

## ปัญหาและประเด็นพิจารณาในการควบคุมบริษัทเงินทุน

ลักษณะและขอบเขตการควบคุมบริษัทเงินทุนของรัฐบาลในประเทศไทยปัจจุบัน ตามที่ได้พิจารณามาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ามีปัญหาและประเด็นบางประการที่ควรจะนำมาพิจารณา ดังนี้คือ

1. การร่างกฎหมายควบคุมบริษัทเงินทุน
2. การตีความกฎหมาย
3. วิธีการควบคุมและหน่วยงานที่ควบคุม
4. ความเหมาะสมของข้อกำหนดและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

### 1. การร่างกฎหมายควบคุมบริษัทเงินทุน

ในการร่างกฎหมายและข้อกำหนดบังคับต่าง ๆ เพื่อใช้ควบคุมดูแลบริษัทเงินทุนในขณะนั้น ได้เกิดปัญหาและประเด็นเกี่ยวกับการร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นหลายประการ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เป็นแนวทางในการศึกษาเท่านั้น ผู้เขียนจึงได้นำปัญหาและประเด็นบางประการมาเป็นตัวอย่างในการพิจารณาเท่านั้น อาทิเช่น

#### 1.1 ความล่าช้าในการร่างกฎหมาย

ข้อกำหนดกฎหมายว่าด้วยการกำกับควบคุมบริษัทเงินทุนได้เริ่มร่างเมื่อปี 2512 และสำเร็จเสร็จสิ้นออกประกาศบังคับใช้เมื่อเดือนกันยายน 2515 ทั้งนี้เนื่องจากในการร่างกฎหมายนี้ได้เกิดมีปัญหาดังกล่าวขึ้นแทบทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่วิธีการร่างกฎหมายก็มีปัญหาว่าจะร่างออกมาในรูปของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย - การควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผลสูงแห่งสาธารณชน หรือ ร่างออกมาในรูปของพระราชบัญญัติเฉพาะชั้น - ที่ ตลอดจนมีปัญหาในการพิจารณาข้อกำหนดต่าง ๆ โดยได้มีการพิจารณาหารือกับหน่วยราชการอื่น ธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนบางแห่ง เป็นต้น และจากผลของความล่าช้านี้เองได้ก่อให้เกิดผลเสียต่อสถาบันการเงินประเภทนี้ และประชาชนตลอดจนภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ดังนี้คือ

ก. ทำให้เกิดบริษัทเงินทุนขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะบริษัทเงินทุนที่มีเงินทุนต่ำกว่าระดับที่สถาบันรูปนี้จะดำเนินการอยู่ได้ อันเป็นการเสี่ยงต่อสาธารณชนซึ่งเงินฝากของธุรกิจ

ประเภทนี้ กล่าวคือ ตลอดช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมาในระหว่างการร่างกฎหมาย ต่างก็ตระหนัก กันดีว่าจะต้องมีการออกกฎหมายการกำกับควบคุมบริษัท เงินทุนและจะต้องประกาศใช้ไม่วันใดก็วัน หนึ่ง จึงมีการ เร่งรีบจัดตั้งสถาบันการเงินประเภทนี้ขึ้นมาเป็นจำนวนมากก่อนที่จะมีการควบคุม ควบคุมตนเองเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับจึงได้ปรากฏว่ามีสถาบันการเงินในรูปนี้อยู่ถึงกว่า 100 แห่งแล้ว ดังนั้นการจะควบคุมดูแลบริษัท เงินทุนให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ในการร่างกฎหมาย ย่อมจะเป็นไปได้อย่างขึ้น

(ข) ทำให้สถาบันการเงินประเภทบริษัท เงินทุนในประเทศไทย เริ่มต้นขึ้นในแนวทางที่ ไม่ถูกต้องนัก มีลักษณะแบบขอไปที กล่าวคือแทนที่จะพัฒนาให้เข้มแข็งโดยค่อยเป็นค่อยไป แต่ กลับเป็นการจัดตั้งขึ้นโดยเร่งรีบเพื่อให้ทัน เวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดมากกว่าจะจัดตั้งขึ้นตามความ จำเป็นอันแท้จริง และภายในระยะเวลาที่รื้อถอนอยู่ถึง 3 ปีก่อนจะลงมือควบคุมซึ่งก็ปรากฏว่า จำนวนสถาบันดังกล่าวนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อนโยบายการ เงินของประเทศ

ค. ทำให้กฎหมายกำกับควบคุมบริษัท เงินทุนที่ประกาศใช้อยู่ในขณะนี้ขาดความสมบูรณ์ ในตัวเอง กล่าวคือดังได้กล่าวแล้วในข้อ ก. และ ข. ว่าเนื่องจากความล่าช้าในการร่าง กฎหมายจึงมีผลทำให้เกิดจำนวนบริษัท เงินทุนขึ้นอย่างมากมาย ฉะนั้นจุดมุ่งหมายสำคัญของ กฎหมายฉบับดังกล่าวจึงออกมาเพื่อแก้ไขผลเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการมีสถาบันการเงิน ประเภทนี้มากเกินไป ทำให้ขาดความคำนึงถึงปัญหาในค่านักกัน ๆ ควบคุมตนเองกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นเพียงแม่บทซึ่งให้อำนาจแก่หน่วยควบคุมในการร่างอัตราส่วนและกำหนดวงเงินเพื่อให้ กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับได้อย่างสมบูรณ์

จากผลของความล่าช้าในการร่างกฎหมายนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น ฉะนั้น ผู้เขียนคิดว่า หากรัฐบาลเมื่อปี 2512 ใ้รับเร่งในการออกกฎหมายควบคุมบริษัท เงินทุนตามคำ เสนอแนะของธนาคารแห่งประเทศไทยตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 แล้วนั้น ก็คงจะไม่ เกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้นขึ้นเป็นแน่ ทั้งนี้เพราะจำนวนบริษัท เงินทุนในขณะนั้นยังมีอยู่เป็นจำนวน น้อยยอมายแก่การดูแลควบคุมของรัฐบาล ในอันที่จะทำให้บริษัท เงินทุนเหล่านั้นมีการดำเนินงาน ที่มีประสิทธิภาพ เป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของประเทศ อย่างไรก็ตามจากการที่ได้พิจารณาถึง ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากความล่าช้าในการร่างกฎหมายมาแล้วในอดีต รัฐบาลก็ควรจะได้

รับแรงในการทำให้กฎหมายบังคับกล่าวนี้มีความสมบูรณ์ในตัวเอง โดยรับแรงกำหนดอัตราส่วน และวงเงินที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันขึ้นบังคับใช้กับบริษัทเงินทุน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชน บริษัทเงินทุน ตลอดจนสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องได้ทราบว่าคุณเองอยู่ในฐานะที่จะต้องปฏิบัติตามไป การรื้อหรือให้ปัญหาเรื้อรังไปอีกจึงคอยตัดสินใจ เช่นที่แล่วมานั้น ก็มีแต่จะก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากซับซ้อนยิ่งขึ้นในอนาคต และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะแก้ไขปัญหามีอยู่ก็จะเป็นการยากที่จะบรรลุผลได้

## 1.2 ลักษณะของกฎหมายที่ร่าง

พิจารณาจากลักษณะของกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนที่ใช้อยู่ในขณะนี้ จะเห็นว่าผู้ร่างยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนในประเทศไทยขณะนี้ จึงร่างกฎหมายในลักษณะกว้าง ๆ ไว่ก่อน กล่าวคือ ลักษณะของกฎหมายที่ร่างมีลักษณะเป็นเพียงแบบเท่านั้น ยังไม่ได้มีการกำหนดข้อกำหนดต่าง ๆ ในการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนไว้ อาทิเช่น อัตราต่าง ๆ จำนวนวงเงิน เป็นต้น โดยกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการกำหนดและพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อข้อกำหนดต่าง ๆ ที่จะกำหนดตามมาทีหลัง ซึ่งจากรประเด็นดังกล่าวมีทั้งข้อดีและข้อเสียดังนี้คือ

ข้อดี คือ ถ้าในกรณีที่หากผู้ร่างไม่สามารถที่จะทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ เนื่องจากยังขาดข้อมูลที่เพียงพอ โดยอยู่ในสภาพการณ์ที่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องรีบทำกฎหมายนั้นขึ้น เพื่อแก้ไขสถานการณ์บางอย่างแล้ว การร่างกฎหมายในลักษณะกว้าง ๆ ไว่ก่อนโดยให้อำนาจแก่ผู้มีอำนาจควบคุมดูแล ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในข้อกำหนดอื่น ๆ ที่ยังไม่จำเป็นในขณะนั้น มาทีหลังก็จะเป็นการเหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะอย่างน้อยก็จะได้มีบทกฎหมายมาแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าบางอย่างให้ดีขึ้นได้อย่างทันกาล

