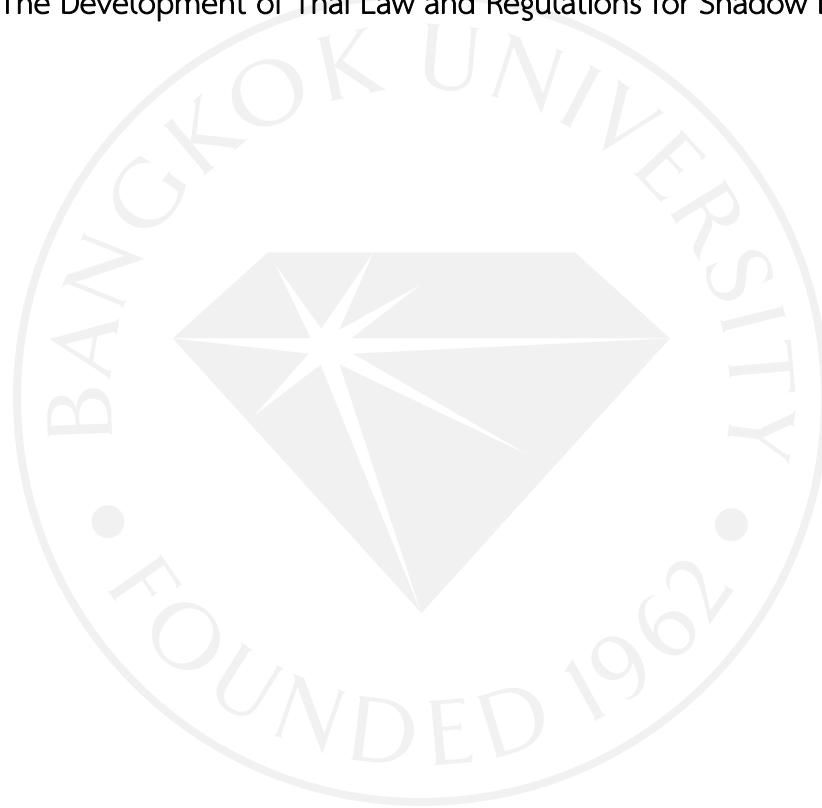


แนวทางการพัฒนากฎหมายไทย
เพื่อควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงา (Shadow Banking)

The Development of Thai Law and Regulations for Shadow Bankings



แนวทางการพัฒนากฎหมายไทยเพื่อควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงา (Shadow Banking)

The Development of Thai Law and Regulations for Shadow Bankings



การค้นคว้าอิสระเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

ปีการศึกษา 2557



© 2558

วรวงศ์ มุกดำปัด

สงวนลิขสิทธิ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
อนุมัติให้การค้นคว้าอิสระเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายไทยเพื่อควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงา (Shadow Banking)

ผู้วิจัย วรพงศ์ มูลกำบิล

ได้พิจารณาเห็นชอบโดย

อาจารย์ที่ปรึกษา


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิริชัย มงคลเกียรติศรี)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม


(อาจารย์ชวลิต อรรถศาสตร์)

ผู้เชี่ยวชาญ


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นาถนรินทร์ จันทร์งาม)


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรยา สิงห์สงบ)

รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ
รักษาการคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

8 กันยายน 2558

วรพงษ์ มูลกำบิล. ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, กันยายน 2558, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
กรุงเทพ.

แนวทางการพัฒนากฎหมายไทยเพื่อควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงา (Shadow Banking) (97 หน้า)
อาจารย์ที่ปรึกษา: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริชัย มงคลเกียรติศรี

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาธุรกิจธนาคารเงาซึ่งเป็นธุรกิจทางการเงินรูปแบบหนึ่งที่มีความเสี่ยงและสามารถสร้างความเสียหายในระบบการเงินได้อย่างมาก โดยแนวทางการศึกษาจะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบกับกรอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเงินในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นธุรกิจสถาบันการเงิน หรือธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ว่ามีลักษณะการประกอบธุรกิจอย่างไร เพื่อให้ทราบความแตกต่างอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งยังศึกษาถึงธนาคารเงาที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจของต่างประเทศโดยยกเอากรณีศึกษาจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศจีนซึ่งเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อหาว่าธนาคารเงาสามารถก่อให้เกิดผลเสียในระบบการเงินได้มากเพียงใดและยังก่อให้เกิดความเสี่ยงในด้านใดบ้าง และเมื่อทราบถึงความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ แล้วก็จะนำเอาองค์ความรู้นั้นมาปรับกับกฎหมายภายในประเทศว่าจะสามารถควบคุมธุรกิจธนาคารเงาได้มากน้อยเพียงใดและเพียงพอหรือไม่โดยนำเอาแนวทางการควบคุมธุรกิจธนาคารเงาในระดับสากลซึ่งเป็นแนวทางของคณะกรรมการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน (Financial Stability Board: FSB) ที่ได้ติดตามและศึกษาเกี่ยวกับธนาคารเงามาก่อนหน้านี้แล้ว ซึ่งจะศึกษาแนวทางการควบคุมธนาคารเงาในระดับสากลเพื่อมาปรับใช้โดยพัฒนากฎหมายในประเทศเพื่อให้สามารถควบคุมธุรกิจธนาคารเงาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: ธนาคารเงา, ระบบธนาคารเงา, ความเสี่ยงในระบบการเงิน

Moolkambil, W. LL. M., September 2015, Graduate School, Bangkok University.

The Development of Thai Law and Regulations for Shadow Bankings (97 pp.)

Advisor: Asst.Prof.Sirichai Mongkolkiatsri, Ph.D.

ABSTRACT

The objective of this research is to study law and regulations in relation to shadow banking business. This financial business model can made damage to one country's financial system significantly. This study is comprehend and compare laws and regulations regarding financial institutions and non-bank financial institutions between the American, Chinese and Thai laws and regulations. In doing so, this study will highlight on case study from the United States of America and China, and demonstrate to the extent of how this shadow banking business can adversely affect one's financial system. Therefore, this study can contribute the knowledge to Thailand on how to regulate shadow banking business within her territory, The lessons learned from these two countries can provide Thailand a guideline to control such business in both internationally and domestically levels. In this research suggests that Financial Stability Board: FSB can assist Thailand monitoring the shadow banking business. Eventually, the research expect to contribute the knowledge to Thailand to the extent of how to develop Thai law in order to regulate such business effectively.

Keywords: Shadow Banking, Shadow Banking System, Systemic Risk in Financial

กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระนี้สำเร็จเรียบร้อยได้ด้วยความกรุณาของบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริชัย มงคลเกียรติศรี ที่กรุณาให้เกียรติรับเป็นที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ท่านอาจารย์ชวลิต อรรถศาสตร์ ที่กรุณาให้เกียรติรับเป็นที่ปรึกษาร่วมและท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นาถนรินทร์ จันทร์งาม ที่ให้เกียรติมาเป็นกรรมการสอบสารนิพนธ์ ซึ่งท่านทั้งสามได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งให้ความช่วยเหลือทางข้อมูลโดยให้ความรู้ คำปรึกษา ข้อคิดเห็น คำชี้แนะ และเสนอแนะในประเด็นสำคัญอื่น ๆ ที่ผู้วิจัยยังบกพร่อง เพื่อเติมเต็มให้สารนิพนธ์ฉบับนี้มีเนื้อหาที่สมบูรณ์มากขึ้นและช่วยตรวจทานแก้ไขสารนิพนธ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสามเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

กราบขอบพระคุณบุคคลในครอบครัวได้แก่ บิดา มารดาและผู้มีพระคุณของผู้วิจัยทุกท่านที่อบรมเลี้ยงดู สั่งสอน ส่งเสริม สนับสนุนให้มีทุนทรัพย์ ทุนทางสติปัญญาความคิดและให้ โอกาสศึกษาต่อในระดับชั้นปริญญาโทนี้ ท้ายสุด ขอขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ ๆ นักศึกษาปริญญาโทคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพและเพื่อนระดับชั้นปริญญาตรีมหาวิทยาลัยศรีปทุมทุกคน ที่คอยช่วยเหลือและให้กำลังใจมาโดยตลอด

หากสารนิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าหรือสามารถสร้างประโยชน์ได้อยู่บ้าง ผู้วิจัยขอมอบความดีเหล่านี้เพื่อบูชาตอบแทนพระคุณบิดามารดา ครู อาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่านของผู้วิจัยแต่หากมีความผิดพลาดบกพร่องประการใดผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

วรพงศ์ มูลกำบิล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฎ
สารบัญภาพ	ฏ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	5
1.4 วิธีการวิจัย	6
1.5 สมมติฐาน	7
1.6 นิยามศัพท์	7
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 ธุรกิจทางการเงิน	
2.1 ธุรกิจสถาบันการเงิน	9
2.1.1 ธนาคารพาณิชย์	10
2.1.1.1 การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์	10
2.1.1.2 ขอบเขตการทำธุรกิจธนาคารพาณิชย์	11
2.1.1.2.1 บริการทางการเงิน	12
2.1.1.2.1.1 การรับฝากเงิน	12
2.1.1.2.1.2 การให้สินเชื่อ	12
2.1.1.2.2 การให้บริการเกี่ยวกับสกุลเงินต่างประเทศ	13
2.1.1.2.2.1 ซื้อขายเงินปรีวรรตต่างประเทศ	13
2.1.1.2.3 ธุรกิจอื่น ๆ	13
2.1.1.2.3.1 ธุรกิจที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ	13
2.1.1.2.3.2 ธุรกิจที่ได้รับอนุญาตอื่น ๆ	14
2.1.2 บริษัทเงินทุน	16
2.1.2.1 การจัดตั้งบริษัทเงินทุน	16

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 2 (ต่อ) ธุรกิจทางการเงิน	
2.1.2.2 ขอบเขตการทำธุรกิจบริษัทเงินทุน	17
2.1.2.2.1. การให้สินเชื่อและธุรกรรมคล้ายการให้สินเชื่อ	18
2.1.2.2.2. ธุรกรรมในธุรกิจการเงิน	18
2.1.2.2.3. การธนาคารอิเล็กทรอนิกส์	19
2.1.3 บริษัทเครดิตฟองซิเอร์	21
2.1.3.1 การจัดตั้งบริษัทเครดิตฟองซิเอร์	21
2.1.3.2 ขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์	22
2.1.3.2.1 ธุรกรรมคล้ายการให้สินเชื่อ	22
2.1.3.2.2. ธุรกรรมในธุรกิจการเงิน	23
2.1.3.2.3. การธนาคารอิเล็กทรอนิกส์	23
2.1.4 การควบคุมดูแลสถาบันการเงิน	24
2.1.4.1 วัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลสถาบันการเงิน	24
2.1.4.2 การควบคุมดูแลสถาบันการเงินกับการคุ้มครองเงินฝาก	26
2.2 ธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (NON-Bank)	26
2.2.1 การจัดตั้งธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	26
2.2.2 ประเภทของธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	27
2.2.2.1 ธุรกิจบัตรเครดิต	27
2.2.2.2 ธุรกิจบริษัทบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์	28
2.2.2.3 ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล	28
2.2.2.4 ธุรกิจการให้เช่าแบบลีสซิ่ง	29
2.2.2.5 ธุรกิจการให้เช่าซื้อ	29
2.2.2.6 ธุรกิจแฟคเตอริง	30
2.2.3 การควบคุมธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (NON-Bank)	30
2.2.3.1 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58	31
2.2.3.2 ประกาศกระทรวงการคลัง	31
2.2.3.3 ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย	31
2.2.3.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522	32

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 ธูรกิจธนาคารเงา	
3.1 ที่มาและความหมายของธนาคารเงา	33
3.1.1 ความหมายของธนาคารเงา	35
3.2 ลักษณะการประกอบธุรกิจของธนาคารเงา	36
3.2.1 ธูรกิจธนาคารเงาในสหรัฐอเมริกา	39
3.2.2 ธูรกิจธนาคารเงาในประเทศจีน	47
3.3 ปัญหาทางกฎหมายของการควบคุมธนาคารเงา	53
3.3.1 การทำธุรกรรมนอกงบดุลของธนาคาร	53
3.3.2 การถอนหน่วยลงทุนระยะสั้น	53
3.3.3 ความโปร่งใสในหลักทรัพย์ของธนาคารเงา	53
3.3.4 การใช้ช่องว่างของกฎหมาย	54
3.4 แนวทางในการควบคุมธนาคารเงาในระดับสากล	55
3.4.1 การลดความเสี่ยงจากการเชื่อมโยงกันระหว่างภาคธนาคาร และสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ภาคธนาคาร	56
3.4.2 ลดความเสี่ยงจากการตื่นตระหนกแก่ถอนหน่วยลงทุน	57
3.4.3 เพิ่มความโปร่งใสและลดปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์	57
3.4.4 ลดความเสี่ยงต่อระบบจากธุรกรรมการยืม และให้ยืมหลักทรัพย์ และ Repos	58
3.4.5 ติดตามและลดความเสี่ยงเชิงระบบจากรูปแบบของธุรกรรม	59
บทที่ 4 บทวิเคราะห์	
4.1 ลักษณะ ขั้นตอน และวิธีการประกอบธุรกิจ	61
4.1.1 ธูรกิจสถาบันการเงิน	61
4.1.1.1 ธนาคารพาณิชย์	61
4.1.1.1.1 การจัดตั้ง	61
4.1.1.1.2 การระดมทุน	62
4.1.1.1.3 การให้สินเชื่อ	63
4.1.1.1.4 การป้องกันความเสี่ยง	64
4.1.1.2 บริษัทเงินทุน	65

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 (ต่อ) บทวิเคราะห์	
4.1.1.2.1 การจัดตั้ง	65
4.1.1.2.2 การระดมทุน	65
4.1.1.2.3 การให้สินเชื่อ	65
4.1.1.2.4 การป้องกันความเสี่ยง	66
4.1.1.3 บริษัทเครดิตฟองซิเออร์	66
4.1.1.3.1 การจัดตั้ง	66
4.1.1.3.2 การระดมทุน	67
4.1.1.3.3 การให้สินเชื่อ	67
4.1.1.3.4 การป้องกันความเสี่ยง	67
4.1.2 ธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank)	68
4.1.2.1 การจัดตั้ง	68
4.1.2.2 การระดมทุน	68
4.1.2.3 การให้สินเชื่อ	69
4.1.2.3.1 การให้สินเชื่อทั่วไปของNon-bank	69
4.1.2.3.2 นาโนไฟแนนซ์	69
4.1.2.4 การป้องกันความเสี่ยง	70
4.1.3 ธนาคารเงา	70
4.1.3.1 การจัดตั้ง	71
4.1.3.2 การระดมทุน	73
4.1.3.3 การให้สินเชื่อ	73
4.1.3.4 การป้องกันความเสี่ยง	73
4.1.4 การเปรียบเทียบธนาคารเงากับธุรกิจการให้สินเชื่อภายในประเทศ	73
4.2 ช่องว่างของกฎหมาย	76
4.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	76
4.2.2 ประเทศจีน	76
4.2.3 ประเทศไทย	77

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 (ต่อ) บทวิเคราะห์	
4.2.3.1 พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการ แปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540	77
4.2.3.2 พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550	78
4.3 แนวทางการควบคุมธนาคารเงาในระดับสากล	79
บทที่ 5 สรุปผลและข้อเสนอแนะ	
5.1 ความแตกต่างของธนาคารเงา สถาบันการเงิน และ Non-bank	82
5.2 สรุป	84
5.3 ข้อเสนอแนะ	87
บรรณานุกรม	89
ภาคผนวก	91
ประวัติผู้เขียน	97
เอกสารข้อตกลงว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้สิทธิ์ในรายงานการค้นคว้าอิสระ	

สารบัญตาราง

ตารางที่ 5.1: ตารางแสดงความแตกต่างของสถาบันการเงิน Non-bank และธนาคารเงา	หน้า 92
--	---------



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 3.1: แสดงลักษณะการประกอบธุรกิจของธนาคาร	36
ภาพที่ 3.2: แสดงลักษณะการประกอบธุรกิจของธนาคารเงาทั่วไป	38
ภาพที่ 3.3: แสดงลักษณะการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์	39
ภาพที่ 3.4: แสดงระบบธนาคารเงาในประเทศสหรัฐอเมริกา	44
ภาพที่ 3.5: แสดงลักษณะของธนาคารเงาในจีน	50
ภาพที่ 3.6: แสดงการออก WMPs หลายชุดของ Liquidity Pool WMPs	51



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันระบบเศรษฐกิจทั้งภายในและต่างประเทศได้มีการพัฒนาและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ภาคธุรกิจมีการปรับตัวตามการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ส่งผลให้นักลงทุนมีความตื่นตัวมากขึ้น มีความต้องการในการลงทุนสูงขึ้น ซึ่งตัวกลางที่จะทำให้ นักลงทุนสามารถเข้าถึงตลาดทุนได้ง่ายก็คือสถาบันการเงิน ซึ่งในประเทศไทยนั้นมีการควบคุมธุรกิจสถาบันการเงินอย่างเข้มงวดทั้งจากธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และลดความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นกับระบบการเงินของประเทศ ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้สถาบันการเงินมีความโปร่งใส และน่าเชื่อถือเป็นอย่างมาก

ด้วยความก้าวหน้าของรูปแบบการประกอบธุรกิจทางการเงินในปัจจุบัน ที่มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็วและมีความซับซ้อนอย่างมาก ทำให้กฎหมายที่คอยควบคุมอยู่เดิมไม่สามารถที่จะใช้ในการควบคุมได้ทั้งหมด ทั้งยังยากต่อการตรวจสอบความโปร่งใส อีกทั้งยังขาดกฎหมายที่ให้อำนาจในการควบคุมและตรวจสอบธุรกิจรูปแบบใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้มีธุรกิจที่เกี่ยวกับระบบการเงินที่ได้มีการพัฒนาขึ้นโดยมีลักษณะการประกอบธุรกิจที่คล้ายคลึงกับธุรกิจสถาบันการเงิน แต่ไม่ได้อยู่ในการควบคุมตามกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการเงินเช่นเดียวกับสถาบันการเงินอื่น ๆ โดยที่ธุรกิจประเภทนี้มีชื่อเรียกเป็นสากลว่า “Shadow banking” หรือ “ธนาคารเงา”

รูปแบบของการประกอบธุรกิจธนาคารเงานั้นจะเป็นลักษณะการให้สินเชื่อเช่นเดียวกับสถาบันการเงินแต่การให้สินเชื่อของธนาคารเงานั้นไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุม เหมือนอย่างการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินที่ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังผ่านความเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย ธุรกิจธนาคารเงานั้นจะอาศัยการระดมทุนจากนักลงทุนเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากว่าธุรกิจประเภทนี้ไม่ได้ถูกควบคุมหรือตรวจสอบจึงทำให้มีความเสี่ยงสูงต่อนักลงทุนและระบบการเงินอย่างเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศจีน¹ การขยายตัวของบริษัททรัสต์ในการประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงิน และการออกตราสารทางการเงินเพื่อเป็นการระดมทุน โดยเฉพาะการออกตราสารประเภท Wealth Management Product หรือ WMP ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ออกโดยบริษัททรัสต์ชื่อ China Credit Trust โดยเมื่อครบ Maturity ในปีที่ 3 สัญญาจะจ่ายผลตอบแทนสูงถึงร้อยละ 9.5-11 แก่ผู้

¹ ชีวรา สุมาวงศ์, Shadow-banking และปัญหาในจีน [Online], 14 มกราคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=6757>.

ลงทุน เป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีความชัดเจนว่ามีสินทรัพย์อ้างอิงใดเป็น Underlying Asset แต่นักลงทุนทั่วโลกให้ความสนใจเนื่องจากมีความเชื่อมั่นว่ามีสินทรัพย์ที่ถือโดยรัฐบาลจีนอยู่ ในการระดมทุนครั้งแรก (Initial Principle Investment) มีมูลค่าสูงถึง 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อย่างไรก็ตามผู้บริหารกองทุนของ China Credit Trust ได้เปิดเผยแล้วว่าผลิตภัณฑ์ทางการเงินดังกล่าวซึ่งกำหนดวันครบอายุของตราสาร (Maturity Date) ไว้วันที่ 31 มกราคม 2557 นั้นจะไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนตามที่สัญญาไว้กับนักลงทุนได้ ทำให้ระบบการเงินของจีนได้รับผลกระทบอย่างมาก แต่เนื่องจากระบบการเงินของจีนมีความแข็งแกร่งสูงจึงทำให้จีนไม่ได้รับความเสียหายมากนัก จะเห็นว่าธุรกิจประเทศธนาคารเงานั้น จะเป็นการลงทุนในตราสารหนี้ และหวังผลตอบแทนจากตราสารหนี้ นั้น จึงทำให้การประกอบธุรกิจของธนาคารเงานั้นคล้ายกับการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน ซึ่งในประเทศไทยเองก็มีสถาบันการเงินหลายแห่งที่ประกอบกิจการให้สินเชื่อภายใต้การควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทย² อาทิ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และธุรกิจการเงินอื่นที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank) เป็นต้น

ธุรกิจสถาบันการเงินทำหน้าที่สำคัญในการเป็นตัวกลางระดมเงินทุนและจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจไปสู่ภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ตลอดจนการให้บริการด้านการชำระราคาสินค้าและบริการ ระบบการเงินที่พัฒนา มีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพย่อมสนับสนุนให้เศรษฐกิจเติบโตได้อย่างยั่งยืน ซึ่งสถาบันการเงิน หมายถึง สถาบันที่ทำหน้าที่ระดมเงินออม ให้กู้ยืมแก่ผู้ที่ต้องการเงินไปเพื่อการบริโภคหรือเพื่อการลงทุนดำเนินธุรกิจ โดยจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ออม และคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืม กิจกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นเมื่อคนเราประกอบอาชีพมีรายได้เกิดขึ้น ก็ย่อมมีอิสระที่จะนำรายได้นั้นไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภคก็ได้ หรือจะเก็บออมไว้ในสถาบันการเงินต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับดอกเบี้ยกองงายก็ได้ และทางด้านการเงินของประเทศปกติก็จะมีอยู่ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มหนึ่งมีรายได้แล้วต้องการจะเก็บออมไว้ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งต้องการเงินทุนไปประกอบธุรกิจของตน สถาบันการเงินจะเข้ามาเป็นตัวกลางให้บริการทางการเงินแก่คนทั้ง 2 กลุ่มนี้ สถาบันการเงินจะระดมเงินออกจากประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ กัน แล้วให้ผู้ที่ต้องการกู้ยืมไปลงทุนในกิจการของตน โดยพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้นิยามไว้ว่า “ธุรกิจสถาบันการเงิน” หมายความว่า ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และให้หมายความรวมถึงการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

² ศูนย์คุ้มครองผู้ให้บริการทางการเงิน(ธนาคารแห่งประเทศไทย), **สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ** [Online], 5 เมษายน 2558. แหล่งที่มา <http://www.1213.or.th/th/serviceunderbot/loans/loans/Pages/personalloan.aspx>.

³ พณิตา กันทะเขียว และนุจรินทร์ เบ็ญจนาถ, **สถาบันการเงิน (ความรู้พื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์)** [Online], 6 เมษายน 2558. แหล่งที่มา <https://sites.google.com/site/applepanida59/khwam-ru-phunthan-thang-sersthsastr/sthaban-kar-ngein>.

ธุรกิจธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจสถาบันการเงินตามความหมายข้างต้น ซึ่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของว่า “ธนาคารพาณิชย์” หมายความว่า บริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ และ “ธุรกิจธนาคารพาณิชย์” หมายความว่า การประกอบธุรกิจรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์จากเงินนั้นโดยวิธีหนึ่งวิธีใด เช่น ให้สินเชื่อ ซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด ซื้อขายเงินปรีวรรตต่างประเทศ

ธุรกิจเงินทุนเป็นธุรกิจที่ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนซึ่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายว่า “บริษัทเงินทุน” หมายความว่า บริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเงินทุน และ “ธุรกิจเงินทุน” หมายความว่า การประกอบธุรกิจรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ ซึ่งมีใช้การรับฝากเงินหรือรับเงินไว้ในบัญชีที่จะเบิกถอนโดยใช้เช็ค และใช้ประโยชน์จากเงินนั้นโดยวิธีหนึ่งวิธีใด เช่น ให้สินเชื่อ ซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด

ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์มีความหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ว่า “บริษัทเครดิตฟองซิเออร์” หมายความว่า บริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และ “ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์” หมายความว่า การประกอบธุรกิจรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่จะจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์จากเงินนั้นอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) การให้กู้ยืมเงินโดยวิธีรับจำนองอสังหาริมทรัพย์
- (2) การรับซื้ออสังหาริมทรัพย์โดยวิธีขายฝาก

ธุรกิจการเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non-Bank Financial Institutions NBFIs) หรือที่นิยมเรียกว่าสั้น ๆ ว่าธุรกิจ Non-bank นั้น มีความหมายแตกต่างกันไปตามแต่พัฒนาการและประสบการณ์ของแต่ละประเทศ โดยความหมายดั้งเดิม หมายถึง ธุรกิจการเงินทุกประเทศที่ไม่ใช่ธนาคาร อย่างไรก็ตาม ความหมายดั้งเดิมของ Non-bank ก็มีการเปลี่ยนแปลงไป เมื่อระบบการเงินของโลกมีการพัฒนามากยิ่งขึ้นสำหรับในประเทศไทย⁴ สถาบันการเงินที่ทำหน้าที่คล้ายกับธนาคารแต่ไม่ใช่ธนาคาร ได้แก่ ธุรกิจบริษัทเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ซึ่งธุรกิจเหล่านี้จะมีกฎหมายในการกำกับดูแลเหมือนกับธนาคาร กล่าวคือ มีกฎหมายในการกำกับดูแลฉบับเดียวกัน มีการขออนุญาต

⁴ อรรถวิเศษ สุวรรณภักดี, **แนวทางและรูปแบบของกฎหมายเพื่อการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank)** (การค้นคว้าอิสระประกาศนียบัตรชั้นสูง หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง สถาบันพระปกเกล้า, 2551), 10.

ประกอบธุรกิจ มีการดำรงเงินกองทุน รวมถึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น Non-bank ในบริบทของประเทศไทย จึงน่าจะหมายถึง การประกอบธุรกิจการเงินของผู้ประกอบธุรกิจโดยทั่วไปที่มีธนาคาร บริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์จากคำนิยามที่หลากหลายของธุรกิจ Non-bank อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ธุรกิจการเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน หมายถึงธุรกิจการเงินหรือตัวกลางทางการเงินที่ให้บริการในฐานะเป็นแหล่งเงินในรูปแบบต่าง ๆ ให้กับระบบเศรษฐกิจ

นอกจากนี้แล้วธุรกิจการเงินที่มีความเกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อโดยตรงและเป็นธุรกิจที่เกิดขึ้นมาได้ไม่นาน นั่นคือธุรกิจสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพ หรือที่รู้จักในอีกชื่อหนึ่งคือ นาโนไฟแนนซ์⁵ เป็นแนวคิดในการแก้ปัญหาการปล่อยเงินกู้นอกระบบ โดยการนำเข้ามาอยู่ในระบบที่สามารถควบคุมได้ โดยการกำหนดในมีนิติบุคคลที่มีความสามารถปล่อยกู้ให้ประชาชนในวงเงินไม่สูงมากเป็นตัวกลางทางการเงินในการปล่อยกู้ให้กับรายย่อยโดยอาศัยทุนของตัวเอง และรับความเสี่ยงเอง โดยแลกกับอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมที่รวมกันแล้วสูงถึงร้อยละ 36

ด้วยความหลากหลายของธุรกิจทางการเงินนี้เองจึงทำให้เกิดความแตกต่างในการควบคุมดูแลธุรกิจการเงินประเภทต่าง ๆ โดยเกิดความเหลื่อมล้ำของการกำกับดูแลสถาบันการเงินแต่ละประเภทขึ้น จึงทำให้มีรูปแบบในธุรกิจทางการเงินโดยอาศัยช่องว่างของความแตกต่างในการควบคุมสถาบันการเงินแต่ละประเภทนี้เอง ซึ่งก็คือธนาคารเงา โดยธนาคารเงาจะระดมทุนซึ่งคล้ายการรับฝากเงินของธนาคาร แต่เนื่องจากธนาคารเงาไม่ใช่สถาบันการเงินจึงไม่สามารถรับฝากเงินได้ แต่การระดมทุนของธนาคารเงาจะเป็นการออกตราสารเพื่อขายแก่ประชาชนโดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าการฝากเงินกับธนาคาร แต่ด้วยสถานะของธนาคารเงานั้นไม่ใช่สถาบันการเงินตามกฎหมาย จึงไม่ต้องตั้งสำรองเงินเหมือนอย่างสถาบันการเงินทั่วไป และไม่ต้องถูกตรวจสอบจากหน่วยงานที่ควบคุมดูแลสถาบันการเงิน ทำให้มีความเสี่ยงมากกว่าสถาบันการเงิน ดังนั้นหากเกิดความเสียหายขึ้นกับธนาคารเงา ก็ย่อมที่จะส่งผลโดยตรงต่อผู้ลงทุนด้วย

เมื่อต้นปี พ.ศ. 2558 ได้มีผลสำรวจอย่างมาว่าขนาดของธุรกิจประเภทธนาคารเงาทั่วโลกมีปริมาณถึง 75 ล้านล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งคณะกรรมการความมั่นคงทางการเงิน (FSB) ได้กล่าวว่า ธนาคารเงาคือความเสี่ยงในระบบการเงิน โดยการเฝ้าสังเกตการณ์ถึงการเจริญเติบโตของธุรกิจธนาคารเงาในประเทศจีน ทำให้เห็นว่าธนาคารเงานั้นครอบคลุมผลิตภัณฑ์การลงทุนที่มีความ

⁵ กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, **มาตรการสินเชื่อเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนรายย่อย (สินเชื่อ Nano-Finance)** [Online], 6 เมษายน 2558. แหล่งที่มา <http://www.thaigov.go.th/th/news-ministry/>.

เสี่ยงสูง รวมไปถึงตราสารอนุพันธ์ รวมถึงกองทุนต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะกำจัดธุรกิจนี้ออกไปจากระบบการเงินโดยไม่เกิดผลกระทบต่อระบบการเงิน⁶

อย่างไรก็ตามธุรกิจธนาคารเงาในหลาย ๆ ประเทศอาจจะมีแอบแฝงอยู่ในรูปของบริษัทลูกของธนาคาร บริษัทประกัน หรือกองทุนรวม แต่ในประเทศไทยนั้น ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงิน บริษัทประกัน หรือแม้กระทั่งกองทุนรวมเองก็จะถูกควบคุมตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนั้นธุรกิจธนาคารเงาในประเทศไทยจึงสามารถแอบแฝงมาในรูปแบบของทรัสต์ ซึ่งทรัสต์ในที่นี้คือทรัสต์ตามความหมายของพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 ทำให้ยากต่อการควบคุมดูแลเป็นอย่างมาก และด้วยความซับซ้อนของการทำธุรกรรมทางการเงินของธนาคารเงานั้น ซับซ้อนเกินกว่าที่นักลงทุนจะสามารถเข้าใจได้โดยง่าย จึงเป็นเหตุให้ธนาคารเงาอาจจะสร้างความเสียหายให้กับระบบการเงิน และแม้ว่าธนาคารเงาจะยังไม่ปรากฏว่าเกิดขึ้นในระบบการเงินของประเทศไทยแต่หากในอนาคตธนาคารเงานั้นเกิดขึ้นในระบบการเงินของประเทศไทยก็จะสามารถออกกฎหมายในการควบคุมได้ทันที จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยหัวข้อดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาลักษณะ ขั้นตอน วิธีการประกอบธุรกิจประเภทธนาคารเงา เปรียบเทียบกับธุรกิจสถาบันการเงินและธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในประเทศไทย ว่ามีความแตกต่างในเชิงกฎหมายทั้งในด้านของการประกอบธุรกิจ และด้านการควบคุมดูแลอย่างไร

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการเงินและการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินและธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในไทยและหาช่องว่างของกฎหมายในการควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงา

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงาในระดับสากลมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนากฎหมายไทยให้สามารถควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงาในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษารูปแบบธุรกิจสถาบันการเงิน ธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน(Non-bank) และธนาคารเงาทั้งในเรื่องของลักษณะการประกอบธุรกิจ และการกำกับควบคุมโดยกฎหมายเพื่อหาความแตกต่างในด้านของกฎหมายโดยศึกษาจาก พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาด

⁶เชอร์แดน พาสิโน, Shadow banking [Online], 5 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา <http://www.bloombergtv.com/quicktake/shadow-banking>.

หลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดยมุ่งเน้นเพื่อหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายเพื่อควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงา ซึ่งธนาคารเงานี้เป็นธุรกิจรูปแบบหนึ่งที่อยู่ในระบบการเงินและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินของประเทศได้ ทั้งยังศึกษาถึงแนวทางในการควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงาในระดับสากล โดยอ้างอิงจากคณะกรรมการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน (Financial Stability Board: FSB) ซึ่งเป็นองค์หลักในการในการติดตามพัฒนาแนวนโยบายในระดับสากลเกี่ยวกับธุรกิจประเภทธนาคารเงา

1.4 วิธีการวิจัย

ในการศึกษาเรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายไทยเพื่อควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงา (Shadow Banking)” ผู้วิจัยจะดำเนินการวิจัยโดยวิธีการศึกษาจากบทความ เอกสาร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมข้อมูลลักษณะของธุรกิจประเภทต่าง ๆ ในระบบการเงิน และดำเนินการศึกษาเปรียบเทียบกับธุรกิจธนาคารเงาเพื่อให้เห็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยผู้วิจัยจะดำเนินการศึกษาตามเค้าโครงดังนี้

1.4.1 บทที่ 2

ศึกษาพื้นฐานของธุรกิจการเงินประเภทต่าง ๆ ทั้งในเรื่องการจัดตั้ง ขอบเขตการประกอบธุรกิจ และการควบคุมดูแลธุรกิจทางการเงิน โดยศึกษาธุรกิจสถาบันการเงิน ธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank) การควบคุมดูแลธุรกิจสถาบันการเงิน และการควบคุมดูแลธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-bank)

1.4.2 บทที่ 3

ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับธนาคารเงาทั้ง ที่มา ความหมาย ลักษณะการประกอบธุรกิจ และการควบคุมดูแลตามแนวทางสากล ทั้งยังศึกษาปัญหาทางกฎหมายของธนาคารเงาว่าธนาคารเงามีสถานะทางกฎหมายหรือไม่อย่างไร

1.4.3 บทที่ 4

ศึกษาวิเคราะห์โดยอาศัยข้อมูลจากบทที่ 2 และบทที่ 3 ในการวิเคราะห์ ลักษณะการประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน ธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank) และธนาคารเงา ทั้งยังวิเคราะห์ปัญหากฎหมายของธนาคารเงา

1.4.4 บทที่ 5

สรุปผลโดยทำเป็นตารางเปรียบเทียบลักษณะต่าง ๆ ระหว่าง ธุรกิจสถาบันการเงิน ธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-bank) และธนาคารเงา และสรุปผลการวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์

1.5 สมมติฐาน

ในระบบเศรษฐกิจการเงินที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจในประเทศจึงทำให้เกิดการทำธุรกรรมทางการเงินรูปแบบใหม่ ๆ รวมทั้งยังมีผลิตภัณฑ์ทางการเงินรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้นซึ่งในการวิจัยนี้จะกล่าวถึงธนาคารเงา ซึ่งเป็นธุรกรรมที่เกิดประโยชน์ในการเพิ่มสภาพคล่องในระบบการเงินได้อย่างดี แต่ในขณะเดียวกันก็อาจส่งผลกระทบต่อระบบการเงินได้หากไม่ได้รับการควบคุมที่ดีพอ แม้ว่าประเทศจะยังไม่มีระบบธนาคารเงาตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นโดยจะเห็นว่าระบบเศรษฐกิจในประเทศไทยนั้นได้พัฒนาและเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ก็อาจมีการนำระบบธนาคารเงาเข้ามาเพื่อเพิ่มสภาพคล่อง แต่ในขณะเดียวกันในประเทศไทยเองก็ยังไม่มีความจำเป็นที่จะใช้ควบคุมธนาคารเงาเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการเงินทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อมาควบคุมธนาคารเงาโดยการนำหลักการควบคุมธนาคารเงาที่คณะกรรมการรักษาเสถียรภาพทางการเงินได้ทำการศึกษาเอาไว้แล้วมาประยุกต์เพื่อออกเป็นกฎหมายภายในในการควบคุมธนาคารเงา

1.6 นิยามศัพท์

1.6.1 “ธุรกรรมทางการเงิน” หมายความว่า การกระทำที่ก่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือไหลเวียนของเม็ดเงินซึ่งกระทำโดยบุคคลหรือองค์ โดยอาศัยตัวกลางทางการเงิน

1.6.2 “ตัวกลางทางการเงิน” หมายความว่า องค์กรหรือกระบวนการที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมทางการเงิน

1.6.3 “ระบบการเงิน” หมายความว่า ระบบที่มีการไหลเวียนของเงินจากนักลงทุนไปยังผู้ที่ต้องการเงินนั้นโดยผ่านตัวกลางทางการเงิน

1.6.4 “ธุรกิจทางการเงิน” หมายความว่า ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ไม่ว่าจะเป็นการระดมทุน การให้สินเชื่อ การจัดการบริหารเงิน เพื่อให้เกิดประโยชน์เชิงพาณิชย์

1.6.5 “ธนาคารพาณิชย์” หมายความว่า บริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ แต่ไม่รวมถึง ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ และสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 เพื่อให้ทราบความแตกต่างว่าลักษณะ ขั้นตอน วิธีการประกอบธุรกิจประเภทธนาคารเงา ธุรกิจธนาคารและสถาบันการเงินในเชิงของกฎหมาย

1.7.2 เพื่อให้ทราบช่องว่างของกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินและธุรกิจสถาบันการเงินในการควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงา

1.7.3 เพื่อให้ทราบแนวทางการควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงาในระดับสากลมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนานกฎหมายไทยให้สามารถควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงาได้



บทที่ 2

ธุรกิจทางการเงิน

ในการศึกษาเรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายไทยเพื่อควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงา (Shadow Banking)” จะดำเนินการศึกษาจากความรู้พื้นฐานของระบบการเงินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรทางการเงิน อาทิ สถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ รวมไปถึงธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank) เป็นต้น โดยจะศึกษาถึงลักษณะการประกอบธุรกิจขององค์กรทางการเงินต่าง ๆ การเกิดขึ้นขององค์กรทางการเงิน ขอบเขตในการทำธุรกรรมทางการเงินขององค์กรทางการเงินแต่ละประเภท รวมทั้งการควบคุมดูแลธุรกิจทางการเงินแต่ละประเภท โดยอาศัยกรอบและแนวทางตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นหลัก ซึ่งผู้วิจัยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อดังนี้ 1) ธุรกิจสถาบันการเงิน 2) ธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน โดยมีเนื้อหา ดังนี้

2.1 ธุรกิจสถาบันการเงิน

ระบบการเงินทำหน้าที่สำคัญในการเป็นตัวกลางระดมเงินทุนและจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจไปสู่ภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ตลอดจนการให้บริการด้านการชำระราคาสินค้าและบริการ ระบบการเงินที่พัฒนา มีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพย่อมสนับสนุนให้เศรษฐกิจเติบโตได้อย่างยั่งยืน โดยองค์ประกอบที่สำคัญของระบบการเงิน ประกอบด้วย สถาบันการเงิน ตลาดการเงิน และระบบการชำระเงิน ซึ่งในการศึกษาเรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายไทยเพื่อควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงา (Shadow Banking)” จะเน้นในส่วนของธุรกิจสถาบันการเงินเท่านั้น ซึ่งสถาบันการเงิน หมายถึง สถาบันที่ทำหน้าที่ระดมเงินออม ให้กู้ยืมแก่ผู้ที่ต้องการเงินไปเพื่อการบริโภคหรือเพื่อการลงทุนดำเนินธุรกิจ โดยจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ออม และคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืม¹ โดยพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ได้นิยามไว้ว่า “ธุรกิจสถาบันการเงิน” หมายความว่า ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และให้หมายความรวมถึงการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยในส่วนนี้จะไม่อธิบายถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งตามหลักการของระบบบัญชีประชาชาติ ประเทศไทย มีสถาบันการเงิน 3 ประเภท ได้แก่

ก. ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) คือ สถาบันการเงินที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ให้มีฐานะเป็นธนาคารกลางของประเทศทำหน้าที่ควบคุมดูแล

¹ พลนิดา กันทะเขียว และนุจรินทร์ เบ็ญจนาถ, สถาบันการเงิน (ความรู้พื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์) [Online], 6 เมษายน 2558. แหล่งที่มา <https://sites.google.com/site/applepanida59/khwam-ru-phun-than-thang-sersthsastr/sthaban-kar-ngein>.

ระบบการเงินการธนาคาร ของประเทศ เป็นสถาบันที่ดำเนินการโดยไม่แสวงหากำไร และไม่แข่งขันกับสถาบันการเงินของเอกชน ซึ่งหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย มีดังนี้²

- (1) การออกและจัดการธนบัตรของรัฐบาลและบัตรธนาคาร
- (2) การกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน
- (3) การบริหารจัดการสินทรัพย์ของ ธปท.
- (4) การเป็นนายธนาคารและนายทะเบียนหลักทรัพย์ของรัฐบาล
- (5) การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน
- (6) การจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน
- (7) การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน
- (8) การบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา รวมทั้งการบริหารจัดการสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา
- (9) การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
- (10) การปฏิบัติการตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ธปท.
- (11) การกระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ ธปท.

ข. สถาบันรับฝากเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียน และกองทุนรวมตลาดเงิน เป็นต้น

ค. สถาบันการเงินที่ไม่รับฝากเงิน เช่น กองทุนรวม บริษัทประกันภัย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ บริษัทที่ให้สินเชื่อ บริษัทบริหารสินทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทรับแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น³ ซึ่งสถาบันการเงินเหล่านี้จะเป็นนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

จากความหมายของธุรกิจสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 ธนาคารพาณิชย์

2.1.1.1 การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์

² มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485.

³ ธนาคารแห่งประเทศไทย, **โครงสร้างระบบการเงิน** [Online], 6 เมษายน 2558. แหล่งที่มา <https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/FIStructure/Documents/financialstructure.pdf>.

- ก. ต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัดเท่านั้น โดยได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย⁴ และ
- ข. การยื่นคำขอจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ต้องได้รับความเห็นชอบในการจัดตั้งจากรัฐมนตรีก่อน⁵
- ค. ต้องมีจำนวนหุ้นที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยถืออยู่ไม่ต่ำกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และต้องมีกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด เว้นแต่ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นสมควร อาจอนุญาตให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละสี่สิบเก้าของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้มีกรรมการที่เป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยได้เกินกว่าหนึ่งในสี่แต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และในกรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะการดำเนินการหรือเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงิน หรือเพื่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจผ่อนผันให้มีจำนวนหุ้น หรือกรรมการแตกต่างไปจากที่กำหนด⁶
- ง. ธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำทั้งสิ้นเมื่อสิ้นวันหนึ่ง ๆ เป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์เสี่ยงทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 โดยมีเงื่อนไขว่าเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต้องเป็นอัตราส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 4.25 ของสินทรัพย์เสี่ยงทั้งสิ้น ทั้งนี้ เงินกองทุนชั้นที่ 2 ต้องมีจำนวนสูงสุดไม่เกินเงินกองทุนชั้นที่ 1⁷

2.1.1.2 ขอบเขตการทำธุรกิจธนาคารพาณิชย์

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้นิยามความหมายของคำว่า “ธุรกิจธนาคารพาณิชย์” หมายความว่า การประกอบธุรกิจรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์จากเงินนั้นโดยวิธีหนึ่งวิธีใด เช่น ให้สินเชื่อ ซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด ซื้อขายเงินปรีวรรตต่างประเทศ ดังนี้เมื่อพิจารณาจากคำนิยามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 จะเห็นว่าลักษณะการดำเนินธุรกิจของธนาคารจะเป็นการระดมทุนโดยวิธีการรับฝากเงิน เพื่อนำเงินนั้นไปใช้ประโยชน์ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือครบกำหนดเวลา โดยมีรายละเอียดดังนี้

⁴ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551.

⁵ มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551.

⁶ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551.

⁷ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 12/2555 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนสำหรับธนาคารพาณิชย์.

2.1.1.2.1 บริการทางการเงิน

การให้บริการทางการเงินจะเป็นการให้บริการทั่วไปเช่น การฝากเงิน ถอนเงิน โอนเงิน รวมถึงการให้สินเชื่อ เป็นต้น

2.1.1.2.1.1 การรับฝากเงิน

การรับฝากเงินเป็นการระดมทุนของธนาคารจากสาธารณะชนในรูปแบบของเงินฝากโดยให้ผลตอบแทนเป็นดอกเบี้ยเงินฝากแล้วนำเงินที่รับฝากไปปล่อยให้หน่วยงานเอกชนหรือรัฐบาลกู้และรับผลตอบแทนมาเป็นดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งกล่าวโดยทั่วไปอาจแบ่งการรับฝากเงินของธนาคารพาณิชย์ เป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ ดังนี้

ก. เงินฝากกระแสรายวัน (Current Account หรือ Checking Account) หรือ เงินฝากเผื่อเรียก (Demand Deposit) เงินฝากประเภทนี้ธนาคารต้องจ่ายคืนเมื่อผู้ฝากทวงถาม การฝากแบบนี้ผู้ฝากจะต้องนำเงินจำนวนหนึ่งมาฝากกับธนาคาร และทางธนาคารจะมอบสมุดเช็คให้ผู้ฝากเพื่อลงนามในเช็คสั่งจ่ายเงินได้ตามวงเงินที่ฝากไว้ นักธุรกิจส่วนใหญ่นิยมฝากกระแสรายวัน เพราะสะดวกในการสั่งจ่ายเงินในการประกอบธุรกิจโดยไม่ต้องเสียเวลานับเงิน และไม่จำเป็นต้องพกพาเงินจำนวนมากติดตัวไป ส่วนธนาคารก็สามารถนำเงินที่ลูกค้าฝากไว้นั้นไปให้กู้ยืมต่อไปได้ ตามปกติการฝากเงินกระแสรายวันในประเทศไทยผู้ฝากจะไม่ได้รับดอกเบี้ย

ข. เงินฝากออมทรัพย์ (Savings Deposit) คือ เงินฝากที่ผู้ฝากจะเบิกถอนเมื่อใดก็ได้ โดยนำเอกสารคู่ฝากไปเบิกที่ธนาคาร หรือถอนจากเครื่องเอทีเอ็ม

ค. เงินฝากประจำ (Time Deposit) เป็นเงินประเภทกำหนดระยะเวลาในการเบิก-ถอน และจำถอนคืนได้ต่อเมื่อครบกำหนดหรือต้องแจ้งให้ธนาคารทราบล่วงหน้าก่อนโดยทั่วไปการฝากเงินประเภทนี้ผู้ฝากจะได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าเงินฝากออมทรัพย์⁸

ง. เงินฝากอื่น ๆ เช่น สิ้นมัยย์สถ์ เงินฝากเพื่อเคหะสงเคราะห์ เงินฝากเพื่อการศึกษา เงินฝากดังกล่าวนี้เป็นการฝากสะสมในจำนวนคงที่ตามระยะที่กำหนด และจะระบุดำเนินการไว้ เช่น เพื่อการศึกษา เพื่อที่อยู่อาศัย เป็นต้น⁹

2.1.1.2.1.2 การให้สินเชื่อ

⁸ พนิดา กันทะเขียว และนุจรินทร์ เบ็ญจนาถ, **สถาบันการเงิน (ความรู้พื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์)** [Online], 6 เมษายน 2558. แหล่งที่มา <https://sites.google.com/site/applepanida59/khwam-ru-phun-than-thang-sersthsastr/sthaban-kar-ngein>.

⁹ เรื่องเดียวกัน.

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 “การให้สินเชื่อ” หมายความว่า การให้กู้ยืมเงิน หรือซื้อ ช้อลด รับช่วงช้อลดตัวเงินเป็นเจ้าของนี้ เนื่องจากได้จ่ายหรือสั่งให้จ่ายเงินเพื่อประโยชน์ของผู้เคยค้า หรือเป็นเจ้าของนี้เนื่องจากได้จ่ายเงินตามภาระผูกพันตามเล็ดเตอร์ออฟเครดิตหรือภาระผูกพันอื่น ซึ่งเป็นหน้าที่และบทบาทสำคัญทางด้านการเงินของประเทศ การให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ อาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

ก. การให้กู้ยืมโดยตรง (Loan) คือ การให้กู้ยืมที่มีกำหนดเวลาในการชำระหนี้แน่นอน โดยจะผ่อนชำระเป็นงวด ๆ หรือใช้คืนครั้งเดียวหมดก็แล้วแต่จะตกลงกัน ผู้กู้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่ไม่สูงเกินกว่าอัตราที่ธนาคารกลางกำหนดไว้

ข. การให้เบิกเงินเกินบัญชี หรือ โอ.ดี (Overdraft: O.D.) คือ การให้กู้ยืมโดยธนาคารยอมให้ลูกค้าที่เปิดบัญชีกระแสรายวันสามารถเขียนเช็คเบิกเงินสดได้เกินกว่าจำนวนที่มีอยู่ในบัญชีได้ จะเบิกเกินบัญชีได้มากน้อยแค่ไหนแล้วแต่ผู้กู้กับธนาคารจะตกลงกัน การคิดดอกเบี้ยคิดเฉพาะส่วนที่เบิกเกินยอดเงินในบัญชี

ค. การช้อลดตัวเงิน (Discounting Bill) คือการที่ธนาคารรับซื้อตั๋วแลกเงิน หรือตั๋วสัญญาใช้เงินที่ยังไม่ถึงกำหนดเวลาชำระเงินจากลูกค้าที่นำมาขายลดให้ ผลประโยชน์ที่ธนาคารได้รับก็คือ ได้หักส่วนลดจากลูกค้าตามอัตราช้อลดที่ธนาคารกลางกำหนด ส่วนลูกค้าแม้จะได้รับเงินน้อยกว่าที่ระบุไว้ในตั๋วเงิน แต่ก็จะได้ประโยชน์ตรงที่ได้รับเงินสดไปใช้ทันที ไม่ต้องรอให้ตั๋วเงินถึงกำหนดเวลาชำระเงิน¹⁰

2.1.1.2.2 การให้บริการเกี่ยวกับสกุลเงินต่างประเทศ

2.1.1.2.2.1 ช้อขายเงินปรีวรรตต่างประเทศ

เป็นการที่ธนาคารทำหน้าที่ช้อขายแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ กล่าวคือเป็นการแรกเปลี่ยนเงินตราของเงินต่างสกุลกัน โดยราคาของเงินตราต่างประเทศสกุลหนึ่งเมื่อเทียบกับอีกสกุลหนึ่ง จะเรียกว่า “อัตราแลกเปลี่ยน” (Foreign Exchange Rates) เช่น อัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทเทียบกับเงินดอลลาร์สหรัฐ หรืออัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทและเงินหยวน เป็นต้น¹¹

2.1.1.2.3 ธุรกิจอื่น ๆ

2.1.1.2.3.1 ธุรกิจที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ตลาดเงินตราต่างประเทศ [Online], 6 เมษายน 2558. แหล่งที่มา <https://www.bot.or.th/Thai/FinancialMarkets/ForeignExchangeMarket/Pages/default.aspx>.

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 “ธุรกิจที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ” หมายความว่า ธุรกิจแพ็คเกจจริง ธุรกิจการให้สินเชื่อ ธุรกิจการให้เช่าแบบลีสซิ่ง และธุรกิจอื่นที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด ได้แก่ ธุรกิจดังต่อไปนี้

ก. การให้เช่าซื้อและให้เช่าซื้อแบบลีสซิ่ง ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 01/2551¹² เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจให้เช่าซื้อและให้เช่าซื้อแบบลีสซิ่ง

ข. แพ็คเกจจริง ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 04/2551¹³ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจแพ็คเกจจริง

ค. การรับซื้อหรือรับโอนลูกหนี้เงินให้กู้ยืม ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 09/2552¹⁴ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนลูกหนี้เงินให้กู้ยืม

2.1.1.2.3.2 ธุรกิจที่ได้รับอนุญาตอื่น ๆ

ก. อนุพันธ์ทางการเงิน

(1) ธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 07/2551¹⁵ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้า

(2) การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 08/2551¹⁶ เรื่อง การอนุญาตให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

(3) การลงทุนในตราสาร Collateralized Debt Obligation ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 09/2551¹⁷ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ลงทุนในตราสาร Collateralized Debt Obligation

¹² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 1, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

¹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 38, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126, ตอนพิเศษ 75 ง, หน้า 86, 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2552.

¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 40, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 48, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 54, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

(4) การทำธุรกรรม Credit Derivatives ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 10/2551¹⁸ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ทำธุรกรรม Credit Derivatives

(5) การทำธุรกรรมอนุพันธ์ที่อ้างอิงตัวแปรด้านตลาด ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 12/2551¹⁹ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ทำธุรกรรมอนุพันธ์ที่อ้างอิงตัวแปรด้านตลาด

(6) การทำธุรกรรมเงินฝากหรือเงินกู้ยืมที่มีอนุพันธ์แฝง ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 13/2551²⁰ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ทำธุรกรรมเงินฝากหรือเงินกู้ยืมที่มีอนุพันธ์แฝง และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 2/2553²¹ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ ทำธุรกรรมเงินฝากหรือเงินกู้ยืมที่มีอนุพันธ์ด้านเงินเพื่อแฝง

ข. ธุรกิจหลักทรัพย์ ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 2/2556²² เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์

ค. ธุรกิจประกันภัย ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 17/2551²³ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจประกันภัย

ง. ธุรกิจการให้บริการด้านงานสนับสนุนและบริการอื่น ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 8/2552²⁴ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ให้บริการด้านงานสนับสนุนและบริการอื่น

จ. ธุรกิจบริการทางการเงินอื่น ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ดังต่อไปนี้

- ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 20/2551²⁵ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบกิจการการให้บริการทางการเงินตามหลักชาริอะฮ์ (Shariah Banking Services)

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 95, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 102, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 115, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

²¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127, ตอนพิเศษ 40 ง, หน้า 80, 30 มีนาคม พ.ศ. 2553.

²² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130, ตอนพิเศษ 35 ง, หน้า 12, 18 มีนาคม พ.ศ. 2556.

²³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 151, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

²⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126, ตอนพิเศษ 75 ง, หน้า 80, 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2552.

²⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 174, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

- ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 6/2552²⁶

เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์

- ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 7/2552²⁷

เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนให้บริการรับฝากเงินที่มีเงื่อนไขการเบิกถอนเงินจากบัญชีตามคำสั่งลูกค้า

- ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 22/2552²⁸

เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจกรรมซื้อคืนภาคเอกชน (Private Repo)²⁹

- ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 24/2551³⁰

เรื่อง การอนุญาตให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจการนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้เช่า

- ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 2/2552³¹

เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์เป็นตัวแทนรับคำขอและเรียกเก็บเบี้ยประกันภัย หรือค่าบริการการประกันการส่งออกและค้าประกันสินค้าลูกค้า

ฉ. การธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ ตามประกาศธนาคารแห่ง

ประเทศไทย ที่ สนส. 26/2551³² เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ให้บริการการเงินทางอิเล็กทรอนิกส์

2.1.2 บริษัทเงินทุน

2.1.2.1 การจัดตั้งบริษัทเงินทุน

ก. ต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัดเท่านั้น โดยได้รับ

ใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย และ³³

²⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126, ตอนพิเศษ 75 ง, หน้า 67, 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2552.

²⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126, ตอนพิเศษ 75 ง, หน้า 74, 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2552.

²⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126, ตอนพิเศษ 75 ง, หน้า 8, 29 ธันวาคม พ.ศ. 2552.

²⁹ REPO คือ ธุรกิจกรรมซื้อคืนหรือการประกอบธุรกิจซื้อหรือขายคืนหลักทรัพย์ โดยมีตราสารหนี้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน และมีสัญญาซื้อหรือขายคืน ซึ่ง Private Repo เป็นการทำธุรกรรมระหว่างภาคเอกชนด้วยการเอง.

³⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 200, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

³¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126, ตอนพิเศษ 31 ง, หน้า 57, 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552.

³² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 128 ง, หน้า 1, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

³³ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551.

ข. การยื่นคำขอจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเงินทุน ต้องได้รับความเห็นชอบในการจัดตั้งจากรัฐมนตรีก่อน³⁴

ค. ต้องมีจำนวนหุ้นที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยถืออยู่ไม่ต่ำกว่าร้อยละสิบห้าของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และต้องมีกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด เว้นแต่ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นสมควร อาจอนุญาตให้บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละสิบเก้าของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้มีกรรมการที่เป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยได้เกินกว่าหนึ่งในสี่แต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และในกรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะการดำเนินการหรือเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงิน หรือเพื่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจผ่อนผันให้มีจำนวนหุ้นหรือกรรมการแตกต่างไปจากที่กำหนด³⁵

ง. ต้องดำรงเงินกองทุนทั้งสิ้นเมื่อสิ้นวันหนึ่ง ๆ เป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์เสี่ยงทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.0 โดยมีเงื่อนไขว่าเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต้องเป็นอัตราส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละสี่ของสินทรัพย์เสี่ยงทั้งสิ้น ทั้งนี้เงินกองทุนชั้นที่ 2 ต้องมีจำนวนสูงสุดไม่เกินเงินกองทุนชั้นที่ 1³⁶

จ. ต้องดำรงอัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องต่อยอดรวมเงินรับฝาก เงินกู้ยืม และเงินรับจากประชาชนทุกประเภท โดยต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเฉลี่ยแล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6³⁷

2.1.2.2 ขอบเขตการทำธุรกิจบริษัทเงินทุน

จากความหมายของ “ธุรกิจเงินทุน” จะเห็นว่า บริษัทเงินทุนมีลักษณะการประกอบธุรกิจคล้ายคลึงกับธุรกิจธนาคารพาณิชย์ คือสามารถรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ แต่จะไม่สามารถรับฝากเงินหรือรับเงินไว้ในบัญชีที่จะเบิกถอนโดยใช้เช็ค กล่าวคือ บริษัทเงินทุนจะไม่สามารถให้บริการบัญชีกระแสรายวันที่สามารถเบิกจ่ายโดยใช้เช็คได้ อย่างไรก็ตามบริษัทเงินทุนจะไม่ออกสมุดคู่มือฝากเหมือนธุรกิจธนาคารพาณิชย์ แต่จะออกตั๋วสัญญาใช้เงินให้แก่ผู้ฝาก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้ให้กู้ยืม โดยกำหนดระยะเวลาในการชำระคืนเอาไว้ เช่น เมื่อทวงถาม หรือเมื่อครบกำหนด 1 ปี หรือเมื่อครบกำหนด 3 ปี

³⁴ มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551.

³⁵ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551.

³⁶ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 68/2551 เรื่อง องค์ประกอบของเงินกองทุนและหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนสำหรับบริษัทเงินทุน.

³⁷ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 40/2551 เรื่อง การกำหนดให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง.

เป็นต้น โดยบริษัทเงินทุนจะนำเงินไปใช้ประโยชน์โดยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง เช่น การให้สินเชื่อ หรือซื้อ ขายตัวแลกเปลี่ยนหรือตราสารเปลี่ยนมือ เป็นต้น กล่าวคือบริษัทเงินทุนสามารถทำธุรกิจได้ดังนี้

2.1.2.2.1 การให้สินเชื่อและธุรกรรมคล้ายการให้สินเชื่อ

ก. การให้สินเชื่อ

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4

“การให้สินเชื่อ” หมายความว่า การให้กู้ยืมเงิน หรือซื้อ ชื้อลด รับช่วงซื้อลดตัวเงินเป็นเจ้าหนี้ เนื่องจากได้จ่ายหรือสั่งให้จ่ายเงินเพื่อประโยชน์ของผู้เคยค้า หรือเป็นเจ้าหนี้เนื่องจากได้จ่ายเงินตาม ภาระผูกพันตามเลืตเตอร์ออฟเครดิตหรือภาระผูกพันอื่น

ข. ธุรกรรมคล้ายการให้สินเชื่อ

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4

“ธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ” หมายความว่า ธุรกรรมแฟ็กเตอร์ิง ธุรกรรมการให้เช่าซื้อ ธุรกรรมการให้เช่าแบบลีสซิง และธุรกรรมอื่นที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด ได้แก่ ธุรกรรมดังต่อไปนี้

(1) การให้เช่าซื้อและให้เช่าซื้อแบบลีสซิง ตามประกาศ ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส.02/2551³⁸ เรื่อง การอนุญาตให้บริษัทเงินทุนให้เช่าซื้อ สหกรณ์ทรัพย์และการรับโอนซึ่งสิทธิเรียกร้องที่เกิดจากการจำหน่ายสินค้าในกิจการเงินทุนเพื่อการ จำหน่ายและการบริโภค และตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 03/2551³⁹ เรื่อง หลักเกณฑ์ ในการประกอบธุรกิจให้เช่าซื้อสหกรณ์ทรัพย์ของบริษัทเงินทุนประเภทกิจการเงินทุน เพื่อการเคหะและของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

(2) การรับซื้อหรือรับโอนลูกหนี้เงินให้กู้ยืม ตามประกาศ ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส.06/2551⁴⁰ เรื่อง การอนุญาตให้บริษัทประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับ โอนลูกหนี้เงินให้กู้ยืม

2.1.2.2.2 ธุรกรรมในธุรกิจการเงิน

ก. อนุพันธ์ทางการเงิน

³⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 12, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

³⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 17, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁴⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 37, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

(1) การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 08/2551⁴¹ เรื่อง การอนุญาตให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

(2) การทำธุรกรรม Credit Derivatives ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 11/2551⁴² เรื่อง การอนุญาตให้บริษัทเงินทุนทำธุรกรรม Credit Derivatives

ข. ธุรกิจหลักทรัพย์ ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 16/2551⁴³ เรื่อง การอนุญาตให้บริษัทเงินทุนประกอบที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์

ค. ธุรกิจการให้บริการด้านงานสนับสนุนและบริการอื่น ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 19/2551⁴⁴ เรื่อง การอนุญาตให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ให้บริการด้านงานสนับสนุนและบริการอื่น

ง. ธุรกิจบริการทางการเงินอื่น ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ดังต่อไปนี้

(1) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 7/2552⁴⁵ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนให้บริการรับฝากเงินที่มีเงื่อนไขการเบิกถอนเงินจากบัญชีตามคำสั่งลูกค้า

(2) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 23/2551⁴⁶ เรื่อง การอนุญาตให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ประกอบธุรกรรมซื้อคืนภาคเอกชน (Private Repo)

(3) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 24/2551⁴⁷ เรื่อง การอนุญาตให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจการนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้เช่า

⁴¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 48, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁴² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 94, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁴³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 147, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁴⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 165, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁴⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126, ตอนพิเศษ 64 ง, หน้า 28, 30 เมษายน พ.ศ. 2552.

⁴⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 192, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁴⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 200, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

2.1.2.2.3 การธนาคารอิเล็กทรอนิกส์

ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 27/2551⁴⁸ เรื่อง การอนุญาตให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ให้บริการการเงินทางอิเล็กทรอนิกส์

ในปัจจุบันประเทศไทยมีบริษัทเงินทุนจำนวนทั้งสิ้น 3 แห่ง คือ

ก. บริษัทเงินทุน สินอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน) มีบริการและผลิตภัณฑ์ ได้แก่ บริการด้านตลาดการเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน สินเชื่อเช่าซื้อรถจักรยานยนต์ สินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์ บริการซื้อขายหน่วยลงทุน

ข. บริษัทเงินทุนกรุงเทพธนธร จำกัด (มหาชน) มีบริการและผลิตภัณฑ์ ได้แก่

(1) บริการรับฝากเงินในรูปตัวสัญญาใช้เงินแก่บุคคลทั่วไป นิติบุคคล มูลนิธิ สมาคม ที่มีเงินหมุนเวียนเหลือใช้ชั่วคราว ในวงเงินตั้งแต่ 10,000 บาทขึ้นไป

(2) บริการให้สินเชื่อเพื่อการพาณิชย์แก่บริษัทและห้างร้านทั่วไป และดำเนินการทางด้าน การวิเคราะห์ และการวางแผนโครงสร้างทางการเงินตลอดจนการรับหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการเงินเพื่อระดมทุนโดยการจัดจำหน่ายหุ้นหรือตราสารหนี้หรือหลักทรัพย์อื่น ๆ ให้แก่กิจการ รวมทั้งการรับเป็นผู้จัดหาเงินกู้หรือผู้ให้กู้ยืมโดยตรง หรือเป็นผู้ให้กู้ยืมร่วมกับสถาบันการเงินอื่นตามแผนโครงสร้างทางการเงินที่ บริษัทเป็นผู้จัดทำขึ้น

(3) บริการเป็นที่ปรึกษาทางการเงินให้กับบริษัทมหาชน จำกัด หรือบริษัทจำกัดที่มีความประสงค์จะระดมทุนในตลาดแรก โดยการเสนอขายหุ้นหรือตราสารหนี้หรือหลักทรัพย์อื่น ๆ ให้กับประชาชนทั่วไป หรือให้กับผู้ลงทุนเฉพาะตามคำจำกัดความของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และการเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การให้บริการครอบคลุมตั้งแต่ศึกษาโครงสร้างทางธุรกิจและการเงินแก่ลูกค้า ให้คำแนะนำถึงวิธีการระดมทุนที่เหมาะสม การกำหนดราคาและวิธีการจำหน่าย นอกจากนี้ บริษัทยังสามารถให้บริการเป็นที่ปรึกษาทางการเงินให้แก่บริษัทมหาชนและบริษัทจำกัด ในการเข้าซื้อหรือเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ การเพิกถอนหลักทรัพย์ออกจากการเป็นหลักทรัพย์จดทะเบียนและรายการต่าง ๆ ที่ต้องมีที่ปรึกษาทางการเงินในการให้ความเห็นตามประกาศตลาดหลักทรัพย์และ/หรือตามประกาศของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์และ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(4) บริการเป็นผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้

(5) การบริหารเงินและการลงทุนในหลักทรัพย์

⁴⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 128 ง, หน้า 7, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

(6) ดำเนินธุรกิจหลักทรัพย์โดยบริษัทหลักทรัพย์ บีพีที จำกัด

(มหาชน)

ค. บริษัทเงินทุน แอ็ดวานซ์ จำกัด (มหาชน) มีบริการและผลิตภัณฑ์ ได้แก่

(1) บริการเงินฝาก โดยการรับฝากเงินจากบุคคลธรรมดา นิติบุคคลและสถาบันการเงินในรูปของบัตรเงินฝาก

(2) บริการสินเชื่อ ได้แก่ สินเชื่อเพื่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สินเชื่อเพื่อการพาณิชย์และอุตสาหกรรม สินเชื่อเพื่อธุรกิจบริการ สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อเพื่อบุคคลที่มีหลักประกัน

(3) บริการจัดโครงสร้างทางการเงิน โดยให้บริการเป็นที่ปรึกษาทางการเงินและจัดหาแหล่งเงินทุนทั้งในและต่างประเทศ

2.1.3 บริษัทเครดิตฟองซิเอร์

2.1.3.1 การจัดตั้งบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

ก. ต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัดเท่านั้น โดยได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย⁴⁹ และ

ข. การยื่นคำขอจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ต้องได้รับความเห็นชอบในการจัดตั้งจากรัฐมนตรี⁵⁰ ก่อน

ค. ต้องมีจำนวนหุ้นที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยถืออยู่ไม่ต่ำกว่าร้อยละสี่สิบห้าของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และต้องมีกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด เว้นแต่ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นสมควร อาจอนุญาตให้บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละสี่สิบเก้าของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้มีกรรมการที่เป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยได้เกินกว่าหนึ่งในสี่แต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และในกรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะการดำเนินการหรือเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงิน หรือเพื่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจผ่อนผันให้มีจำนวนหุ้นหรือกรรมการแตกต่างไปจากที่กำหนด⁵¹

⁴⁹ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551.

⁵⁰ มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551.

⁵¹ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551.

ง. ต้องดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เท่ากับร้อยละ 6.0 องค์ประกอบของเงินกองทุน และรายการหักจากเงินกองทุน และสินทรัพย์ที่ต้องดำรงเงินกองทุน⁵²

จ. ต้องดำรงอัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องต่อยอดรวมเงินรับฝาก เงินกู้ยืม และเงินรับจากประชาชนทุกประเภทโดยต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเฉลี่ยแล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5⁵³

2.1.3.2 ขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

จากความหมายของคำว่า “ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์” ข้างต้นจะเห็นว่าธุรกิจดังกล่าวสามารถประกอบธุรกิจได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การให้กู้ยืมเงินโดยวิธีรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ และการรับซื้ออสังหาริมทรัพย์โดยวิธีขายฝาก โดยบริษัทเครดิตฟองซิเอร์นั้น เป็นกิจการที่ให้ประชาชนกู้เงินโดยมีบ้านหรือที่ดินจำนองเป็นประกันและมีเงื่อนไขใช้เงินคืนเป็นงวดเดียวหรือหลายงวดในระยะสั้นหรือระยะยาวตามที่กำหนดไว้ นอกจากนั้นบริษัทสามารถรับฝากเงินได้เพียงในรูปตัวสัญญาใช้เงินเท่านั้น และระยะเวลาตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป ด้วยจำนวนเงินไม่ต่ำกว่า 1,000 บาท เท่านั้น โดยไม่สามารถไถ่ถอนได้ก่อนกำหนด ทำให้ธุรกรรมทางการเงินมีขอบเขตที่จำกัด มีความหลากหลายน้อยกว่าธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน อย่างไรก็ตามบทบาทที่สำคัญของธุรกิจประเภทนี้ต่อประชาชนคือ

ก. การจัดหาเงินทุนหรือระดมเงินออมโดยการกู้ยืมจากประชาชน แล้วนำเงินที่ได้รับมาไปลงทุนหาผลประโยชน์ต่อไป

ข. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชน ตลอดจนคำแนะนำปรึกษา และควบคุมการจัดการเกี่ยวกับโครงการพัฒนาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ

ค. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินระยะยาวแก่ผู้ประสงค์จะซื้อที่ดินและบ้านเพื่อที่อยู่อาศัย หรือที่ดินและโรงงานเพื่อการอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม

ง. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินและให้คำแนะนำปรึกษาแก่โครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเทคนิคการสร้างบ้านที่เหมาะสมกับความเป็นอยู่ ตลอดจนการพัฒนาวัสดุก่อสร้างที่ทนทานและมีราคาถูก

อย่างไรก็ตามธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศกำหนดขอบเขตการประกอบธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ไว้ดังนี้

2.1.3.2.1 ธุรกรรมคล้ายการให้สินเชื่อ

⁵² ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 53/2551 เรื่อง การดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์สำหรับบริษัทเครดิตฟองซิเอร์.

⁵³ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 40/2551 เรื่อง การกำหนดให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง.

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 “ธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ” หมายความว่า ธุรกรรมแฟ็กเตอร์ริง ธุรกรรมการให้เข้าซื้อ ธุรกรรมการให้เช่าแบบลีสซิ่ง และธุรกรรมอื่นที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด ซึ่งได้แก่ ธุรกรรมการให้เข้าซื้อและให้เข้าซื้อแบบลีสซิ่ง ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 03/2551⁵⁴ เรื่อง หลักเกณฑ์ ในการประกอบธุรกิจให้เข้าซื้อ อสังหาริมทรัพย์ของบริษัทเงินทุนประเภทกิจการเงินทุนเพื่อการเคหะและของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

2.1.3.2.2 ธุรกรรมในธุรกิจการเงิน

ก. อนุพันธ์ทางการเงิน

(1) การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 08/2551⁵⁵ เรื่อง การอนุญาตให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

ข. ธุรกิจการให้บริการด้านงานสนับสนุนและบริการอื่น ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 19/2551⁵⁶ เรื่อง การอนุญาตให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ให้บริการด้านงานสนับสนุนและบริการอื่น

ค. ธุรกิจบริการทางการเงินอื่น ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ดังต่อไปนี้

(1) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 23/2551⁵⁷ เรื่อง การอนุญาตให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ประกอบธุรกรรมซื้อคืน ภาคเอกชน (Private Repo)

(2) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 24/2551⁵⁸ เรื่อง การอนุญาตให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจการนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้เช่า

(3) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 25/2551⁵⁹ เรื่อง การอนุญาตให้บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ให้กู้ยืมเงินโดยวิธีรับจำนำตัวสัญญาใช้เงินและให้กู้ยืมเงินโดยไม่รับจำนองอสังหาริมทรัพย์ในกรณีอื่น

2.1.3.2.3 การธนาคารอิเล็กทรอนิกส์

⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 17, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁵⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 48, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁵⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 165, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁵⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 192, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁵⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 200, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁵⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 127 ง, หน้า 204, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 27/2551⁶⁰ เรื่อง การอนุญาตให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ให้บริการการเงินทางอิเล็กทรอนิกส์

ในปัจจุบันประเทศไทยมีบริษัทเครดิตฟองซิเอร์อยู่ 3 แห่ง คือ

ก. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ลินน์ ฟิลลิปส์ มอร์ทเกจ จำกัด ซึ่งดำเนินธุรกิจ โดยการให้บริการด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) บริการด้านสินเชื่อ มี 2 รูปแบบ คือ สินเชื่อซื้อบ้านเพื่ออยู่อาศัย ทั้งใหม่และเก่าหรือปลูกสร้างบ้านบนที่ดินของตนเอง และสินเชื่อเพื่อการพาณิชย์หรือการสนับสนุนให้ผู้ประกอบการสามารถขยายธุรกิจได้อย่างต่อเนื่อง

(2) บริการด้านเงินฝากประจำ โดยเป็นการรับฝากเงินโดยใช้ใบรับฝากเงิน (Deposit Receipt)

(3) บริการด้านเงินฝากแบบต่อเนื่อง โดยเป็นการรับฝากเงินโดยใช้ใบรับฝากเงิน (Deposit Receipt)

ข. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ สหวิริยา จำกัด ซึ่งดำเนินธุรกิจโดยการให้บริการด้านสินเชื่อ ในรูปแบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยและสินเชื่อเพื่อการศึกษา

ค. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เอเชีย จำกัด ซึ่งดำเนินธุรกิจโดยการให้บริการด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) บริการด้านสินเชื่อ ในรูปแบบสินเชื่อเพื่อธุรกิจและสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย โดยมีอสังหาริมทรัพย์จำนองเป็นประกัน

(2) บริการด้านการออม โดยการรับฝากเงินในรูปของใบรับฝากเงิน

(3) บริการด้านการฝากเงินในรูปของตั๋วสัญญาใช้เงิน

2.1.4 การควบคุมดูแลสถาบันการเงิน

การควบคุมดูแลธุรกิจสถาบันการเงินจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา 8 โดยมีสาระสำคัญคือ ให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการควบคุมดูแลธุรกิจสถาบันการเงินได้

2.1.4.1 วัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลสถาบันการเงิน

อย่างไรก็ตามธนาคารแห่งประเทศไทยอาศัยอำนาจของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 โดยสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแล ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์

⁶⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนพิเศษ 128 ง, หน้า 7, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

ไทย ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ สาขาของธนาคารต่างประเทศ สำนักงานผู้แทนธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทบริหารสินทรัพย์และผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non-bank) บางประเภท ซึ่งการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้ามาควบคุมดูแลธุรกิจสถาบันการเงินในหลายด้านก็เนื่องมาจากธุรกิจสถาบันการเงินล้วนแล้วแต่อาจจะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศได้ กล่าวคือธนาคารแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ในการเข้ามาควบคุมดูแลธุรกิจสถาบันการเงินดังนี้⁶¹

(1) ดูแลให้สถาบันการเงินมีความมั่นคง มีความระมัดระวังและมีระบบบริหารความเสี่ยงที่ดี โดยมีเงินกองทุนที่มีคุณภาพและเพียงพอตามมาตรฐานสากลสำหรับรองรับความเสี่ยงหรือความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ และมีหลักเกณฑ์ให้สถาบันการเงินปฏิบัติในการบริหารความเสี่ยงด้านเครดิต ด้านสภาพคล่อง ด้านปฏิบัติการ ด้านตลาด และปฏิบัติตามมาตรฐานบัญชี รวมถึงการใช้เกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม (Consolidated Supervision) ที่สอดคล้องกับ Risk Profile ของสถาบันการเงิน

(2) ส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีประสิทธิภาพ มีการแข่งขันในระดับที่เหมาะสม และระวังไม่ให้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลเป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการทางธุรกิจ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน การให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และการกำกับขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน เป็นต้น

(3) ดูแลให้สถาบันการเงินมีธรรมาภิบาลที่ดี ดูแลให้กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานของสถาบันการเงินทำหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยมุ่งเน้นเรื่อง บทบาท และหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ โครงสร้างของคณะกรรมการ การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูล และความโปร่งใส

(4) ดูแลให้สถาบันการเงินมีความเป็นธรรมต่อลูกค้าและประชาชน และมีการเปิดเผยข้อมูลที่เพียงพอ โดยมีเกณฑ์ด้าน Market Conduct ในการกำกับดูแลการทำธุรกิจของสถาบันการเงิน ทั้งที่เป็นธุรกิจการเงินและการทำธุรกิจ Cross Selling เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน และส่งเสริมให้สถาบันการเงินให้บริการทางการเงินอย่างทั่วถึงและมีความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นให้มีการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้บริการทางการเงินใน 4 เรื่อง ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง สิทธิที่จะเลือกซื้อผลิตภัณฑ์และบริการ

⁶¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, **หลักการกำกับดูแลสถาบันการเงิน** [Online], 6 เมษายน 2558. แหล่งที่มา https://www.bot.or.th/Thai/BOTStoryTelling/Pages/FinancialInstitutions_StoryTelling_AcademicAndStudent.aspx.