ข้อเสีย คือ การร่างกฎหมายลักษณะดังกล่าวเป็นผลให้ขาดความสมบูรณ์ในตัวบทกฎหมายนั้นเอง กฎหมายที่ร่างขึ้นไม่สามารถจะแก้ปัญหาได้มากนักคงแก้ไขเฉพาะบางปัญหาเท่านั้น และในการร่างกฎหมายไว้เป็นลักษณะกว้าง ๆ โดยให้อำนาจแก่ผู้มีหน้าที่ควบคุมในการพิจารณาข้อกำหนดที่จะร่างขึ้นภายหลังนั้น ก็อาจเป็นแนวทางให้ผู้มีอำนาจดังกล่าว ใช้อำนาจของตนในทางที่ไม่ถูกต้องสมควรได้ ตลอดจนเป็นแนวทางให้ผู้ถูกควบคุมได้ทราบหลักการและแนวทางในการควบคุมก็อาจจะศึกษาหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงข้อบังคับของกฎหมายไว่ก่อน หรือจะรีบทำก

กอบโกยหาผลประโยชน์ให้แก่ตนก่อนที่จะมีการร่างข้อกำหนดฉบับอื่นต่าง ๆ เป็นต้น  
อนึ่ง ตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่า ในการร่างกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนนี้  
ผู้ร่างควรจะได้ศึกษาถึงข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ อย่างถ่องแท้เสียก่อน เพราะ  
ระยะเวลา 3 ปีในการร่างก็น่าจะเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสำหรับการศึกษาคั่งกลาว และ  
ควรร่างกฎหมายโดยวางหลักเกณฑ์ข้อกำหนดต่าง ๆ ให้เรียบร้อยสมบูรณ์ไปทีเดียว จะได้ไม่  
ต้องร่างในลักษณะที่กว้าง ๆ ไว่กอนและให้อำนาจแก่รัฐมนตรีไว่มากเกินควร อันอาจก่อให้เกิด  
ปัญหาอื่น ๆ ตามมา และหากจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงหรือเพิ่มเติมข้อกำหนดบางอย่าง  
ในภายหลังก็ควรจะเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น เพื่อที่วาลผลของกฎหมายนั้นจะเป็นการแก้ไขปัญหา  
ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ไม่แต่เฉพาะปัญหาเฉพาะหน้าบางอันเท่านั้น แต่ยังสามารถนำไปใช้แก้ไข  
ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อีกด้วย ซึ่งกฎหมายลักษณะเช่นนี้จึงจะจัดว่าเป็นกฎหมายที่ดีมี  
ประโยชน์ต่อส่วนรวม

### 1.3 ลักษณะและวิธีการร่างกฎหมาย

การร่างกฎหมายคั่งกลาวมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเดิมที่มีอยู่แล้ว  
คือ พระราชบัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความ  
ปลอดภัย หรือความผาสุกแห่งสาธารณชน โดยเพิ่มเติมกิจการธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์  
เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกิจการคั่งกลาวเท่านั้น หากได้มีการแก้ไขปรับปรุงส่วนอื่น ๆ ไม่ ฉะนั้น  
ลักษณะของกฎหมายก็ยังมีส่วนเหมือนเดิมอยู่มาก เช่น เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่รักษา  
การตามพระราชบัญญัติคั่งกลาว ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมากเกินไปและวัตถุประสงค์  
ของพระราชบัญญัติคั่งกลาวก็เพื่อให้ความคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ฉะนั้นถ้า  
พิจารณาประเด็นข้างต้นนี้แล้วจะเห็นว่าวิธีการร่างกฎหมายวิธีนี้ ก็มีทั้งข้อดี ข้อเสียดังนี้คือ

ข้อดี ก. การร่างกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนในลักษณะคั่งกลาวก็เป็นการศึกษา  
ที่ว่าไม่ต้องเสียเวลาในการร่างเพราะเป็นการเพิ่มเติมบางส่วนเท่านั้น ทำให้ได้กฎหมายออกมา  
บังคับใช้ได้ทันกาล

ข. การที่รวมเอากิจการธุรกิจเงินทุนเป็นกิจการค้าขายอันกระทบถึงความ  
ปลอดภัย หรือความผาสุกแห่งสาธารณชน และวัตถุประสงค์ในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับกิจการ

ดังกล่าว มุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผลประโยชน์ของประชาชนนั้น ก็เป็นข้อดีในแง่ที่เป็น การแสดงให้เห็นถึงความเอาใจใส่ของรัฐบาลที่มีต่อความผาสุกของประชาชน

ข้อเสีย ก. การร่างกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนโดยวิธีการดังกล่าวนี้ เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมากเกินไป คือรัฐมนตรีมีอำนาจในการอนุญาตจัดตั้งบริษัทเงินทุน และสาขา มีอำนาจในการอนุมัติให้ความเห็นชอบต่อการกระทำต่าง ๆ และมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการกำหนดข้อกำหนด อัตราส่วน และวงเงินต่าง ๆ ที่กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น การที่กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐมนตรีไว้มากเช่นนี้อาจทำให้ไม่มีมาตรฐานในการควบคุมที่เพียงพอ ตัวอย่างเช่น ในการอนุญาตจัดตั้งบริษัทเงินทุน จะพิจารณาเห็นได้ว่าการให้อนุญาตก็คือ การให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อประกอบกิจการ เงินทุนก็รัฐมนตรีอาจให้ความเห็นชอบหรือให้อนุญาตโดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือไม่กำหนดเงื่อนไขก็ได้ ทั้งนี้ยอมสุดแล้วแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะพิจารณาเห็นสมควร อันเป็นการทำให้ไม่มีมาตรฐานในการให้อนุญาตจัดตั้งบริษัทเงินทุนแต่ละรายไป เป็นต้น

ข. ผลจากการร่างกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนโดยวิธีดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนเป็นไปในทางเดียวกันกับพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ มุ่งจะให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว โดยมิได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่มีความสำคัญไม่แพ้วัตถุประสงค์ดังกล่าว เช่น วัตถุประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการเงิน นโยบายเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น

ค. ทำให้กฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนที่ร่างขึ้นมานั้นอยู่ในลักษณะที่ยังไม่สมบูรณ์ ยังขาดบทกฎหมายหรือข้อกำหนดอื่นที่สำคัญในการควบคุมดูแลบริษัทเงินทุน เช่น ยังไม่มีบทกฎหมายในการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการเข้าดำเนินการควบคุมบริษัทเงินทุนที่ละเมิดข้อกำหนดของกฎหมาย เป็นต้น

อนึ่ง ตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่า ผู้ร่างกฎหมายควรจะได้มีการศึกษาถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับบริษัทเงินทุนเพื่อให้ได้ข้อมูลมาพิจารณาร่างเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะขึ้นต่างหาก โดยตัดแปลงให้กระทัดรัดและมีความเหมาะสมทั้งในด้านการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร และการกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันและอนาคต ทำให้กฎหมายดังกล่าวเป็นบทกฎหมายที่ดีมีประโยชน์ต่อส่วนรวม ตลอดจนกำหนด

ข้อกำหนดต่าง ๆ ไว้ให้เหมาะสมและกำหนดวิธีการควบคุมไว้เป็นระเบียบมีมาตรฐานเดียวกันหมด มิฉะนั้นอาจเกิดการกำหนดวิธีการควบคุมเป็นราย ๆ ไป ซึ่งอาจก่อให้เกิดความลักลั่นกันและเป็นการไม่ยุติธรรมต่อบริษัทเงินทุน เป็นต้น

#### 1.4 เจตนารมณ์ในการร่างกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายกำกับดูแลบริษัทเงินทุนนี้ร่างขึ้นมาโดยเป็นส่วนหนึ่งของคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ว่าด้วย "กิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน" อันมีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนให้เกิดความปลอดภัยและความผาสุก ฉะนั้นกฎหมายนี้ควรจะออกเพื่อควบคุมรวมถึงธุรกิจทุกประเภทที่ทำการระดมเงินทุนจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ในการระดมเงินทุนนั้น เพื่อให้ผู้กู้ยืม หรือเพื่อนำไปใช้ในกิจการของตนก็ตาม แต่ผลปรากฏว่ากฎหมายที่ร่างขึ้นนี้มีลักษณะเป็นการบังคับใช้เฉพาะแก่ธุรกิจเงินทุนอันมีลักษณะจัดระดมเงินทุนจากประชาชน แล้วให้ผู้กู้ยืมแต่เพียงประเภทเดียวเท่านั้น