ทางการเงินได้อย่างอิสระ สิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณา ค่าชดเชยหากเกิดความเสียหาย

(5) กำกับสถาบันการเงินเพื่อดูแลระบบเศรษฐกิจ (Macro Prudential) โดยใช้เกณฑ์การกำกับสถาบันการเงินเป็นเครื่องมือในการดูแลความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น การออกเกณฑ์กำกับบัตรเครดิต โดยกำหนดรายได้ขั้นต่ำของผู้ถือบัตรเครดิตเงินสินเชื่อ และจำนวนเงินขั้นต่ำในการผ่อนชำระ เป็นต้น เพื่อดูแลการก่อหนี้ภาคครัวเรือน⁶²

2.1.4.2 การควบคุมดูแลสถาบันการเงินกับการคุ้มครองเงินฝาก

การคุ้มครองเงินฝากมาจากแนวคิดที่ว่า เมื่อฝากเงินกับธนาคาร หากธนาคารนั้นประสบปัญหาล้มละลาย โฉนดเพิกถอนใบอนุญาต หรือปิดกิจการ จะเกิดอะไรขึ้นกับเงินฝากนั้น ผู้ฝากจะได้รับคืนหรือไม่ จึงทำให้มีสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ ซึ่งโดยหลักการแล้วผู้ฝากจะมีสถานะเป็นเจ้าของธนาคาร ดังนั้นไม่ว่าธนาคารจะมีปัญหา หรือไม่มีปัญหากก็ตาม ผู้ฝากที่อยู่ในฐานะเจ้าหนี้ก็ย่อมที่จะมีสิทธิเรียกเก็บเงินฝากนั้นคืนอยู่แล้ว⁶³

อย่างไรก็ดีการคุ้มครองเงินฝากนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นการคุ้มครองเงินฝากให้แก่ผู้ฝากเงินกับสถาบันการเงินที่อยู่ในระบบ ให้ได้รับเงินคืนโดยเร็วที่สุด ในกรณีที่สถาบันการเงินถูกสั่งปิดกิจการ และเพื่อให้สถาบันการเงินบริหารเงินด้วยความระมัดระวัง โปร่งใสและแข่งขันกันในเชิงคุณภาพ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ฝาก เป็นการสร้างวินัยทางการเงินและความเข้มแข็งของสถาบันการเงินโดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้⁶⁴

- (1) คุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน
- (2) เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน
- (3) ดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจ

สถาบันการเงินและชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

2.2 ธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (NON-bank)

2.2.1 การจัดตั้งธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน⁶⁵

⁶² เรื่องเดียวกัน, 26.

⁶³ สถาบันคุ้มครองเงินฝาก, ระบบคุ้มครองเงินฝากของไทยและมาตรฐานสากล [Online], 11 กันยายน 2558. แหล่งที่มา http://www.dpa.or.th/ewt_news.php?nid=363.

⁶⁴ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551.

⁶⁵ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 (เรื่อง การให้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ).

1) ผู้ประกอบธุรกิจต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี โดยการยื่นคำขอรับอนุญาตให้ยื่นผ่านธนาคารแห่งประเทศไทยตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานที่ระบุไว้ในแบบดังกล่าว ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) สำเนาใบสำคัญแสดงการจดทะเบียน
- (2) สำเนาหนังสือบริคณห์สนธิ
- (3) สำเนาข้อบังคับ
- (4) สำเนาทะเบียนผู้ถือหุ้น

นอกจากนี้ ให้แจ้งชื่อ ประวัติการทำงาน และคุณสมบัติของกรรมการและ ผู้สอบบัญชี พร้อมทั้งสำนักงานสาขาและสถานที่ตั้งของสำนักงานสาขา ถ้ามี

2) ผู้ประกอบธุรกิจต้องมีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท

2.2.2 ประเภทของธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน⁶⁶

ประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา ธุรกิจ Non - bank ได้เข้ามามีบทบาทในการเป็นแหล่งเงินทุนให้กับภาคธุรกิจและประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจทำให้ธนาคารประสบปัญหาหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ จึงไม่มีการปล่อยสินเชื่อแก่ธุรกิจ ดังนั้น ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงมองหาแหล่งเงินทุนอื่น จึงทำให้ธุรกิจ Non - bank เป็นที่รู้จักมากขึ้น นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ธุรกิจการให้สินเชื่อส่วนบุคคล โดยเฉพาะบัตรเครดิตมีการพัฒนาเติบโตไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ตลาดสินเชื่อของไทยมีการแข่งขันกันอย่างคึกคัก โดยในขณะนี้จะได้กล่าวถึงธุรกิจ Non - bank จำนวน 6 ประเภทที่มีความสำคัญ เนื่องจากมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของไทย คือ ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล ธุรกิจบัตรเครดิต ธุรกิจบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์ ธุรกิจการให้เช่าแบบลีสซิ่ง ธุรกิจการให้เช่าซื้อ และธุรกิจแฟคเตอริง เนื่องจากแนวทางการพัฒนาและระบบกำกับดูแลยังไม่ชัดเจน ขณะที่ธุรกิจมีการเติบโตค่อนข้างรวดเร็ว มีมูลค่าสูงและมีศักยภาพที่จะเป็นแหล่งเงินทุนที่เป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายเพื่อควบคุมดูแลการขยายตัวของสินเชื่อที่เหมาะสมในภาวะการณ์ต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ ได้แก่⁶⁷

2.2.2.1 ธุรกิจบัตรเครดิต

⁶⁶ อรรถวิชัย สุวรรณภักดี, **แนวทางและรูปแบบของกฎหมายเพื่อการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank)** (การค้นคว้าอิสระประกาศนียบัตรชั้นสูง หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง สถาบันพระปกเกล้า, 2551), 12 - 14.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, 28.

ธุรกิจบัตรเครดิตเป็นแหล่งสินเชื่อระยะสั้นเพื่อการบริโภคของผู้มีรายได้อ่อนถึงปานกลางขึ้นไป ซึ่งปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดผู้ใช้บริการบัตรเครดิตจะต้องมีรายได้ขั้นต่ำ 15,000 บาท ธุรกิจบัตรเครดิตช่วยให้ความจำเป็นในการใช้เงินสดและต้นทุนในระบบการชำระเงินลดลง จึงควรมีการสนับสนุนให้ธุรกิจบัตรเครดิตขยายตัวมากขึ้น และเนื่องจากภาวะการเงินปัจจุบันที่มีสภาพคล่องส่วนเกินในระบบการเงินอยู่ในระดับค่อนข้างสูงที่ประมาณ 5 แสนล้านบาท สินเชื่อในลักษณะนี้จึงสามารถได้รับการสนับสนุนให้มีการเติบโตในอัตราที่สูงได้ เพื่อใช้ประโยชน์จากสภาพคล่องส่วนเกินในระบบการเงินที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม สินเชื่อบัตรเครดิตอาจมีผลกระทบต่อระดับหนี้ภาคครัวเรือนและระดับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loan: NPL) หากไม่ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม ดังนั้น ในการรับมือกับปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องมี การพัฒนาศูนย์ข้อมูลเครดิต (Credit Bureau) ให้มีความสมบูรณ์ของข้อมูลและพร้อมให้บริการข้อมูลสินเชื่ออย่างถูกต้องและครอบคลุม ซึ่งจะช่วยให้สถาบันการเงินที่ให้บริการสินเชื่อสามารถลดความเสี่ยงที่สินเชื่อจะกลายเป็น NPL และขยายการปล่อยสินเชื่อได้อย่างเหมาะสม และเมื่อข้อมูลสินเชื่อมีความสมบูรณ์ จะเป็นการสนับสนุนการทำ Credit Scoring (ประเมินความเสี่ยงของผู้บริโภค) ของสถาบันการเงิน ซึ่งจะช่วยให้ลูกหนี้ที่มีวินัยในการชำระหนี้มีต้นทุนทางการเงินในอัตราที่ต่ำกว่าลูกหนี้ที่มีประวัติการผิดนัดชำระหนี้

2.2.2.2 ธุรกิจบริษัทบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์

เป็นธุรกิจที่ผู้ประกอบการออกบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์ให้แก่ผู้บริโภคตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ผู้ประกอบการบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์กำหนด เพื่อใช้ชำระค่าสินค้า ค่าบริการ หรือค่าอื่นใดแทนการชำระด้วยเงินสดโดยผู้บริโภค ได้มีการชำระค่าสินค้า ค่าบริการ หรือค่าอื่นใดไว้ล่วงหน้า และมูลค่าเงินที่ชำระล่วงหน้าถูกบันทึกในบัตร

2.2.2.3 ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล

ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลเป็นแหล่งสินเชื่อระยะสั้นสำหรับผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง เพื่อนำไปใช้ในการอุปโภคบริโภค โดยไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกันในการขอสินเชื่อ ธุรกิจนี้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อย สามารถกู้ยืมเงินในระบบได้แทนที่จะต้องออกไปกู้เงินนอกระบบที่มีการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงและมีพฤติกรรมการทวงหนี้ที่อาจใช้ความรุนแรง ดังนั้น ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลจึงควรได้รับการพัฒนาโดยการควบคุมที่มุ่งเน้นให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยการออกกฎเกณฑ์ควบคุมมาตรฐานในการประเมินความเสี่ยง (Credit Scoring) ของผู้ใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล ซึ่งจะเหมาะสมกว่าการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย เพราะจะทำให้ผู้ที่มีรายได้น้อยได้รับผลกระทบ ถูกผลักจากสินเชื่อในระบบไปสู่การกู้เงินนอกระบบ หรืออาจใช้วิธีกำหนดให้มีหลายเพดานอัตราดอกเบี้ยตามความเสี่ยงของผู้ขอใช้บริการหรือตามขนาดของเงินที่ขอสินเชื่อ และในระยะยาวควรทำให้ผู้บริโภคมีวินัยทางการเงิน โดยใช้ศูนย์ข้อมูลเครดิต (Credit Bureau) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเก็บข้อมูลพฤติกรรม

การชำระหนี้และข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็นของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถประเมินต้นทุน จากความเสี่ยงของลูกค้านั้นได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ผู้ให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลต้อง มีความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลแก่ลูกค้า เช่น มีการแจ้งอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงซึ่งได้รวมดอกเบี้ย และค่าธรรมเนียมให้ลูกค้าทราบด้วย และควรมีการกำหนดบทลงโทษที่เข้มงวดสำหรับผู้ประกอบการ ที่เอาเปรียบผู้บริโภค

2.3.2.4 ธุรกิจการให้เช่าแบบลีสซิ่ง

ธุรกิจการให้เช่าแบบลีสซิ่ง คือ การให้เช่าทรัพย์สินที่มีอยู่แล้วของผู้ให้เช่า หรือที่ผู้ให้เช่าจัดหามาให้ตามความประสงค์ของผู้เช่า โดยผู้เช่ามีวัตถุประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์จาก ทรัพย์สินนั้น เพื่อประกอบธุรกิจ ทั้งนี้ ผู้ให้เช่าจะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ในขณะที่ผู้เช่ามี สิทธิในการใช้ทรัพย์สินตามระยะเวลาและด้วยวิธีการชำระค่าเช่าตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาลีสซิ่ง โดย เมื่อสิ้นสุดสัญญาลีสซิ่ง ผู้เช่ามีสิทธิเลือกที่จะซื้อทรัพย์สินที่เช่าหรือส่งคืนทรัพย์สินนั้นแก่ผู้ให้เช่าก็ได้ ปัจจุบันธุรกิจการให้เช่าแบบลีสซิ่งในประเทศไทยมีการขยายตัวไม่สูงมากและมีบทบาทน้อยในการ พัฒนาภาคอุตสาหกรรมของประเทศซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากธุรกรรมลีสซิ่งที่ยังไม่เป็นที่รู้จักในวง กว้าง และไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับธุรกิจ ลีสซิ่งจึงต้องอาศัยกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความ ชัดแย้งกันในบางข้อ อีกทั้งเกณฑ์การกำกับดูแลผู้ประกอบการแต่ละกลุ่มที่ประกอบธุรกิจลีสซิ่งยังไม่ เป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ประเทศไทยยังขาดตลาดรองของทรัพย์สินที่ให้เช่าในส่วนของ เครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิตต่าง ๆ ดังนั้น ในการพัฒนาและกำกับดูแลธุรกิจนี้ จึงควรมีการจัดตั้ง สถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้นมาเป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนธุรกิจลีสซิ่งช่วยรัฐในการพัฒนา ธุรกิจลีสซิ่งในภาพรวม รวมทั้งช่วยสร้างมาตรฐานการดำเนินธุรกิจให้มีความชัดเจน ให้คำปรึกษา และ พัฒนาดตลาดรองเครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิต ช่วยสำรวจและจับคู่ความต้องการของทุกฝ่ายที่ เกี่ยวข้องทั้งผู้ประกอบการลีสซิ่ง ผู้ต้องการใช้ทรัพย์สิน และเจ้าของทรัพย์สินให้เข้าประกอบกับควร พิจารณาออกกฎหมายสำหรับธุรกิจลีสซิ่งโดยเฉพาะ เพื่อให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างมีระเบียบ แบบแผน มีความชัดเจนทั้งด้านภาษีและการบัญชี มีมาตรฐานเดียวกัน และลดความยุ่งยากในการ ตีความจากกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และนอกจากนั้นควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะ (Small-Medium Entrepreneurs: SMEs) ทราบถึงประโยชน์ของการเช่าแบบลีสซิ่งใน การเป็นแหล่งทุนและประโยชน์อื่น ๆ เพื่อเป็นส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ของประเทศ

2.2.2.5 ธุรกิจการให้เช่าซื้อ

ธุรกิจการให้เช่าซื้อ คือ การที่เจ้าของทรัพย์สินนำทรัพย์สินออกให้เช่า และ สัญญาว่าจะขายหรือให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นสิทธิแก่ผู้เช่าซื้อ โดยผู้เช่าซื้อจ่ายเงินดาวน์และชำระค่างวด (ราคาทรัพย์สินที่ยังไม่ได้ชำระเฉลี่ยรายงวด + ดอกเบี้ย) ตามจำนวนและระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา

เช่าซื้อ เช่นเดียวกับธุรกิจการให้เช่าแบบลีสซิ่งที่ไม่มีกฎหมายควบคุมดูแลโดยเฉพาะ จึงต้องอาศัยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีการกล่าวถึงลักษณะการดำเนินธุรกิจอย่างกว้าง ๆ ไม่ครอบคลุมการดำเนินธุรกิจให้เช่าซื้อทั้งหมดอีกทั้งกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังมีความขัดแย้งกัน ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจขาดแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน สร้างความสับสนแก่ผู้บริโภค และการคุ้มครองผู้บริโภคทำได้ไม่เต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ เกณฑ์การกำกับดูแลผู้ประกอบการให้เช่าซื้อแต่ละกลุ่มไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น ในการพัฒนาและกำกับดูแลธุรกิจการให้เช่าซื้อ ภาครัฐควรมีการกำหนดหรือจัดตั้งหน่วยงานเจ้าภาพในการกำกับดูแลธุรกิจเช่าซื้อทั้งหมดรวมทั้งบริษัทต่างชาติ เพื่อให้มีกฎเกณฑ์และแนวทางกำกับที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน พร้อมกับออกกฎหมายเฉพาะสำหรับธุรกิจเช่าซื้อ เพื่อเป็นการกำหนดกรอบการดำเนินงานของธุรกิจโดยละเอียดครอบคลุม และไม่เกิดความขัดแย้งกันของกฎหมาย

2.2.2.6 ธุรกิจแฟคเตอริง

ธุรกิจแฟคเตอริงเป็นการรับโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้การค้าจากผู้ผลิตโดยจ่ายเงินสดให้กับผู้ผลิตก่อนที่จะถึงกำหนดรับชำระหนี้จากลูกหนี้ที่ผ่านมาการดำเนินธุรกิจแฟคเตอริงยังประสบปัญหาอยู่บ้างในเรื่องของข้อจำกัดทางกฎหมาย อันเนื่องมาจากในการประกอบธุรกิจแฟคเตอริงนั้น ไม่มีกฎหมายเฉพาะจึงต้องอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งยากในการปรับแก้ให้เหมาะสมกับธุรกิจและขาดความชัดเจนในกลายประเด็น เช่น การตีความสัญญา และการโอนสิทธิ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของแหล่งเงินทุนที่บริษัทแฟคเตอริงบางแห่งมีภาระต้นทุนทางการเงินที่สูงและแปรผันง่ายเนื่องจากเป็นเงินกู้ระยะสั้น 1-3 เดือน ดังนั้น ทางกรมส่งเสริมธุรกิจนี้ได้โดยการผลักดันด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติให้เกิดความชัดเจนในการประกอบธุรกิจมากขึ้น อีกทั้งอาจให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่ธุรกิจแฟคเตอริงที่ต้องการขยายการลงทุนเพื่อเป็นการเพิ่มช่องทางระดมเงินให้กับผู้ผลิต ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีแหล่งเงินทุนเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น

2.2.3 การควบคุมธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (NON-Bank)

กฎหมายที่ใช้กำกับธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (NON-Bank) ได้แก่ ธุรกรรมพาณิชย์และบริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์มีอยู่จำนวนมากและกระจัดกระจาย เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้อง) พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา ฯลฯ ทำให้เป็นปัญหาต่อการใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งด้านผู้ประกอบการและผู้บริโภค⁶⁸

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, 19 – 33.

ดังนั้น เพื่อเป็นการจำกัดขอบเขตการวิจัย ในการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้จะพิจารณาเฉพาะกฎหมายหลัก ๆ ที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจการเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non - bank) ดังนี้

2.2.3.1 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58⁶⁹

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจการเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน คือ ข้อ 5 กรณีที่รัฐมนตรีให้กำหนดให้กิจการดังที่ระบุหรือกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกันเป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ กิจการธนาคาร หากพิจารณาลักษณะ การทำธุรกรรมของการประกอบธุรกิจการเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึง ธุรกิจทางการเงินที่ไม่รับฝากเงิน แต่มีการให้บริการทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นบริการทางการเงินที่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ เช่น ธุรกิจเงินทุนและการให้เช่าแบบลีสซิ่ง ธุรกิจแพคเตอริง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากลักษณะดังกล่าวแล้ว ถือได้ว่าเป็นกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกิจการธนาคาร จึงต้องอยู่ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ กล่าวคือ ผู้ที่ต้องการจะประกอบธุรกิจต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

2.2.3.2 ประกาศกระทรวงการคลัง

โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 5 ข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 14 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน อันเป็นประกาศของคณะปฏิวัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบมาตรา 33 มาตรา 41 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ.2540 บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงออกประกาศกำหนดให้การออกบัตรเครดิต การออกบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์ การให้สินเชื่อส่วนบุคคลอันเป็นกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการ

2.2.3.3 ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย

ประกาศกระทรวงการคลังให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของธุรกิจแต่ละประเภท ดังนี้

(1) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตสำหรับผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตลงวันที่ 4 มีนาคม 2548

(2) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการประกอบธุรกิจบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2547

⁶⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119, ตอนที่ 102 ก, หน้า 66, 8 ตุลาคม พ.ศ. 2545.

(3) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินลงวันที่ 20 มิถุนายน 2548

2.2.3.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้ออกประกาศเพื่อควบคุมสัญญาหลายฉบับโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 35 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ดังนี้

- 1) ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจบัตรเครดิตเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2542
- 2) ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจให้เช่าซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2544

ในการศึกษาสาระสำคัญของธุรกิจทางการเงินแสดงให้เห็นว่าธุรกิจทางการเงินไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงิน ธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ล้วนแต่มีกฎหมายปละหน่วยงานในการควบคุมเพื่อให้การประกอบกิจการอยู่ในขอบเขต อาทิเช่นมีการกำกับประเทศธุรกิจที่สามารถจะกระทำได้ของธุรกิจการเงินแต่ละประเภท ทั้งยังกำหนดวิธีการจัดตั้งบริษัทที่จะประกอบการเกี่ยวกับการเงินอย่างรัดกุมทั้งเรื่องการขออนุญาต การตั้งสำรองเงิน รวมถึงอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุมดูแลในเรื่องต่าง ๆ ด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเครื่องยืนยันอย่างดีว่าประเทศไทยมีระบบการควบคุมดูแลธุรกิจทางการเงินที่รัดกุม รอบคอบ และมีประสิทธิภาพสูงมาก

บทที่ 3

ธุรกิจธนาคารเงา

ในการศึกษาเรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายไทยเพื่อควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงา (Shadow Banking)” ในบทที่ 3 นี้ ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอเนื้อหาออกเป็น 4 หัวข้อดังนี้ 1) ที่มาและความหมายของธนาคารเงา 2) ลักษณะการประกอบธุรกิจของธนาคารเงา 3) ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมธนาคารเงา 4) แนวทางในการควบคุมธนาคารเงาในระดับสากล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ที่มาและความหมายของธนาคารเงา

จากวิกฤต Great Depression ในช่วงทศวรรษที่ 1930 ระบบสถาบันการเงินสหรัฐฯ ได้มีการปรับโครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแลธุรกรรมของสถาบันการเงิน ที่รับฝากเงินจากประชาชน ให้มีความระมัดระวังขึ้น เช่น การจำกัดขอบเขตธุรกรรมของสถาบันการเงินที่รับเงินฝาก (The Glass Steagall Act (1933)¹) และการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย (Regulation Q²) เป็นต้น จึงก่อให้เกิดการพัฒนาในตลาดเงินและการขยายตัวของ การดำเนินธุรกิจสถาบันการเงินในลักษณะ Shadow Banking ซึ่งเป็นตัวกลางทางการเงินด้านการลงทุนที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยระดมทุนในรูปแบบต่าง ๆ ที่ไม่ใช่การรับฝากเงิน³

ในอดีตที่ผ่านมา Shadow Banking นี้ถือว่ามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากเป็นทางเลือกของนักลงทุนในการที่จะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนที่สูงขึ้นกว่าการฝากเงิน และผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้อย่างเพียงพอหรือสามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้ในต้นทุนที่สูงก็สามารถระดมเงินทุนที่ต้องการผ่านตัวกลางในลักษณะที่เป็น Shadow Banking ดังกล่าวได้ ดังนั้น Shadow Banking จึงมีส่วนช่วยส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน

¹ The Glass Steagall Act (1933) เป็นกฎหมายที่จำกัดขอบเขตธุรกรรมของสถาบันการเงิน โดยให้มีการแบ่งแยกธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ (Commercial Banking) และธุรกิจพาณิชย์ (Investment Banking) โดยธุรกิจการธนาคารพาณิชย์จะเน้นการให้บริการขั้นพื้นฐาน เช่น รับฝากเงินและให้สินเชื่อ แต่ไม่สามารถทำธุรกรรมทางการเงินที่มีความซับซ้อนมากขึ้น เช่น การลงทุนในสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ เป็นต้น.

² Regulation Q เป็นการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยไม่ให้สูงเกินไป เนื่องจากไม่ต้องการให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อในธุรกิจที่เสี่ยงมากขึ้นหากอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับสูง.

³ สายนโยบายสถาบันการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย, **แนวทางการกำกับดูแลเงินกองทุนและสภาพคล่องตามหลักเกณฑ์ Basel III** [Online], 3 พฤษภาคม 2554. แหล่งที่มา https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Highlights/Basel3Article/Basel_II_III_PM.pdf.

และการพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินให้มีความหลากหลายมากขึ้น และยังเป็นช่องทางในการถ่ายโอนความเสี่ยงออกจากระบบธนาคารพาณิชย์ด้วย⁴

แม้ว่า Shadow Banking จะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามที่กล่าวข้างต้น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถก่อให้เกิดความเปราะบางและสร้างความเสี่ยงต่อระบบการเงินอย่างมาก เนื่องจาก Shadow Banking มีความเชื่อมโยงกับระบบธนาคารพาณิชย์ เช่น เป็นคู่สัญญาในการทำธุรกรรมถ่ายโอนความเสี่ยงกับธนาคารพาณิชย์ผ่านการทำธุรกรรม Securitization หรือเป็นบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินที่มีส่วนช่วยในการสนับสนุนกลยุทธ์ด้านการจัดหาเงินของธนาคารพาณิชย์ ทำให้ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจาก Shadow Banking สามารถขยายไปถึงธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งในที่สุดก็อาจแผ่ขยายเป็นวงกว้างจนกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินโดยรวมได้ โดยจากวิกฤตการณ์ทางการเงินในช่วงปี 2550 – 2551 ที่ผ่านมาก็ชี้ให้เห็นว่า Shadow Banking มีการทำธุรกรรมที่มีความซับซ้อนและมีความเสี่ยงสูงเพื่อให้ได้ผลตอบแทนในระดับที่สูงขึ้น โดยแหล่งเงินทุนที่นำมาทำธุรกรรมดังกล่าวมักมาจากการระดมทุนระยะสั้น และมีอัตราส่วนของการก่อหนี้ (Leverage) ในระดับสูง ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีตัวกลางในการทำธุรกรรม Securitization ค่อนข้างมาก เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้ลูกหนี้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยประสบปัญหาผิมนัดชำระหนี้ ราคาตราสารหนี้ Securitization ที่มีสินเชื่อเหล่านี้หนุนหลังอยู่ก็ตกต่ำลงอย่างรุนแรง ทำให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันการเงินที่ลงทุนในตราสารเหล่านี้เป็นอันมาก เกิดการขาดสภาพคล่องและส่งผลกระทบต่อฐานะและความมั่นคงจนกระทั่งทำให้เกิดวิกฤตของระบบสถาบันการเงินขึ้น⁵

อย่างไรก็ตามธนาคารเงาหรือ Shadow Banking ได้มีการพัฒนาขึ้นจนเริ่มเข้ามามีบทบาทในระบบการเงิน ซึ่งธนาคารเงามีแนวโน้มการเติบโตอย่างรวดเร็วเช่นจากกรณีศึกษาจากประเทศจีนขนาดการปล่อยกู้โดยบริษัทเงินทุนของจีนเติบโตสูงถึงร้อยละ 33 ต่อปี ในช่วงปี 2008-2011 และเติบโตขึ้นสูงถึงร้อยละ 42 ในปี 2012⁶ ซึ่งรัฐบาลจีนมีความกังวลกับระดับธุรกรรมทางการเงินผ่านธนาคารเงาที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยง ต่อระบบเศรษฐกิจจีนในอนาคต ผู้ประกอบธุรกิจธนาคารเงาในจีนนั้นไม่ได้อยู่ในระบบการธนาคาร จึงไม่ตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและคุ้มครองของธนาคารกลาง

⁴ จิตภา รอดผล, **ทำความเข้าใจกับ “ธนาคารเงา” (Shadow banking)** [Online], 7 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Publications/PublicationNewsDoc/article04_06_14.pdf.

⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁶ คณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, **Shadow Banking** [Online], 7 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา http://www.sec.or.th/TH/MarketDevelopment/Documents/Shadow_Banking-on%20web.pdf.

จีน ซึ่งแม้ว่าประเทศจีนจะมีผู้กำกับดูแลอื่น ๆ ในตลาดเงิน เช่น China Securities Regulation Commission และ China Insurance Regulation Commission ทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจหลักทรัพย์และประกันภัยในประเทศจีน แต่ก็ไม่มีเกณฑ์ในการดำรงเงินทุนที่เข้มงวดเท่ากับเกณฑ์ที่บังคับใช้กับผู้ประกอบการธุรกิจธนาคารพาณิชย์⁷

3.1.1 ความหมายของธนาคารเงา

คำว่า “ธนาคารเงา” เป็นคำที่แปลตรงตัวจากคำว่า “Shadow Banking” ซึ่งในอดีตนั้น Shadow banking ยังไม่มีคำจำกัดความที่ชัดเจนแน่นอน แต่คณะกรรมการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน (Financial Stability Board: FSB) ได้อธิบายเกี่ยวกับระบบธนาคารเงาโดยพิจารณาจากโครงสร้างการประกอบธุรกิจแล้วจะพบได้ว่าผู้ประกอบการธุรกิจ “ธนาคารเงา” มีลักษณะเป็นเครือข่ายของผู้ประกอบการทางการเงินอีกชั้นหนึ่งซึ่งมีหน้าที่ระดมทุนจากผู้มีความประสงค์จะฝากเงินแล้วส่งต่อไปยังนักลงทุนผ่านระบบการเงินต่าง ๆ เช่น การออกหลักทรัพย์ ตราสาร การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ หรือเทคนิคในการลงทุนอื่น ๆ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าผู้ประกอบการธนาคารเงาหลีกเลี่ยงการประกอบธุรกิจภายใต้หลักเกณฑ์ที่เข้มงวดอย่างธนาคารพาณิชย์ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการรักษาเสถียรภาพทางการเงินได้ให้คำจำกัดความว่า “ธนาคารเงาเป็นระบบการธนาคารซึ่งมีผู้ประกอบการและธุรกรรม ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับของระบบการธนาคารทั่วไป”⁸

นอกจากคณะกรรมการรักษาเสถียรภาพทางการเงินแล้วยังมีผู้ที่ให้คำจำกัดความของธนาคารเงาไว้ด้วยคือ Dr. Yong PAN ซึ่งเป็นอาจารย์จากมหาวิทยาลัยกวางซี (Guangxi University) ก็ได้ให้คำจำกัดความของธนาคารเงาไว้ดังนี้ “The shadow banking system is the collection of non-bank financial intermediaries that provide services similar to traditional commercial banks.”⁹ ซึ่งอาจแปลได้ว่า “ระบบธนาคารเงาคือกลุ่มของตัวกลางทางการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร แต่ให้บริการคล้ายคลึงกับธนาคารพาณิชย์”

แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน (Financial Stability Board: FSB) ได้ให้คำนิยามที่ชัดเจนว่า “ธนาคารเงา หมายถึง องค์กรหรือธุรกรรมตัวกลางในการจัดสรรเครดิต ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ที่ไม่ได้อยู่ในระบบธนาคารปกติ”¹⁰

⁷ อีวรา สุมาวงศ์, Shadow-Banking และปัญหาในจีน [Online], 14 มกราคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=6757>.

⁸ พิระพัฒน์ เจริญราษฎร์, ธนาคารเงา: ความท้าทายในการกำกับธุรกิจธนาคาร [Online], 17 ตุลาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=7472>.

⁹ Yong, P., Shadow banking System in ASEAN [Online], 15 May 2015. Available from <http://economicsofcrisis.typepad.com/files/3.pan-yong-sbs-in-asean.pdf>.

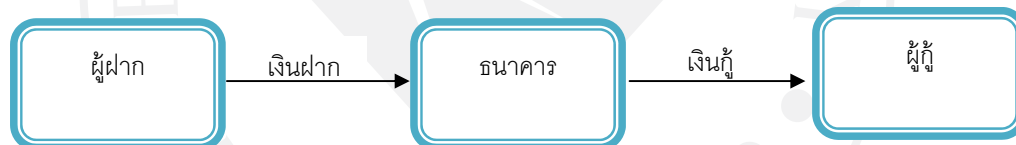
¹⁰ Ibid, 37.

จากคำนิยามดังกล่าวจึงสามารถสรุปความหมายของธนาคารเงาได้ว่า “ธนาคารเงาคือ องค์กรหรือธุรกรรมตัวกลาง โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจัดสรรเครดิตต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการประกอบกิจการของธนาคารพาณิชย์ แต่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ โดยไม่ได้รับการกำกับดูแลที่เหมาะสม”

3.2 ลักษณะการประกอบธุรกิจของธนาคารเงาและธนาคารเงาในต่างประเทศ

จากคำนิยามของธนาคารเงาดังกล่าวข้างต้นทำให้พอทราบว่าธนาคารเงามีลักษณะการประกอบธุรกิจคือเป็นตัวกลางในการจัดสรรเครดิต เช่นเดียวกับธนาคาร เช่น ในการประกอบกิจการธนาคารทั่วไป ธนาคารก็ได้รับระดมทุนจากการรับฝากเงินในรูปแบบต่าง ๆ จากประชาชนโดยมีการให้ดอกเบี้ยเงินฝากเป็นผลตอบแทน และธนาคารก็เอาเงินนั้นไปหากำไรโดยการปล่อยกู้โดยคิดดอกเบี้ยเงินกู้เป็นค่าตอบแทนของธนาคาร จะเห็นว่าการที่ธนาคารเป็นผู้ให้กู้โดยนำเงินที่ได้จากการระดมทุนในรูปของเงินฝากแบบต่าง ๆ มาจัดสรรแทนเจ้าของเงินในการให้กู้ ดังนั้นธนาคารจึงอยู่ในฐานะตัวกลางในการจัดสรรเงินเพื่อให้ผู้อื่นกู้ (ดังภาพ 3.1) นี่จึงเป็นลักษณะการประกอบธุรกิจของธนาคารทั่วไป

ภาพที่ 3.1: แสดงลักษณะการประกอบธุรกิจของธนาคาร



อย่างไรก็ตามการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมาย เนื่องจากธุรกิจธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจที่ต้องขออนุญาตก่อนเพราะธุรกิจประเภทนี้เกี่ยวข้องกับระบบการเงินซึ่งอาจจะส่งผลเสียหายในวงกว้างได้¹¹

ไม่เพียงแต่ธนาคารพาณิชย์เท่านั้นธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (NON-BANK) ก็จัดเป็นธุรกิจที่ต้องขออนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นกัน ในส่วนของธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (NON-BANK)¹² ก็จะมีลักษณะการประกอบกิจการที่คล้ายคลึงกับธนาคาร กล่าวคือธุรกิจ NON-BANK ก็จะมีลักษณะเป็นตัวกลางในการจัดสรรเครดิตทางการเงินระหว่างเจ้าของเงินและผู้กู้ โดยหากำไรจากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เช่นเดียวกับธนาคาร แต่เนื่องจากว่าธุรกิจ NON-BANK

¹¹ International Monetary Fund, *Shadow banking around the globe: How large and how risky?*, (n.p.: N.P., 2014), 66.

¹² Ibid.

อาจจะมีความเสี่ยงที่ต่ำกว่าธนาคารมีความสามารถในการปล่อยกู้ที่น้อยกว่าธนาคาร จึงทำให้วงเงินในการปล่อยกู้ที่น้อยกว่าธนาคารไปด้วย

ส่วนธนาคารเงาแม้จะมีลักษณะการประกอบธุรกิจเป็นตัวกลางในการจัดสรรเครดิต เพื่อปล่อยกู้ให้กลับผู้กู้ โดยนำเงินของผู้ให้กู้มาจัดสรร แต่เนื่องจากธุรกิจประเภทธนาคารเงาไม่มีกฎหมายรองรับในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการเงิน กล่าวคือไม่สามารถให้เครดิตเงินกู้ได้โดยตรง อีกทั้งในส่วนของการระดมทุนหรือแหล่งที่มาของเงินทุนนั้นก็ไม่สามารถระดมทุนได้เหมือนกับสถาบันการเงิน หรือธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (NON-BANK) ทำให้แหล่งที่มาของเงินในการจัดสรรเครดิตนั้นไม่มีกฎหมายคุ้มครองเจ้าของเงินในกรณีถ้าผู้ประกอบการธนาคารเงาต้องเลิกกิจการไป¹³

แม้ว่าธุรกิจธนาคารเงาจะไม่มีกฎหมายคุ้มครองเจ้าของเงินก็ตามแต่ธุรกิจธนาคารเงาส่วนใหญ่มักจะใช้เรื่องผลตอบแทนมาเป็นแรงจูงใจในการระดมทุนนั่นเอง กล่าวคือธุรกิจธนาคารเงานั้นมักจะโฆษณาว่าผู้ลงทุนจะได้รับผลตอบแทนสูง ซึ่งแหล่งที่มาของเงินในธุรกิจธนาคารเงาก็อาจจะมีมากมายหลากหลายที่ เช่น ธนาคาร กองทุนรวม บริษัทประกัน หรือแม้แต่กระทั่งประชาชน เป็นต้น โดยการระดมทุนของธุรกิจธนาคารเงาอาจจะไม่ได้ระดมทุนเหมือนการรับฝากเงินของธนาคารที่จะฝากเท่าไรก็ได้ แต่มักจะเป็นการระดมทุนที่มีปริมาณมากจากบริษัทต่าง ๆ หรือบุคคลที่ต้องการผลตอบแทนจากการลงทุนนั้น

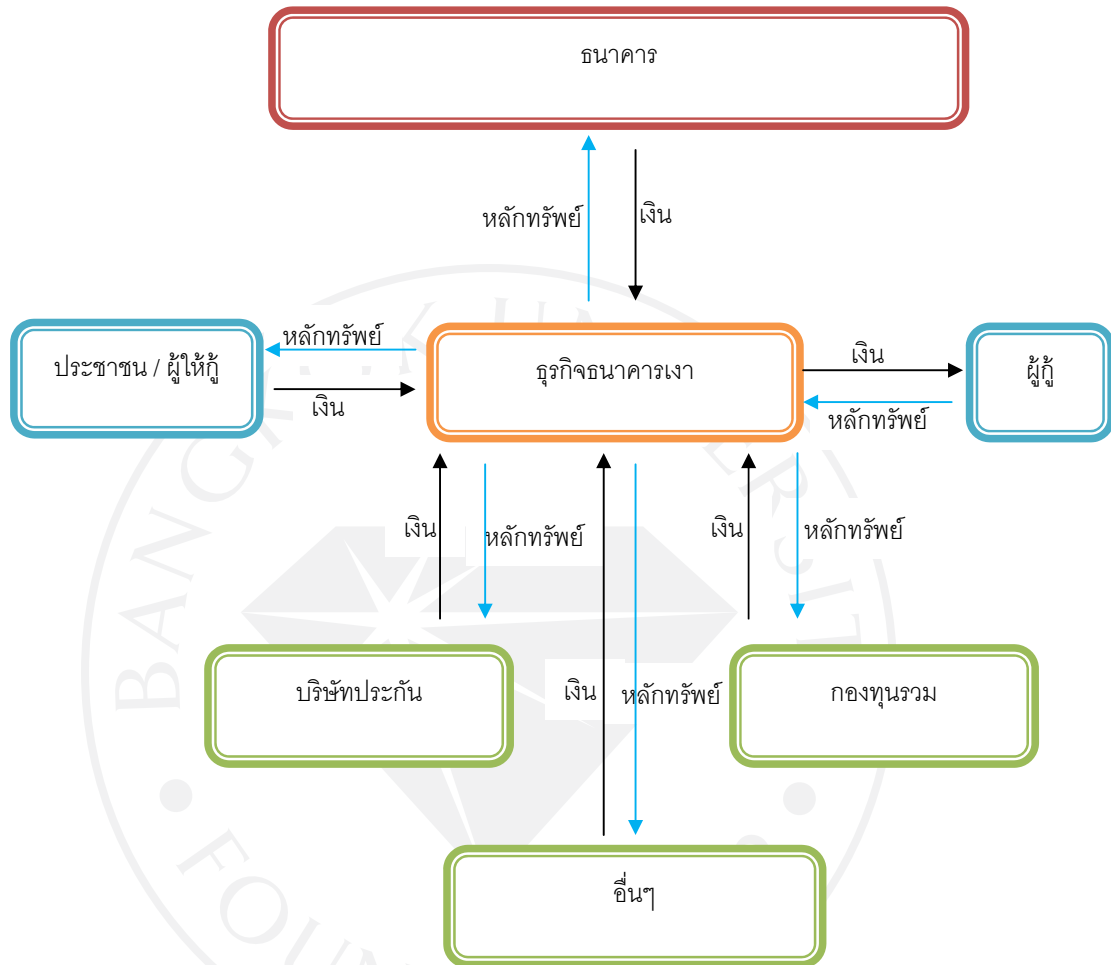
ลักษณะการให้เครดิตของธนาคารเงานั้นจะไม่เหมือนกับธนาคารที่จะให้เครดิตเป็นเงินกู้โดยตรง ซึ่งในธุรกิจธนาคารเงาจะมีการให้เครดิตในลักษณะการลงทุนในตราสารหนี้ โดยวิธีการคือให้บริษัทที่ต้องการเครดิต ออกตราสารหนี้ไม่ว่าจะเป็นหุ้นกู้ หุ้นกู้แปลงสภาพ หรือตราสารหนี้ประเภทอื่น ๆ เพื่อขายให้กับธุรกิจธนาคารเงาโดยเฉพาะ กล่าวคือ ธุรกิจธนาคารเงาจะเป็นตัวกลางในการจัดสรรเครดิตตามที่ต้องการโดยมีตราสารหนี้เป็นที่ยึดถือไว้เป็นหลักฐานในการรับชำระหนี้ จึงสามารถเรียกได้ว่าธุรกิจธนาคารเงาเป็นการให้เครดิตโดยทางอ้อมนั่นเอง¹⁴

อย่างไรก็ตามธุรกิจธนาคารเงาอาจจะมีกระบวนการในการระดมทุนที่ซับซ้อน หลากหลายมาก ซึ่งจะเห็นได้จากแผนภาพแสดงการประกอบธุรกิจของธนาคารเงา (ดังภาพที่ 3.2)

¹³ International Monetary Fund, **What is Shadow banking, and How should It be measured?**, (n.p.: N.P., 2014), 68.

¹⁴ Ibid, 39.

ภาพที่ 3.2: แสดงลักษณะการประกอบธุรกิจของธนาคารเงาทั่วไป



ที่มา: International Monetary Fund. (2014). *Traditional versus shadow banking intermediation?*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2014/02/pdf/c2.pdf>.

อย่างไรก็ดี (ภาพที่ 3.2) นี้เป็นเพียงลักษณะการประกอบธุรกิจธนาคารเงาโดยทั่วไปเท่านั้น เนื่องจากธนาคารเงานั้นยังคงมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้น สภาพคล่องทางการเงิน มาตรการในการกำกับดูแล โดยธนาคารเงานั้นสามารถเกิดขึ้นได้กับทุกสภาพ

เศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจที่อยู่ในขั้นกำลังพัฒนา หรือเศรษฐกิจที่พัฒนาแล้วมีความซับซ้อนในระบบเศรษฐกิจสูง¹⁵

นอกจากนี้หากพิจารณาจากลักษณะการประกอบธุรกิจของธนาคารเงาตามคำนิยามจะเห็นว่า การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์เองก็มีลักษณะการประกอบธุรกิจคล้ายกับธุรกิจธนาคารเงากล่าวคือ ในการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์นั้นจะต้องตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อมาซื้อสินทรัพย์จากผู้ที่จะแปลงสินทรัพย์ แล้วนิติบุคคลเฉพาะกิจจึงนำสินทรัพย์นั้นมาออกเป็นหลักทรัพย์ เพื่อขายให้กับนักลงทุนต่อไป เมื่อนิติบุคคลเฉพาะกิจได้รับชำระค่าหลักทรัพย์ ก็จะนำเงินไปชำระค่าสินทรัพย์ต่อไป โดยผู้เขียนขอสรุปดังภาพที่ 3.3

ภาพที่ 3.3: แสดงลักษณะการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์



จะเห็นได้ว่าการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์นั้นจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับธนาคารเงา เนื่องจากมีตัวกลางในการจัดสรรเครดิตให้กับเจ้าของสินทรัพย์ โดยนำเงินมาจากค่าหลักทรัพย์ที่ออกให้กับนักลงทุนเช่นเดียวกับธุรกิจธนาคารเงา ซึ่งในบางประเทศเองก็เปรียบเทียบการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ว่าเป็นธนาคารเงารูปแบบหนึ่ง¹⁶

อย่างไรก็ดีการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์นั้นในประเทศไทยมีกฎหมายในการกำกับดูแล ซึ่งก็คือ พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 เพื่อกำกับดูแลในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงความเสี่ยงของผู้ลงทุนด้วย ซึ่งในส่วนนี้ที่แตกต่างจากธนาคารเงาที่ยังไม่มีสถานะทางกฎหมายรับรองในการประกอบธุรกิจและการควบคุมความเสี่ยงของธนาคารเงา

3.2.1 ธุรกิจธนาคารเงาในสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกาเองมีปัญหาเกี่ยวกับธุรกิจธนาคารเงาที่เห็นได้ชัดที่สุดคือในช่วงวิกฤตการเงินปี 2008 หรือที่เรียกว่าวิกฤตการณ์ซับไพร์ม หรือวิกฤตหนี้ด้อยคุณภาพ เริ่มเกิดขึ้นเมื่อ

¹⁵ International Monetary Fund, *Traditional versus shadow banking intermediation?*, (n.p.: N.P., 2014), 70.

¹⁶ International Monetary Fund, *The run on the shadow banking system and bank losses during the financial crisis*, (n.p.: N.P., 2014), 71.

กลางปี 2007 และเห็นผลรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ในปี 2008 เนื่องจากเกิดปัญหาการบริหารจัดการสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ (Sub-Prime Mortgage) ผิดพลาด และผลของการกำกับดูแลกลุ่มวณิชธนกิจ (Investment Banking) ไม่รัดกุม จนทำให้เกิดปัญหาขาดสภาพคล่องและคุกคามความมั่นคงของสถาบันการเงิน ทำให้บริษัทใหญ่หลายบริษัทในสหรัฐอเมริกาต้องล้มละลายปิดกิจการ และเกิดวิกฤตเศรษฐกิจลูกกลมกระทบไปทั่วโลกนับว่ารุนแรงที่สุดนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1930 ส่งผลให้อำนาจและความน่าเชื่อถือของสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศตะวันตกลดลง โดยเฉพาะชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำโลกลดลงด้วย¹⁷

สืบเนื่องจากในช่วงตั้งแต่ ปี 2001 เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาอยู่ในภาวะถดถอย รัฐบาลจึงมีนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ เพื่อให้มีการใช้จ่ายและการลงทุนเพิ่มขึ้น ผลทำให้ประชาชนบางกลุ่มกู้เงินไปเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่อเก็งกำไร เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยลดลงต่ำมาก จึงส่งผลให้ราคาอสังหาริมทรัพย์ปรับตัวสูงขึ้น ยิ่งกระตุ้นให้ประชาชนกู้เงินมาเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่อเก็งกำไรมากยิ่งขึ้น ผลทำให้ราคาอสังหาริมทรัพย์สูงมากขึ้นเกินความเป็นจริง และในช่วงเดียวกันนั้นเกิดวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันสูงขึ้น เกิดภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลจึงแก้ปัญหาเงินเฟ้อโดยปรับอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น ส่งผลให้อุปสงค์ของอสังหาริมทรัพย์ลดลงอย่างมากและทำให้ราคาอสังหาริมทรัพย์ลดลงอย่างรวดเร็ว ผลทำให้ผู้ที่กู้เงินมาซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่อเก็งกำไร ไม่สามารถคืนเงินกู้ได้จึงเกิดหนี้เสียเป็นจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินขาดสภาพคล่องซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์คุณภาพต่ำหรือเป็นสินเชื่อซับไพรม์¹⁸

ซึ่งสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์คุณภาพต่ำหรือซับไพรม์ (Subprime) เป็นสินเชื่อประเภทหนึ่งที่สถาบันการเงินปล่อยเงินกู้แก่ลูกค้าที่มีทรัพย์สินค้ำประกันมูลค่าน้อยกว่าเงินกู้หรือเป็นลูกค้าที่มีประวัติการเงินไม่ดี มีแนวโน้มผิดนัดชำระหนี้หรือมีความเสี่ยงสูง แต่สามารถคิดอัตราดอกเบี้ยได้สูงกว่าปกติ ทำให้สถาบันการเงินที่ต้องการทำกำไรมาก ๆ ปล่อยสินเชื่อประเภทซับไพรม์ ผลของนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ ยิ่งทำให้ปล่อยเงินกู้ได้ง่ายขึ้น ผลปรากฏว่าสินเชื่อส่วนใหญ่เป็นประเภทซับไพรม์เป็นจำนวนมาก ดังนั้นเมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อ การใช้นโยบายเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ จึงส่งผลกระทบต่อผู้ที่กู้เงินมาซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่อเก็งกำไรขณะที่ราคาอสังหาริมทรัพย์

¹⁷ ภูตินันท์ อติพิทยางกูร, สาเหตุของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ: วิกฤตเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกา [Online], 10 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา <http://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom6/04-01.html>.

¹⁸ ภูตินันท์ อติพิทยางกูร, การใช้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา: วิกฤตเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกา [Online], 10 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา <http://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom6/04-01-01.html>.

ลดลงเรื่อย ๆ ทำให้ไม่สามารถชำระดอกเบี้ยและคืนเงินกู้ได้ ผลสุดท้ายทำให้เกิดหนี้เสียหรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เป็นจำนวนมาก¹⁹

อย่างไรก็ดีปัญหาสินเชื่อบริษัทหรือสินเชื่อคุณภาพต่ำหรือซับไพรม์ (Subprime) เกิดจากบริษัทประกันชีวิตและบริษัทพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุน ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการระดมเงินทุนถือว่าเป็นบริษัทเอกชนจึงมีอิสระในการระดมเงินทุน ซึ่งจะไม่ถูกควบคุมโดยธนาคารกลาง ที่ผ่านมาจึงสามารถระดมเงินทุนและกู้ยืมเงินมาลงทุนได้ถึง 20-30 เท่าของหลักทรัพย์ค้ำประกันซึ่งโดยปกติธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาจะกำหนดไว้ไม่เกิน 12 เท่าของหลักทรัพย์ค้ำประกัน เมื่อมีลูกค้ายืมเงินและใช้สินเชื่อหรือค้ำประกันหน้าที่การงานเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อซับไพรม์ บริษัทพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนจะแสวงหากำไรหรือเก็งกำไรโดยเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นทุน นำสินเชื่อที่ปล่อยกู้มารวมกันกับพันธบัตรประเภทต่าง ๆ แล้วเปลี่ยนสินเชื่อออกมาอยู่ในรูปตราสารทางการเงินที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือเรียกว่า ซีดีโอ (Collateralized Debt Obligations: CDO) โดยจะแบ่งเป็นกองทุน แต่ละกองทุนจะมีผลตอบแทนและความเสี่ยงแตกต่างกันไปและเพื่อลดความเสี่ยงหรือเป็นการกระจายความเสี่ยงจะนำ ซีดีโอไปประกันความเสี่ยงกับบริษัทประกันต่าง ๆ และกระจายออกมาในรูปของตราสารอนุพันธ์และนำออกมาขายให้กับบริษัทที่สนใจร่วมลงทุนในความเสี่ยง โดยจะมีบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือ กล่าวคือถ้าตราสารอนุพันธ์ใดมีความเสี่ยงมากลูกค้ายืมที่ซื้อไปจะได้ผลตอบแทนสูง ดังนั้นตราสารอนุพันธ์จะถูกกระจายไปในระบบเศรษฐกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ ยุโรป เอเชียและออสเตรเลียเข้ามาซื้อขายตราสารอนุพันธ์ ผ่านสถาบันการเงินของสหรัฐอเมริกา เป็นที่นิยมกันมาก ในปี 2007มูลค่าตราสารอนุพันธ์มีประมาณ 62 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐซึ่งมีมูลค่ามากกว่าพันธบัตรรัฐบาลของสหรัฐฯ ถึง 12 เท่า ดังนั้นการเปลี่ยนสินเชื่อเป็นสินทรัพย์โดยรวมเอาสินเชื่อประเภทซับไพรม์และสินเชื่อจำนองอื่น ๆ เข้าด้วยกันเพื่อใช้เป็นหลักประกันในการสร้างเครื่องมือทางการเงินออกมาเป็นตราสารประเภทต่าง ๆ จากการเก็งกำไรแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุน จึงเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้น เมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ได้และกลายเป็นหนี้สูญ²⁰ ในกรณีดังกล่าวจะเห็นว่าบริษัทประกันภัย และบริษัทพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุน มีลักษณะการประกอบการที่เป็นธุรกิจธนาคาร

¹⁹ ภูตินันท์ อติพิทยางกูร, การบริหารจัดการสินเชื่อสิ่งสินทรัพย์คุณภาพต่ำและการเกิดหนี้สูญ: วิกฤตเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกา [Online], 10 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา <http://www.stou.ac.th/Stouonline/lom/data/sec/Lom6/04-01-02.html>.

²⁰ ภูตินันท์ อติพิทยางกูร, การเก็งกำไรของพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนในสหรัฐอเมริกา: วิกฤตเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกา [Online], 10 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา <http://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom6/04-01-03.html>.

โดยทั่วไปแล้ว สินเชื่อประเภทซับไพรม์จะถูกแปลงสภาพจากสินทรัพย์เป็น หลักทรัพย์ (Securitization) ในรูปแบบ ที่เรียกว่า การแปลงสินทรัพย์ให้เป็นหลักทรัพย์โดยมีสินเชื่อบ้านหลัง (Residential Mortgage-Backed Securitization: RMBS) จากนั้น RMBS จะถูกจัดลำดับ และนำไปจัดเป็นกลุ่มรวมกัน และถูก นำไปแปลงต่อเป็นตราสารที่เราเรียกว่าตราสารที่มีหนี้เป็น หลักประกัน (Collateralized Debt Obligation: CDO) ซึ่งจะเป็นหลักทรัพย์ที่จะซื้อขายกันโดยตรง ระหว่างสถาบันการเงินที่ออกตรา สารกับนักลงทุน โดยไม่มีตลาดกลางที่ทำการแลกเปลี่ยน หรือที่เรา เรียกว่าตลาดต่อรอง (Over the-Counter Products: OTC)

นอกจากนี้สถาบันการเงินมักจะไม่นำงบดุลที่ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับตราสารที่ถูกค้ำ ประกันด้วยสินเชื่อประเภทซับไพรม์ในหมวดสินทรัพย์ของบริษัท (Off Balance Sheet) แต่จะนำ สินทรัพย์เหล่านี้ไปรวมอยู่ในหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อการลงทุน (Structure Investment Vehicles: SIVs) ซึ่งโดยทั่วไป SIVs จะทำธุรกรรมในลักษณะของการหาเงินทุนผ่านการกู้ยืมด้วย การ ออกตราสารระยะสั้นที่เรียกว่าตราสารเพื่อการพาณิชย์ที่ได้รับการหนุนหลังจากสินทรัพย์ (Asset-Backed Commercial Paper: ABCP) และซื้อตราสารระยะยาวที่ค้ำประกันโดยสินเชื่อ ซับไพรม์ และสินเชื่อประเภทอื่น ๆ เนื่องจากธุรกรรมใน SIVs จะไม่ปรากฏอยู่ในงบการเงินของ สถาบันการเงิน ดังนั้น นักลงทุนจึงไม่สามารถทราบถึงความเสี่ยงที่แท้จริงของสถาบันการเงินนั้น ๆ ได้ ประกอบกับ ช่วงที่ผ่านมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 อัตราดอกเบี้ยในสหรัฐอเมริกาอยู่ในระดับที่ต่ำมาก จึงทำให้นัก ลงทุนมีความต้องการลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูงขึ้น ทำให้การขายตัวของ CDOs และ SIVs นั้นขยายตัวมากขึ้นตามไปด้วย

เมื่อสินเชื่อประเภทซับไพรม์ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่ใช้ในการค้ำประกันการออกตราสาร ประเภท MBS และ CDOs เกิดปัญหากลายเป็นหนี้ด้อยคุณภาพอย่างหนัก สิ่งดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อเนื่องให้ราคาของ MBS และ CDOs ปรับลดลงเป็นอย่างมาก นอกจากนี้การปรับลดลงของราคา MBS และ CDOs ยังสืบเนื่องมาจากความซับซ้อนของตราสารซึ่งทำให้เกิดปัญหาข้อมูลไม่ สมบูรณ์ ระหว่างผู้ออกตราสารและนักลงทุน (Asymmetric Information) เนื่องจากนักลงทุนไม่ สามารถทราบถึงมูลค่าที่แท้จริงของตราสารที่ตนเองลงทุนอยู่ได้รวมถึงการที่ตราสารมีลักษณะเป็น OTC ทำให้ ขาดสภาพคล่อง

หลังจากที่ราคาของตราสารประเภท MBS และ CDOs ปรับลดลงอย่างหนักและ ต่อเนื่อง ประกอบกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนของผลตอบแทนของตราสาร นักลงทุนจึงเลือกที่จะไม่ ลงทุนในตราสารที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อซับไพรม์และพยายามที่จะขายตราสารที่มีอยู่ในหน่วย ลงทุนของตน การกระทำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงตลาด ABCP ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญ สำหรับ SIVs จึงทำให้เกิดสภาพขาดสภาพคล่องและเงินทุนอย่างรุนแรงใน SIVs จนกระทั่งสถาบัน การเงินที่เป็นเจ้าของ SIVs นั้น ๆ จำเป็นต้องนำ SIVs เหล่านี้กลับเข้ามาในงบการเงินของบริษัทแม่

ทำให้สถาบันการเงินหลายแห่งต้องตัดขาดทุนจาก SIVs และลดสินทรัพย์ลงเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลต่อเนื้อหาราคาหุ้นของสถาบันการเงินและสินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องตกเป็นจำนวนมาก ทั้งสองปัจจัยนี้เป็นสาเหตุให้สถาบันการเงินหลายแห่งถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือลง สิ่งดังกล่าวส่งผลต่อเนื่องในวงกว้างต่อไป นั่นคือทำให้สถาบันการเงินเหล่านั้นต้องระดมเงินทุนเพิ่ม เพื่อดำรงสำรองที่เพิ่มสูงขึ้นจากอันดับความน่าเชื่อถือที่ลดลง และเป็นสาเหตุทำให้ต้นทุนของเงินทุน (Funding Cost) เพิ่มขึ้น และเกิดปัญหาขาดสภาพคล่องในหลายสถาบันการเงิน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ผลักดันให้ราคาหุ้นและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินยิ่งปรับตัวลดลงไปอีก และส่งผลกระทบต่อกลับมาয়จุดเริ่มแรกคือสถาบันการเงินต้องตัดขาดทุนและลดสินทรัพย์ลงไปกว่าที่เป็นอยู่²¹

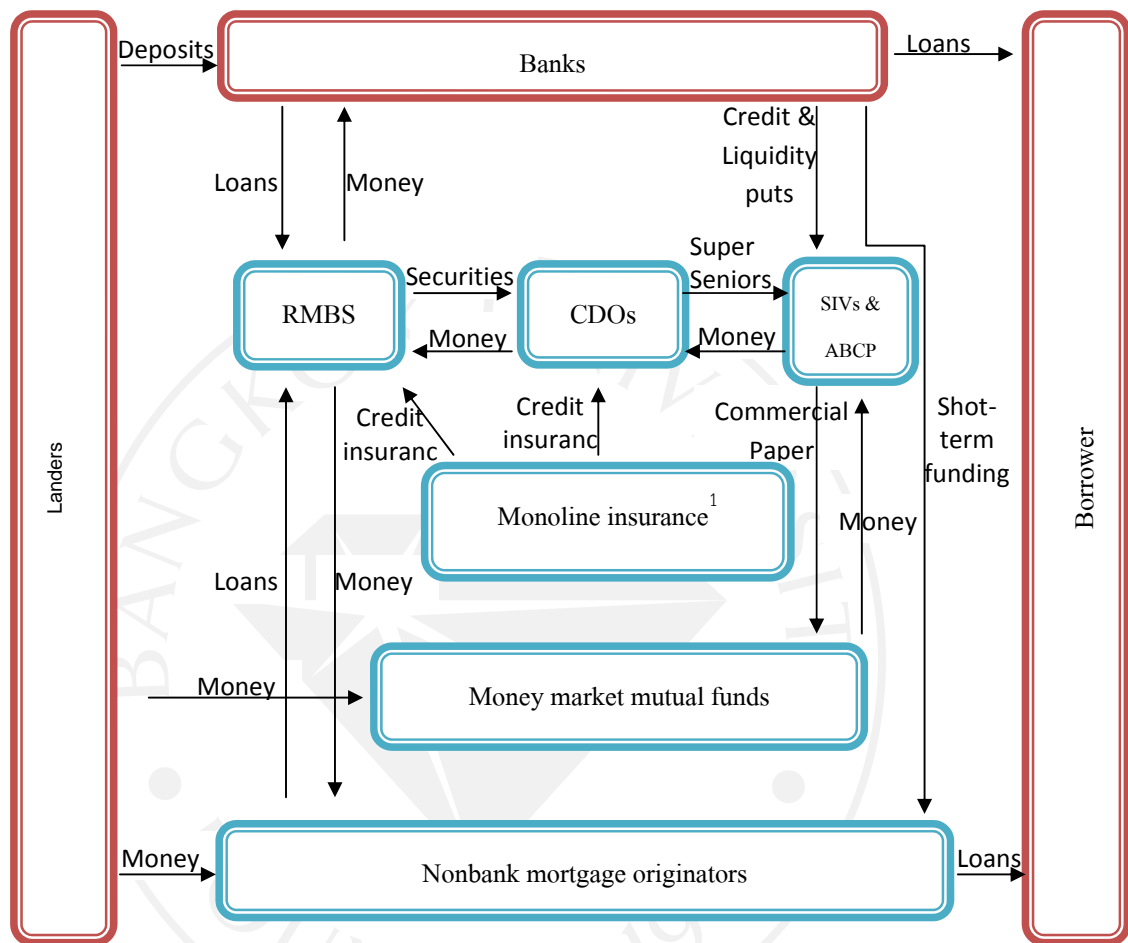
จากแผนภาพที่ 3.4²²²³ จะเห็นได้ว่าการไหลเวียนเงินผ่านระบบธนาคารเงาในสหรัฐอเมริกานั้นมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก ซึ่งระบบธนาคารเงานี้เองที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤตทางการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาในปี 2008 ปัญหาดังกล่าวไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่สหรัฐอเมริกาเท่านั้น วิกฤตการณ์ซับไพรม์ได้ก่อตัวขึ้นในภูมิภาคอื่น ๆ ของโลกเช่นกัน ดังนั้น เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ซับไพรม์ขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ผลกระทบดังกล่าวจึงส่งผ่านเป็นลูกโซ่ให้หลายประเทศของโลกเกิดปัญหาในระบบการเงินและสถาบันการเงินเช่นเดียวกันกับที่ เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาคดถอย

²¹ กรกรัณย์ ชีวะตระกูลพงษ์ และสมประวิณ มั่นประเสริฐ, **ผลกระทบของวิกฤตการณ์ซับไพรม์ต่อประเทศไทย** [Online], 13 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา <http://www.tci-thaijo.org/index.php/CBSReview/article/view/3924>.

²² จากแผนภาพที่ 3.4 Monoline insurance หมายความว่า ผู้ให้บริการผู้ให้บริการในการรับประกันหลักทรัพย์.

²³ Liquidity puts หมายความว่า สัญญาที่สามารถบังคับให้อีกฝ่ายขายสินทรัพย์ได้.

ภาพที่ 3.4: แสดงระบบธนาคารเงาในประเทศสหรัฐอเมริกา



ที่มา: International Monetary Fund. (2014). *Traditional versus shadow banking intermediation?*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2014/02/pdf/c2.pdf>.

อย่างไรก็ดีธนาคารกลางสหรัฐอเมริกา (FED) ใช้นโยบายการเงิน (Monetary Policy) ลดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย (Fed Funds Rate) อย่างรวดเร็ว เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ จนอัตราดอกเบี้ยลดลงเข้าใกล้ร้อยละ 0 (0.25%) แต่ก็ไม่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้จึงต้องใช้นโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเป็นปริมาณ มาตราการ Unconventional Monetary Policy หรือเรียกว่า Quantitative Easing (QE) โดยธนาคารกลางสหรัฐอเมริกาทำการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบการเงินเพื่อรักษาความเชื่อมั่นและสร้างสภาพคล่องเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ดำเนินต่อไปได้ในภาวะไม่ปกติได้แก่

ภาวะเศรษฐกิจถดถอย ทั้งนี้ในการใช้มาตรการ QE ครั้งแรกหรือ QE1 ในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2008 - เดือนมีนาคม 2010 ธนาคารกลางสหรัฐอเมริกาเข้าซื้อพันธบัตรรัฐบาล และเข้าซื้อตราสารหนี้ที่หนุนหลังโดยสินเชื่อสังหาริมทรัพย์ (Mortgage backed securities: MBS) จากสถาบันการเงินผ่านโครงการ Term Asset-Backed Securities Loan Facilities: TALF เพื่อให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาสภาพคล่องสามารถปล่อยเงินกู้ได้²⁴

ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาได้มีการดำเนินมาตรการแก้ไขวิกฤตทางเศรษฐกิจ โดยได้ตรารัฐบัญญัติออกใช้บังคับหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งแต่ละฉบับจะมีส่วนในการกระตุ้นเศรษฐกิจและฟื้นฟูเศรษฐกิจของสหรัฐดังนี้

1) รัฐบัญญัติการเคหะและการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ค.ศ. 2008 (Housing and Economic Recovery Act of 2008)²⁵ บัญญัติเพื่อวัตถุประสงค์หลัก ในการส่งเสริมประสิทธิภาพของระบบสินเชื่อเพื่อการเคหะของพลเมืองอเมริกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการกิจการให้สินเชื่อ เพื่อช่วยเหลือพลเมืองอเมริกันต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังได้สร้างระบบตรวจสอบขึ้น เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานในระยะยาวอีกด้วย โดยรัฐบัญญัติการเคหะและการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ค.ศ. 2008 ฉบับนี้ประกอบด้วย รัฐบัญญัติย่อย ถึง 3 รัฐบัญญัติหรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐบัญญัติฉบับนี้มีลักษณะเป็นชุด (Package) นั้นเอง ได้แก่

ก. รัฐบัญญัติการปฏิรูปการควบคุมระบบสินเชื่อเคหะ ค.ศ. 2008 (Federal Housing Finance Regulatory Reform Act of 2008)

ข. รัฐบัญญัติมาตรการส่งเสริมสำหรับผู้เป็นเจ้าของเคหะสถาน ค.ศ. 2008 (Hope for Homeowner Act of 2008)

ค. รัฐบัญญัติมาตรการป้องกันเพื่อมิให้เคหะสถานถูกบังคับคดียึดทรัพย์ ค.ศ. 2008 (Foreclosure Prevention Act of 2008)

2) รัฐบัญญัติส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในภาวะฉุกเฉิน ค.ศ. 2008 (Emergency Economic Stabilization Act of 2008 – EESA 2008) เป็นมาตรการอัดฉีดเงินงบประมาณเพื่อสร้าง เสถียรภาพให้แก่ระบบการเงินของสหรัฐอเมริกาโดยรัฐบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญ คือ การให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางสหรัฐที่จะซื้อหรือให้การประกันสินทรัพย์ที่มีปัญหาในระบบการเงินสหรัฐอเมริกาเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมเสถียรภาพและป้องกันการชะงักงัน

²⁴ ภูตินันท์ อติพิทยางกูร, *แนวทางการแก้ปัญหาของสหรัฐอเมริกา* [Online], 1 กรกฎาคม 2558. แหล่งที่มา <http://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom6/04-03.html>.

²⁵ U.S. Senate Banking Committee. Summary of the “Housing and Economic Recovery Act of 2008”, and Democratic Policy Committee. H.R. 3221. the Housing and Economic Recovery Act of 2008.

ของระบบเศรษฐกิจและการเงินการธนาคารอย่างเร่งด่วน²⁶ ซึ่งรัฐบัญญัติส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในภาวะฉุกเฉิน ค.ศ. 2008 (Emergency Economic Stabilization Act of 2008) นั้นประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Secretary of the Treasury) ในการจัดตั้งโครงการช่วยเหลือ เยียวยาสินทรัพย์ที่มีปัญหา (Troubled Asset Relief Program - TARP) เพื่อรับซื้อสินทรัพย์ที่มีปัญหาจากสถาบัน การเงินต่าง ๆ ภายใต้กำหนดระยะเวลา เงื่อนไขแนวทางและ ระเบียบที่เกี่ยวข้องตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประกาศกำหนด

2) จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการสร้างเสถียรภาพทางการเงิน (Financial Stability Oversight Board) เพื่อตรวจสอบและเสนอรายงานต่อรัฐสภา (Congress) ใน ประการต่าง ๆ ที่กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติไว้และในประเด็นที่เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของ การปฏิบัติงาน ในด้านการช่วยเหลือภาคครัวเรือนอเมริกัน ตลอดจนการส่งเสริมเสถียรภาพ ตลาดการเงิน และการ ดูแลผลประโยชน์ของบุคคลผู้เสียภาษี

3) ขยายเพดานมูลค่าการประกันเงินฝาก ภายใต้บรรษัทการประกันเงิน ฝากแห่ง สหรัฐอเมริกา (Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC) จาก 1 แสนดอลลาร์ สหรัฐฯ เป็น 2.5 แสนดอลลาร์สหรัฐฯ ทั้งนี้บรรษัทประกันเงินฝากฯ จะได้รับอำนาจชั่วคราว ในการ กู้ยืมเงินจากกระทรวงการคลังได้โดยไม่จำกัดจำนวน

4) มาตรการทางภาษี

4.1) ขยายเวลาการบังคับใช้มาตรการลดหย่อนภาษีโรงเรือนและ ที่ดิน (Property Tax) ให้เจ้าของบ้านสามารถทำการลดหย่อนภาษีได้ไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อครัวเรือน

4.2) ขยายการบังคับใช้มาตรการลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ประกอบการในธุรกิจพลังงานทดแทน ทั้งการผลิตกระแสไฟฟ้าจากถ่านหิน กระแสลม คลื่นและ กระแสน้ำ เป็นมูลค่ารวมกว่า 18,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

4.3) ขยายเวลาการตรึงอัตราภาษีภายใต้ระบบ ภาษีขั้นต่ำ ทางเลือก (Alternative Minimum Tax) ต่อไปอีก 1 ปีซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อพลเมืองอเมริกันกว่า 24 ล้านคน

²⁶ Library of Congress, the summaries of the Emergency Economic Stabilization Act of 2008 And Economic Stabilization Act of 2008 [Online], 1 January 2015. Available from <http://www.opencongress.org/bill/110-h1424/show>.

4.4) ขยายเวลาการบังคับใช้มาตรการลดหย่อนภาษีหลาย ๆ มาตรการที่หมดอายุแล้วออกไปอีกเป็นเวลา 2 ปีอาทิภาษีด้านการวิจัยและพัฒนา ค่าใช้จ่ายด้าน การศึกษาระดับสูงในบางประเภท ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงร้านอาหารและกิจ การค้าปลีก ตลอดจน การผลิตไบโอดีเซล เป็นต้น

5) มอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ แห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Securities and Exchange Commission: SEC) ในการระงับใช้ มาตรฐานทางบัญชีที่เกี่ยวกับการปรับมูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาด (Mark-to-Market) เพื่อประโยชน์ในการ ค้ำครองแก่นักลงทุน เนื่องจากการวิเคราะห์กันว่ามาตรฐานทางบัญชีดังกล่าวก็เป็นสาเหตุประการ หนึ่งที่ทำให้สถาบันการเงินต้องปรับลดมูลค่าทรัพย์สินลงหลาย พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากผลของ การขาดสภาพคล่องในตลาดเงิน

จะเห็นว่ามาตรการของสหรัฐในการแก้ปัญหาวิกฤตการเงินครั้งนี้จะเป็นไป ตามสภาพปัญหาที่ไม่แน่นอน โดยจะออกรัฐบัญญัติมาแก้ปัญหาหรือให้อำนาจกับหน่วยงานในการ แก้ปัญหาเป็นเฉพาะเรื่องไปทำให้สหรัฐสามารถผ่านวิกฤตการเงินครั้งนั้นมาได้

3.2.2 ธุรกิจธนาคารเงาในประเทศจีน

สาเหตุหลักของปัญหาธนาคารเงาในจีน คือ การที่ธุรกิจ SMEs ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ในประเทศจีนไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ เนื่องจาก SMEs ส่วนใหญ่ไม่มีความ น่าเชื่อถือเหมือนธุรกิจขนาดใหญ่ จึงทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่ค่อยปล่อยเงินกู้ให้กับ SMEs และจาก การที่ธนาคารพาณิชย์เงินทุกแห่งมีรัฐถือหุ้นอยู่ธนาคารพาณิชย์เงินจึงมี แนวโน้มต้องการปล่อยกู้ให้ บริษัทรัฐวิสาหกิจมากกว่า นอกจากนี้การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เงินของธนาคารกลางจีน (The People's Bank Of China: PBOC) และคณะกรรมการกำกับดูแลด้านธนาคารจีน (China Banking Regulatory Commission: CBRC) ค่อนข้างเข้มงวด เช่น มีการกำหนดสัดส่วน Reserve Requirement Ratio (RRR)²⁷ และ Loan to Deposit Ratio (LDR)²⁸ ที่ค่อนข้างสูง และมีการ กำหนด โควตาจำกัดจำนวนสินเชื่อที่สามารถปล่อยให้แก่ภาคส่วนต่าง ๆ ของเศรษฐกิจที่รัฐต้องการ และไม่ต้องการสนับสนุน เป็นต้น จึงทำให้การทำธุรกรรมของธนาคารพาณิชย์เงินมีได้ค่อนข้างจำกัด

นอกจากนี้การที่อัตราดอกเบี้ยของเงินยังไม่เป็นไปตามกลไกตลาดก็เป็นอีกหนึ่ง เหตุผลที่ทำให้เกิดปัญหาธนาคารเงา ปัจจุบันอัตราดอกเบี้ยเงินฝากสำหรับบุคคลธรรมดาถูก กำหนดไว้ที่ร้อยละ 3 ซึ่งเมื่อเทียบกับอัตราเงินเฟ้อของประเทศจีนที่อยู่ในระดับค่อนข้างสูง จึง หมายความว่าอัตราดอกเบี้ยแท้จริงที่คนได้รับจากการฝากเงินอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ทำให้คนจีน

²⁷ Reserve Requirement Ratio (RRR) คือ สัดส่วนการสำรองของธนาคาร.