อนึ่ง ตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่าการร่างกฎหมายดังกล่าว มิได้เป็นการทำให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งมุ่งจะคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ เพราะหากพิจารณาถึงลักษณะการระดมเงินทุนที่ระดมจากประชาชนของธุรกิจ 2 ประเภทดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นว่าการลงทุนของประชาชนในธุรกิจประเภทที่จัดระดมเงินทุนจากประชาชน โดยการออกตั๋วสัญญาใช้เงินเพื่อวัตถุประสงค์นำเงินทุนจำนวนดังกล่าวไปใช้ในการลงทุนในโครงการของกิจการของตน ย่อมจะมีอัตราความเสี่ยงในระดับที่สูงกว่า ทั้งนี้เพราะว่าความเสี่ยงของประชาชนเหล่านั้นย่อมขึ้นอยู่กับความตัดสินใจในการลงทุนและผลการดำเนินงานของธุรกิจนั้นเพียงแห่งเดียว ซึ่งหากเกิดความผิดพลาดขึ้นมาก็เป็นการยากที่ธุรกิจนั้นจะหาเงินทุนจากส่วนอื่นมาทดแทนได้ ฉะนั้นการระดมเงินทุนในลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นการง่ายที่จะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประชาชน ส่วนการลงทุนของประชาชนในธุรกิจเงินทุนซึ่งมีลักษณะจัดระดมเงินทุนจากประชาชน เพื่อนำไปให้ผู้กู้ยืมนั้น ความเสี่ยงของประชาชนจะถูกกระจายออกไป ทำให้อัตราความเสี่ยงมีระดับที่ต่ำกว่า กล่าวคือ ความเสี่ยงของประชาชนไม่ได้อยู่ขึ้นอยู่กับความตัดสินใจในการลงทุน และผลการดำเนินงานของธุรกิจที่นำเงินทุนไปใช้เพียง

แห่งเดียว แต่ยังคงกระจายไปถึงความรับผิดชอบของบริษัทเงินทุนผู้เป็นตัวกลางอีกด้วย และหากในกรณีเกิดมีความผิดพลาดในการให้กู้ยืมแก่บุคคลหนึ่ง บริษัทเงินทุนก็ยังสามารถจัดหาเงินทุนจากการให้กู้แก่บุคคลอื่นมาชดเชยได้ และเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ บริษัทเงินทุนส่วนใหญ่มักจะประกอบธุรกิจการให้คำแนะนำปรึกษาในการจัดการลงทุนอยู่แล้ว ย่อมจะต้องมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีประสบการณ์ในการพิจารณาโครงการลงทุนของธุรกิจที่มาจากผู้ยืมเงินทุนของประชาชนได้ดีกว่าการพิจารณาการลงทุนของประชาชนเองในธุรกิจนั้น ๆ เป็นต้น จะเห็นว่าลักษณะการใช้เงินทุนของบริษัทเงินทุนย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประชาชนเจ้าของเงินทุนได้น้อยกว่าธุรกิจการระดมเงินทุนจากประชาชนประเภทแรก ฉะนั้นเพื่อให้การร่างกฎหมายนี้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ก็ควรจะร่างข้อกำหนดควบคุมถึงธุรกิจทุกประเภทที่ทำการระดมเงินทุนจากประชาชนไม่ว่าจะนำเงินดังกล่าวไปใช้อย่างไรก็ตาม เพราะการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของประชาชน อาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประชาชนได้และก็ยังไม่มีกฎหมายควบคุมลักษณะการระดมเงินนี้ เช่นในการออกตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทต่าง ๆ เป็นต้น จะมีก็เพียงแต่กฎหมายเกี่ยวกับการออกหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดเท่านั้น

### 1.5 วิธีการพิจารณาการร่างกฎหมาย

ในการร่างกฎหมายนี้คณะผู้ร่างมีการปรึกษารวบรวมกับภาคเอกชนอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการปรึกษารวบรวมเฉพาะหลักการบางประการและนำเอาหลักการในการร่างกฎหมายให้ดูเท่านั้น หากมีส่วนเข้าร่วมในการร่างกฎหมายหรือนำเอาร่างกฎหมายให้ภาคเอกชนดูไม่ ซึ่งหากพิจารณาจากประเด็นนี้แล้วจะเห็นว่าทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้คือ

ข้อดี ก็คือ ศักยภาพในการเลือกตัวแทนของเอกชนที่เข้าร่วมในการร่างกฎหมาย ซึ่งหากเลือกไม่ดีก็จะได้บุคคลที่อาจจะฉวยโอกาส เสนอแต่ข้อคิดเห็นที่จะทำให้เกิดประโยชน์แก่พวกตนเป็นการส่วนตัว ซึ่งทำให้กฎหมายที่ร่างขึ้นนั้นไม่มีความเป็นธรรมแก่เอกชนอื่น ๆ

ข้อเสีย ก. ข้อกำหนดที่ร่างขึ้นอาจไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของธุรกิจ เนื่องจากผู้ร่างซึ่งมีแต่ฝ่ายรัฐบาลขาดข้อมูลในการปฏิบัติงานจริง จึงอาจร่างข้อกำหนดที่ไม่เหมาะสมและอาจก่อให้เกิดปัญหาในการแก้ไขข้อกำหนดที่หลัง

ข. เกิดปัญหาเกี่ยวกับการตีความในกฎหมาย ซึ่งผู้ร่างกฎหมายอาจตีความ

ไปอย่างหนึ่ง แต่เอกชนผู้ร่างกฎหมายอาจตีความไปอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการควบคุมของเจ้าหน้าที่ที่ควบคุมในภายหลัง

อนึ่ง ตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่าในการร่างกฎหมายควบคุมธุรกิจของเอกชน รัฐบาลควรจะมีประสานงานกับภาคเอกชน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาออกข้อกำหนดเพื่อให้ข้อกำหนดที่เหมาะสม และยังก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกับเอกชนอีกด้วย ฉะนั้นในการร่างกฎหมายข้อกำหนดว่าด้วยบริษัทเงินทุนนี้ก็เช่นกัน รัฐบาลหรือคณะผู้ร่างกฎหมายควรจะได้ทำการเลือกตัวแทนของบริษัทเงินทุนเขารวมเป็นเจ้าหน้าที่ในการร่างกฎหมายด้วย เพื่อให้ได้ข้อกำหนดที่เหมาะสมและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกควบคุมตลอดจนประชาชนผู้เกี่ยวข้อง หรืออย่างน้อยก็ควรจะได้ร่างกฎหมายทั้งหมดใหญ่ มิใช่ให้ดูแลเฉพาะหลักการเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการตัดปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาในการตีความกฎหมาย เป็นต้น

## 2. ปัญหาในการตีความกฎหมาย

ลักษณะการร่างกฎหมายไทยโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ฯลฯ ผู้ร่างกฎหมายโดยส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ที่จะใช้กฎหมายนั้นแก่ประชาชนเท่านั้น หากตีความของประชาชนหรือหน่วยธุรกิจ เอกชนที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้มีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายไม่ ฉะนั้นแม้ว่ากฎหมายที่ร่างออกมาบังคับใช้แล้วนั้น จะโดยงานการตรวจสอบพิจารณาจากบุคคลและคณะกรรมการหลายครั้งหลายครา นับแต่ผู้ร่างและผู้พิจารณา ร่างกฎหมายตลอดจนถึงคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการบัญญัติกฎหมาย แมว่าเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายเหล่านี้จะพยายามหาถ้อยคำง่าย ๆ ตามที่ใช้อยู่ในภาษาธรรมดา มาเรียบเรียงเป็นข้อ ๆ หรือเป็นมาตรา ๆ เพื่อให้มีความชัดเจนและมีความหมายคลุมถึงการกระทำหรือเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องอันเป็นต้นเหตุแห่งการออกกฎหมาย เพื่อให้คนทั่วไปมีความเข้าใจและนำไปใช้หรือปฏิบัติตามได้สะดวกเพียงใดก็ดี แต่เมื่อประกาศใช้กฎหมายนั้นแล้วก็อาจมีปัญหาเกิดขึ้น โดยถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายยังไม่ชัดเจนพอ หรือมีความหมายได้หลายทาง หรือจะใช้กฎหมายนั้นโดยขยายความหรือโดยจำกัดความ หรือต้องไขเพียงเท่ากับความหมายของถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้นเท่านั้น ปัญหาเหล่านี้ทำให้ต้องมีการแปลความหมายของกฎหมาย หรือตี