²⁸ Loan to Deposit Ratio (LDR) คือ สัดส่วนระหว่างสินเชื่อและเงินฝาก.

พยายามแสวงหาช่องทางการลงทุนอื่น ๆ ที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า เช่น ไปลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ทำ
ให้ก่อนหน้านี้อาคารบ้านและที่ดินในจีนปรับตัวพุ่งสูงขึ้นมาก เป็นต้น

หนึ่งในช่องทางการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสูงที่คนจีนให้ความสนใจนอกเหนือจาก
ภาค อสังหาริมทรัพย์ คือ การลงทุนในผลิตภัณฑ์ Wealth Management Products: WMPs²⁹ หรือ
Trusts ซึ่งผลิตภัณฑ์เหล่านี้ส่วนใหญ่ออกขายโดยธนาคารพาณิชย์ และให้ผลตอบแทนค่อนข้างสูงโดย
เฉลี่ยร้อยละ 9-11 ซึ่งน่าสนใจว่าการฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์ที่ให้ผลตอบแทนสูงสุดได้เพียงร้อย
ละ 3 และเนื่องจากคนมองว่าธนาคารพาณิชย์ทุกแห่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ภาครัฐน่าจะไม่น่าปล่อยให้เกิด
ปัญหา หลายคนจึงมองผลิตภัณฑ์เหล่านี้เป็นเสมือนผลิตภัณฑ์เงินฝากที่ให้ดอกเบี่ยสูงกว่าทั่วไป
ขณะที่ธนาคารพาณิชย์เองก็เห็นโอกาสที่จะเพิ่มผลกำไรของธนาคาร เนื่องจากการทำธุรกรรมเงินกู้
หรืออื่น ๆ ของธนาคารพาณิชย์เงินจะค่อนข้างมีข้อจำกัดมากธนาคารพาณิชย์บางส่วนจึงหันไปออก
WMPs เพื่อดึงดูดลูกค้าและเพิ่มช่องทางหารายได้ธนาคารพาณิชย์บางแห่งมีการไปตั้งบริษัท Trusts
เพื่อมาซื้อหนี้ของธนาคารพาณิชย์เอง ซึ่งจะทำให้สัดส่วนสินเชื่อบริษัทของธนาคารพาณิชย์ลดลงทำให้
ธนาคารพาณิชย์สามารถปล่อยกู้ได้มากขึ้น โดยธนาคารพาณิชย์อาจช่วย Trusts หานักลงทุนโดยการ
เปิดขายผลิตภัณฑ์ Trusts ดังกล่าวให้กับลูกค้าของธนาคารพาณิชย์ ทำให้นักลงทุนรายย่อยเข้าใจว่า
ผลิตภัณฑ์เหล่านี้เป็นของธนาคารพาณิชย์เอง ซึ่งผลิตภัณฑ์ WMPs ที่ออกโดยธนาคารพาณิชย์บางตัว
ยังอาจจะ มีการไปลงทุนใน Trusts เหล่านี้ด้วย

เมื่อคนจำนวนมากต้องการซื้อ และธนาคารพาณิชย์หลายแห่งต้องการขายจึงไม่น่า
แปลกใจว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 เป็นต้นมาจำนวน WMPs และ Trusts ได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากซึ่งทั้ง
สองช่องทางได้ถูกมองเป็นช่องทางหลักของภาคธนาคารเงาของจีน โดยคาดว่าสัดส่วนโดยรวมของ
WMPs และ Trusts คิดเป็นประมาณ ร้อยละ 60-70 ของธนาคารเงาทั้งหมดในจีน

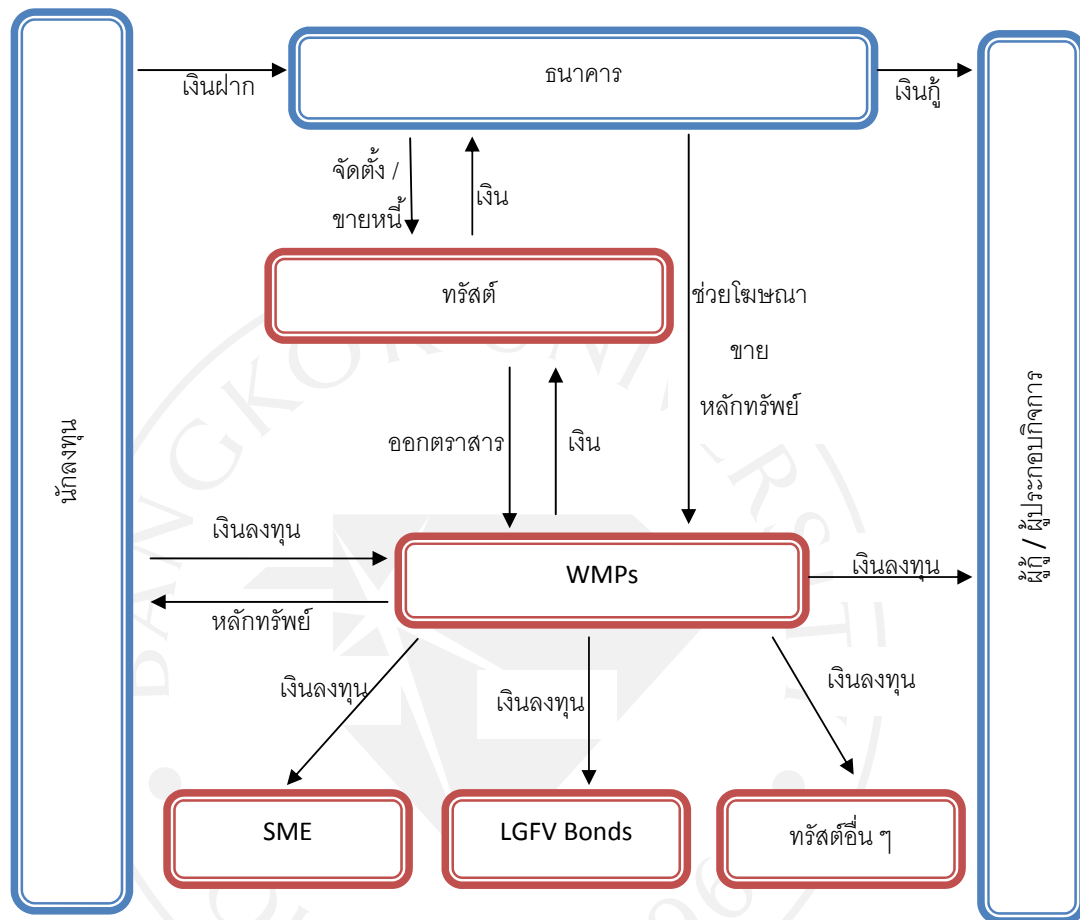
นอกจากนี้อีกสาเหตุหลักของปัญหาธนาคารเงาในจีนคือการระดมทุนของรัฐบาล
ท้องถิ่นผ่านการไปตั้งบริษัทเพื่อออกพันธบัตร China's Local Government Financing Vehicles:
LGFV Bonds ก่อนอื่นต้องเข้าใจว่าโดยปกติแล้วหลังจากรัฐบาลกลางจีนกำหนดนโยบายและทิศ
ทางการพัฒนาของประเทศจีน รัฐบาลท้องถิ่นจะมีหน้าที่นำนโยบายไปทำให้เกิดผลปฏิบัติจริง
(นอกเหนือจากนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลท้องถิ่นเอง) ซึ่งในปี ค.ศ. 1994 มีการปฏิรูปโครงสร้าง
ทางภาษีทำให้รัฐบาลท้องถิ่นได้รับส่วนแบ่งภาษีเพียงประมาณร้อยละ 40-50 ของรายรับของรัฐบาล
ทั้งหมด ในขณะที่สัดส่วนภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 70-80 ของภาระรายจ่าย

²⁹ WMPs หรือ Wealth Management Products เป็นผลิตภัณฑ์ทางการเงินด้านการบริหารจัดการ
ความมั่งคั่งส่วนบุคคลของเงิน ที่มีธนาคารเป็นผู้จัดจำหน่ายตราสาร Trust Product ซึ่งออกโดย Trust Company
ให้แก่ลูกค้าของธนาคารซึ่งเป็นนักลงทุนรายย่อย.

ของรัฐบาลทั้งหมด เป็นผลให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องดิ้นรนหาเงินมาดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามที่ได้รับแนวทางจากรัฐบาลกลาง เพื่อให้มีผลพลของตบส่วนอื่นได้ ทั้งนี้ เนื่องจากก่อนหน้านี้รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถออกพันธบัตรเองโดยตรงได้ จึงไปตั้งบริษัทเพื่อออกพันธบัตร LGFV Bonds มาระดมทุนไปใช้ในโครงการต่าง ๆ (LGFV Bonds จึงจัดเป็นหุ้นกู้เอกชน) โดยโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นไปลงทุนนั้นส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่ให้ผลตอบแทนช้า (เช่น การสร้างถนน หรือทางด่วน) และอาจมีการลงทุนในภาคส่วนของเศรษฐกิจที่มีการผลิตเกินความต้องการในตลาด (Oversupply) และไม่มีประสิทธิภาพ (เช่น เหมืองถ่านหิน และเหล็ก) ซึ่งจัดเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยง แต่คนทั่วไปส่วนใหญ่กลับมองว่าพันธบัตรเหล่านี้ความเสี่ยงน้อยมากเพราะเข้าใจว่าเป็นพันธบัตรของรัฐและปัญหาซับซ้อนขึ้นไปอีก เมื่อผลิตภัณฑ์ WMPs และ Trusts มีการไปลงทุนใน LGFV Bonds ด้วย (ดังรูป 3.5) และหลายครั้งอาจไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่เหมาะสมทำให้นักลงทุนไม่รู้ว่าสัดส่วนในผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ที่ตนซื้อไปลงทุนใน LGFV Bonds เท่าไร เป็นผลให้ ประเมินความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์ที่จะเข้าไปลงทุนได้ คลาดเคลื่อน³⁰

³⁰ วิสาข์ กิติชัยวัฒน์, ธนากรเงา มหันตภัยคุกคามเศรษฐกิจจีน [Online], 2 สิงหาคม 2558. แหล่งที่มา https://www.bot.or.th/Thai/phrasiam/Documents/Phrasiam_5_2557/No.08.pdf.

ภาพที่ 3.5: แสดงลักษณะของธนาคารเงาในจีน



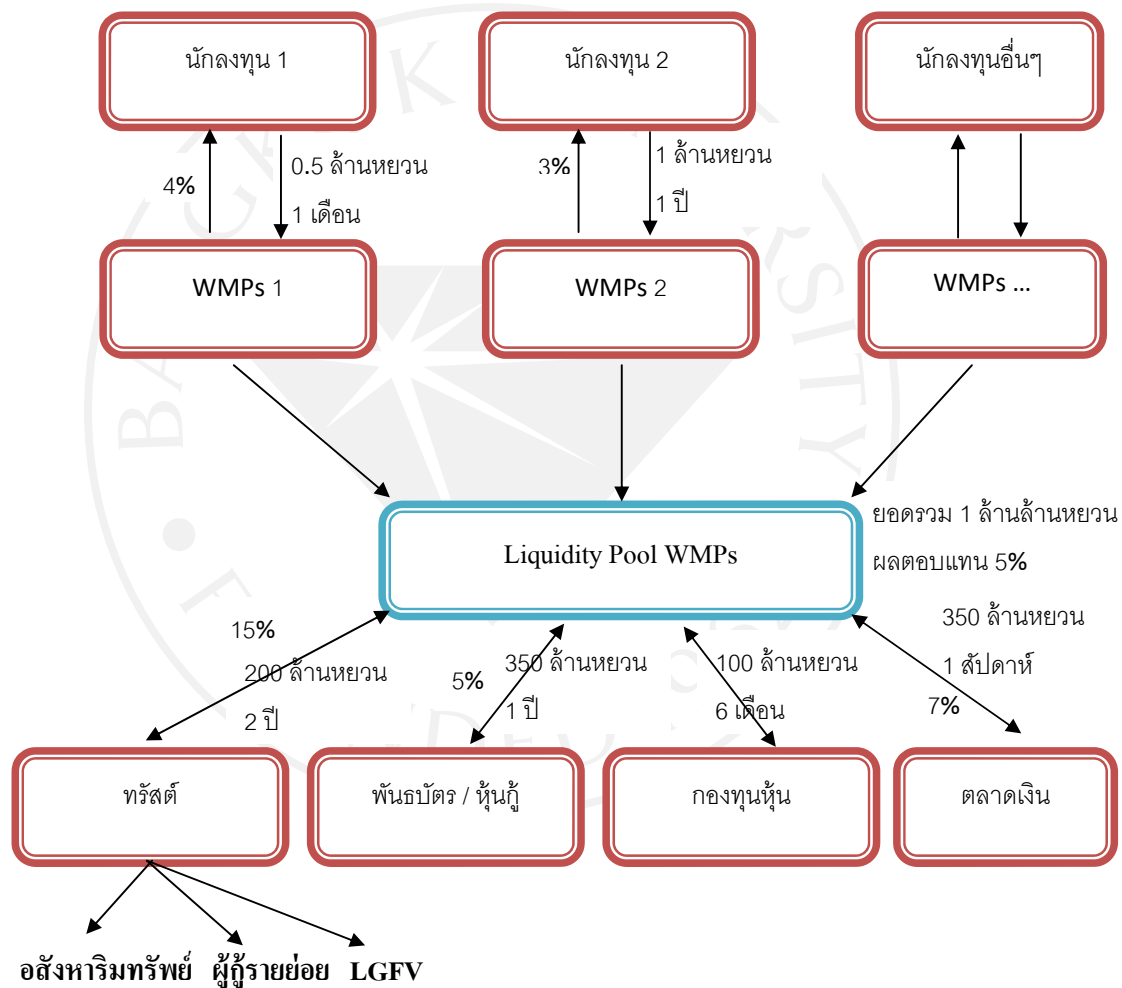
ที่มา: International Monetary Fund. (2014). *Traditional versus shadow banking intermediation?*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2014/02/pdf/c2.pdf>.

ซึ่งในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าทรัสต์จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางโดยการระดมทุนจากนักลงทุนโดยอาศัยหลักทรัพย์ WMPs เป็นผลิตภัณฑ์ในการระดมทุน และนำเงินที่ได้ไปปล่อยกู้กับภาคธุรกิจอื่น ๆ จึงเปรียบเสมือนกับการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ที่ธนาคารมีอำนาจปล่อยกู้ แต่ในกรณีของทรัสต์จากประเทศจีนนั้นไม่มีการกำกับดูแลที่ดีเพียงพอ ประกอบกับธุรกรรมของทรัสต์ก็เป็นการปล่อยกู้ทางอ้อมคล้ายกับธนาคาร จึงอาจกล่าวได้ว่าทรัสต์เป็นธนาคารเงาตัวเอง

WMPs เป็นตราสารที่ออกโดยธนาคารเงา ซึ่งธุรกรรม WMPs มีลักษณะที่เทียบเคียงได้กับลักษณะตราสารsecuritization ประเภทซีพีอาร์ โดย WMPs จำนวนมากจะระดมเงินด้วยการออก

ตราสาร WMPs หลายชุด ที่มีระยะเวลาครบกำหนดของตราสารที่แตกต่างกัน (ตราสารอายุสั้น เมื่อครบกำหนดจะมีการต่ออายุไปเรื่อย ๆ) จากนั้นจะนำเงินที่ได้มารวมไว้ใน Liquidity Pool WMPs แล้วนำไปลงทุนในทรัพย์สินหรือปล่อยกู้ที่มีระยะเวลาปานกลางหรือระยะยาว ซึ่งจะมีความเสี่ยงจากรยะเวลาครบกำหนดของทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่สอดคล้องกัน (ดังภาพ 3.6)

ภาพที่ 3.6: แสดงการออก WMPs หลายชุดของ Liquidity Pool WMPs



ที่มา: คณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2557). *Shadow banking*. สืบค้นจาก http://www.sec.or.th/TH/MarketDevelopment/Documents/Shadow_Banking-on%20web.pdf.

ธนาคารกลางจีน (PBOC) ได้ออกเกณฑ์เพื่อกำกับการลงทุนผ่าน WMPs และเพื่อลดความเสี่ยงจากผลิตภัณฑ์ทางการเงินดังกล่าวและมีผลบังคับใช้ในทันที โดยในหลักการแล้ว ธนาคารกลางจีนกำลังพยายามที่จะสร้างมาตรฐานในการลงทุนของธนาคารในตราสารประเภท WMPs และจัดระบบทางบัญชีเพื่อสะท้อนสถานะที่แท้จริงของธนาคารโดยการกำหนดให้ธนาคารที่ต้องการลงทุนในผลิตภัณฑ์ประเภท WMPs มีหน้าที่ต้องสร้างบัญชีต่างหากเพื่อลงทุนในตราสารประเภทนี้ต่างหาก โดยต้องเปิดบัญชีหนึ่งบัญชีต่อการลงทุนในตราสารประเภท WMPs ในทุกกรณี³¹ โดยให้ธนาคารขออนุญาต PBOC เพื่อเปิดบัญชีลงทุนใน WMPs และต้องดำเนินการเชื่อมต่อบัญชีผ่านระบบ Interbank Markets' Computer System ซึ่งเป็นระบบซอฟต์แวร์ซึ่งนอกจากจะเป็นการกำหนดวิธีการซื้อขายตราสารประเภท WMPs แล้ว ยังมีข้อกำหนดที่ธนาคารต้องดำเนินการในการขออนุญาตเปิดบัญชีดังกล่าวอีกด้วย เช่น ธนาคารต้องมีใบอนุญาตในการบริหารจัดการสินทรัพย์ที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐและพนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่บริหารจัดการ WMPs ต้องมีใบอนุญาตตามที่ธนาคารกลางจีนกำหนดสำหรับบัญชีที่ธนาคารใช้ในการซื้อขายตราสารประเภท WMPs ในปัจจุบันนั้น ธนาคารต้องดำเนินการขอลงทะเบียนใหม่ภายใน 1 ปีหลังจากที่ประกาศมีผลบังคับใช้ ซึ่งภายในระยะเวลา 1 ปีนี้ ธนาคารจะมีโอกาสในการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการภายในเพื่อรองรับกับมาตรการในการกำกับดูแลการซื้อขายตราสารประเภท WMPs ที่เพิ่งออกมาใหม่นี้³² ซึ่งการที่ PBOC ออกเกณฑ์เพื่อกำกับการลงทุนใน WMPs โดยกำหนดให้ธนาคารมีหน้าที่ต้องสร้างบัญชีต่างหากเพื่อลงทุนในตราสารประเภทนี้ต่างหากนั้น อาจมองได้ว่าเป็นมาตรการในเชิงป้องกันเนื่องจากธนาคารกลางจีนในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินก็จะสามารถตรวจสอบการลงทุนใน WMPs ผ่านธนาคาร และสามารถออกเกณฑ์อื่น ๆ เพิ่มเติมให้ธนาคารต้องพึงปฏิบัติเพื่อไม่ให้ผู้บริโภคทั่วไปเกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับตราสารดังกล่าวแล้วนำเงินสดมาลงทุนในตราสารที่มีความเสี่ยงสูงโดยมีความคาดหวังว่าจะไม่เกิดการสูญหายเหมือนกับการฝากเงินไว้ในบัญชีออมทรัพย์³³

จะเห็นว่าจากปัญหาในระบบการเงินในประเทศสหรัฐฯ และประเทศจีน เกิดขึ้นจากความซับซ้อนของธุรกิจทางการเงินคล้ายกัน ไม่ว่าจะเป็นการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ หรือการออกหลักทรัพย์ที่อ้างอิงกับตราสารหนี้ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นจะเห็นได้ว่าการแปลงสินทรัพย์

³¹ LU JIANXIN AND GABRIEL WILDAU, *China issues rules to limit bond investment by shadow bank products* [Online], 1 July 2015. Available from <http://www.reuters.com/article/2014/02/13/us-china-banking-wealth-products-idUSBREA1C0ES20140213>.

³² ชีวรา สุมาวงศ์, *Shadow-banking และปัญหาในจีน* [Online], 14 มกราคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=6757>.

³³ เรื่องเดียวกัน, 54.

หลาย ๆ ทอดรวมถึงการอ้างอิงกับตราสารหนี้ไปเป็นทอด ๆ ซึ่งเป็นการทำธุรกรรมที่มีความซับซ้อน ยากต่อตรวจสอบ ทั้งยังไม่มีกฎเกณฑ์จากหน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมมากำกับดูแล จึงทำให้เกิด ช่องว่างทางกฎหมาย และเกิดความเสียหายอย่างมาก

3.3 ปัญหาทางกฎหมายของการควบคุมธนาคารเงา

จากรูปแบบของธนาคารเงาที่ได้ศึกษามาจากทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา และในประเทศจีน จึงสามารถเห็นได้ว่าระบบธุรกิจธนาคารเงานั้นจะมีความเสี่ยงในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยธนาคารเงานั้นมักจะเกิดจากการหลีกเลี่ยงกฎข้อบังคับเพื่อหา ประโยชน์ขององค์กรทางการเงินโดยอาศัยการระดมทุนระยะสั้นเพื่อไปลงทุน หรือปล่อยกู้ต่อในระยะ ยาว โดยอาศัยองค์กรและกระบวนการต่าง ๆ ในการเป็นตัวกลางทางการเงิน เช่น ทรัสต์ วาณิชธนกิจ บริษัทประกัน หรือแม้แต่ธนาคารเอง รวมถึงใช้สินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ด้วย ซึ่งปัญหาของธนาคาร เงาอาจแบ่งได้ดังนี้

3.3.1 การทำธุรกรรมนอกงบดุลของธนาคาร กล่าวคือ มีการประชาสัมพันธ์ผ่านธนาคารใน การขายหลักทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการระดมทุน แต่ธนาคารไม่ต้องบันทึกรายการดังกล่าวในบัญชีงบ การเงินของธนาคารที่ต้องมีการกันเงินสำรองตามที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากเงินดังกล่าวไม่นับเป็น เงินฝากจากผู้ฝากเงินแต่เป็นเงินที่ได้รับมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการนำไปลงทุนในตราสารจึงจะไป ปรากฏในบัญชีธุรกรรมนอกงบดุลแทน โดยในทางปฏิบัติแล้ว ธนาคารเป็นเพียงตัวกลางซึ่งทำหน้าที่ บริหารจัดการหลักทรัพย์แทนผู้ลงทุนโดยหากเกิดความเสียหายก็จะส่งผลกระทบต่อผู้ลงทุน หากมูลค่าของ Underlying Asset เกิดการด้อยค่า ในการบริหารจัดการดังกล่าว ธนาคารจะโอนเงิน ที่ได้รับไปยังบริษัททรัสต์ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ได้สามารถระดมเงินฝากได้ แล้วบริษัทดังกล่าวจึงนำเงินที่ ได้รับจากธนาคารไปบริหารจัดการ และลงทุนในโครงการหรือสินทรัพย์ตามที่ปรากฏเป็น Underlying Asset ซึ่งในส่วนนี้ บริษัททรัสต์ก็อาจนำเงินไปลงทุนต่อในตราสารประเภทเดียวกันอีก เป็นทอด ๆ ก็ได้โดยไม่ต้องกันเงินสำรองเหมือนกับธนาคาร จึงเห็นได้ว่า กระบวนการดังกล่าวเป็นการ สร้างช่องทางในการปล่อยสินเชื่อโดยไม่ต้องเข้าข้อจำกัดทางกฎหมายในการกันเงินสำรอง³⁴

3.3.2 การถอนหน่วยลงทุนระยะสั้น กล่าวคือ ในระบบธนาคารเงาจะมีการระดมทุนระยะสั้น และนำไปลงทุนระยะยาวซึ่งบางกรณีการลงทุนอาจยังไม่สามารถให้ผลกำไรได้ทัน และมีระบบการเงิน เกิดมีปัญหากำหนดให้นักลงทุนคืนระดมทุนไปถอนหน่วยลงทุน ซึ่งนักลงทุนสามารถถอนหน่วยลงทุนได้ ที่ราคาพาร์แต่ผู้ออกหลักทรัพย์ไม่มีการตั้งสำรองเงินไว้เนื่องจากมีการนำเงินที่ได้ระดมทุนนั้นไปปล่อย กู้อย่างสูงที่สุดทำให้ไม่สามารถชำระค่าหน่วยลงทุนได้เป็นผลให้นักลงทุนได้รับความเสียหาย

³⁴ เรื่องเดียวกัน, 54.

3.3.3 ความโปร่งใสในหลักทรัพย์ของธนาคารเงา เนื่องจากโครงสร้างของธุรกรรมทางการเงินของธนาคารเงานั้นมีความซับซ้อน เช่น การออกหลักทรัพย์หลายชุด และมีระยะเวลาครบกำหนดที่แตกต่างกัน รวมถึงการนำเงินที่ได้จากการระดมทุนไปรวมกัน โดยมีการให้กู้ยืมสูง และการกันสำรองน้อยมากตลอดจนไม่มีเกณฑ์ควบคุมอย่างรอบคอบ หรือเกณฑ์ควบคุมความเพียงพอของเงินกองทุน และมีเกณฑ์กันสำรองที่อ่อนแอมากเมื่อเทียบกับระบบธนาคาร จึงทำให้มีความเสี่ยงจากการก่อตัวของระดับการกู้ยืมในระบบโดยที่ไม่ได้มีการติดตามข้อมูลเชิงลึกอย่างใกล้ชิด และจากปัญหาด้านผลประโยชน์ (Incentives Problems) และความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลระหว่างผู้ออกและผู้ซื้อตราสาร Securitization รวมทั้งความซับซ้อนด้านโครงสร้างของธุรกรรมการออกตราสาร และเชื่อมโยงกับสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารแห่งอื่นอีกหลายทอด ซึ่งมีผลกระทบให้มาตรฐานการให้สินเชื่อ หรือการออกตราสารด้วยคุณภาพลงไป ทำให้มีความเสี่ยงในระบบจาก Maturity Mismatch & Leverage เพิ่มขึ้นมาก³⁵

3.3.4 การใช้ช่องว่างของกฎหมาย จากที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าธนาคารสามารถปล่อยกู้เพื่อหากำไรจากเงินฝากแต่ก็ต้องมีการตั้งสำรองเป็นเหตุให้ไม่สามารถนำเงินที่ได้ระดมทุนมานั้นมาใช้ได้อย่างเต็มที่ ทำให้ต้องเสียโอกาสในการทำกำไร ดังนั้นธนาคารจึงทำธุรกิจร่วมกับทรัสต์ ผ่านการออกหลักทรัพย์เพื่อปล่อยกู้ให้กับธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง โดยเป็นการปล่อยกู้ทางอ้อมผ่านทรัสต์จึงไม่ต้องบันทึกลงในงบดุลและไม่ต้องตั้งสำรองความเสี่ยงด้วย โดยอาศัยช่องว่างในการกำกับดูแลทรัสต์ในการทำธุรกรรมต่าง ๆ ที่มีความเข้มงวดน้อยกว่าธนาคารพาณิชย์ ทำให้ทรัสต์ไม่ต้องกันสำรอง และมีเกณฑ์ควบคุมมาตรฐานการพิจารณาปล่อยกู้ที่หละหลวม³⁶

แม้ว่าในปัจจุบัน ประเทศไทยจะยังไม่ได้ประสบปัญหาเหมือนกับประเทศจีนเกี่ยวกับตราสาร WMPs แต่จะสังเกตเห็นได้ว่ามีธนาคารหรือสถาบันการเงินหลายแห่งที่เริ่มประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับบัญชีออมทรัพย์ที่ให้ผลตอบแทนสูงต่อผู้ฝากเงิน ดังนั้น ผู้บริโภคจึงควรศึกษาข้อมูลให้ดียิ่งขึ้นก่อนย้ายเงินจากบัญชีเงินฝากทั่วไปเพื่อนำไปฝากไว้กับบัญชีเงินฝากดอกเบี้ยสูงดังกล่าว เนื่องจากบัญชีเงินฝากที่สามารถให้ดอกเบี้ยสูงได้นั้นอาจส่งผลให้ผู้ฝากเงินต้องเสียสิทธิบางอย่าง หรืออาจไม่ได้เป็นบัญชีเงินฝากตามที่กฎหมายให้ความคุ้มครองก็เป็นได้นอกจากนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคหน่วยงานของภาครัฐจึงควรศึกษาผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่เข้ามามีบทบาทกับผู้บริโภคในกลุ่มย่อยหรือบริการทางการเงินธนาคารในลักษณะ Retail-Banking Service เพื่อให้ความรู้ทางการเงินแก่ผู้บริโภคที่อยู่ใน

³⁵ คณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, **Shadow banking** [Online], มกราคม 2557. แหล่งที่มา http://www.sec.or.th/TH/MarketDevelopment/Documents/Shadow_Banking-on%20web.pdf.

³⁶ เรื่องเดียวกัน.

ชายที่มีความเสี่ยงต่อการถูกชักจูงได้ง่าย (Vulnerable Group) เช่น กลุ่มคนสูงอายุ เป็นต้น อีกทั้งจะเป็นการตรวจสอบระบบการเงินเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสภาพปัญหาเหมือนที่เกิดขึ้นในจีนได้อย่างทัน่วงที³⁷

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าปัจจุบัน ผู้ประกอบธุรกิจสถาบันการเงินในประเทศไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และได้นำเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินสากลมาปรับใช้ เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ส่วนการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ก็มีสำนักงานคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กสท.) คอยกำกับดูแลในส่วน ของตลาดทุน และมีการกำกับกลุ่มธุรกิจทางการเงินแบบรวมกลุ่ม (Consolidated Supervision) แล้วก็ตามแต่ก็เป็น เพียงการตรวจสอบงบการเงินร่วมกันเท่านั้น การสั่งการและการบังคับใช้ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานในการกำกับดูแลด้วยกันอาจยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันความเสี่ยง ที่อาจเกิดขึ้น จากการประกอบธุรกิจธนาคารเงา ประกอบกับการค้าขาย ข้ามพรมแดน การเปิดเสรีทางการค้า และธุรกิจธนาคาร อิเล็กทรอนิกส์ก็มีส่วนที่ทำให้การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจธนาคารเงามีความซับซ้อนและยุ่งยากมากยิ่งขึ้น การศึกษาถึง ความพยายามในระดับสากลต่อการป้องกันและกำกับการ ประกอบธุรกิจของธนาคารเงาเพื่อนำมาปรับใช้ตลอดจนการ ปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำกับดูแลและกฎหมายสำหรับประเทศไทย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อการรักษาเสถียรภาพของระบบ สถาบันการเงินของประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป³⁸

3.4 แนวทางในการควบคุมธนาคารเงาในระดับสากล

จากกรณีศึกษานั้นจะเห็นว่าประเทศสหรัฐอเมริกา³⁹ นั้นได้มีการเพิ่มมาตรการด้านต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากธนาคารเงาโดยออกเป็นกฎหมายหลาย ๆ ฉบับเพื่อเป็นมาตรการในแต่ละด้านเช่น การแก้ไขมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ การตั้งมาตรการช่วยเหลือเจ้าของเคหะสถาน การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อสิ่งทรมทรัพย์ ขยายเวลาการชำระหนี้เพื่อให้เกิดการผิตนน้อยที่สุด ซึ่งมาตรการการป้องกันความเสียหายของสหรัฐอเมริกานั้นจะไม่ได้มุ่งไปที่การแก้ไขธุรกรรมทางการเงินที่ปัญหาโดยตรง กล่าวคือประเทศสหรัฐอเมริกา ยังไม่ได้มีมาตรการที่

³⁷ เรื่องเดียวกัน, 56.

³⁸ ชีวรา สุมาวงศ์, Shadow-banking และปัญหาในจีน [Online], 14 มกราคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=6757>.

³⁹ โปรดดูข้อ 3.2.1, หน้า 42.

เกี่ยวข้องโดยตรงกับธนาคารเงา ส่วนในประเทศจีน⁴⁰ นั้นยังไม่พบความชัดเจนว่ามีมาตรการรับมือกับธนาคารเงาแต่อย่างใด

ส่วนในระดับสากลเนื่องจากธนาคารเงามีความเสี่ยงที่ก่อความเสียหายต่อระบบการเงินอย่างมาก ดังนั้นผู้นำกลุ่ม G-20⁴¹ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการด้านเสถียรภาพการเงิน (Financial Stability Board: FSB) เป็นองค์กรหลักในการจัดทำและติดตามพัฒนาแนวนโยบายสากลเพื่อกำกับดูแลและหากฎเกณฑ์ในการควบคุมความเสี่ยงที่อาจเกิดจากรูจรธนาคารเงา โดย FSB ได้ให้หลักการกำกับดูแลไว้โดยพิจารณาจากวิกฤตทางการเงินที่เกิดขึ้นโดยมีสาเหตุมาจากธนาคารเงาโดยมีหลักดังนี้⁴²

- 1) Focus ต้องเน้นไปที่ผลกระทบและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากระบบธนาคารเงา
- 2) Proportionality กำหนดระดับที่เหมาะสมกับความเสี่ยงในระบบการเงินที่สร้างขึ้นโดยผ่านระบบธนาคารเงา
- 3) Forward-looking and Adaptable เพิ่มความยืดหยุ่นในการรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น
- 4) Effectiveness ควรมีการออกแบบรูปแบบของธนาคารเงาที่แน่ชัดและนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 5) Assessment & Review ต้องมีการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดี FSB ยังเน้นไปที่ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากระบบธนาคารเงาที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบการเงิน โดยมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นดังนี้

3.4.1 การลดความเสี่ยงจากการเชื่อมโยงกันระหว่างภาคธนาคารและสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ภาคธนาคาร ซึ่งภาคธนาคารและสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ภาคธนาคารได้มีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น โดยมีการพึ่งพาแหล่งเงินทุนระหว่างกันและรับความเสี่ยงจากปัจจัยร่วมกันไม่ว่าจะเป็นการถือสินทรัพย์ และเป็นคู่สัญญาในสัญญา Derivatives ระหว่างกัน โดย FSB มีมาตรการป้องกันความเสี่ยงดังนี้

- 1) จัดทำงบการเงินรวมของสถาบันการเงินจะต้องรวมธุรกรรมของบริษัทในเครือที่ทำ ธุรกรรม Shadow banking

⁴⁰ โปรดดูข้อ 3.2.2, หน้า 49.

⁴¹ ผู้นำกลุ่ม G-20 ได้แก่ อังกฤษ แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย บราซิล จีน เกาหลีใต้ เม็กซิโก รัสเซีย สหภาพยุโรป อาร์เจนตินา อินเดีย อินโดนีเซีย ซาอุดีอาระเบีย แอฟริกาใต้ และตุรกี.

⁴² คณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, **Shadow banking** [Online], มกราคม 2557. แหล่งที่มา http://www.sec.or.th/TH/MarketDevelopment/Documents/Shadow_Banking-on%20web.pdf.

- 2) การคำนวณขนาดและเพดานธุรกรรมขนาดใหญ่ต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (Large exposure rules) ต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงขององค์กรในระบบ Shadow Banking
- 3) กำหนดเพดานด้านขนาดและลักษณะของธุรกรรมที่ธนาคารทำกับองค์กรในระบบ Shadow Banking
- 4) ธุรกรรมที่ธนาคารทำ กับองค์กรในระบบ Shadow Banking ต้องนำไปคำนวณความเสี่ยงภายใต้เกณฑ์คำนวณเงินกองทุน
- 5) การสนับสนุนทางอ้อม (Implicit Support) ของธนาคารให้กับองค์กรในระบบ Shadow Banking จะต้องมีการกำหนดเกณฑ์ควบคุมที่เข้มงวดมากขึ้น

3.4.2 ลดความเสี่ยงจากการตื่นตระหนกแก่ถอนหน่วยลงทุนของกองทุนรวมตลาดเงิน (MMFs) ซึ่ง MMFs เป็นแหล่งเงินทุนระยะสั้นที่สำคัญของระบบธนาคารและมีลักษณะธุรกรรมที่เป็น Maturity Transformation และการใช้ Leverage จากการทำกองทุนรวมตลาดการเงินมีลักษณะคล้ายเงินฝาก ซึ่งผู้ลงทุนสามารถจะถอนหน่วยลงทุนได้ในเวลาอันสั้นและที่ราคาพาร์ หากมีเหตุการณ์วิกฤติ ผู้ลงทุนก็จะถอนหน่วยลงทุนได้ FSB จึงได้กำหนดมาตรการในการควบคุมไว้ดังนี้

- 1) กระตุ้นให้ MMFs เปลี่ยนไปใช้ Variable Net Asset Value⁴³
- 2) มีมาตรการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง เช่น มีเงินลงทุนขั้นต่ำในทรัพย์สินสภาพคล่องเพื่อที่จะรองรับการถอน
- 3) มีการเปิดเผยข้อมูลของกองทุนแก่ผู้ลงทุนเพิ่มเติม เช่น ให้มีข้อความที่เป็นจุดสนใจของผู้ลงทุนให้ทราบว่ากองทุนไม่มีการคุ้มครองเงินต้น และมีโอกาสที่จะสูญเสียเงินต้นได้

3.4.3 เพิ่มความโปร่งใสและลดปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของธุรกรรม Securitization จากปัญหาด้านผลประโยชน์ (Incentives Problems) และความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลระหว่างผู้ออกและผู้ซื้อตราสาร Securitization รวมทั้งความซับซ้อนด้านโครงสร้างของธุรกรรมการออกตราสาร และเชื่อมโยงกับสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารแห่งอื่นอีกหลายทอด ซึ่งมีผลกระทบให้มาตรฐานการให้สินเชื่อ หรือการออกตราสารด้อยคุณภาพลงไป ทำให้มีความเสี่ยงในระบบจาก Maturity Mismatch & Leverage เพิ่มขึ้นมาก FSB จึงมีมาตรการในการควบคุมความเสี่ยงดังนี้

- 1) ให้ผู้ออกยังต้องแบกรับความเสี่ยงในตราสาร Securitization ไว้ส่วนหนึ่ง (Risk Retention Requirements)
- 2) ให้มีมาตรฐานในการเปิดเผยข้อมูล ได้แก่ มี Standardized Asset Level Templates และเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใสและให้ผู้ลงทุนสามารถตัดสินใจลงทุนได้อย่างเพียงพอ

⁴³ Variable Net Asset Value คือ การกำหนดมูลค่าสินทรัพย์สุทธิแบบแปรผัน.