เรียกกันว่า การตีความในกฎหมายขึ้น เพื่อให้ได้ความชัดเจนว่าบทบัญญัตินั้นหรือข้อกำหนดนั้นมี ความหมายอย่างไร จะนำมาใช้ปรับแก้ข้อเท็จจริงใดเพียงใด ในทำนองเดียวกันการวาง กฎหมายข้อกำหนดความค้ำบริษัทเงินทุนก็ถูกวางขึ้นในลักษณะเดียวกัน คือวางขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่ แต่งตั้งโดยรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการใช้กฎหมายนี้ดำเนินการกำกับดูแลตามตัวบทกฎหมายแต่เพียง ฝ่ายเดียวเท่านั้น หากได้มีตัวแทนของบริษัทเงินทุนจะคงปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายนี้ มีส่วนรวม ในการวางไม่ คงมีแต่การปรึกษาหารือในหลักการบางประการเท่านั้น และเมื่อวางกฎหมาย นี้เสร็จเรียบร้อยแล้วก็มีใ้มีการให้ตัวแทนบริษัทเงินทุนอ่านร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ว่ามี ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายนั้นอย่างไร ทั้งที่เป็นรูปของประกาศของคณะปฏิวัติ ประกาศกระทรวง การคลัง และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ฉะนั้นเมื่อกฎหมายนี้ออกบังคับใช้แก่บริษัท เงินทุน จึงได้เกิดมีปัญหาในการตีความในกฎหมายดังกล่าวขึ้นบ้าง ซึ่งผู้เขียนจะได้ยกตัวอย่าง ปัญหาการตีความบางประการขึ้นมากล่าวเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาดัง เช่น

## 2.1 คำว่า "ประชาชน"<sup>1</sup>

ตามความในกฎหมายมิได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "ประชาชน" ไว้แต่อย่างใด ฉะนั้นเมื่อกฎหมายนี้ได้ถูกประกาศใช้บังคับแก่บริษัทเงินทุน จึงมีบุคคลจำนวนมากที่ไม่เข้าใจถึง การตีความของคำว่า "ประชาชน" ว่ากฎหมายมีจุดมุ่งหมายจะตีความว่าอย่างไร ลักษณะและ จำนวนคนเท่าใดจึงต้องตีความว่าเป็นประชาชนตามความในกฎหมายนี้ ดังเช่นกฎหมาย Borrowing Companies Bill ของมาเลเซียได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "ประชาชน" ว่า หมายถึง บุคคลตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป<sup>2</sup> เป็นต้น การตีความของคำว่า "ประชาชน" นี้ ได้ก่อให้เกิด

<sup>1</sup> เรื่อง "กำหนดกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5(7) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 1" ประกาศกระทรวงการคลัง, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 89 ตอนที่ 141 ลงวันที่ 22 กันยายน 2515

<sup>2</sup>

Malasia, Borrowing Companies Bill 1969.

ปัญหาในการตีความขึ้น ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงซึ่งมีบุคคลจำนวนมากได้สอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ร่างกฎหมายนี้ ทั้งนี้เพราะไม่แน่ใจว่าตนประกอบธุรกิจอยู่ในข่ายตามกฎหมายนี้หรือไม่

อนึ่ง ตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่า เป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่กฎหมายควรจะได้ให้คำจำกัดความของคำว่าประชาชนไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้เพราะว่าตามเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายนี้ ก็เพื่อจะควบคุมธุรกิจที่ประกอบกิจการค้าซึ่งกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของประชาชน เป็นสำคัญและเพื่อจะบังคับใช้แก่ธุรกิจเงินทุนที่ทำการระดมเงินทุนจากประชาชน และให้ผู้อื่นรู้ ซึ่งจะเห็นว่าความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า "ประชาชน" จะเป็นสิ่งสำคัญที่จะใช้เป็นที่กำหนดว่าธุรกิจใดเป็นธุรกิจที่ประกอบกิจการดังกล่าวซึ่งจะต้องปฏิบัติตามบทกฎหมายนี้ ฉะนั้นในกฎหมายควรจะได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "ประชาชน" ไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อว่าผู้ที่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายจะได้ทราบได้ทันทีว่า ตนประกอบกิจการอยู่ในข่ายควบคุมของกฎหมายนี้หรือไม่ ฉะนั้นในกฎหมายควรจะได้มีการตีความคำว่า "ประชาชน" ไว้ โดยอาจให้คำจำกัดความว่า หมายถึงบุคคลธรรมดา ธุรกิจทั้งที่เป็นเจ้าของคนเดียว ห้างหุ้นส่วน บริษัทจำกัด มูลนิธิ สมาคม และนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น จะมีจำนวนตั้งแต่กี่คนก็ได้ โดยมีลักษณะสำคัญคือไม่เป็นการเฉพาะเจาะจงตัวบุคคลเหล่านี้ เป็นต้น หรือว่าจะต้องมีจำนวนตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป เป็นต้น อนึ่งในการกำหนดการตีความหมายในกฎหมายให้ชัดเจนไว้ยังเป็นผลดีในแง่ที่ว่า หากเกิดกรณีที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นจะได้ใช้การตีความตามกฎหมายนี้เป็นเครื่องแก้ปัญหาสำหรับทุกคน ซึ่งจะทำให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย

## 2.2 คำจำกัดความของการประกอบกิจการการจัดหาเงินทุนหรือการระดมเงินทุนจากประชาชน

ตามความในกฎหมายข้อกำหนดว่าด้วยบริษัทเงินทุนมิได้ให้คำจำกัดความของวิธีการจัดระดมเงินทุนจากประชาชนของบริษัทเงินทุนไว้ให้ชัดเจนแต่อย่างใด จึงได้เกิดปัญหาว่า วิธีการปฏิบัติอย่างไรบ้างที่เข้าลักษณะเป็นการประกอบกิจการจัดระดมเงินทุนจากประชาชนตามความในกฎหมาย ดังเช่นปัญหาที่ได้เกิดขึ้นแล้ว กล่าวคือ จากการตีความในระยะแรกก็ยังไม่มีความชัดเจน แต่พอหลังจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศวงเงินขั้นต่ำที่บริษัทเงินทุนพึงกู้ยืมหรือรับจากประชาชนแต่ละครั้งขึ้น บริษัทเงินทุนหลายแห่งได้มีการตีความคำจำกัดความ

ของคำว่า "การระดมเงินทุนจากประชาชน" ในลักษณะที่ให้ผลประโยชน์แก่ตนเอง ทั้งนี้เพื่อ  
เลี้ยงข้อกำหนดดังกล่าว โดยได้มีการตีความถึงลักษณะวิธีการระดมเงินทุนจากประชาชนตาม  
ความในกฎหมายว่าเป็นวิธีการปฏิบัติที่บริษัทเงินทุนกู้ยืมเงินจากประชาชนโดยตรง โดยวิธีการ  
ออกตั๋วสัญญาใช้เงินหรือตั๋วแลกเงินของบริษัทเองให้แก่ประชาชนไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการกู้ยืม  
ดังกล่าวเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากการที่บริษัทเงินทุนหลายแห่งได้เริ่มใช้วิธีการขายตั๋วเงินของ  
บริษัทอื่น ๆ ซึ่งคนเป็นผู้ทรงโดยใช้วิธีการสลักหลังโอนหนี้ให้แก่ประชาชน หรือบริษัทเงินทุนบาง  
แห่งที่มีสาขาอยู่ต่างจังหวัดก็รับเป็นตัวแทนขายตั๋วเงินที่ออกโดยสาขาของตนให้แก่ประชาชนใน  
เขตกรุงเทพฯ และก็มีบางบริษัททำการจำหน่ายหุ้นที่ออกโดยบริษัทเงินทุนนั้นเองแก่ประชาชน  
หนึ่งจำนวนเงินในตั๋วเงินดังกล่าวหรือหุ้นก็ตามเป็นจำนวนที่ต่ำกว่า 50,000.- บาท ทั้งนี้เพื่อ  
เลี้ยงข้อกำหนดของกฎหมายดังกล่าว ต่อมาธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มี  
หน้าที่ดำเนินการตรวจสอบควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของบริษัทเงินทุนให้เป็นไปตามข้อกำหนด  
ของกฎหมาย ก็ได้เริ่มสังเกตเห็นถึงปัญหานี้ขึ้น จึงได้เริ่มมีการพิจารณาว่าวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้  
จะตีความว่าเป็นการกู้ยืมหรือการรับเงินจากประชาชนตามความในกฎหมายหรือไม่ โดยได้เชิญ  
เจ้าหน้าที่ของบริษัทเงินทุนเหล่านั้นไปสอบถามข้อเท็จจริง ซึ่งกว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะ  
สรุปผลการพิจารณาการตีความในปัญหานี้ออกมาว่าวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวถือเป็นการ "รับเงิน  
จากประชาชน" ตามข้อ 2. แห่งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยลงวันที่ 19 กันยายน 2516  
เรื่องการค้ารับสินทรัพย์สภาพคล่องและวงเงินขั้นต่ำในการกู้ยืมหรือรับเงินจากประชาชน<sup>3</sup> นั้น  
ก็เป็นเวลาที่ล่วงเลยมาแล้วกว่า 8 เดือน

ตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่กฎหมายควรจะได้มีการจำกัดความ  
ของคำว่า "การระดมเงินทุนจากประชาชน" ไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาในการตีความ  
ที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง เพราะมิฉะนั้นแล้วบริษัทเงินทุนย่อมจะพยายามตีความไปในทางที่จะให้  
ประโยชน์แก่ตนเอง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประชาชน และ

---

<sup>3</sup> การปฏิบัติตามข้อกำหนดเรื่องวงเงินขั้นต่ำ จดหมายเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทย  
ที่ กท.(2) 93/2517 วันที่ 8 พฤษภาคม 2517

ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องเสียเวลาในการพิจารณาข้อเท็จจริงว่ากรณีที่ความนั้น ๆ ถูกต้อง  
ควยเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ ซึ่งกว่าจะได้ผลสรุปออกมาอีกอาจเป็นเวลาที่ได้ก่อให้เกิด  
ผลเสียหายแก่ประชาชนมากจนกระทั่งแก้ไขโดยยากแล้วก็ได้

อนึ่ง จากการศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น ในข้อที่ว่าถือว่าการ  
จำหน่ายหุ้นกู้ของบริษัทเงินทุนเป็น "การกู้ยืมเงิน" หรือ "รับเงินจากประชาชน" ตามความใน  
กฎหมายและจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเรื่องวงเงินชั้นต่ำนั้น ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการตีความ  
ดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากการออกหุ้นกู้ของบริษัทจำกัด ได้มีบทกฎหมายบังคับไว้<sup>4</sup> และ  
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็อนุญาตให้บริษัทจำกัดทั่วไปสามารถออกหุ้นกู้ได้โดยกำหนด  
จำนวนเงินในหุ้นและหุ้นห้ามต่ำกว่า 50 บาท ฉะนั้นบริษัทเงินทุนอันมีลักษณะเป็นบริษัทจำกัด  
เช่นกัน ก็ควรจะได้มีสิทธิในการออกหุ้นกู้โดยปฏิบัติตามบทกฎหมายที่มีอยู่ อันทำให้วิธีการกู้ยืม  
โดยออกหุ้นกุ่มีลักษณะเป็นการกู้ยืมที่แตกต่างไปจากการกู้ยืมตามวิธีการกู้ยืมปกติของบริษัทเงินทุน  
โดยเหตุผลดังนี้คือ

ก. การที่บริษัทเงินทุนจะออกหุ้นกู้ได้ในแต่ละครั้งจะต้องได้รับมติพิเศษของที่ประชุม  
เสียก่อน ในขณะที่การกู้ยืมโดยวิธีอื่น ๆ บริษัทเงินทุนสามารถกระทำไปได้โดยไม่ต้องได้รับมติ  
พิเศษของที่ประชุมเลย

ข. จำนวนเงินที่จะออกหุ้นกู้นั้น จะต้องไม่เกินจำนวนเงินทุนที่บริษัทเงินทุนนั้นได้  
ชำระแล้ว หรือออกได้ไม่เกินจำนวนสินทรัพย์คงเหลือของบริษัท หากกรณีมีการขาดทุนซึ่งจะ  
ทำให้สินทรัพย์คงเหลือน้อยกว่าจำนวนเงินทุนที่ชำระแล้วของบริษัท กล่าวคือ บริษัทเงินทุน  
สามารถออกหุ้นกู้ได้เพียงเท่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่สำหรับการกู้ยืมโดยวิธีการ  
อื่น ๆ บริษัทเงินทุนสามารถจะทำได้โดยไม่จำกัดจำนวน

ค. ในการออกหุ้นกุนั้น บริษัทเงินทุนจะต้องทำการจดทะเบียนที่กระทรวงพาณิชย์  
โดยมีรายการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจะต้องมีหนังสือขออนุญาตการขายหุ้นด้วย ซึ่ง  
เท่ากับว่าเป็นการได้รับอนุมัติการกู้ยืมนั้น ๆ จากเจ้าหน้าที่นายราชการมาแล้วขั้นหนึ่ง และ

---

<sup>4</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1229-1235

โดยทั่วไปวัตถุประสงค์ของการจำหน่ายหุ้นกู้มักจะเป็นเพื่อนำเงินจำนวนนี้ไปลงทุนขยายกิจการของตนมากกว่าที่จะนำไปใช้ในการดำเนินงานตามปกติของกิจการ ดังเช่น การปฏิบัติตามปกติธรรมดาของบริษัทเงินทุน

ง. โดยทั่วไปแล้วระยะเวลาการไถ่ถอนของหุ้นกู้มักจะเป็นระยะเวลายาวเกินกว่า 1 ปีขึ้นไป และในกรณีที่จะมีการไถ่ถอนก่อนกำหนดระยะเวลา ก็อาจมีเงื่อนไขบางประการซึ่งทำให้ลักษณะการกู้ยืมโดยวิธีออกหุ้นกู้แตกต่างกับการกู้ยืมเงินตามปกติของบริษัทเงินทุนซึ่งอาจมีระยะเวลาเท่าใดก็ได้ตามแต่ประชาชนจะกำหนดตกลงกัน ทั้งยังทำให้การระดมเงินทุนโดยวิธีนี้มีความแตกต่างจากธนาคารและไม่ได้เป็นการระดมเงินทุนในลักษณะที่แข่งกับธนาคาร ทั้งนี้เพราะว่าธนาคารรับฝากเงินมีระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ซึ่งผู้เขียนคิดว่าจุดมุ่งหมายในการออกข้อกำหนดวงเงินขั้นต่ำที่บริษัทเงินทุนจะสามารถรับจากประชาชนแต่ละครั้งก็คงเพื่อให้การระดมเงินทุนของบริษัทเงินทุนมีลักษณะที่แตกต่างจากธนาคาร เพื่อมิให้เป็นการแข่งขันกับธนาคาร เป็นต้น

จ. ในทางปฏิบัติทั่วไปของการจำหน่ายหุ้นกู้ บริษัทผู้ออกหุ้นกู้มักจะมีการทำสัญญาตกลงกับธนาคารหนึ่งธนาคารใดให้เป็นผู้รับประกันการชำระเงินต้น และคอกเบี้ยในหุ้นกู้จำนวนที่ออกซึ่งก็ทำให้ประชาชนผู้ซื้อหุ้นกู้มีความปลอดภัยเพิ่มขึ้นอย่างมากทีเดียว

นอกจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น หากพิจารณาไปถึงเจตนารมณ์ในการออกข้อกำหนดวงเงินขั้นต่ำในการกู้ยืมหรือรับจากประชาชนของบริษัทเงินทุนแล้ว ซึ่งผู้เขียนคิดว่าคงเป็นเจตนารมณ์เพื่อที่ว่า

(1) ต้องการแบ่งแยกประเภทธุรกิจให้แตกต่างกันไปจากกิจการธนาคารพาณิชย์ เพื่อมิให้มีการแข่งขันกัน

(2) เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนผู้มีเงินไค่น้อย ไม่ให้ต้องมาเสียดกับบริษัทเงินทุนโดยอาจรู้เท่าไม่ถึงการณ์

หากเจตนารมณ์การออกข้อกำหนดข้างต้นเป็นไปตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนก็ยังคงมีความเห็นว่า การออกหุ้นกู้ของบริษัทเงินทุนยิ่งไม่ควรจะตีความว่าเป็นการกู้ยืม หรือรับเงินจากประชาชนซึ่งจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเรื่องวงเงินขั้นต่ำ ทั้งนี้เพราะว่าดังที่กล่าวแล้วว่าในการออกหุ้นกู้ของบริษัทเงินทุนมักจะมีธนาคารค้ำประกันจำนวนเงินต้นและคอกเบี้ย ฉะนั้นก็เท่ากับว่าการออกหุ้น