เช่น มีข้อมูลเพื่อช่วยผู้ลงทุนประเมินคุณภาพของตราสาร เช่น อายุเฉลี่ยของทรัพย์สินอ้างอิง และมีแบบจำลองเพื่อช่วยให้ผู้ลงทุนสามารถจัดทำการวิเคราะห์กระแสเงินสดได้ตลอดอายุตราสาร

3.4.4 ลดความเสี่ยงต่อระบบจากธุรกรรมการยืมและให้ยืมหลักทรัพย์ และ Repos⁴⁴ ซึ่งมีความเสี่ยงการระบอบธนาคารเงาคือ

1) ธุรกรรม Securities Borrowing and Lending: SBL และ repo มีลักษณะของธุรกรรมคล้ายกับธุรกรรมของธนาคาร (มีความเสี่ยงจาก Maturity Transformation & Leverage)

2) การนำหลักประกันประเภทเงินสดที่ได้รับมาจากธุรกรรมให้ยืมหลักทรัพย์ไปลงทุนต่อ (Cash Collateral Reinvestment Program) มีขนาดธุรกรรมมูลค่าสูงมาก และมีความเสี่ยงจาก Maturity/ Liquidity Transformation

ส่วนความเสี่ยงที่เกิดในระบอบธนาคารเงามีดังนี้

1) ธุรกรรม SBL และ Repo เพิ่ม Leverage ในระบบการเงิน
 2) ความเสี่ยงจากการขายหลักทรัพย์ที่เป็นหลักประกันในราคาต่ำ
 3) ความเสี่ยงต่อเสถียรภาพด้านการเงินของการนำทรัพย์สินของลูกค้าไปลงทุนต่อ (Re-hypothecation of client assets) จากกรณีถ้าลูกค้าไม่มั่นใจว่าทรัพย์สินของตนเองถูกนำไปลงทุนอย่างไรหรือไม่มั่นใจว่าเกี่ยวกับการปฏิบัติภายใต้กฎหมายล้มละลาย หรือเกิดความสงสัยในความสามารถในการชำระหนี้ของ Agent lender/Prime broker จะเกิดการแห่บอกเลิกสัญญาเกิดขึ้น

4) วิธีการปฏิบัติในการคำนวณมูลค่าหลักประกันขาดความเหมาะสม ซึ่งในการลดความเสี่ยงต่อระบบจากธุรกรรมการยืมและให้ยืมหลักทรัพย์ และธุรกรรมซื้อคืนภาคเอกชนนั้น FSB มีมาตรการในการควบคุมดังนี้

1) ให้มีความโปร่งใสของข้อมูลโดยกำหนดมาตรฐานในการจัดส่งข้อมูลธุรกรรมให้แก่องค์กรกำกับดูแลในระดับประเทศและระดับโลก และการเปิดเผยข้อมูลการทำธุรกรรมของบริษัทหรือกองทุน

2) จำกัดความเสี่ยงต่อเสถียรภาพของระบบการเงินจาก Leverage/ Maturity transformation ที่มากเกินไป

3) ข้อกำหนดควบคุมการนำหลักประกันประเภทเงินสดไปลงทุน เช่น สภาพคล่องของทรัพย์สินที่ไปลงทุน และควบคุมความเสี่ยงด้าน Leverage

⁴⁴ REPO คือ ธุรกรรมซื้อคืน หรือการประกอบธุรกิจซื้อหรือขายคืนหลักทรัพย์ โดยมีตราสารหนี้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน และมีสัญญาซื้อหรือขายคืน.

- 4) กำหนดมาตรฐานของวาง Margin/ Haircut ขั้นต่ำ เพื่อลดความเสี่ยงจากภาวะผันผวนรุนแรง (Procyclicality)
- 5) กฎเกณฑ์ควบคุม Re-hypothecation ข้อกำหนดควบคุมการนำทรัพย์สินลูกค้าไปใช้เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้กับธนาคารหรือบริษัทหลักทรัพย์
- 6) พัฒนา Market Infrastructure เช่น จัดให้มี Central Counterparties ของธุรกรรม
- 7) กำหนดมาตรฐานการคำนวณและการจัดการหลักประกัน

3.4.5 ติดตามและลดความเสี่ยงเชิงระบบจากรูปแบบของธุรกรรมหรือองค์กรอื่นจากภาคการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร โดยอาศัยการประเมินและลดความเสี่ยงเชิงระบบจากรูปแบบของธุรกรรมหรือองค์กรในรูปแบบอื่นของระบบธนาคารเงา โดยประเมินจากลักษณะของธุรกรรมทางเศรษฐกิจ ดังนี้

- 1) การบริหารจัดการโครงการลงทุนที่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดนักลงทุนแห่ถอนหน่วยลงทุน
- 2) การให้กู้ยืมเงินที่มีแหล่งของเงินทุนมาจากเงินทุนระยะสั้น
- 3) การเป็นตัวกลางในตลาดการเงินที่มีการพึ่งพาเงินทุนระยะสั้นหรือแหล่งทุนจากทรัพย์สินของลูกค้า เช่น นายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ที่พึ่งพาเงินทุนระยะสั้นเพื่อปล่อยกู้มาร์จิ้นหรือบริษัทหลักทรัพย์ ที่ใช้แหล่งเงินทุนจากทรัพย์สินลูกค้าเพื่อนำไปลงทุนเพื่อบริษัทเอง
- 4) ธุรกรรมสนับสนุนการให้เงินกู้ยืม เช่น การค้าประกันตราสารหรือสินเชื่อ
- 5) การเป็นตัวกลางทางด้าน Credit Intermediation and Funding of Financial Entities ที่ใช้โครงสร้าง Securitization เช่น Synthetic ETFs อาจถูกใช้ในการระดมเงินทุน โดยใช้พอร์ตสินทรัพย์ที่ไม่มีสภาพคล่องมาเป็นหลักประกัน

อย่างไรก็ดีการพัฒนาการติดตามและแนวนโยบายในการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านระบบจากธนาคารเงาขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กรกำกับดูแลในแต่ละประเทศ ให้ความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพตลาดการเงินของประเทศ นอกจากนี้จะสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่สถาบันการเงินในตลาดทุน และระบบการเงินของประเทศโดยรวมแล้ว ยังเป็นการผลักดันมาตรฐานของการจัดการความเสี่ยงและการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และจะเป็นมาตรการที่มีผลในการคุ้มครองผู้ลงทุนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

จากการศึกษาถึงลักษณะของธุรกิจธนาคารเงาทำให้ทราบถึงลักษณะการประกอบธุรกิจของธนาคารเงาตั้งแต่ขั้นพื้นฐานจนถึงขั้นสูง ซึ่งเห็นได้ว่าระบบธนาคารเงามีความซับซ้อน และยากต่อการทำความเข้าใจ ทั้งยังแสดงให้เห็นถึงสาเหตุการเกิดขึ้นของระบบธนาคารเงา ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ธนาคารเงาเติบโตอย่างรวดเร็ว รวมถึงความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ และจากตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศจีนทำให้ทราบว่าธนาคารเงาสามารถก่อให้เกิดความเสียหายได้มากเพียงใด

ดังนั้นแม้ว่าธนาคารเงาจะเป็นสามารถเป็นประโยชน์ในระบบการเงินของประเทศก็ตามแต่ในทางกลับกันก็ควรที่จะต้องได้รับการควบคุมที่เข้มงวดเพียงพอเพื่อไม่ให้ธนาคารเงานั้นก่อให้เกิดผลเสียกับระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศได้



บทที่ 4

บทวิเคราะห์

จากการศึกษาเรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายไทยเพื่อควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงา (Shadow Banking)” ทั้งในส่วนของธุรกิจทางการเงิน และในส่วนของธนาคารเงาทำให้ทราบถึงลักษณะต่าง ๆ ของธุรกิจทางการเงินและธนาคารเงา อาทิเช่น สถานะทางกฎหมาย ลักษณะการประกอบธุรกิจ มาตรการการควบคุมดูแล เป็นต้น ซึ่งในบทนี้จะเป็นการนำข้อมูลทั้งหมดที่ได้ศึกษามาแล้ว มาวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งขึ้น โดยจะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นหัวข้อ ได้แก่ 1) ลักษณะ ขั้นตอน และวิธีการประกอบธุรกิจ 2) ช่องว่างของกฎหมาย และ 3) แนวทางการควบคุมธนาคารเงาในระดับสากล โดยมีสาระสำคัญดังนี้

4.1 ลักษณะ ขั้นตอน และวิธีการประกอบธุรกิจ

จากการศึกษาก่อนหน้านี้ทำให้ทราบว่า การประกอบธุรกิจธนาคารเงานั้นจะมีลักษณะเป็นการให้สินเชื่อกับองค์กร หรือหน่วยงาน โดยทางอ้อม ซึ่งอาศัยการระดมทุนจากแหล่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกหลักทรัพย์เพื่อขายให้กับนักลงทุน หรือการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ซึ่งหากวิเคราะห์ในส่วนของการประกอบธุรกิจที่มีลักษณะคล้ายกัน ซึ่งก็คือการให้สินเชื่อจะเห็นว่ามีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเทียบกับธุรกิจสถาบันการเงิน หรือธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1.1 ธุรกิจสถาบันการเงิน

ธุรกิจสถาบันการเงินของไทยนั้นอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีธุรกิจ 3 ประเภทที่เป็นธุรกิจสถาบันการเงินตามความหมายของ “สถาบันการเงิน” ซึ่งก็คือ 1) ธนาคารพาณิชย์ 2) บริษัทเงินทุน 3) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์¹ ซึ่งธุรกิจทั้ง 3 ประเภทนี้ก็มีความแตกต่างกันในรายละเอียด ลักษณะการให้สินเชื่อ การระดมทุน การป้องกันความเสี่ยง ดังนี้

4.1.1.1 ธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจสถาบันการเงินที่รับฝากเงินและรับเงินจากประชาชน โดยสามารถใช้ประโยชน์จากเงินนั้นได้หลายทาง แต่ในส่วนนี้จะอธิบายเพียงเฉพาะการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ โดยจะวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายเพื่อให้เข้าใจว่าธนาคารพาณิชย์นั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายเพียงใด

4.1.1.1.1 การจัดตั้ง

¹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551.

ธนาคารพาณิชย์นั้นตามกฎหมายจะต้องเป็นนิติบุคคลประเภท บริษัทมหาชนจำกัดเท่านั้น โดยหากจะประสงค์จะจัดตั้งธนาคารพาณิชย์จะต้องยื่นคำขอจดทะเบียน บริษัทมหาชนจำกัดซึ่งการยื่นจดทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน และเมื่อยื่นจดทะเบียนเป็น บริษัทมหาชนแล้วนั้นจะต้องยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง โดยการออกใบอนุญาตนั้นรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นจากธนาคารแห่งประเทศไทยเสียก่อน ทั้งนี้ธนาคารพาณิชย์ที่ได้รับอนุญาตแล้วแม้จะเป็นบริษัทมหาชนจำกัดแต่ไม่สามารถใช้ คำว่า “บริษัท” นำหน้าชื่อได้โดยต้องใช้คำว่า “ธนาคาร” นำหน้าเท่านั้น

อย่างไรก็ดีการที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องเป็นนิติบุคคลประเภท บริษัทมหาชนจำกัด และการจัดตั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบในทุก ๆ ขั้นตอน ก็เป็นเพราะธนาคาร พาณิชย์นั้นมีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงิน เช่น การรับฝากเงิน การ ให้สินเชื่อ เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะชนให้ได้รับความเสียหาย ทำให้ต้องอาศัยการ ได้รับความเห็นชอบ และอาศัยความเข้มงวดของหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ควบคุมดูแลบริษัทมหาชนในการ ควบคุมธนาคารพาณิชย์ด้วย อาทิ จำนวนของกรรมการซึ่งตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 กำหนดให้กรรมการบริษัทมหาชนจำกัดจะต้องมีจำนวน ไม่น้อยกว่าห้าคน² ซึ่งหากให้ บริษัทจำกัดสามารถประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ได้จำนวนกรรมการก็อาจจะมีน้อยสุดเพียงแค่หนึ่ง คนเท่านั้น³ ซึ่งกรรมการบริษัทจะมีหน้าที่บริหารเงินเพื่อให้ได้ผลกำไรแก่บริษัทและการที่มีกรรมการ จำนวนมากก็ย่อมหมายความว่า การบริหารเงินนั้นในแต่ละเรื่องจะต้องผ่านการประชุม ปรึกษาซึ่งทำ ให้เกิดความเสียน้อยกว่าบริษัทที่มีกรรมการจำนวนน้อย อีกทั้งธนาคารพาณิชย์ยังต้องใช้คำว่า ธนาคารนำหน้าชื่อเพื่อเป็นการป้องกันการสับสนของประชาชนอีกด้วย

4.1.1.1.2 การระดมทุน

ในการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์บริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับ ใบอนุญาตสามารถระดมทุนโดยการขายหุ้นของธนาคารให้กับประชาชนเพื่อเป็นการหาเงินทุนมา ประกอบกิจการอย่างบริษัทมหาชนจำกัดทั่วไปแล้ว ธนาคารพาณิชย์ยังสามารถระดมทุนโดยการรับ ฝากเงินเพื่อนำเงินที่รับฝากมานั้นไปหาประโยชน์โดยการต่อได้หลายวิธีตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งใน ที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะการให้สินเชื่อ

การระดมทุนของธนาคารพาณิชย์ในรูปแบบของการรับฝากเงินนั้น นั้นมี 3 ประเภท คือ เงินฝากประจำ เงินฝากออมทรัพย์ และเงินฝากกระแสรายวัน ซึ่งแต่ละประเภท

² มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535.

³ มาตรา 1144 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

ก็จะมีเงื่อนไขที่ต่างกันทั้งในเรื่อง ข้อกำหนดการเรียกคืนเงินฝาก อัตราดอกเบี้ย หรือแม้แต่ระยะเวลาการฝากเงิน เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดของการฝากเงินแต่ละประเภทก็ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 2 ในส่วนของธนาคารพาณิชย์

อย่างไรก็ตามการรับฝากเงินและหาประโยชน์จากเงินที่ได้รับฝากของธนาคารพาณิชย์จัดได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักของการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ อันจะเห็นได้จากความหมายของคำว่า “ธุรกิจธนาคารพาณิชย์” ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551⁴ ที่ได้ให้ความหมายไว้อย่างชัดเจน ซึ่งต่างจากการรับฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือการฝากเงินกับธนาคารผู้ฝากนั้นย่อมต้องการมากกว่าความปลอดภัยของเงินนั้น แต่ผู้ฝากยังประสงค์จะให้ได้ออกเบี้ยจากการที่ธนาคารเอาเงินฝากนั้นไปหาประโยชน์ แต่การฝากเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเป็นการฝากในลักษณะที่เป็นการเก็บรักษาเพื่อความปลอดภัยของเจ้าของเงินเท่านั้นซึ่งในกรณีของการฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นนอกจากผู้ฝากจะไม่ได้รับดอกเบี้ยแล้วก็อาจจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการฝากด้วย

4.1.1.1.3 การให้สินเชื่อ

การให้สินเชื่อเป็นการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์โดยการนำเงินที่ได้จากการระดมทุนโดยการรับฝากเงินในรูปแบบต่าง ๆ จากประชาชนมาให้สินเชื่อกับบุคคลอื่นเพื่อหาประโยชน์จากเงินนั้นผ่านการคิดดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ อาจแบ่งได้เป็น สามลักษณะใหญ่ คือ การให้กู้โดยตรง การให้เบิกเงินเกินบัญชี และการซื้อลดตั๋วเงิน ตามที่อธิบายไว้แล้วในบทที่ 2 ส่วนของการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งจากพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า “ธุรกิจธนาคารพาณิชย์”⁵ จะเห็นได้ว่าการให้สินเชื่อเป็นวัตถุประสงค์ของการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมาย โดยหากพิจารณาดูแล้วการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ก็จะมีลักษณะคล้ายกับการให้กู้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งธนาคารพาณิชย์จะอยู่ในสถานะของผู้ให้กู้เพียงแต่ว่าการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์นั้นอาจจะมีความเสี่ยงมากกว่าการให้กู้ของบุคคลธรรมดาด้วยตนเอง กล่าวคือธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดเกณฑ์ในการกู้ว่าสามารถกู้ได้มากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาจากความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้แต่ละราย เพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการผิดนัดของผู้กู้ที่ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ได้ อีกทั้งในส่วน

⁴ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ความว่า, “ธุรกิจธนาคารพาณิชย์” หมายความว่า การประกอบธุรกิจรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์จากเงินนั้นโดยวิธีหนึ่งวิธีใด เช่น ให้สินเชื่อ ซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด ซื้อขายเงินปรีวรรตต่างประเทศ.

⁵ โปรดดูบทที่ 2 ข้อ 2.1.1, หน้า 10.

ของดอกเบ็ญเงินกุ่มนั้นถ้าเป็นการกุ่มกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะสามารถกำหนดอัตราดอกเบ็ญสูงสุดได้ไม่เกินร้อยละ 15 แต่สำหรับธุรกิจธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดอัตราดอกเบ็ญเกินกว่าร้อยละ 15 ได้ และนอกจากอัตราดอกเบ็ญแล้วธนาคารพาณิชย์ยังสามารถคิดค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพิ่มเติมได้อีกด้วย

4.1.1.1.4 การป้องกันความเสี่ยง

การป้องกันความเสี่ยงที่เกี่ยวกับธุรกิจธนาคารพาณิชย์อาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะ คือ การป้องกันความเสี่ยงของผู้ฝากเงิน และการป้องกันความเสี่ยงของธนาคารพาณิชย์

1) การป้องกันความเสี่ยงของผู้ฝากเงิน

การป้องกันความเสี่ยงสำหรับผู้ฝากเงินจะเป็นการคุ้มครองเงินฝากที่ผู้ฝากเงินนำมาฝากกับธนาคาร กล่าวคือผู้ฝากที่เป็นเจ้าของเงินซึ่งนำเงินมาฝากกับธนาคารพาณิชย์ โดยมีข้อแม้ว่าผู้ฝากจะเรียกคืนเงินฝากในเวลาใดก็ได้ แต่ในกรณีที่ธนาคารเลิกกิจการทำให้ผู้ฝากไม่สามารถเรียกคืนเงินฝากได้ ซึ่งถ้าหากไม่มีกฎหมายคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินก็จะส่งผลกระทบต่อผู้ฝากเงินได้รับความเสียหายได้ โดยในปัจจุบันการคุ้มครองเงินฝากจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 โดยการคุ้มครองเงินฝากนั้นจะไม่ได้คุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน แต่จะคุ้มครองเงินฝากเพียงจำกัดจำนวนซึ่งตามพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555 ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2555 โดยเริ่มต้นคุ้มครองเงินฝากต่อหนึ่งบัญชีเป็นเงิน 50 ล้านบาทและจะมีการคุ้มครองน้อยลงเรื่อย ๆ จนถึงวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2559 จะคุ้มครองเงินฝากต่อบัญชีเพียง 1 ล้านบาท

2) การป้องกันความเสี่ยงของธนาคารพาณิชย์

ในส่วนของ การป้องกันความเสี่ยงของธนาคารพาณิชย์จะเป็นการบริหารความเสี่ยงทางด้านต่าง ๆ เพื่อให้การประกอบธุรกิจนั้นเป็นไปอย่างมั่นคงเช่นการให้กันสำรองเงินไว้ในกรณีที่มิเหตุจะเป็นเพื่อรักษาสภาพคล่องของธนาคารนั้น หรือแม้แต่กระทั่งการให้ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเนื่องจากหากธนาคารพาณิชย์ขาดสภาพคล่องแล้วก็จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน เพราะถึงแม้ว่าธนาคารพาณิชย์จะประกอบกิจการและมีฐานะมั่นคงเพียงใดแต่ถ้าขาดสภาพคล่องจนไม่สามารถชำระเงินในกรณีที่ผู้ฝากเงินเรียกคืนได้ ก็อาจส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์นั้นไม่อาจดำเนินธุรกิจต่อไปได้ นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์เองยังมีป้องกันความเสี่ยงด้านอื่น ๆ อีก เช่น ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย การกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยนั้นจะมีกฎหมายคอยควบคุมในทุก ๆ ขั้นตอนตั้งแต่การจัดตั้ง วิธีการระดมทุน การอนุญาตให้ประกอบธุรกิจใด

หรือไม่อนุญาตให้ประกอบธุรกิจใด ซึ่งธุรกิจธนาคารพาณิชย์จะอยู่ภายใต้การดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ออกหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการควบคุมธุรกิจธนาคารพาณิชย์

4.1.1.2 บริษัทเงินทุน

บริษัทเงินทุนนั้นเป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งประกอบธุรกิจเงินทุนโดยการรับฝากเงินจากประชาชน และต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามและการเบิกจ่ายนั้นต้องไม่ใช่การเบิกจ่ายทางเช็ค⁶

4.1.1.2.1 การจัดตั้ง

ในการจัดตั้งบริษัทเงินทุนจะมีขั้นตอนตั้งเริ่มจัดตั้งบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งคล้ายกับการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ การจัดตั้งบริษัทเงินทุนก็จะต้องได้รับอนุญาตเช่นเดียวกับธุรกิจธนาคารพาณิชย์โดยต้องได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการบริษัทเงินทุนโดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งบริษัทเงินทุนจะต้องให้คำเพื่อให้ทราบว่าเป็นบริษัทเงินทุน โดยให้ใช้คำว่า “บริษัทเงินทุน” แล้วจึงต่อด้วยชื่อบริษัท ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน

4.1.1.2.2 การระดมทุน

ในการประกอบธุรกิจบริษัทเงินทุนนั้นสามารถรับฝากเงินจากประชาชนได้เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ เว้นแต่การฝากเงินที่จะเบิกถอนได้โดยการใช้เช็ค กล่าวคือไม่อาจจะรับฝากเงินในลักษณะบัญชีกระแสรายวันได้ โดยบริษัทเงินทุนก็สามารถนำเงินที่รับฝากมานั้นออกให้หาประโยชน์ได้คล้ายกับธุรกิจธนาคารพาณิชย์ เพื่อนำผลกำไรที่ได้จากการประกอบกิจการนั้นมาเป็นผลตอบแทนให้กับผู้ฝากเงินนั่นเอง

4.1.1.2.3 การให้สินเชื่อ

การประกอบธุรกิจของบริษัทเงินทุนจากที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามีความคล้ายคลึงกับธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ดังนั้นการให้สินเชื่อของบริษัทเงินทุนจึงมีลักษณะเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ด้วยซึ่งจากการศึกษาบริษัทเงินทุนในประเทศไทยทั้งสามบริษัท จะเห็นว่ารูปแบบการให้สินเชื่อนั้นจะครอบคลุมหลากหลาย เช่น การให้สินเชื่อซื้อรถยนต์ การให้สินเชื่อเพื่อการพาณิชย์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการให้สินเชื่อตั้งแต่ภาคเอกชนไปจนถึงภาครัฐกิจ

⁶ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ความว่า, “ธุรกิจเงินทุน” หมายความว่า การประกอบธุรกิจรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ ซึ่งมีไม่การรับฝากเงินหรือรับไว้ในบัญชีที่จะเบิกถอนโดยเช็ค และใช้ประโยชน์จากเงินนั้นโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง เช่น ให้สินเชื่อ ซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด.

อย่างไรก็ตามแม้ว่าบริษัทเงินทุนจะสามารถให้สินเชื่อได้คล้ายกับธนาคารพาณิชย์ แต่ก็มีสินเชื่อบางประเภทที่บริษัทเงินทุนไม่สามารถให้บริการได้เหมือนธนาคารพาณิชย์ นั่นคือ ไม่สามารถทำธุรกรรมแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศซึ่งรวมถึงการให้สินเชื่อที่สนับสนุนการค้าระหว่างประเทศ และบริษัทเงินทุนยังไม่สามารถประกอบการให้สินเชื่อในรูปของบัตรเครดิตได้อีกด้วย

4.1.1.2.4 การป้องกันความเสี่ยง

การป้องกันความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับบริษัทเงินทุนนั้นจะมีในส่วนของการป้องกันความเสี่ยงของบริษัทเงินทุนเองตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการบริหารสภาพคล่อง การตั้งสำรองในกรณีฉุกเฉินต่าง ๆ โดยหลักแล้วจะมีหลักเกณฑ์เหมือนกับธนาคารพาณิชย์ ส่วนในการคุ้มครองประชาชนนั้นจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 และการรับฝากเงินของบริษัทเงินทุนนั้นจะอยู่ภายใต้ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 9/2555 เรื่อง หลักเกณฑ์การรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนสำหรับบริษัทเงินทุน ซึ่งจะมีเนื้อหาระบุถึงการรับฝากเงินในรูปแบบต่าง ๆ ของบริษัทเงินทุน เช่น การรับฝากโดยใช้สมุดคู่ฝาก การรับฝากโดยวิธีออกบัตรเงินฝาก การรับเงินจากประชาชนโดยออกตัวเงินเป็นต้น ทั้งยังระบุหลักเกณฑ์เกี่ยวกับดอกเบี้ย ส่วนลดหรือบริการอื่น ๆ ด้วย

4.1.1.3 บริษัทเครดิตฟองซิเอร์

บริษัทเครดิตฟองซิเอร์เป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งสามารถให้สินเชื่อได้เช่นกัน แต่บริษัทเครดิตฟองซิเอร์จะมีข้อจำกัดมากกว่าธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุน ทั้งในเรื่องการรับฝากเงินจากประชาชน หรือแม้กระทั่งการให้สินเชื่อที่ต้องจำกัดตามนิยามของธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้บริษัทเครดิตฟองซิเอร์สามารถประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อได้เพียงแค่ 2 ประเภทเท่านั้นคือ

- 1) การให้กู้ยืมเงินโดยวิธีจำนองสิ่งฮาริมทรัพย์
- 2) การรับซื้อสิ่งฮาริมทรัพย์โดยวิธีขายฝาก⁷

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้บริษัทเครดิตฟองซิเอร์เป็นสถาบันการเงินที่มีข้อจำกัดมากที่สุด

4.1.1.3.1 การจัดตั้ง

⁷ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ระบุว่า, “ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์” หมายความว่า การประกอบธุรกิจรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่จะจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์จากเงินนั้นอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- 1) การให้กู้ยืมโดยวิธีรับจำนองสิ่งฮาริมทรัพย์
- 2) การรับซื้อสิ่งฮาริมทรัพย์โดยวิธีการขายฝาก.

เนื่องจากบริษัทเครดิตฟองซิเอร์เป็นสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุน กล่าวคือจะต้องจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชนจำกัดแล้วจึงต้องขออนุญาตประกอบธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ โดยให้ใช้ชื่อว่า “บริษัทเครดิตฟองซิเอร์” นำหน้าชื่อบริษัท

4.1.1.3.2 การระดมทุน

การระดมทุนของบริษัทเครดิตฟองซิเออร์นั้นจะแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนที่มีการระดมทุนจากการรับฝากเงินที่หลากหลาย แต่ในส่วนของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์จะสามารถรับฝากเงินจากประชาชนได้เพียง 2 ประเภทเท่านั้น⁸ คือ

- 1) การรับฝากเงินโดยใช้สมุดคู่ฝาก หรือใบรับฝากเงิน ซึ่งบริษัทเครดิตฟองซิเอร์จะต้องจ่ายคืนเมื่อสิ้นกำหนดระยะเวลา
- 2) การกู้ยืมเงินจากประชาชน ให้บริษัทเครดิตฟองซิเอร์กระทำโดย ออกเอกสารการกู้ยืมเงินหรือตราสารหนี้อื่นที่มีใช้ตัวแลกเงินหรือตัวสัญญาใช้เงิน และต้องมีกำหนด ระยะเวลาจ่ายคืนไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีให้แก่ผู้ให้กู้โดยไม่จ่ายส่วนลด

4.1.1.3.3 การให้สินเชื่อ

อย่างที่กล่าวไปแล้วว่าบริษัทเครดิตฟองซิเออร์นั้นมีข้อจำกัดมากกว่าธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน ทำให้บริษัทเครดิตฟองซิเอร์สามารถประกอบการให้สินเชื่อได้สองประเภทคือ การให้สินเชื่อโดยวิธีรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ และการรับซื้ออสังหาริมทรัพย์ด้วยวิธีฝากขายเท่านั้น

4.1.1.3.4 การป้องกันความเสี่ยง

เช่นเดียวกันกับธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์เองก็ต้องกันสำรองเพื่อให้เพียงพอต่อความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ แต่ในส่วนของ การรับฝากเงินนั้นจะสังเกตได้ว่าการรับฝากเงินของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์จะแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน กล่าวคือ การรับฝากเงินนั้นจะเป็นการกู้เงินจากประชาชนเพื่อนำมาประกอบธุรกิจ ดังนั้นผู้ฝากเงินจึงไม่สามารถเรียกคืนก่อนถึงกำหนดระยะเวลาได้ แต่กระนั้นเงินฝากที่ฝากกับบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ก็อยู่ในขอบเขตของการคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ด้วย⁹

⁸ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่สนส. 10/2555 เรื่อง หลักเกณฑ์การรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนสำหรับบริษัทเครดิตฟองซิเอร์.

⁹ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551.

ในส่วนของสถาบันการเงินทั้งสามประเภทที่ได้อธิบายมานี้ จะเห็นว่า ถึงแม้ว่าจะเป็นสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เหมือนกัน แต่ก็มีความแตกต่างกันอยู่พอสมควร ทั้งในส่วนของขอบเขตการรับฝากเงินจากประชาชนของสถาบันการเงินแต่ละประเภท ขอบเขตการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินแต่ละประเภทที่มีความแตกต่างกัน ทำให้สถาบันการเงินทั้งสามประเภทนี้มีลักษณะการประกอบธุรกิจที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ดีสถาบันการเงินทั้งสามประเภทนี้จะอยู่ภายใต้การควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่จะคอยกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการกำกับดูแลเพื่อไม่ให้สถาบันการเงินเหล่านี้ต้องมีความเสี่ยงที่มากเกินไป ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าหากสถาบันการเงินมีความเสี่ยงสูงระบบการเงินของประเทศก็จะมีความเสี่ยงสูงเช่นกัน

4.1.2 ธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank)

ธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน เป็นธุรกิจที่มีลักษณะการประกอบธุรกิจ คล้ายกับสถาบันการเงินโดยได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินบางประเภทได้ เช่น การให้สินเชื่อบัตรเครดิต การให้สินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์ การให้สินเชื่อระยะสั้นกับภาคเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้ธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินสามารถที่เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินได้จึงอาจกล่าวได้ว่าธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินก็มีความสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไม่ต่างไปจากสถาบันการเงินเลยทีเดียว

4.1.2.1 การจัดตั้ง

ในการจัดตั้งธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินก็จะต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเสียก่อน ซึ่งนิติบุคคลที่สามารถประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินนี้ได้ไม่ได้จำกัดเฉพาะนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัดเท่านั้นแต่เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดก็สามารถประกอบธุรกิจนี้ได้ แต่การจะประกอบธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินนี้จะต้องได้รับอนุญาต โดยต้องขออนุญาตผ่านทางธนาคารแห่งประเทศไทยและต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ก่อนจึงจะสามารถดำเนินธุรกิจได้

4.1.2.2 การระดมทุน

การระดมทุนของธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินไม่ได้มีสถานะเป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ดังนั้นจึงไม่สามารถระดมทุนด้วยการรับฝากเงินจากประชาชนได้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาจากลักษณะของนิติบุคคลจะเห็นว่า เป็นได้ทั้งบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งการลงทุนในกรณีของบริษัทจำกัดก็จะอาศัยเงินจากผู้ที่เป็นหุ้นส่วนของบริษัทเท่านั้นมาประกอบการเพื่อหากำไรหรืออาจจะกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนมาประกอบธุรกิจก็ได้ หากเป็นบริษัทมหาชนจำกัดก็สามารถขายหุ้นให้กับประชาชนเพื่อเป็นการระดมทุน หรืออาจจะกู้เงินจากแหล่งเงินทุนก็ได้เช่นกัน

4.1.2.3 การให้สินเชื่อ

การให้สินเชื่อของธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินนั้นโดยส่วนมากจะเป็นการให้สินเชื่อที่มีมูลค่าไม่มากแก่ประชาชน เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงแหล่งเงินได้โดยง่าย โดยการให้สินเชื่อของธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจะไม่ครอบคลุมเหมือนการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่สามารถให้สินเชื่อได้หลายรูปแบบ แต่การให้สินเชื่อของธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจะมีการให้สินเชื่อเพียงไม่กี่ประเภทเท่านั้น

4.1.2.3.1 การให้สินเชื่อทั่วไปของ Non-bank

โดยทั่วไปการให้สินเชื่อของธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินที่มีความสำคัญจะมีอยู่ 6 ประเภท ได้แก่ ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลซึ่งเป็นการให้สินเชื่อแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยถึงปานกลางโดยการให้สินเชื่อประเภทนี้อาจจะมีทรัพย์สินค้ำประกันหรือไม่ก็ได้ ธุรกิจบัตรเครดิตซึ่งเป็นสินเชื่อระยะสั้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีรายได้น้อยและต้องการใช้เงินเป็นการด่วน ธุรกิจบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับธุรกิจบัตรเครดิตโดยที่บัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์นั้นสามารถขอสินเชื่อเป็นเงินสดได้แต่บัตรเครดิตนั้นสามารถใช้ชำระค่าสินค้า ค่าบริการอื่นโดยไม่สามารถขอสินเชื่อเป็นเงินสดได้ ธุรกิจการให้เช่าแบบลีสซิ่งซึ่งเป็นธุรกิจที่มีลักษณะคล้ายกับการเช่าซื้อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่จะแตกต่างกันคือการใช้เช่าแบบลีสซิ่งนั้นจะเป็นการให้เช่าทรัพย์สินของผู้ให้เช่าที่มีอยู่แล้วเพื่อให้ผู้นำทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพซึ่งเมื่อครบระยะเวลาตามสัญญาลีสซิ่งผู้เช่าสามารถเลือกได้ว่าจะซื้อทรัพย์สินนั้นหรือคืนทรัพย์สินนั้นแก่ผู้ให้เช่าได้ ธุรกิจการให้เช่าซื้อซึ่งจะเป็นการทำสัญญาเช่าซื้อซึ่งอยู่ใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยผู้เช่าซื้อจะต้องชำระเงินดาวน์ ค่างวดและดอกเบี้ยจนครบและเมื่อครบระยะเวลาการเช่าซื้อผู้ให้เช่าซื้อจะต้องส่งมอบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นแก่ผู้เช่าซื้อ และธุรกิจแฟคตอริ่งซึ่งเป็นธุรกิจที่เป็นการรับโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้การค้าของผู้ผลิตก่อนถึงกำหนดชำระหนี้โดยการจ่ายเงินสดให้กับผู้ผลิต ทั้งนี้การให้สินเชื่อของ Non-bank นั้นเป็นการให้สินเชื่อกับภาคประชาชนและเป็นสินเชื่อที่มีมูลค่าไม่มาก และแน่นอนว่าสิ่งที่ธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินนี้ต้องการก็คือดอกเบี้ยและส่วนต่างจากสินเชื่อนั่นเอง

4.1.2.3.2 นาโนไฟแนนซ์

เป็นแนวคิดในการแก้ปัญหาเงินกู้ยืมในระบบที่มีการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดมาก โดยนาโนไฟแนนซ์หรือสินเชื่อรายย่อยเพื่อผู้ประกอบการอาชีพนั้นคือ สินเชื่อเงินกู้สำหรับผู้ประกอบการอาชีพอิสระ หรือผู้มีรายได้น้อยไม่แน่นอน เช่น พ่อค้า แม่ค้า ผู้ประกอบการธุรกิจที่เป็นทะเบียนการค้า หรือเป็นพนักงานประจำที่มีฐานเงินเดือนต่ำกว่า 15,000 บาท ต่อเดือน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินไปประกอบอาชีพ หรือต่อยอดกิจการ หรือแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบซึ่งสุดท้ายเพื่อนำไปสู่การปลดหนี้ได้ในที่สุด โดยลูกค้าแต่ละรายสามารถกู้เงินได้สูงสุด ไม่เกิน