นี้มิได้เป็นการแข่งขันกับกิจการธนาคาร แต่กลับจะเป็นการส่งเสริมสนับสนุนกิจการธนาคารพาณิชย์เสียอีก เท่ากับเป็นการส่งเสริมเจตนารมณ์ข้อ (1) นอกจากนั้นการที่บริษัทเงินทุนออกหุ้นกู้ต่ำกว่า 50,000.- บาท จำหน่ายแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยก็เท่ากับเป็นการส่งเสริมการระดมเงินทุนจากประชาชนที่อยู่กระจัดกระจายให้มารวมอยู่ในที่เดียวกัน ทั้งยังเป็นการก่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผลประโยชน์ของประชาชนผู้มีเงินได้น้อยไม่คงมาเสี่ยงกับบริษัทเงินทุน เพราะเหตุว่าหุ้นกู้นั้นมีธนาคารค้ำประกัน ซึ่งก็เป็นการส่งเสริมเจตนารมณ์ข้อ (2) ดังกล่าวให้บรรลุผลตามต้องการ เป็นต้น

### 2.3 การกำหนดประเภทและลักษณะของกิจการเงินทุน

ตามคำจำกัดความในกฎหมายข้อกำหนดความค้ำประกันบริษัทเงินทุนดังที่ปรากฏในข้อ 1. ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องกำหนดกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5(7) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 นั้น ผู้อ่านโดยเฉพาะบริษัทเงินทุนยังมีความเข้าใจสับสนอยู่ ดังจะเห็นได้จากบริษัทเงินทุนส่วนใหญ่ที่มีความไม่ออกว่ากิจการที่ตนดำเนินการอยู่นั้นอยู่ในขอบข่ายของกิจการเงินทุนประเภทต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เป็นธุรกิจเงินทุนตามกฎหมายหรือไม่ ตัวอย่างเช่น

ก. การประกอบธุรกิจการรับจำนำจำนองนั้น หากตีความตามลายลักษณ์อักษรในกฎหมายแล้วจะเห็นว่าไม่ใช่ธุรกิจเงินทุนเพราะในกฎหมายมิได้ระบุไว้ แต่หากตีความในทางขยายความตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งกำหนดว่า ธุรกิจเงินทุนเป็นธุรกิจที่จัดหาเงินทุนจากประชาชนแล้วให้ผู้อื่นกู้ยืมเงินนั้น ฉะนั้นหากตีความโดยการขยายความคำว่า ธุรกิจเงินทุนดังกล่าวแล้ว จะพิจารณาได้ว่า การประกอบธุรกิจการรับจำนำ จำนองนั้น เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการให้กู้ยืมค้ำย ฉะนั้นการประกอบธุรกิจการรับจำนำ จำนองก็น่าจะอยู่ในขอบข่ายของธุรกิจเงินทุนตามความที่กฎหมายกำหนดซึ่งควรที่บริษัทเงินทุนจะกระทำได้

ข. การประกอบธุรกิจการค้าประกัน หากตีความตามลายลักษณ์อักษรในกฎหมายแล้วจะพิจารณาได้ว่า ไม่น่าจะกระทำได้เพราะกฎหมายมิได้ระบุให้กระทำได้ แต่หากพิจารณาตีความในทางขยายความด้วยกฎหมายซึ่งมีกำหนดให้บริษัทเงินทุนประกอบธุรกิจการให้กู้ยืมหรือการให้เครดิตแก่บุคคลทั่วไปแล้ว ก็น่าจะพิจารณาได้ว่า การค้าประกันก็เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับธุรกิจเงินทุนในการให้เครดิต ฉะนั้นบริษัทเงินทุนน่าจะกระทำได้

นอกจากนั้นตามความในกฎหมายยังได้กำหนดให้การ "รับอาวัล" เป็นกิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์ ซึ่งอยู่ในขอบข่ายที่บริษัทเงินทุนจะกระทำได้ ฉะนั้นถ้าตีความโดยพิจารณาถึงการขยายความตัวบทกฎหมายแล้วจะเห็นว่า "การเป็นผู้รับอาวัล" ก็เท่ากับว่าบริษัทเงินทุนได้ประกอบธุรกิจการค้าประกันอยู่แล้ว และยังเป็นการค้าประกันชนิดที่บริษัทเงินทุนยอมเข้าไปเป็นลูกหนี้ร่วมกับผู้ถูกค้าประกันอีกด้วย อันเป็นลักษณะการค้าประกันที่ผู้รับค้าประกันมีความเสี่ยงสูงกว่าการค้าประกันประเภทอื่น ๆ ฉะนั้นตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่า น่าจะเป็นกิจการที่บริษัทเงินทุนควรจะทำได้ แต่อย่างไรก็ตามในขณะนี้ยังไม่มีคำสั่งห้ามบริษัทเงินทุนในการประกอบกิจการค้าประกัน เนื่องจากอยู่ในระหว่างการพิจารณาของธนาคารแห่งประเทศไทยว่า การประกอบกิจการค้าประกันเป็นกิจการที่อยู่ในขอบข่ายที่บริษัทเงินทุนจะกระทำได้หรือไม่ ฉะนั้นบริษัทเงินทุนหลายแห่งก็คงยังประกอบธุรกิจการค้าประกันอยู่อีกในขณะนี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 หน้า 95 จากเหตุผลข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะอนุญาตให้บริษัทเงินทุนประกอบธุรกิจการค้าประกันได้

#### 2.4 ประเภทของธุรกิจเงินทุน

ตามประกาศของกระทรวงการคลังเรื่อง กำหนดกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 (7) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 นั้น ได้กำหนดจัดแบ่งประเภทของธุรกิจเงินทุนที่บริษัทเงินทุนประกอบอยู่ตามความในกฎหมายดังกล่าวแล้วนั้น จากการตีความตามคำจำกัดความของกิจการเงินทุนประเภททั้ง 4 นั้น จะเห็นว่าในการจัดแบ่งประเภทกิจการเหล่านั้นกฎหมายได้ตีความโดยให้ทั้งระยะเวลาในการให้กู้ยืมและวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดแบ่ง ดังจะเห็นได้จากคำจำกัดความของกิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์ และกิจการเงินทุนเพื่อการพัฒนา ซึ่งกฎหมายให้หลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการให้กู้เป็นหลักในการจัดแบ่งประเภท ส่วนกิจการเงินทุนเพื่อการอุปโภคบริโภคและกิจการเงินทุนเพื่อการเคหะ กฎหมายให้หลักเกณฑ์เรื่องวัตถุประสงค์การให้กู้เป็นหลักในการจัดแบ่ง ฉะนั้นจึงอาจเกิดมีปัญหาคือว่า หากกรณีที่มีการกู้ยืมที่มีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมไปเข้าประเภทของกิจการเงินทุนประเภทหนึ่งแต่ระยะเวลาการให้กู้ยืมเข้าลักษณะประเภทกิจการเงินทุนอีกประเภทหนึ่งแล้ว จะตีความว่าการกู้ยืมนั้นเข้าลักษณะประเภทกิจการประเภทใดกันแน่ ตัวอย่างเช่น การให้กู้ยืมแก่ประชาชนในระยะสั้น เพื่อนำไปซื้อหุ้นสามัญของกิจการอุตสาหกรรม หากตีความตามการขยายความใน

กฎหมายของประเภทกิจการตามกฎหมายจะเห็นว่าเข้าลักษณะเป็นการกู้ยืมเพื่อนำไปลงทุนขยายกิจการอุตสาหกรรม จึงควรตีความว่าเข้าลักษณะการประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการพัฒนา เพราะจุดประสงค์ของการให้กู้ยืมก็เพื่อพัฒนากิจการอุตสาหกรรมในประเทศ แต่หากตีความตามลายลักษณ์อักษรในกฎหมายตามคำจำกัดความของประเภทกิจการ เงินทุนก็จะตีความไต่ถามการประกอบกิจการดังกล่าวเข้าลักษณะกิจการเงินทุนเพื่อการพัฒนาซึ่งเพราะเป็นการกู้ยืมระยะสั้นแก่ประชาชน หรือกรณีการให้กู้ยืมแก่กิจการอุตสาหกรรมเพื่อขยายกิจการ โดยตกลงทำการกู้ยืมครั้งแรก 1 ปี แต่เมื่อครบกำหนดก็มีการต่ออายุสัญญาการกู้ยืมไปอีก 1 ปี เช่นนี้เรื่อย ๆ ไป ซึ่งเกิดปัญหาในการตีความว่า จะนับเป็นการประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการพัฒนาหรือกิจการเงินทุนเพื่อการพัฒนา