100,000 บาท และสามารถคิดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี จะเห็นได้ว่าอัตราดอกเบี้ยจะค่อนข้างสูงแต่ผู้ประกอบการให้สินเชื่อแบบนาโนไฟแนนซ์ก็ต้องรับความเสี่ยงที่สูงขึ้นเพื่อแลกกับอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นด้วย เช่น การให้สินเชื่อประเภทนี้อาจจะไม่มีหลักประกันที่เพียงพอในการชำระหนี้ เป็นต้น

4.1.2.4 การป้องกันความเสี่ยง

ในปัจจุบันธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินนั้นยังไม่มีกฎหมายเฉพาะมาควบคุมทั้งในเรื่องการจัดตั้ง การดำเนินธุรกิจ การป้องกันความเสี่ยง หรือแม้กระทั่งหลักเกณฑ์ในเรื่องอื่น ๆ ด้วย ซึ่งธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินนี้จะอยู่ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจการเงินที่มีใช่สถาบันการเงิน คือ ข้อ 5 กรณีที่รัฐมนตรีให้กำหนดให้กิจการดังที่ระบุหรือกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกันเป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ กิจการธนาคาร หากพิจารณาลักษณะ การทำธุรกรรมของการประกอบธุรกิจการเงินที่มีใช่สถาบันการเงิน ซึ่งโดยทั่วไป หมายถึง ธุรกิจทางการเงินที่ไม่รับฝากเงิน แต่มีการให้บริการทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นบริการทางการเงินที่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ เช่น ธุรกิจเงินทุนและการให้เช่าแบบลีสซิ่ง ธุรกิจแฟคเตอริง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากลักษณะดังกล่าวแล้ว ถือได้ว่าเป็นกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกิจการธนาคาร จึงต้องอยู่ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ซึ่งประกาศฉบับนี้จะให้อำนาจกระทรวงการคลังในการบังคับใช้ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในเรื่องต่าง ๆ โดยออกเป็นประกาศกระทรวงการคลัง

4.1.3 ธนาคารเงา

จากคำนิยามของคำว่าธนาคารเงา ที่หมายถึงองค์กรหรือธุรกรรมตัวกลางทางการเงินทำให้ทราบว่าธนาคารเงานั้นอาจจะอยู่ในรูปแบบขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเช่นกรณีในประเทศจีนตามที่ได้ทำการศึกษาพบว่าบริษัททรัสต์ที่ทำหน้าที่ขายตราสาร WMPs จะค่อยทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงินระหว่างผู้ที่ซื้อตราสารและผู้ที่ต้องการเงินจากทรัสต์ จึงกล่าวได้ว่าในกรณีของประเทศจีนนั้นตัวบริษัททรัสต์ก็คือธนาคารเงา ในส่วนของธนาคารเงาที่เป็นธุรกรรมตัวกลางจะเห็นได้จากกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการแปลงสินทรัพย์จากประเภทหนึ่งไปเป็นอีกประเภทหนึ่งหลาย ๆ ทอดแม้ว่าการแปลงสินทรัพย์นั้น ๆ จะมีองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องก็เชื่อว่ากระบวนการจะเสร็จสิ้นเพียงแค่ผ่านองค์กรเดียว หากแต่ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการทำธุรกรรมต่อไปอีกซึ่งในส่วนของธุรกรรมทั้งหมดนั้นเองก็คือธนาคารเงา

ดังนั้นจะเห็นว่าธนาคารเงานั้นไม่ใช่ชื่อเรียกองค์กรหรือชื่อเรียกธุรกรรมใดธุรกรรมหนึ่งแต่เป็นชื่อที่ใช้ในการเรียกกระบวนการทั้งกระบวนการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สินเชื่อแก่บุคคลภายนอกโดยทางอ้อมกล่าวคือธนาคารเงาเป็นกระบวนการที่คอยบริหารจัดการสรรเงินจากเจ้าของ

เงินเพื่อให้ไปถึงผู้ที่ต้องการเงินโดยผู้ที่บริหารและจัดสรรเงินนั้นไม่สามารถให้สินเชื่อได้ตามกฎหมาย จึงต้องหาทางอื่นเพื่อเลี่ยงไม่ให้เหมือนการให้สินเชื่อตามปกติ

ดังนั้นธนาคารเงาก็อาจจะเป็นแค่เพียงการทำธุรกิจรูปแบบหนึ่งที่ยังไม่มีกฎหมายมา รับรองสถานะของรูปแบบธุรกิจ ซึ่งการทำธุรกิจธนาคารเงานี้อาจเกิดขึ้นในองค์กรใดก็ได้ที่สามารถทำ ธุรกิจทางการเงินที่ซับซ้อนได้ หรืออาจเกิดขึ้นในธุรกิจที่มีการแปลงสินทรัพย์ไปมาหลาย ๆ ทอด ธนาคารเงาจึงไม่ใช่สถาบันที่มีตัวตนอย่างธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และ ธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank) ที่มีรูปแบบชัดเจน

4.1.3.1 การจัดตั้ง

จะเห็นว่า การจัดตั้งธนาคารเงานั้นไม่ใช่การจัดตั้งบริษัทหรือบริษัทมหาชน จำกัด แต่จะเป็นเหมือนการริเริ่มกระบวนการในการทำธุรกิจธนาคารเงามากกว่า โดยในประเทศจีน จะเห็นว่าธนาคารในประเทศจีนได้จัดตั้งทรัสต์เพื่อมาซื้อหนี้ที่ธนาคารได้ให้สินเชื่อไปมาบริหารเพื่อ เป็นการเพิ่มสภาพคล่องให้ธนาคาร โดยเงินที่ทรัสต์ใช้ซื้อหนี้ของธนาคารก็มาจากการขายตราสาร ซึ่ง ผู้ที่ซื้อตราสารก็หวังกำไรจากการที่ทรัสต์จะได้รับดอกเบี้ยจากสินเชื่อที่ได้ซื้อมา ดังนั้นในกรณีนี้การ จัดตั้งทรัสต์ก็อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการจัดตั้งธนาคารเงาในประเทศจีนนั่นเอง

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาธนาคารเงาจะเป็นธุรกรรมตัวกลางโดยไม่ผ่าน องค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยจะเห็นว่ากระบวนการของธนาคารเงาเริ่มต้นที่การแปลงสัญญาที่มี อสังหาริมทรัพย์จดทะเบียนเป็นประกันเป็นตราสาร Collateralized Debt Obligations: CDOs และ ได้แปลงต่อไปอีกหลายทอดซึ่งในส่วนนี้ก็อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการของธนาคารเงาได้เริ่มขึ้นนั่นเอง

ในกรณีของประเทศไทยอาจมีธนาคารเงาเกิดขึ้นได้จากทั้งสองกรณีทั้งแบบ ประเทศสหรัฐอเมริกาและแบบประเทศจีน ซึ่งหากเป็นแบบประเทศสหรัฐอเมริกากล่าวคือมีการแปลง สินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์โดยในประเทศไทยพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์ เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 อนุญาตให้ทำการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ได้โดยต้องผ่านการขอ อนุญาตก่อน โดยการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ตามพระราชกำหนดนี้ กำหนดให้สินทรัพย์ที่จะนำ แปลงได้คือ¹⁰

- 1) สิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้เป็นเงินที่ก่อให้เกิดกระแสรายรับ หรือ
- 2) สิทธิเรียกร้องที่จะมีขึ้นในอนาคตโดยให้ชำระหนี้เป็นเงินที่ก่อให้เกิดกระแสรายรับ

โดยจะต้องจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อเป็นตัวกลางในการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ และ ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ก่อน ซึ่งเมื่อ เปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทยจะเห็นว่า ระบบธนาคารเงาของสหรัฐเกิดขึ้นจากการแปลง

¹⁰ มาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540.

สินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์โดยนำสิทธิเรียกร้องจากผู้ที่มีอสังหาริมทรัพย์จำนองเป็นประกันการชำระหนี้ และออกเป็นตราสารเพื่อขายให้แก่นักลงทุนโดยตราสารที่ออกนี้จะมีลักษณะ ที่ให้สิทธิผู้ถือตราสารสามารถเรียกร้องสิทธิในการได้รับชำระหนี้ในอนาคตซึ่งเป็นลักษณะของตราสารหนี้ และลักษณะของตราสารก็เป็นสินทรัพย์ที่สามารถนำมาแปลงเป็นหลักทรัพย์ต่อได้อีกเป็นทอด ๆ และเมื่อมีการแปลงสินทรัพย์ไปหลายทอดก็จะก่อให้เกิดความซับซ้อนของธุรกรรม

อย่างไรก็ดีปัญหาที่เกิดขึ้นของระบบธนาคารเงินนั้นจะมาจากการขาดความสามารถในการชำระหนี้ในทอดใดทอดหนึ่งของการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อถึงการชำระคืนตามสัญญาแก่นักลงทุนในทอดถัดจากทอดที่เกิดปัญหาขึ้น ทำให้เกิดความเสียหายขึ้นเป็นระบบไม่ใช่แค่คนใดคนหนึ่งจนสามารถทำให้ระบบเศรษฐกิจมีปัญหาตนเอง

หากเป็นกรณีอย่างในประเทศจีนที่มีการจัดตั้งทรัสต์ซึ่งในประเทศไทยสามารถจัดตั้งได้ตามพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 โดยต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ก่อน และเมื่อพิจารณาจากกรณีของประเทศจีนจะเห็นว่าธนาคารจีนจัดตั้งทรัสต์เพื่อมาซื้อสิทธิเรียกร้องการได้รับชำระหนี้โดยทรัสต์ก็จะเป็นตัวกลางในการออกตราสารเพื่อขายแก่นักลงทุน และทรัสต์ในจีนยังสามารถนำเงินที่ได้จากการขายตราสารไปลงทุนต่อในตราสารหนี้อื่น ๆ อีกด้วยเพื่อให้มีกระแสรายรับหลายทาง และเมื่อพิจารณาการที่ธนาคารขายสิทธิเรียกร้องในการได้รับชำระหนี้แก่ทรัสต์และทรัสต์ไปออกตราสารเพื่อขายแก่นักลงทุน ดังนี้จะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์นั่นเอง

โดยในประเทศไทยนั้นการจัดตั้งทรัสต์เพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ก็สามารถกระทำได้โดยจัดตั้งทรัสต์เป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจตามมาตรา 9 พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 หรือตามประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กข. 8/2552¹¹ เรื่อง การกำหนดธุรกรรมในตลาดทุนที่ใช้ทรัสต์ได้

ซึ่งปัญหาธนาคารเงาในจีนเกิดจากการที่ทรัสต์เหล่านี้ได้ออกตราสารที่กำหนดวันจ่ายผลประโยชน์สั้นกว่าวันรับผลประโยชน์จากการลงทุนของทรัสต์ ทำให้ขาดกระแสเงินสดในการในการที่จะจ่ายคืนแก่นักลงทุนทำให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้างในระบบการเงินของจีน

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าลักษณะของธนาคารเงาในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศจีนจะมีลักษณะอย่างหนึ่งที่คล้ายกันคือ มีธุรกรรมที่มีลักษณะเป็นการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์อยู่ในกระบวนการด้วย และเกิดปัญหาความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ทำให้ไม่

¹¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 126, ตอนพิเศษ 84 ง, หน้า 11, 16 มิถุนายน พ.ศ. 2552.

สามารถจ่ายเงินคืนกับนักลงทุนเมื่อครบกำหนดเวลาได้ จนทำให้เกิดผลกระทบในระบบการเงินเป็นวงกว้าง

4.1.3.2 การระดมทุน

ในระบบธนาคารเงานั้นไม่ว่าจะเป็นในกรณีของประเทศใดก็ล้วนแต่มีการแกหลักทรัพย์เพื่อขายแก่นักลงทุนเป็นการระดมทุน ซึ่งในประเทศไทยการระดมทุนโดยการออกหลักทรัพย์นั้นจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งการออกหลักทรัพย์จากการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์จะถือเป็นหลักทรัพย์ที่ออกใหม่¹² ซึ่งจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เรื่องการอนุญาตให้เสนอขายหลักทรัพย์ที่ออกใหม่¹³

4.1.3.3 การให้สินเชื่อ

อย่างที่ได้อธิบายมาแล้วว่าธนาคารเงานั้นจะเป็นการให้สินเชื่อทางอ้อมโดยการนำเงินไปลงทุนในตราสารหนี้ของผู้ที่ออกตราสารหนี้ กล่าวคือผู้ที่ออกตราสารหนี้เป็นผู้ขอสินเชื่อและมีระบบธนาคารเงาเป็นผู้ให้สินเชื่อโดยมีตราสารหนี้ที่ออกโดยธนาคารเงายึดถือไว้เป็นประกัน ซึ่งเหมือนกับลักษณะการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป

4.1.3.4 การป้องกันความเสี่ยง

ในระบบธนาคารเงาจะเห็นได้ว่ามีความเสี่ยงหลายด้านเนื่องจากระบบธนาคารเงายังไม่มีกฎหมายมารองรับสถานะและด้วยธนาคารเงาเป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับการเงิน จึงควรต้องมีการจัดสรรสภาพคล่องเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการได้อย่างราบรื่น โดยจากการที่ได้ศึกษาระบบธนาคารเงาของทั้งสองประเทศพบว่า ไม่มีการตั้งสำรองเผื่อในกรณีฉุกเฉินอันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤตในระบบการเงิน ทั้งยังไม่มีเปิดเผยข้อมูลที่เพียงพอทำให้เกิดความสับสนต่อนักลงทุน และด้วยความซับซ้อนของธุรกรรมก็อาจจะส่งผลให้ยากต่อการทำความเข้าใจและยากต่อการควบคุมจากหน่วยงานทางการเงิน ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบธนาคารเงานั้นยังไม่มี การป้องกันความเสี่ยงในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอ

4.1.4 การเปรียบเทียบธนาคารเงากับธุรกิจการให้สินเชื่อภายในประเทศ

จากความหมายของธนาคารเงาตามที่ได้ศึกษามา “ธนาคารเงา คือ องค์กรหรือธุรกรรมตัวกลาง โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจัดสรรเครดิตต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการประกอบกิจการของธนาคารพาณิชย์ แต่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ โดยไม่ได้รับการกำกับดูแลที่เหมาะสม”

¹² มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540.

¹³ มาตรา 32 ถึงมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535.

ซึ่งจะเห็นว่า การให้คำจำกัดความดังกล่าวจะเป็นการจำความแบบกว้าง ๆ เท่านั้นทำให้ยังไม่สามารถเข้าใจได้ว่าธนาคารเงาต้องเป็นอย่างไร

ซึ่งจากการศึกษาลักษณะของธนาคารเงาจึงสามารถสรุปเกี่ยวกับธนาคารเงา นอกเหนือจากความหมายของธนาคารเงาได้ดังนี้

1) ธนาคารเงาจะระดมทุนจากเอกชน

โดยจากการศึกษาพบว่าธนาคารเงาจะหาแหล่งเงินทุนโดยการขายหลักทรัพย์แก่นักลงทุนเอกชน¹⁴

2) ธนาคารเงาจะระดมทุนในรูปแบบการจำหน่ายหลักทรัพย์ประเภทใดประเภทหนึ่ง ซึ่งหลักทรัพย์ดังกล่าวนี้จะมีสินทรัพย์อ้างอิงเป็นหลักทรัพย์อีกประเภทหนึ่งอยู่ก่อนแล้ว จากกรณีศึกษาที่ได้ทำการศึกษาทั้งในสหรัฐอเมริกาและในประเทศจีนจะพบว่าการขายหลักทรัพย์ของธนาคารเงาจะมีลักษณะเป็นหลักทรัพย์ที่มีหลักทรัพย์อีกประเภทหนึ่งอ้างอิงอยู่¹⁵

3) สินทรัพย์อ้างอิงนั้นจะมีกำหนดระยะเวลาครบกำหนดที่ชัดเจนแน่นอน จากกรณีของธนาคารเงาในจีนจะพบว่าหลักทรัพย์ที่ขายเพื่อระดมทุนนั้นจะมีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอนเพียงแต่หลักทรัพย์แต่ละชุดนั้นจะมีกำหนดระยะเวลาที่แตกต่างกันจึงทำให้เกิดปัญหาขึ้น¹⁶

4) สินทรัพย์อ้างอิงนั้นจะออกโดยรัฐบาลหรือเอกชนก็ได้ สินทรัพย์อ้างอิงของหลักทรัพย์ที่ธนาคารเงานำมาขายเพื่อระดมทุนนั้นจะเป็นหลักทรัพย์ที่ออกโดยเอกชนเช่นหุ้นกู้ หรือออกโดยภาครัฐเช่นพันธบัตรรัฐบาลก็ได้¹⁷

5) ธนาคารเงาจะสามารถนำเงินจากการระดมทุนไปลงทุนต่อในหลักทรัพย์ที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอนได้ (การให้สินเชื่อทางอ้อม)

ลักษณะการประกอบธุรกิจของธนาคารเงาคือการนำเงินที่ได้จากการระดมทุนมาหากำไรโดยการลงทุนในตราสารหนี้ต่อไปเรื่อย ๆ ตามที่ได้ศึกษามาก่อนหน้า¹⁸

ซึ่งหากจะพิจารณาลักษณะของธนาคารเงาและการให้สินเชื่อประเภทต่าง ๆ ที่มีในประเทศไทยเช่น สินเชื่อเงินติดล้อ สินเชื่อบ้านแลก สินเชื่อรถแลกเงิน สินเชื่อเงินด่วนทันใจ ฯลฯ จะเห็นว่าสินเชื่อดังกล่าวเป็นการให้สินเชื่อโดยการทำสัญญากู้ยืมโดยใช้บ้าน หรือรถยนต์มาค้ำประกัน

¹⁴ โปรดดูข้อ 4.1.3.2, หน้า 73.

¹⁵ โปรดดูบทที่ 3 ข้อ 3.2.1 และ ข้อ 3.2.2, หน้า 39 และ 47.

¹⁶ โปรดดูบทที่ 3 ข้อ 3.2.2, หน้า 39.

¹⁷ โปรดดูบทที่ 3 ข้อ 3.2.1 และ ข้อ 3.2.2 หน้า 39 และ 47.

¹⁸ โปรดดูบทที่ 3 ข้อ 3.2.1 และ ข้อ 3.2.2 และบทที่ 4 ข้อ 4.1.3.3, หน้า 39 47 และ 73.

การชำระหนี้ซึ่งแตกต่างจากการให้สินเชื่อของธนาคารเงาที่ทรัพย์สินที่ใช้ค้ำประกันนั้นจะต้องเป็นหลักทรัพย์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 บ้านหรือรถยนต์ไม่เป็นหลักทรัพย์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว¹⁹ และการให้สินเชื่อประเภทข้างต้นก็ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งได้รับรองสถานะทางกฎหมายของการให้สินเชื่อประเภทนั้น ๆ ไว้แล้ว

อย่างไรก็ตามลักษณะการประกอบธุรกิจอยู่ประเภทหนึ่งที่มีลักษณะคล้ายกับการประกอบธุรกิจของธนาคารเงานั้นคือการประกอบธุรกิจของกองทุนรวม ซึ่งโดยปกติแล้วกองทุนรวมจะมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการที่แน่นอนชัดเจนกล่าวคือกองทุนรวมจะกำหนดว่าจะลงทุนในสินทรัพย์ประเภทใดประเภทหนึ่ง ซึ่งในที่นี้กองทุนรวมตราสารหนี้จะมีลักษณะการประกอบธุรกิจที่คล้ายคลึงกับลักษณะการประกอบธุรกิจของธนาคารเงา โดยมีการระดมทุนและนำเงินที่ได้ไปลงทุนในตราสารหนี้เช่น หุ้นกู้ หุ้นกู้แปลงสภาพ พันธบัตร ตัวเงินคลัง เป็นต้น²⁰ โดยมีความแตกต่างกับธนาคารเงาตรงที่การขายหน่วยลงทุนของกองทุนรวมนั้นจะเสนอขายพร้อมกับชี้แจงว่าจะนำเงินไปลงทุนอย่างไร กล่าวคือหน่วยลงทุนของกองทุนรวมนั้นยังไม่มีสินทรัพย์อ้างอิงในขณะที่ขาย แต่ธนาคารเงาการระดมทุนโดยขายหน่วยลงทุนจะมีสินทรัพย์อ้างอิงอยู่ก่อนแล้วนั่นเอง

¹⁹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ความว่า, พระราชบัญญัตินี้ “หลักทรัพย์” หมายความว่า

- (1) ตัวเงินคลัง
- (2) พันธบัตร
- (3) ตัวเงิน
- (4) หุ้น
- (5) หุ้นกู้
- (6) หน่วยลงทุนอันได้แก่ ตราสารหรือหลักฐานแสดงสิทธิในทรัพย์สินของกองทุนรวม
- (7) ใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้น
- (8) ใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้นกู้
- (9) ใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหน่วยลงทุน
- (10) ตราสารอื่น ๆ ที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนด

²⁰ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, **รู้จักกองทุนรวม** [Online], 16 กันยายน 2558.

4.2 ช่องว่างของกฎหมาย

ระบบธนาคารเงาในประเทศสหรัฐอเมริกา²¹ และประเทศจีน²² ที่ได้ทำการศึกษาไปแล้วนั้นจะเห็นว่าเกิดผลเสียขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจอย่างมากซึ่งเมื่อพิจารณาจะเห็นว่าแต่ละประเทศจะมียังจุดบกพร่องในการควบคุมธุรกิจธนาคารเงาทำให้เกิดผลเสียหลายขึ้นดังนี้

4.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

จะเห็นว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาช่วงที่เกิดปัญหาวิกฤตการซับไพรม์นั้นยังไม่มี การควบคุมสถาบันการเงินและบริษัทที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินได้อย่างดีพอ รวมไปถึงนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจที่ไม่รัดกุม โดยการลดดอกเบี้ยอสังหาริมทรัพย์ทำให้มีการกู้เพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์ไว้เพื่อเก็งกำไร โดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับผู้กู้ และการไม่ควบคุมการให้สินเชื่อที่มีสินทรัพย์ค้ำประกันที่มูลค่าต่ำกว่าเงินที่ให้ผู้กู้ การควบคุมการออกหลักทรัพย์เพื่อขายแก่นักลงทุนโดยหลักทรัพย์ที่ออกขายนั้นมีสินทรัพย์อ้างอิงเป็นสัญญาที่ซับไพรม์ที่ผ่านการแปลงเป็นหลักทรัพย์มาแล้ว ทำให้การเข้าถึงแหล่งข้อมูลของนักลงทุนในการลงทุนนั้นเป็นไปได้ยาก ซึ่งเมื่อเมื่อเกิดการผิวนัดชำระหนี้ขึ้นในชั้นของสัญญาที่เป็นสินทรัพย์อ้างอิงจึงทำให้ส่งผลกระทบต่อประเทศสหรัฐอเมริกา

แต่หากว่ารัฐมีนโยบายในการลดดอกเบี้ยเงินกู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์แล้วได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อ การปล่อยสินเชื่อ การเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ด้วยปัญหาสินเชื่อซับไพรม์ก็อาจเกิดขึ้นได้ และระบบธนาคารเงาก็ไม่อาจที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศสหรัฐอเมริกาได้

4.2.2 ประเทศจีน

ส่วนในประเทศจีนนั้นจะเห็นว่าธนาคารเงาเกิดจากการที่รัฐเพิ่มปริมาณเงินสำรองทำให้ธนาคารนั้นไม่สามารถนำเงินที่ได้รับฝากไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ทำให้ธนาคารต้องเพิ่มมาตรการในการพิจารณาการให้สินเชื่อ ทั้งธุรกิจ SMEs ก็ต้องการเงินเพื่อการดำเนินกิจการ ธนาคารจึงจำเป็นต้องขายส่วนที่เป็นสินเชื่อให้กับบริษัททรัสต์ เพื่อที่จะลดอัตราเงินสำรองลงทำให้สามารถให้สินเชื่อได้มากขึ้น โดยการกระทำของธนาคารเงานี้จะไม่ต้องบันทึกลงในบัญชีงบดุล ซึ่งเมื่อทรัสต์ได้ออกหลักทรัพย์โดยมีหนี้ที่ซื้อจากธนาคารมาเป็นสินทรัพย์อ้างอิงและการที่ธนาคารช่วยขายหลักทรัพย์ดังกล่าวย่อมทำให้นักลงทุนเข้าใจผิดว่าหลักทรัพย์ดังกล่าวเป็นผลิตภัณฑ์ของธนาคารเอง ทำให้หลักทรัพย์นั้นได้รับความเชื่อมั่นจากนักลงทุนโดยที่แท้จริงแล้วหลักทรัพย์นั้นออกโดยบริษัททรัสต์ซึ่งเป็นคนละส่วนกับธนาคาร และเมื่อบริษัททรัสต์นำเงินที่ได้จากการขายหลักทรัพย์ไปลงทุนต่อในโครงการของรัฐที่ต้องใช้ระยะเวลาเวลานานกว่าจะได้รับผลตอบแทน จึงทำให้การการจ่ายเงินปันผลแก่นักลงทุนนั้นเกิดชะงักเพราะบริษัททรัสต์เองก็ไม่ได้มีการตั้งสำรองเผื่อในส่วนนี้

²¹ โปรดดูบทที่ 3 ข้อ 3.2.1, หน้า 39.

²² โปรดดูบทที่ 3 ข้อ 3.2.2, หน้า 47.

ด้วยเหตุนี้เองหากว่าบริษัทหลักทรัพย์มีการตั้งสำรอง หรือมีการเปิดเผยข้อมูลต่อนักลงทุน หรือมีการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการลงทุนของบริษัทหลักทรัพย์ก็อาจจะไม่เกิดความเสียหายขึ้นกับระบบการเงินของประเทศ

4.2.3 ประเทศไทย

จากการศึกษาจะเห็นว่าธนาคารเงาเป็นรูปแบบการทำธุรกิจที่ประเทศไทยยังไม่มี การรับรองสถานะอย่างเป็นทางการจึงไม่สามารถปรับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อใช้บังคับกับ ธนาคารเงาได้ดังนั้นธนาคารเงาจะอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการดำเนินธุรกิจซึ่งหากระบบธนาคารเงาเกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นควรจะต้องพิจารณากฎหมายที่มีความใกล้เคียงกับรูปแบบการประกอบกิจการของธนาคารเงาในต่างประเทศตามที่ได้ศึกษามา ดังนี้

1) พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540

จากตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาจะเห็นว่าธนาคารเงาจะเกิดจากการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์โดยมีสินทรัพย์อ้างอิงเป็นทอด ๆ ซึ่งเมื่อเกิดการผิดนัดขึ้นจึงเกิดปัญหาในระบบการเงินดังที่ได้ศึกษามาแล้ว โดยประเทศไทยก็มีพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 ที่เกี่ยวข้องกับแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ตามรูปแบบของธนาคารเงาในประเทศสหรัฐอเมริกา

2) พระราชบัญญัติหลักทรัพย์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550

จากตัวอย่างธนาคารเงาในประเทศจีนทำให้เห็นว่าทรัสต์เป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนธุรกรรมต่าง ๆ ของธนาคารเงาในประเทศจีน โดยการขายหลักทรัพย์ที่มีสินทรัพย์อ้างอิงและเมื่อเกิดการผิดนัดก็เกิดปัญหาในระบบการเงินเช่นกัน ซึ่งในประเทศไทยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัสต์ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับธนาคารเงาในประเทศจีนที่สุด

ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับอาจจะยังไม่มีเนื้อหาที่ครอบคลุมเพียงพอต่อการควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงาโดยเมื่อพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับแล้วจะพบว่าไม่สามารถนำมาปรับใช้กับธนาคารเงาได้อย่างสมบูรณ์ซึ่งหากธนาคารเงาเกิดขึ้นในประเทศไทยอาจทำให้ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศได้กล่าวคือหากธนาคารเงาตามที่ได้ศึกษามาแล้วมีความซับซ้อนของธุรกรรมทำให้ยากต่อการเข้าถึงข้อมูลนักลงทุนในส่วนนี้หากไม่กฎเกณฑ์ในการควบคุมที่ดีพอแล้วก็จะทำให้เกิดความเสียหายต่อนักลงทุนเป็นจำนวนมากได้ และทำให้ยากต่อการตรวจสอบจากภาครัฐอีกด้วย

4.2.3.1 พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540

พระราชกำหนดนี้จะกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ของนิติบุคคลเฉพาะกิจไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้ง การดำเนินการ ข้อห้ามการดำเนินการ เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) การจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจตามพระราชกำหนดนี้จะต้องจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด บริษัทตามที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กำหนดหรือโดยการจัดตั้งทรัสต์ ซึ่งนิติบุคคลเฉพาะกิจเหล่านี้จะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์²³

2) การดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์นั้นจะต้องมีการเสนอโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ต่อ ก.ล.ต. เพื่อให้พิจารณาอนุมัติ²⁴ และเมื่อ ก.ล.ต. อนุมัติจึงสามารถไปจดทะเบียนนิติบุคคลเฉพาะกิจ²⁵ แล้วจึงจะสามารถดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ต่อไปได้

3) ในการเสนอโครงการนั้นผู้เสนอจะต้องทำแผนการดำเนินงานมาด้วยและเมื่อ ก.ล.ต. อนุมัติแล้วนิติบุคคลเฉพาะกิจจะไม่สามารถดำเนินการอื่นใดที่อยู่นอกเหนือจากโครงการที่ได้รับอนุมัตินั้นไม่ได้²⁶

แต่อย่างไรก็ตามยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งสำรองของนิติบุคคลเฉพาะกิจ เพื่อรักษาสภาพคล่องของนิติบุคคลนั้น ระดับการเปิดเผยข้อมูลของนิติบุคคลเฉพาะกิจกล่าวคือนิติบุคคลเฉพาะกิจจะต้องเปิดเผยข้อมูลในส่วนของสินทรัพย์ที่นำมาแปลงโดยหากสินทรัพย์ที่นำมาแปลงนั้นเคยถูกแปลงมาแล้วก็ควรที่จะให้เปิดเผยข้อมูลในส่วนนี้ทั้งหมดด้วย

4.2.3.2 พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัตินี้จะเกี่ยวข้องกับทรัสต์ทั้งหมดซึ่งบางส่วนอาจจะไม่เกี่ยวข้องกับระบบธนาคารเงากล่าวคือในพระราชบัญญัตินี้จะนอกจากในส่วนของการก่อตั้งทรัสต์ที่กำหนดว่าทรัสต์จะตั้งขึ้นโดยสัญญาก่อตั้งทรัสต์²⁷ และข้อกำหนดว่าบริษัทประเภทใดจะสามารถก็ตั้งทรัสต์ได้แล้วก็กล่าวถึงทรัสต์การบริหารทรัสต์การแบ่งผลประโยชน์ การเปลี่ยนแปลงข้อสัญญา การเลิกทรัสต์ เป็นต้นซึ่งจะอยู่นอกขอบเขตของการศึกษาเกี่ยวกับธนาคารเงาของผู้วิจัยทั้งสิ้น ส่วนในกรณีของการจัดตั้งทรัสต์นั้นจะเห็นว่าทรัสต์สามารถมาจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแปลงสินทรัพย์

²³ มาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540.

²⁴ มาตรา 10 แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540.

²⁵ มาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540.

²⁶ มาตรา 13 แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540.

²⁷ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550.

เป็นหลักทรัพย์ได้²⁸ ซึ่งทรัพย์สินในพระราชบัญญัตินี้จะอยู่ภายใต้การดูแลของ ก.ล.ต. แต่ไม่ได้ระบุว่า จะอยู่ในขอบเขตใด และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในพระราชบัญญัตินี้จะสามารถใช้บังคับได้แค่เฉพาะกับทรัพย์สินเท่านั้นซึ่งในความเป็นจริงระบบธนาคารเงาอาจจะมาใช้ทรัพย์สินหรืออาจจะมีทรัพย์สินเป็นส่วนหนึ่งเท่านั้น

จะเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้นนั้นยังไม่สามารถควบคุมระบบธนาคารเงาได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับอาจจะสามารถควบคุมได้เพียงแค่กรณีที่ระบบธนาคารเงาเป็นทรัพย์สินและทำธุรกรรมแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์เท่านั้น แต่หากเป็นการทำธุรกรรมรูปแบบอื่นที่มีลักษณะคล้ายการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ หรือหากผู้เป็นตัวกลางไม่ใช่ทรัพย์สินก็จะไม่สามารถใช้กฎหมายข้างต้นมาปรับใช้ได้

ดังนั้นในการที่จะควบคุมธุรกิจธนาคารเงาในประเทศควรจะต้องศึกษา รูปแบบของการดำเนินการของระบบธนาคารเงาทั้งหมดว่ามีรูปแบบอย่างไร แล้วกำหนดขอบเขตของธุรกรรมที่ธนาคารเงาสามารถกระทำได้ โดยการรับรองสถานะทางกฎหมายของระบบธนาคารเงา เพื่อสร้างกรอบหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากระบบธนาคารเงา

แม้ว่าธนาคารเงาจะยังไม่มีกฎหมายมาบังคับเกี่ยวกับการตั้งสำรองแต่ด้วยความที่ธนาคารเงาประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการเงินจึงควรมีการตั้งสำรองเช่นเดียวกับการประกอบธุรกิจการเงินอื่น ๆ โดยอาศัยตามหลักการรอดช่องว่างของกฎหมายกล่าวคือต้องใช้หลักกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง กล่าวคือโดยทั่วไปการประกอบธุรกิจไม่เฉพาะแต่ธุรกิจทางการเงินเท่านั้นก็มีการตั้งสำรองทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นบริษัทจำกัดก็ต้องตั้งสำรองเงินในการจ่ายเงินผล²⁹ หรือในกรณีของบริษัทมหาชนก็เช่นกัน ดังนั้นธุรกิจธนาคารเงาก็จำเป็นต้องตั้งสำรองไว้ใช้ในกรณีฉุกเฉินเพื่อไม่ให้เกิดภาวะขาดสภาพคล่อง

4.3 แนวทางการควบคุมธนาคารเงาในระดับสากล

คณะกรรมการด้านเสถียรภาพการเงิน (Financial Stability Board: FSB) เป็นหน่วยงานที่ศึกษาติดตามเกี่ยวกับระบบธนาคารเงาโดยตลอดจนสามารถหาข้อสรุปในการควบคุมธนาคารเงาไม่ให้สร้างความเสียหายต่อระบบการเงินโดยมีแนวความคิดในการลดความเสี่ยงด้านต่าง ๆ จากธนาคารเงาที่อาจจะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินดังนี้

- 1) Focus ต้องเน้นไปที่ผลกระทบและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากระบบธนาคารเงา

²⁸ ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ กข. 8/2552 เรื่องการกำหนดประเภทธุรกรรมในตลาดทุนที่ให้ทรัพย์สินได้

²⁹ มาตรา 1202 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

ศึกษาผลกระทบและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากระบบธนาคารเงาในทุกด้านและนำไปใช้เป็นกรอบโดยการออกกฎเกณฑ์ที่สามารถบังคับได้และมีผลทางกฎหมายเพื่อควบคุมความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากธนาคารเงา เช่นการออกกฎเกณฑ์การตั้งสำรองของธุรกิจธนาคารเงา เพื่อลดความเสี่ยงในระบบการเงินที่อาจเกิดขึ้น โดยกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบคอยตรวจสอบการทำธุรกรรมต่าง ๆ ของธนาคารเงาที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการเงินได้

2) Proportionality กำหนดระดับที่เหมาะสมกับความเสี่ยงในระบบการเงินที่สร้างขึ้นโดยผ่านระบบธนาคารเงา

โดยออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูงหรือสินทรัพย์ที่อาจให้ผลตอบแทนซ้ำเกินไป เพื่อให้ธนาคารเงามีกระแสเงินหมุนเวียนในระบบเพื่อให้นักลงทุนเกิดความมั่นใจในการลงทุนกับธนาคารเงาโดยต้องคำนึงถึงอัตราเงินหมุนเวียน กระแสเงินสด และต้องให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่มากเพียงพอ โดยให้ธนาคารเงาบันทึกลงในบัญชีบุคคลเพื่อหน่วยงานที่มีอำนาจคอยตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรฐานในการป้องกันความเสี่ยงในระบบการเงิน และให้สิทธิผู้ลงทุนในการตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารเงาได้

3) Forward-looking and Adaptable เพิ่มความยืดหยุ่นในการรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

กำหนดอัตราการจัดสำรองในยืดหยุ่นตามความเสี่ยงที่ธนาคารเงาต้องแบกรับเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้ลงทุน เช่น กำหนดร้อยละของการตั้งสำรองเงินโดยคำนึงถึงการจ่ายผลตอบแทนของนักลงทุน และระยะเวลาที่จะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนของธนาคารเงาในกรณีทีระยะเวลาได้รับผลตอบแทนนานกว่าระยะเวลาที่ต้องจ่ายผลตอบแทนแก่นักลงทุน กรณีอย่างนี้จะต้องตั้งสำรองให้เพียงพอต่อการชำระผลตอบแทนแก่นักลงทุนไปก่อน

4) Effectiveness ควรมีการออกแบบรูปแบบของธนาคารเงาที่แน่ชัดและนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

กำหนดรูปแบบของธนาคารเงาว่าสามารถกระทำอย่างไรได้บ้าง ทำได้แค่ไหนเพียงใด เพื่อให้ง่ายต่อการควบคุมธนาคารเงาในการทำธุรกรรมต่าง ๆ เช่น การกำหนดว่าธนาคารเงานั้นจะต้องเป็นองค์กรประเภทใด นิติกรรมที่ธนาคารเงานั้นทำได้คืออะไรบ้าง รวมถึงกำหนดเรื่องการบริหารจัดการธนาคารเงาและหลักเกณฑ์ในการควบคุมธนาคารเงาด้วย กล่าวคือเมื่อมีการกำหนดลักษณะองค์กรของธนาคารเงา ธุรกรรมที่ธนาคารเงาสามารถดำเนินการได้ และมีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดก็จะทำให้การควบคุมธนาคารเงานั้นมีประสิทธิภาพ

5) Assessment & Review ต้องมีการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

ต้องมีการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับกับธนาคารเงาให้มีความทันสมัย
และเป็นประโยชน์กับระบบการเงินมากที่สุด



บทที่ 5

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

5.1 ความแตกต่างของธนาคารเงา สถาบันการเงิน และ Non-bank

จากการศึกษาเรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายไทยเพื่อควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงา (Shadow Banking)” ทำให้ทราบว่าธนาคารเงาเป็นเพียงลักษณะรูปแบบการประกอบธุรกิจเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกโดยตัวธนาคารเงาเองจะเป็นตัวกลางคอยจัดหาแหล่งเงินทุนให้กับผู้ที่ต้องการเงินทุน ซึ่งเหตุที่ทำให้รูปแบบการประกอบธุรกิจนี้ถูกเรียกว่าธนาคารเงา (Shadow Banking) เป็นเพราะลักษณะของการจัดสรรแหล่งเงินทุนให้ผู้ต้องการเงินทุนเป็นลักษณะคล้ายกับการให้สินเชื่ออันเป็นการประกอบธุรกิจโดยปกติของธนาคารพาณิชย์ และเมื่อการประกอบธุรกิจเหล่านี้มีลักษณะที่คล้ายกับการให้สินเชื่อโดยที่ตัวธนาคารเงาไม่ได้มีสถานะอย่างธนาคารพาณิชย์ จึงถูกเรียกว่าธนาคารเงา

โดยการประกอบธุรกิจที่มีลักษณะเป็นการให้สินเชื่อของธนาคารเงาจะแตกต่างกับการให้สินเชื่อของสถาบันเงิน โดยธนาคารเงาจะให้สินเชื่อในลักษณะของการลงทุนในตราสารหนี้ของผู้ที่ต้องการเงินทุนโดยหวังผลประโยชน์จากดอกเบี้ยในตราสารหนี้ที่ครบกำหนดระยะเวลาในตราสารหนี้โดยมีการระดมทุนจากประชาชนหรือจากบริษัทโดยออกเป็นหลักทรัพย์และมีตราสารหนี้ที่ได้ลงทุนเป็นสินทรัพย์อ้างอิงเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ กล่าวคือธนาคารเงาจะเป็นตัวกลางนำเงินที่ได้จากการระดมทุนมาหาประโยชน์โดยการนำไปลงทุนในตราสารหนี้ อีกทีหนึ่ง ซึ่งธุรกรรมของธนาคารเงานั้นไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ต้องอาศัยกระบวนการหลากหลายผ่านหลายองค์กรซึ่งเป็นธุรกรรมที่ทำอย่างเป็นระบบ ทำให้ในส่วนนี้เกิดความซับซ้อนในธุรกรรมต่าง ๆ และหากว่าเกิดการผิดนัดขึ้นในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งก็ทำให้ยากที่จะสืบหาสาเหตุ ยากที่จะหาคนรับผิดชอบยากต่อการตรวจสอบ และยากต่อการกำกับดูแล

อย่างไรก็ดีระบบธนาคารเงานั้นถือว่าเป็นระบบที่มีประโยชน์ในการเพิ่มสภาพคล่องให้ระบบเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี ทำให้หลาย ๆ องค์กรธุรกิจสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายแต่ในทางกลับกันระบบธนาคารเงาก็เป็นระบบที่มีความเสี่ยงสูงมากเนื่องจากยังขาดมาตรการควบคุมที่เป็นรูปธรรม แต่ความเสี่ยงจากระบบธนาคารเงาจะเกิดจากกรณีที่ถูกหนี้ที่มีหน้าที่ต้องชำระหนี้ในสินทรัพย์อ้างอิงของธนาคารเงาไม่มีความสามารถที่จะชำระหนี้ได้ ซึ่งความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ก็อาจจะมาจากสภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศด้วย ดังนั้นหากว่าระบบเศรษฐกิจในประเทศเกิดการที่มีระบบธนาคารเงาเข้ามาช่วยในภาคธุรกิจก็จะเป็นประโยชน์อย่างมาก

จะเห็นว่าธนาคารเงาจะมีความแตกต่าง ๆ จากสถาบันการเงินและธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การรับรองสถานะทางกฎหมาย

ในส่วน of ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ถือว่ามี การรับรองสถานะทางกฎหมาย ส่วน ธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ได้รับการรับรองสถานะตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 5 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน แต่ในกรณีของธนาคาร เองนั้น ยังไม่มีกฎหมายใดรับรองสถานะทางกฎหมายของธนาคารเอง

2) ประเภทของนิติบุคคลขององค์กร

ในส่วน of ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดว่าสถาบันการเงินจะต้องเป็นนิติ บุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัดเท่านั้น ส่วนธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินมีประกาศ กระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 (เรื่อง การให้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) กำหนดว่าธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจะ เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดก็ได้ ส่วนธนาคารเองจากที่ได้ทำการศึกษา มาอาจเป็นได้ทั้งนิติบุคคล นิติบุคคลเฉพาะกิจ หรือทรัสต์

3) การประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ

ในส่วน of ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดในสถาบันการเงินสามารถประกอบธุรกิจ การให้สินเชื่อได้ แต่สถาบันการเงินใดสามารถให้สินเชื่อได้ในลักษณะใดนั้นผู้วิจัยได้อธิบายไว้แล้วใน ส่วนของการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน ส่วนธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินนั้นสามารถจะ สามารถให้สินเชื่อได้เฉพาะในประเภทที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น ส่วน ธนาคารเองมีการให้สินเชื่อโดยผ่านทางธุรกิจกรมการลงทุนในตราสารหนี้ ซึ่งมีลักษณะคล้ายการให้ สินเชื่อจึงถือว่าการให้สินเชื่อทางอ้อม

4) ความสัมพันธ์ในระบบการเงิน

ทั้งสถาบันการเงิน ธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และธนาคารเองจะมีความสัมพันธ์ ในระบบการเงินในลักษณะที่เป็นตัวกลางทางการเงิน

5) รูปแบบการระดมทุน

ในส่วน of ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดให้สถาบันการเงินสามารถระดมทุนจาก ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดเช่น การรับฝากเงิน เป็นต้น ส่วนธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินสามารถระดมทุนจากประชาชนได้หากเป็นบริษัทมหาชน จำกัดและได้รับอนุญาตจาก ก.ล.ต. แต่หากเป็นบริษัทจำกัดจะต้องใช้การกู้ยืมเงินมาลงทุนหรือการ

ระดมทุนจากผู้ถือหุ้นเดิมโดยไม่สามารถระดมทุนจากประชาชนได้ ส่วนธนาคารเงาจะระดมทุนโดยการขายหลักทรัพย์แก่นักลงทุนโดยออกตราสารหนี้ที่มีสินทรัพย์อ้างอิงเพื่อออกขายต่อประชาชน

6) การบริหารความเสี่ยง

ในส่วนของธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มีกฎหมายบังคับในการบริหารความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ เช่น การตั้งสำรอง การคุ้มครองเงินฝาก เป็นต้น ส่วนธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินมีหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อป้องกันความเสี่ยงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 5 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ส่วนธนาคารเงายังไม่มีกฎหมายในการบังคับเรื่องเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยง

7) การควบคุมดูแล

ในส่วนของธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงการคลัง ส่วนธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจะอยู่ภายใต้การควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 5 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ส่วนธนาคารเงาในบางกรณีอาจใช้พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 เช่นการจัดตั้งทรัสต์ว่าจัดตั้งอย่างถูกต้องหรือไม่หรือพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 เช่น สินทรัพย์ที่จะนำมาแปลงนั้นอยู่ในขอบเขตของกฎหมายหรือไม่ แต่ในบางกรณีก็ไม่มีกฎหมายที่จะควบคุมธนาคารเงาได้ตามที่ได้อธิบายไว้แล้ว

ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยได้จัดทำตารางเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นความแตกต่างของธุรกิจสถาบันการเงิน ธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และธนาคารเงา (ภาคผนวก 1)

5.2 สรุป

ธนาคารเงาเป็นรูปแบบการทำธุรกิจที่เอื้ออำนวยต่อผู้ที่ต้องการแหล่งเงินทุนไปใช้ในการประกอบธุรกิจ แต่ก็มีความเสี่ยงสูงเช่นกันหากไม่มีหน่วยงานเข้าไปควบคุมดูแล ซึ่งถ้าหากว่ามีระบบธนาคารเงาเกิดขึ้นในประเทศไทยก็ควรพิจารณาถึงประโยชน์และความเสี่ยงเป็นสำคัญเพื่อที่จะควบคุมธุรกิจธนาคารเงาให้อยู่ในกรอบที่สามารถเข้าไปดำเนินการไม่ให้เกิดความเสี่ยงได้ โดยอาศัยการพัฒนากฎหมายขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลธนาคารเงา ซึ่งการพัฒนากฎหมายจะมีแนวทางดังนี้

1) การรับรองสถานะทางกฎหมายของธนาคารเงา

เป็นการรับรองให้ธนาคารเงาสถาบันมีสถานะทางกฎหมายเพื่อที่จะสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ ในเรื่องต่าง ๆ ต่อไปได้ ซึ่งการรับรองสถานะทางกฎหมายจะช่วยให้ง่ายต่อการควบคุมระบบธนาคารเงา และง่ายต่อการป้องกันความเสี่ยงที่อาจจะเกิดจากระบบธนาคารเงาได้ ซึ่งตัวอย่างการรับรองสถานะทางกฎหมายจะเห็นได้จากกรณีของเงินกู้ยืมในระบบที่สร้างความเดือนร้อนเสียหายให้กับประชาชน แต่เมื่อรับรองสถานะทางกฎหมายเป็นสินเชื่อย่อยเพื่อผู้ประกอบการอาชีพหรือนาโนไฟแนนซ์ ก็ทำให้สามารถกำหนดมาตรการในการควบคุมดูแลเพิ่มเติมขึ้นได้ โดยธนาคารเงานั้นสามารถรับรองสถานะโดยการบังคับให้ผู้ที่จะประกอบธุรกิจธนาคารเงานั้นต้องขออนุญาตโดยออกเป็นกฎเกณฑ์ผ่านการออกประกาศของกระทรวงการคลังให้ธนาคารเงาเป็นธุรกิจที่ต้องได้รับอนุญาต

2) ต้องมีการกำหนดรูปแบบการทำธุรกิจประเภทธนาคารเงาที่แน่นอน

จะเห็นได้ว่าธนาคารเงาตามที่ได้ศึกษามาในกรณีของตัวอย่างทั้งประเทศ

สหรัฐอเมริกาและประเทศจีนก็มีความแตกต่างกันในรูปแบบของการประกอบธุรกิจ ซึ่งทำให้ยากต่อการควบคุมดูแล แต่หากว่าสามารถกำหนดได้ว่าธนาคารเงาจะต้องเริ่มจากการก่อตั้งตัวกลางที่มีสถานะทางกฎหมายอย่างไรหรือเป็นนิติบุคคลประเภทใดได้ สามารถประกอบธุรกิจได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด ธุรกิจที่สามารถทำได้มีอะไรบ้างก็จะเป็นแบบแผนเดียวกันและสามารถใช้มาตรฐานเดียวกันในการกำกับดูแลได้ เช่น อาจกำหนดว่าธุรกิจธนาคารเงาจะต้องจัดตั้งทรัสต์หรือนิติบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่ง และธุรกิจธนาคารเงาทำได้จะต้องเป็นการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ และธนาคารเงาจะต้องลงทุนในธนาคารเงาต่อกันได้ไม่เกิน 3 ทอด เป็นต้น โดยรูปแบบที่แน่นอนนั้นจะอาศัยการศึกษาธนาคารเงาในทุก ๆ รูปแบบเพื่อให้ทราบว่าธนาคารเงารูปแบบใดที่จะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินน้อยที่สุดและนำรูปแบบธนาคารเงานั้นมาเป็นรูปแบบธนาคารเงาที่สามารถทำได้ภายในประเทศ โดยอาศัยการออกประกาศของกระทรวงการคลังเพื่อกำหนดรูปแบบการประกอบธุรกิจธนาคารเงา แต่อย่างไรก็ตามธนาคารเงานั้นอาจไม่จำเป็นต้องเป็นทรัสต์อย่างเดียวเท่านั้นแต่อาจเป็นนิติบุคคลประเภทอื่น ๆ ที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่กำกับดูแล เนื่องจากธนาคารเงาเป็นรูปแบบการทำธุรกิจประเภทหนึ่งที่จะควรจะได้รับอนุญาตก่อนจึงจะสามารถประกอบกิจการธนาคารเงาได้ เช่นนี้จะทำให้รูปแบบของธนาคารเงามีความแน่นอนสามารถกำกับดูแลได้

3) ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขการให้สินเชื่อของธนาคารเงา

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วว่าธนาคารเงานั้นจะให้สินเชื่อโดยการลงทุนในตราสารหนี้ซึ่งแน่นอนว่าตราสารหนี้ก็เป็นตราสารที่มีความเสี่ยง โดยในปัจจุบันการออกตราสารหนี้จะต้องมีการจัดอันดับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ดังนั้นจึงควรที่จะให้ธนาคารเงาไปลงทุนในตราสารหนี้ที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุดเพื่อลดความเสียหายโดยอาจจะกำหนดปริมาณในการให้สินเชื่อที่สามารถให้สินเชื่อได้เท่าใดต่อ

ปริมาณความเสี่ยงเท่าใด เช่นกำหนดให้ธนาคารเงาสามารถให้สินเชื่อโดยการลงทุนในตราสารที่มีความเสี่ยงสูงได้ไม่เกินร้อยละ 50 ของเงินที่ระดมทุนมาจากประชาชน เป็นต้น

4) การเปิดเผยข้อมูล ความโปร่งใสในการทำธุรกรรม

ธุรกิจธนาคารเงานั้นสามารถไปลงทุนในธุรกิจธนาคารเงาอีกแห่งหนึ่งได้ซึ่งเมื่อมีการลงทุนในของธนาคารเงาในธนาคารเงาอื่น ๆ เป็นทอด ๆ จึงต้องควรเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดว่าธนาคารลงทุนไปอย่างไร แต่ละทอดของธนาคารเงาลงทุนในอะไรบ้าง เพื่อให้นักลงทุนสามารถศึกษาและเกิดความเข้าใจได้ว่าในแต่ละทอดนั้นธนาคารเงามีสินทรัพย์อ้างอิงเท่าไรหรืออย่างไร เวลาครบกำหนดเมื่อไหร่ เช่น ผู้ลงทุนมีสิทธิที่จะทราบว่าผู้ประกอบธุรกิจธนาคารเงานั้นจะนำเงินที่ได้อะไรมาใช้ อย่างไร หรือในกรณีของภาครัฐก็มีอำนาจในการตรวจสอบธุรกิจธนาคารเงาได้ในทุกกรณีที่น่าจะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินได้ เป็นต้น

5) ควรมีการตั้งสำรองเงิน

อย่างที่ได้อธิบายมานั้นธนาคารเงาอาจออกตราสารที่ครบกำหนดเวลาชำระหนี้ของตราสารที่ไม่เท่ากันซึ่งถ้าหากว่าตราสารที่ได้ออกให้นักลงทุนซื้อไปนั้นครบกำหนดก่อนที่สินทรัพย์อ้างอิงของธนาคารเงาจะครบกำหนด ก็จะทำให้ธนาคารเงานั้นขาดสภาพคล่อง ไม่สามารถชำระหนี้คืนแก่นักลงทุนได้จนอาจส่งผลกระทบต่อให้นักลงทุนรายอื่นขาดความเชื่อมั่นในการที่จะลงทุนในตราสารที่ธนาคารเงาเป็นผู้ออกจนท้ายที่สุดก็จะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีความยืดหยุ่นเช่นกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งสำรองในกรณีที่ระยะเวลาการรับผลประโยชน์ของธนาคารเงามีมากกว่าระยะเวลาว่าเวลาการรับผลประโยชน์ของนักลงทุนว่าต้องตั้งสำรองในปริมาณที่เพียงพอต่อการจ่ายเงินผลประโยชน์แก่นักลงทุน หรือหากให้สินเชื่อกับสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูงก็ต้องตั้งสำรองในปริมาณที่มากพอสำหรับความเสี่ยงนั้นโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาคำนวณว่าจะต้องตั้งสำรองเป็นจนวนร้อยละเท่าใด

6) ต้องมีองค์กรเพื่อควบคุมและพัฒนาระบบธนาคารเงา

อย่างไรก็ดีเมื่อเวลาผ่านไปอาจมีธุรกรรมรูปแบบใหม่ที่สามารถนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อระบบธนาคารเงาซึ่งในส่วนนี้ควรมีหน่วยงานคอยติดตามระบบธนาคารเงาเพื่อพัฒนาธนาคารเงาต่อไปเรื่อย ๆ อีกทั้งต้องกำหนดให้หน่วยงานสามารถตรวจสอบธนาคารเงาที่ไม่กระทำตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้ธนาคารเงาอยู่มาตรฐานเดียวกัน โดยจากการศึกษาจะเห็นว่าธุรกรรมที่ธนาคารเงาประกอบเป็นธุรกิจหลักได้แก่การให้สินเชื่อเช่นเดียวกับธนาคาร เช่นนั้นหน่วยงานที่เหมาะสมจะเข้ามากำกับดูแลธนาคารเงาคือธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเองก็มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับธุรกิจทางการเงินอยู่แล้ว แต่ในส่วนของการระดมทุนนั้นให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในการพิจารณาเนื่องจากมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากที่สุด

7) ต้องมีมาตรการควบคุมที่เข้มงวด

แม้ว่าจะมีกฎหมายในการบังคับธนาคารเงาว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรแล้วก็เป็นไปได้ว่าผู้ประกอบการธนาคารเงาอาจมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องเพิ่มกฎระเบียบในการบังคับให้ผู้ประกอบการธนาคารเงากล่าวคือ มาตรการในการลงทะเบียนตนเอง ซึ่งจากข้อสรุปที่ได้มานั้นจะเห็นว่ามีข้อกำหนดให้ผู้ประกอบการเงาจะต้องขออนุญาตก่อนตั้งนั้นหากผู้ที่ได้ใบอนุญาตแล้วไม่ปฏิบัติตามก็ให้ดำเนินการตามมาตรการการลงทะเบียนรวมถึงการยึดใบอนุญาต และธนาคารเงาเองก็อาจเป็นนิติบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งก็ได้ตั้งนั้นจึงสามารถใช้กฎหมายเฉพาะที่ใช้สำหรับควบคุมนิติบุคคลนั้นที่มีอยู่แล้วในการควบคุมโดยอนุโลม เช่น หากผู้ได้รับอนุญาตเป็นบริษัทจำกัดและไม่ได้ตั้งสำรองในการประกอบการเงา ซึ่งโดยปกติแล้วหากบริษัทไม่ตั้งสำรองผู้ถือหุ้นก็มีสิทธิเรียกร้องได้ แต่ในธนาคารเงาผู้ซื้อหลักทรัพย์ไม่ใช่ผู้ถือหุ้นแต่ก่อนอนุโลมให้มีสิทธิเหมือนกับผู้ถือหุ้นได้ เป็นต้น

ความเห็นส่วนตัวของผู้วิจัยเห็นว่าธนาคารเงานั้นแม้จะมีความเสี่ยงที่สูงแต่ถ้ามีกฎหมายคอยควบคุม ตรวจสอบ ก็สามารถนำไปใช้ในระบบเศรษฐกิจให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งแนวทางการพัฒนากฎหมายก็ควรที่จะสามารถควบคุมความเสี่ยงของธนาคารเงาให้ได้ครบ ครอบคลุม ตามที่ผู้วิจัยได้อธิบายไปแล้ว โดยหน่วยงานที่ผู้วิจัยเห็นว่าเหมาะสมในการควบคุมธุรกิจธนาคารเงาก็คงหนีไม่พ้นธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยออกเป็นประกาศในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นว่า แม้ธนาคารเงาจะไม่มีกฎหมายเฉพาะมาควบคุมและกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อีกทั้งธุรกิจธนาคารเงายังเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ระบบการเงิน และเศรษฐกิจ โดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 5 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจการเงินที่มีใช้สถาบันการเงินซึ่งให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทางการเงินที่มีใช้สถาบันการเงินที่อยู่ในระบบการเงิน

5.3 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยจึงเห็นควรในการพัฒนาการกฎหมายเพื่อควบคุมธุรกิจประเภทธนาคารเงาโดยอาศัยอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 5 ในการออกเป็นประกาศเกี่ยวกับธนาคารเงาก็เพียงพอต่อการควบคุมซึ่งในการออกประกาศนั้นจะใช้เวลาในการร่างและประกาศที่น้อยกว่าการออกเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากธุรกิจธนาคารเงานั้นอยู่ในระบบการเงินซึ่งมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็วดังนั้นการที่พัฒนากฎหมายและออกในรูปแบบของพระราชบัญญัติอาจจะไม่ทันที่จะควบคุมธุรกิจธนาคารเงาเพราะเมื่อถึงเวลานั้นก็อาจจะมียุทธวิธีรูปแบบธุรกิจใหม่ ๆ เกิดขึ้นแล้ว

จะเห็นว่าธนาคารเงานั้นมีประโยชน์ในแง่ของการเพิ่มสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจการเงิน แต่ในทางกลับกันก็เป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงเนื่องจากยังไม่มีแนวทางการควบคุมที่เป็นรูปธรรม

ชัดเจน ซึ่งจากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่าธนาคารเงาจะต้องมีการออกหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมความเสี่ยงในหลาย ๆ ด้านตามที่คุณวิจัยได้เสนอ กล่าวคือ

- 1) ต้องมีการรับรองสถานะของธนาคารเงา
- 2) ต้องมีการกำหนดรูปแบบการทำธุรกิจประเภทธนาคารเงาที่แน่นอน
- 3) ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขการให้สินเชื่อของธนาคารเงา
- 4) การเปิดเผยข้อมูล ความโปร่งใสในการทำธุรกรรม
- 5) ควรมีการตั้งสำรองเงิน
- 6) ต้องมีองค์กรเพื่อควบคุมและพัฒนาระบบธนาคารเงา
- 7) ต้องมีมาตรการควบคุมที่เข้มงวด

โดยที่ผู้วิจัยยังไม่ได้ศึกษาถึงขอบเขตของแนวทางการพัฒนาที่ผู้วิจัยได้เสนอมานี้ว่าควรจะไปไหนในแนวทางใดมากนักน้อยเพียงผู้วิจัยเพียงแต่เสนอว่าควรจะไปไหนในด้านใดเท่านั้น ซึ่งหากมีผู้สนใจจะต่อยอดงานวิจัยของผู้วิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยก็มีความยินดีอย่างยิ่ง

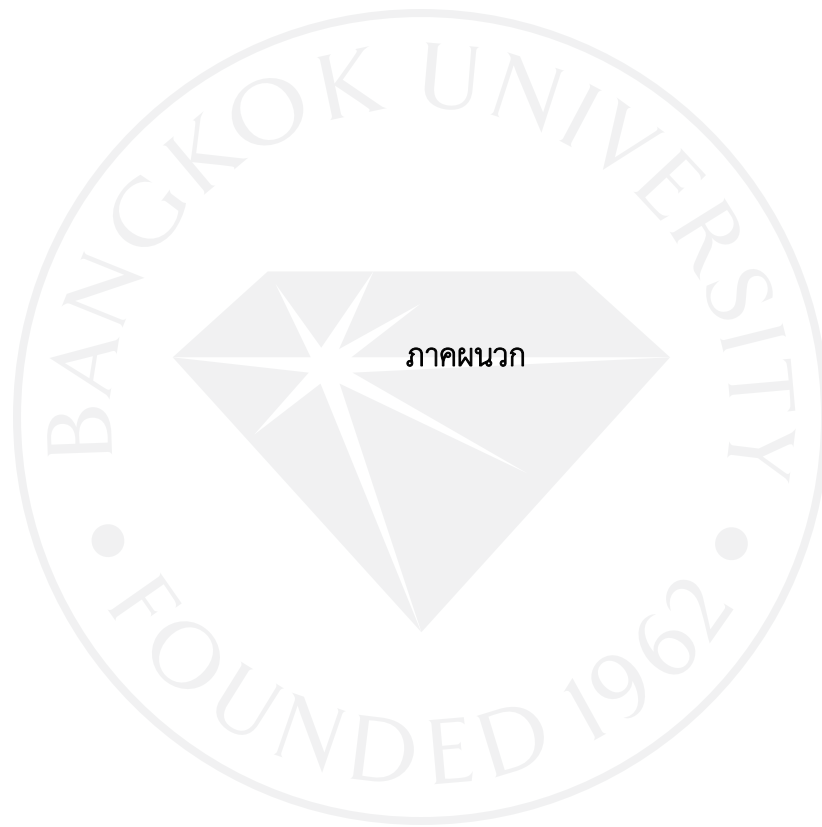
ในงานวิจัยของผู้วิจัยจะเห็นว่าผู้วิจัยเสนอให้มีการพัฒนากฎหมายเพื่อควบคุมธุรกิจธนาคารเงาโดยอาศัยคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 5 ซึ่งเป็นความเห็นส่วนตัวของผู้วิจัยหากผู้สนใจต้องการที่จะศึกษาด้านความเหมาะสมว่าควรจะไปไหนอย่างไร เช่น ควรออกเป็นกฎหมายฉบับใหม่ หรือการปรับแก้พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 หรือพระราชบัญญัติทริสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 จึงจะเหมาะสมก็สามารถศึกษาต่อยอดจากงานวิจัยนี้ได้

อย่างไรก็ดีผู้วิจัยได้เสนอให้ทำการปรับปรุงกฎหมายโดยการนำหลักสากลของคณะกรรมการรักษาเสถียรภาพทางการเงินมาใช้โดยออกเป็นประกาศกระทรวงการคลังภายใต้คำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นวิธีการที่รวดเร็วที่สุดในการออกเป็นกฎหมายแต่หากว่าผู้ที่ได้อ่านงานวิจัยนี้แล้วเห็นแย้งว่าการออกประกาศนั้นอาจยังไม่เพียงพอต่อการควบคุมธุรกิจธนาคารเงา ผู้วิจัยก็ยินดีที่จะให้ผู้สนใจได้นำไปวิจัยต่อยอดต่อไป

บรรณานุกรม

- กรกรัณย์ ชีวะตระกูลพงษ์ และสมประวณิ มั่นประเสริฐ. (2557). *ผลกระทบของวิกฤตการณ์ซับไพรม์ต่อประเทศไทย*. สืบค้นจาก http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~msompraw/Subprime%20paper_Revised.pdf.
- โครงสร้างระบบการเงิน. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก <https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/FIStructure/Documents/financialstructure.pdf>.
- จิตาภา รอดผล. (ม.ป.ป.). *ทำความเข้าใจกับ “ธนาคารเงา” (Shadow Banking)*. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib_/article04_06_14.pdf.
- Shadow banking*. (2557). สืบค้นจาก http://www.sec.or.th/TH/MarketDevelopment/Documents/Shadow_Banking-on%20web.pdf.
- เชอริแดน พาสโซ. (2557). *Shadow banking*. สืบค้นจาก <http://www.bloombergvie.com/quicktake/shadow-banking>.
- ตลาดเงินตราต่างประเทศ. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก <https://www.bot.or.th/Thai/FinancialMarkets/ForeignExchangeMarket/Pages/default.aspx>.
- ธีรวิ สุมาวงศ์. (2557). *Shadow-banking และปัญหาในจีน*. สืบค้นจาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=6757>.
- แนวทางการกำกับดูแลเงินกองทุนและสภาพคล่องตามหลักเกณฑ์ Basel III. (2554). สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Documents/Basel_III_Paper_15_Jun_2011.pdf.
- พีระพัฒน์ เจริญประยูร. (2557). *ธนาคารเงา: ความท้าทายในการกำกับธุรกิจธนาคาร*. สืบค้นจาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=7472>.
- มาตรการสินเชื่อเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนรายย่อย (สินเชื่อ Nano-Finance). (2557). สืบค้นจาก <http://www.thaigov.go.th/th/news-ministry/>.
- ระบบคุ้มครองเงินฝากของไทยและมาตรฐานสากล. (2558). สืบค้นจาก http://www.dpa.or.th/ewt_news.php?nid=363.
- วิสาข์ กิติชัยวัฒน์. (2557). *ธนาคารเงา มหันตภัยคุกคามเศรษฐกิจจีน*. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/phrasiam/Documents/Phrasiam_5_2557/No.08.pdf.

- สถาบันการเงิน-ความรู้พื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก <https://sites.google.com/site/applepanida59/khwam-ru-phun-than-thang-sersthsastr/sthaban-karngein>.
- สาเหตุของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ: วิกฤตเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกา. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก <http://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom6/04-01.html>.
- สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก <http://www.1213.or.th/serviceunderbot/loans/loans/Pages/personalloan.aspx>.
- หลักการทำบัญชีดูแลสถาบันการเงิน. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/BOTStoryTelling/Pages/FinancialInstitutions_StoryTelling_AcademicAndStudent.aspx.
- อรรถวิรัช สุวรรณภักดี. (2551). *แนวทางและรูปแบบของกฎหมายเพื่อการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank)*. การค้นคว้าอิสระประกาศนียบัตรชั้นสูง, สถาบันพระปกเกล้า.
- Library of Congress. the summaries of the Emergency Economic Stabilization Act of 2008. U.S.Congress. H.R.1424: Economic Stabilization Act of 2008.* (n.d.). Retrieved from <http://www.opencongress.org/bill/110-h1424/show>.
- LU JIANXIN AND GABRIEL WILDAU. (n.d.). *China issues rules to limit bond investment by shadow bank products*. Retrieved from <http://www.reuters.com/article/2014/02/13/us-china-banking-wealth-productsidUSBREA1C0ES20140213>.
- Shadow banking around the globe: How large, and how risky?.* (2014). Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2014/02/pdf/c2.pdf>.



ตารางที่ 1: ตารางแสดงความแตกต่างของสถาบันการเงิน Non-bank และธนาคารเงา

	ธนาคารพาณิชย์	บ.เงินทุน	บ. เครดิตฟองซิเออร์	Non-bank	ธนาคารเงา
การรับรอง สถานะทาง กฎหมาย	มีการรับรอง สถานะทาง กฎหมายตาม พระราชบัญญัติ ธุรกิจสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2551	มีการรับรอง สถานะทาง กฎหมายตาม พระราชบัญญัติ ธุรกิจสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2551	มีการรับรอง สถานะทาง กฎหมายตาม พระราชบัญญัติ ธุรกิจสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2551	มีการรับรอง สถานะทาง กฎหมายตาม ประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 5 ในส่วน ที่เกี่ยวข้อง กับการ ประกอบ ธุรกิจการเงิน ที่มีใช้สถาบัน การเงิน	ยังไม่มีการ รับรอง สถานะทาง กฎหมาย
ประเภทนิติ บุคคลของ องค์กร	บริษัทมหาชน จำกัด	บริษัทมหาชน จำกัด	บริษัทมหาชน จำกัด	บริษัท มหาชนจำกัด หรือ บริษัท จำกัดแล้วแต่ กรณี	นิติบุคคล นิติบุคคล เฉพาะกิจ ทรัสต์
การ ประกอบ ธุรกิจการให้ สินเชื่อ	สามารถ ประกอบการให้ สินเชื่อได้ตาม ขอบเขตของ	สามารถ ประกอบการให้ สินเชื่อได้ตาม ขอบเขตของ	สามารถ ประกอบการให้ สินเชื่อได้ตาม ขอบเขตของ	สามารถ ประกอบ ธุรกิจการให้ สินเชื่อได้ใน บางประเภท	มีการให้ สินเชื่อโดย ผ่านทาง ธุรกรรมการ ลงทุนในตรา สารหนี้

(ตารางมีต่อ)

ตารางที่ 1 (ต่อ): ตารางแสดงความแตกต่างของสถาบันการเงิน Non-bank และธนาคารเงา

	ธนาคารพาณิชย์	บ.เงินทุน	บ. เครดิตฟองซิเออร์	Non-bank	ธนาคารเงา
การประกอบ ธุรกิจการให้ สินเชื่อ(ต่อ)	พระราชบัญญัติ ธุรกิจสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2551	พระราชบัญญัติ ธุรกิจสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2551	พระราชบัญญัติ ธุรกิจสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2551	โดยต้อง ได้รับ อนุญาตจาก ธนาคาร แห่ง ประเทศ ไทย	ซึ่งมี ลักษณะ คล้ายการ ให้สินเชื่อ จึงถือว่าเป็น เป็นการให้ สินเชื่อ ทางอ้อม
ความสัมพันธ์ ในระบบ การเงิน	เป็นตัวกลางใน การให้สินเชื่อ	เป็นตัวกลางใน การให้สินเชื่อ	เป็นตัวกลางใน การให้สินเชื่อ	เป็นตัวกลาง ในการให้ สินเชื่อ	เป็น ตัวกลางใน การให้ สินเชื่อ
รูปแบบการ ระดมทุน	สามารถรับฝาก เงินจาก ประชาชนได้ตาม หลักเกณฑ์ใน พระราชบัญญัติ ธุรกิจสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2551	สามารถรับฝาก เงินจาก ประชาชนได้ตาม หลักเกณฑ์ใน พระราชบัญญัติ ธุรกิจสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2551	สามารถรับฝาก เงินจาก ประชาชนได้ตาม หลักเกณฑ์ใน พระราชบัญญัติ ธุรกิจสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2551	สามารถ ระดมทุน จาก ประชาชน ได้หากเป็น บริษัท มหาชน จำกัดและ ได้รับ อนุญาตจาก ก.ล.ต.	มีการออก ตราสารหนี้ ที่มี สินทรัพย์ อ้างอิงเพื่อ ออกขาย ต่อ ประชาชน

(ตารางมีต่อ)

ตารางที่ 1 (ต่อ): ตารางแสดงความแตกต่างของสถาบันการเงิน Non-bank และธนาคารเงา

	ธนาคารพาณิชย์	บ.เงินทุน	บ. เครดิตฟองซิเออร์	Non-bank	ธนาคารเงา
รูปแบบการ ระดมทุน (ต่อ)				แต่หากเป็น บริษัทจำกัด จะต้องใช้ การกู้ยืมเงิน มาลงทุน หรือการ ระดมทุน จากผู้ถือหุ้น เดิม	
การบริหาร ความเสี่ยง	มีการบริหาร ความเสี่ยงในทุก ๆ ด้าน เพื่อจำกัด ความเสี่ยงให้ น้อยที่สุดตาม พระราชบัญญัติ ธุรกิจสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2551	มีการบริหาร ความเสี่ยงในทุก ๆ ด้าน เพื่อ จำกัดความเสี่ยง ให้น้อยที่สุดตาม พระราชบัญญัติ ธุรกิจสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2551	มีการบริหาร ความเสี่ยงในทุก ๆ ด้าน เพื่อ จำกัดความเสี่ยง ให้น้อยที่สุดตาม พระราชบัญญัติ ธุรกิจสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2551	มีหลักเกณฑ์ การปฏิบัติ เพื่อป้องกัน ความเสี่ยง ตามประกาศ ของคณะ ปฏิวัติ ฉบับ ที่ 58 ข้อ 5 ในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการ ประกอบ ธุรกิจการเงิน ที่มีชื่อ สถาบัน การเงิน	เนื่องจาก ธุรกิจ ธนาคารเงา ต้องการที่ จะนำเงินที่ ได้จากการ ระดมทุนไป ใช้ให้เกิด ประโยชน์ มากที่สุดจึง ไม่มีมาตรา ในการ บริหาร ความเสี่ยง

(ตารางมีต่อ)

ตารางที่ 1 (ต่อ): ตารางแสดงความแตกต่างของสถาบันการเงิน Non-bank และธนาคารเงา

	ธนาคารพาณิชย์	บ.เงินทุน	บ. เครดิตฟองซิเออร์	Non-bank	ธนาคารเงา
การ ควบคุมดูแล (ต่อ)				การเงินที่ มิใช่สถาบัน การเงิน	หรือพระราช กำหนดนิติ บุคคลเฉพาะกิจ เพื่อการแปลง สินทรัพย์เป็น หลักทรัพย์ พ.ศ. 2540เช่น สินทรัพย์ที่จะ นำมาแปลงนั้น อยู่ในขอบเขต ของกฎหมาย หรือไม่ แต่ใน บางกรณีก็ไม่มี กฎหมายที่จะ ควบคุมธนาคาร เงาได้ตามที่ได้ อธิบายไว้แล้ว แต่อย่างไรก็ดี สามารถออก คำสั่งโดยอาศัย อำนาจของ คำสั่งคณะ ปฏิวัติฉบับที่ 58 ได้ตามที่ ผู้วิจัยได้ให้ ความเห็น

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นามสกุล

วรพงศ์ มูลกำบิล

อีเมล

piyapong_piya@hotmail.com


ประวัติการศึกษา

นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม




สัญญาที่ทำขึ้นสองฉบับ มีข้อความเป็นอย่างเดียวกัน คู่สัญญาได้อ่านและเข้าใจข้อความในสัญญาโดยละเอียดแล้ว จึงได้ลงลายมือชื่อให้ไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน และเก็บรักษาไว้ฝ่ายละฉบับ

ลงชื่อ..........ผู้อนุญาตให้ใช้สิทธิ
(นาย อรรถพงศ์ ชูศักดิ์)

ลงชื่อ..........ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิ
(ดร.ชนันนา รอดสุทธิ)
ผู้อำนวยการสำนักหอสมุดและศูนย์การเรียนรู้

ลงชื่อ..........พยาน
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์กฤติกา ลีมล่าวลัย)
รองคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

ลงชื่อ..........พยาน
(ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี)
ผู้อำนวยการหลักสูตร/ ผู้รับผิดชอบหลักสูตร