อนึ่ง ความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่า ในการจัดแบ่งประเภทของกิจการเงินทุน ควรจะได้ใช้หลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่งเป็นหลักในการจัดแบ่งซึ่งตามความคิดเห็นของผู้เขียนคิดว่าควรพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการให้กู้ยืมเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดแบ่ง ทั้งนี้เพราะเหตุว่าหากในอนาคตรัฐบาลเกิดมีนโยบายที่จะอนุญาตให้บริษัท เงินทุนประกอบกิจการ เพียงหนึ่งหรือสองประเภท แทนที่จะอนุญาตให้ประกอบกิจการได้ถึง 4 ประเภท ดังเช่นในปัจจุบันนี้แล้ว บริษัทเงินทุนและหน่วยควบคุมต่างจะเกิดปัญหาในการพิจารณาว่าการประกอบธุรกิจลักษณะนั้น ๆ จะจัดเข้าเป็นการประกอบกิจการเงินทุนประเภทที่ตนได้รับอนุญาตหรือไม่ และหากว่าไ้ระยะเวลาการให้กู้ยืมในการตีความแล้ว จะเห็นว่าบริษัทเงินทุนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเงินทุนที่มีระยะเวลาการให้กู้ยืมสั้น จะเข้าลักษณะเป็นการประกอบกิจการอันมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับธนาคารมาก และกฎหมายควรจะได้เปลี่ยนชื่อเรียกการประกอบกิจการนั้น โดยให้ว่า กิจการเงินทุนระยะสั้น หรือระยะปานกลาง ระยะยาว มากกว่าจะเรียกว่าเป็นกิจการเงินทุนเพื่อการพัฒนาหรือกิจการเงินทุนเพื่อการพัฒนา เป็นต้น

## 2.5 "การให้กู้ยืม"

ตามความในข้อ 15 แห่งประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการที่ตงขออนุญาตตามข้อ 5 (7) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 นั้น มีปัญหาว่าจะตีความถึงการเป็นผู้รับรอง ผู้รับอาวัล หรือการเป็นผู้สอดเขาแทนในตั๋วเงินด้วยหรือไม่



หากพิจารณาถึงการตีความข้างต้น จะเห็นว่า อาจตีความได้ 2 นัย ดังนี้คือ

นัยที่ 1. ถ้าตีความตามลายลักษณ์อักษรแล้ว "การใหญ่ยืม" ในที่นี้ควรจะตีความว่าเป็นการที่บริษัทเงินทุนทำการใหญ่ยืมโดยตรงแก่ผู้กู้ โดยผู้กู้มีฐานะเป็นลูกหนี้ของบริษัท ในทันทีที่มีการทำสัญญาการกู้ยืมขึ้นระหว่างบริษัทและผู้กู้ แต่การเป็นผู้รับรอง ผู้รับอาวัล หรือการ เป็นผู้สอดเขาแทนในตั๋วเงินนั้นเป็นแต่เพียงการรับรองตัวเงินของบุคคลอื่นเท่านั้น บริษัทเงินทุนยังไม่มีลูกหนี้เกิดขึ้นในทันทีที่ทำการดังกล่าว บริษัทเงินทุนจึงยังไม่ได้เข้าไปผูกพันกับลูกหนี้ในจำนวนเงินตามตัว ฉะนั้นจึงยังไม่ควรจะตีความว่าการรับรอง การอาวัล หรือการสอดเขาแทนในตั๋วเงินเป็นการ "ใหญ่ยืม" ทั้งนี้เพราะว่าลักษณะการใหญ่ยืมเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นเมื่อเจ้าหนี้ลูกหนี้ขึ้นในทันทีที่มีการใหญ่ยืมเกิดขึ้น และลูกหนี้มีการผูกพันที่จะต้องจ่ายในหนี้ตามจำนวนเงินที่ผู้กู้เป็นผู้เป็นเจ้าหนี้ ส่วนหนี้จากการเป็นผู้รับอาวัลหรือผู้สอดเขาแทนในตั๋วเงินนั้น เป็นหนี้สินที่ยังไม่แน่นอน ผู้ให้อาวัลยังไม่มีพันธะผูกพันในจำนวนเงินในตั๋วเงิน แต่จะมีพันธะผูกพันก็ต่อเมื่อลูกหนี้ตามตั๋วเงินไม่ชำระเงินตามตัวแก่ผู้เป็นเจ้าของตั๋วเงินแล้วเท่านั้น และผู้รับอาวัลยังมีสิทธิไต่เบียดผู้จ่ายตามจำนวนเงินที่ผู้รับอาวัลได้จ่ายชำระไปก่อนแล้ว ฉะนั้นจึงไม่ควรจะตีความว่าการรับรอง การเป็นผู้รับอาวัล หรือการเป็นผู้สอดเขาแทนในตั๋วเงินเป็น "การใหญ่ยืม" ตามข้อกำหนดดังกล่าว

นัยที่ 2. หากตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การรับรอง การรับอาวัล หรือการเป็นผู้สอดเขาแทนในตั๋วเงินควรจะตีความรวมว่าเป็น "การใหญ่ยืม" ด้วย ทั้งนี้เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่ากิจการดังกล่าวข้างต้นนั้น ตามกฎหมายตีความว่าเป็นการประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์ของบริษัทเงินทุน ซึ่งก็อาจตีความต่อไปได้ว่าเป็นการประกอบธุรกิจ "การใหญ่ยืม" ของบริษัทเงินทุนด้วย และเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ กิจการการเป็นผู้รับรอง ผู้รับอาวัล หรือเป็นผู้สอดเขาแทนในตั๋วเงิน เป็นกิจการที่มีลักษณะเกี่ยวเนื่องกับกิจการการให้เครดิตทำนองเดียวกันกับกิจการการใหญ่ยืม ซึ่งบริษัทเงินทุนพร้อมที่จะยอมรับสภาพหนี้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะการอาวัล ซึ่งเป็นการค้ำประกันในตั๋วเงิน ดังจะเห็นได้จากข้อกำหนดกฎหมายในหมวดควาด้วยการอาวัล ได้กำหนดว่า "ผู้รับอาวัล" เป็นลูกหนี้ชั้นต้น ซึ่งจะผูกพันเป็นอย่างเดียวกับบุคคลซึ่งตนประกัน<sup>5</sup> ฉะนั้นจึงถือเสมือนกับว่าผู้รับอาวัลคือการที่

<sup>5</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 940

บริษัทเงินทุนยอมรับว่าตนอาจจะมีเจ้าหน้าที่เกิดขึ้น และในขณะเดียวกันตนก็จะมีลูกหนี้เกิดขึ้น เช่นเดียวกัน ฉะนั้นการตีความถึง "การใหญ่เงิน" ตามขอ 15 ของคำประกาศกระทรวง การคลังดังกล่าวข้างตน ควรจะครอบคลุมถึงการเป็นผู้รับรอง ผู้รับอาวัล หรือผู้สอดเข้าแทรก ในตัวเงินด้วย

อนึ่ง ตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นด้วยกับการตีความตามนัยที่ 2. ฉะนั้นหากใน อนาคตข้างหน้าธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ได้กำหนดจำนวนเงิน ที่บริษัทเงินทุนจะใหญ่เงินแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และ/หรือลงทุนในกิจการของบุคคลนั้น เมื่อสิ้น วันหนึ่ง ๆ ก็ควรจะตีความของคำว่า "ใหญ่เงิน" ว่าหมายความรวมถึงการเป็นผู้ รับรอง ผู้รับอาวัล และผู้สอดเข้าแทรกในตัวเงินไว้ด้วย การที่ผู้เขียนมีความคิดเห็นเช่นนี้ เพราะเหตุผลดังนี้ คือ

ก. เป็นการป้องกันมิให้บริษัทเงินทุนรับอาวัลตัวเงินแก่บุคคลใด ๆ โดยมีได้มีการพิจารณา ถึงความเสี่ยงในการรับอาวัลนั้นอย่างละเอียดถี่ถ้วนเสียก่อน เนื่องจากคิดว่าตนจะได้รับคา ธรรมเนียมจากการเป็นผู้รับอาวัลโดยที่ไม่ได้พิจารณาถึงภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนในอนาคต ข. เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของชอกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะป้องกัน มิให้บริษัทเงินทุนนำเงินของประชาชนไปเสี่ยงในธุรกิจหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากเกินไป อันอาจ จะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของประชาชนได้ กล่าวคือ บริษัทเงินทุนอาจเล็งชอ กำหนดดังกล่าว โดยใหญ่เงินและ/หรือลงทุนในกิจการหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเต็มอัตราที่ กฎหมายกำหนดแล้ว ก็จะหลุกหนีออกตัวสัญญาไซเงินแล้วบริษัทเงินทุนเข้าอาวัล โดยบริษัท เงินทุนได้รับคาธรรมเนียมจากการอาวัล แล้วลูกหนี้นำตัวสัญญาไซเงินนั้นไปขายลดแก่บุคคลอื่น ซึ่งเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวคือ แม้ว่าบริษัทเงินทุนจะไม่ได้ใหญ่เงินโดยตรง แต่บริษัทเงินทุนก็เข้าไปผูกพันกับลูกหนี้ในจำนวนที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด และหากลูกหนี้ไม่ สามารถชำระหนี้ที่บริษัทเงินทุนรับรองได้ บริษัทเงินทุนก็ต้องชำระหนี้แทน เมื่อถึงตอนนั้นลูกหนี้ ก็จะกลายเป็นลูกหนี้ของบริษัทเงินทุนนั่นเอง

## 2.6 การมีหุ้นในบริษัทจำกัดอื่น

ตามความในขอ 6(4) แห่งประกาศกระทรวงการคลังเรื่องกำหนดเงื่อนไขในการ อนุญาตให้ประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาตตามขอ 5(7) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58

ซึ่งกำหนดห้ามบริษัท เงินทุนมีหุ้นในบริษัทจำกัดใด เป็นจำนวน เกินร้อยละสิบของหุ้นทั้งหมดของ บริษัทจำกัดนั้น เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย ในการให้ความ เห็นชอบนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดเงื่อนไขตามที่เห็นสมควรก็ได้ นั้น มีปัญหาว่าขอ กำหนดดังกล่าวจะตีความรวมถึงการที่บริษัท เงินทุน เข้าไปลงทุนในธุรกิจประเภทอื่นนอกเหนือ จากบริษัทจำกัดด้วยหรือไม่

หากพิจารณาถึงการตีความในข้อกำหนดข้างต้น อาจตีความได้เป็น 2 นัย ดังนี้  
นัยที่ 1 ถ้าตีความตามลายลักษณ์อักษรของกฎหมาย จะพิจารณาได้ว่า บริษัท เงินทุนสามารถเข้าไปลงทุนในธุรกิจประเภทนั้น เช่น ห้างหุ้นส่วนจำกัดอื่นใดโดยไม่เข้าขาย ต้องห้ามตามข้อบังคับนี้ กล่าวคือจะลงทุนเป็นส่วนเป็นเจ้าของของควยจำนวนหุ้นเท่าไรก็ได้ ทั้งนี้ เพราะข้อกำหนดกฎหมายดังกล่าว มิได้มีข้อความใดที่ระบุ เป็นการห้ามบริษัท เงินทุน เข้าลงทุน ในธุรกิจอื่นใดนอกจากบริษัทจำกัด และทั้งยังปรากฏว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในหมวดว่าด้วย "หุ้นส่วนและบริษัท" ก็มีได้มีกฎหมายมาตราใดที่บัญญัติห้ามบริษัทจำกัดในการ เข้าเป็นเจ้าของโดยเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดแต่อย่างใด จะมีก็ แต่จากผลของการตีความในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญและ ห้างหุ้นส่วนจำกัดของกระทรวงพาณิชย์ซึ่งตีความว่า "บริษัทจำกัดจะเข้าเป็นหุ้นส่วนในทางหุ้น ส่วนสามัญไม่ได้ และจะเข้าเป็นหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิดชอบในทางหุ้นส่วนจำกัดก็ไม่ได้เช่นกัน คงเป็นได้แต่เพียงหุ้นส่วนประเภทจำกัดความรับผิดชอบในทางหุ้นส่วนจำกัดเท่านั้น" ฉะนั้นบริษัท เงินทุนอันมีลักษณะเป็นบริษัทจำกัดก็อาจสามารถลงทุนในทางหุ้นส่วนจำกัดอื่น โดย เข้าเป็นหุ้นส่วนประเภทที่จำกัดความรับผิดชอบได้ และโดยไม่จำกัดจำนวนเงินลงทุนด้วย

นัยที่ 2 หากตีความข้อกำหนดกฎหมายข้างต้นตามเจตนารมณ์ในการออกกฎหมาย ดังกล่าว ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการเข้าควบคุมการลงทุนในธุรกิจอื่นของบริษัท เงินทุน เพื่อมิให้ เกิดความเสียหายมากเกินไป อันอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของ ประชาชนแล้ว ก็อาจตีความได้ว่า ข้อกำหนดกฎหมายนี้ตีความรวมไปถึงการลงทุนของบริษัท เงินทุนในธุรกิจประเภทอื่น ๆ ไม่ว่าจะ เป็นบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดก็ตาม

อนึ่ง จากการพิจารณาถึงการตีความดังกล่าว ผู้เขียนเห็นด้วยกับการตีความตามนัยที่

2. เนื่องด้วยเหตุผลดังนี้คือ

ก. หากพิจารณาถึงขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดและผู้เป็นหุ้นส่วนประเภทจำกัดความรับผิดในทางหุ้นส่วนจำกัดแล้ว จะเห็นว่าขอบเขตความรับผิดชอบของบุคคลทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวนี้มีลักษณะที่เหมือนกัน กล่าวคือ ผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดทางรับผิดจำกัดเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนยังสงไว้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ<sup>6</sup> เช่นเดียวกับผู้เป็นหุ้นส่วนประเภทจำกัดความรับผิดในทางหุ้นส่วนจำกัดกฎหมายก็บัญญัติความรับผิดชอบไว้ว่า ผู้เป็นหุ้นส่วนประเภทนี้มีความรับผิดเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนรับจะลงหุ้นในทางหุ้นส่วนนั้น<sup>7</sup> ซึ่งอาจสรุปได้ว่าบุคคลทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวต่างก็มีความรับผิดเพียงไม่เกินจำนวนเงินหุ้นที่ตนรับจะลงในธุรกิจทั้ง 2 ประเภท

ข. เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการร่างกำหนดกฎหมายนี้ กล่าวคือ เพื่อป้องกันมิให้บริษัทเงินทุนเลี้ยงชอกำหนดนี้ คุ้มการเข้าลงทุนในธุรกิจอื่นเป็นจำนวนเงินหุ้นที่มากเกินไป โดยการเข้าเป็นหุ้นส่วนประเภทจำกัดความรับผิดในทางหุ้นส่วนจำกัดเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจะถึง 95% ของจำนวนเงินหุ้นทั้งหมดของทางหุ้นส่วนจำกัดนั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าบริษัทเงินทุนนั้นได้นำเงินหุ้นของประชาชนไปลงทุนในทางหุ้นส่วนจำกัดนั้น เกือบทั้งหมด และหากทางหุ้นส่วนจำกัดนั้นประกอบธุรกิจประสบความล้มเหลวถึงกับต้องปิดกิจการแล้ว ผู้ที่จะได้รับความเสียหายก็เห็นจะได้แก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินหุ้นนั่นเอง นอกจากนั้นหากบริษัทเงินทุนเข้าไปเป็นผู้เป็นหุ้นส่วนประเภทจำกัดความรับผิดแล้ว บริษัทเงินทุนนั้นก็จะมีสิทธิในการจัดการงานของทางหุ้นส่วนนั้นเลย<sup>8</sup> เพราะตามกฎหมายว่าด้วย "ทางหุ้นส่วนจำกัด" กำหนดให้ผู้เป็นหุ้นส่วนประเภทที่ไม่จำกัดความรับผิดเท่านั้นที่มีสิทธิในการจัดการงานของทาง ซึ่งก็เท่ากับบริษัทเงินทุนนั้นจะต้องลงทุนไปในกิจการที่ตนไม่มีส่วนรู้เห็นในหรือมีอำนาจในการจัดการเลย

ฉะนั้นผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับการตีความตามนัยที่ 2 ~~เพราะ~~ หากจะพิจารณาจากการลงทุนดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า การที่บริษัทเงินทุนลงทุนในบริษัทจำกัดโดยเข้าเป็นผู้ถือหุ้นนั้น

<sup>6</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1096

<sup>7</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1077(1)

<sup>8</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1087

บริษัท เงินทุนยังอาจมีสิทธิมีเสียงในการจัดการบริษัท แต่การที่บริษัท เงินทุนเข้าไปลงทุนใน  
หุ้นส่วนจำกัดโดยที่ตนไม่มีสิทธิมีเสียงในการจัดการเลย ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าการลงทุนใน  
ลักษณะหลังนี้บริษัท เงินทุนมีความเสี่ยงเกิดขึ้นมากกว่าการลงทุนในลักษณะแรก

ฉะนั้นเพื่อขจัดปัญหาการตีความดังกล่าวข้างต้น ก็ควรจะได้มีการแก้ไขข้อกำหนด  
กฎหมายข้อนี้ให้มีข้อความชัดเจนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยอาจแก้เป็นว่า ห้ามบริษัท  
เงินทุนลงทุนในธุรกิจอื่นใดเกินกว่าจำนวนเท่าใด ซึ่งจะได้อรรถาธิบายที่กระจางกว่า

### 3. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการควบคุมและหน่วยงานที่ควบคุม

ในการดำเนินการควบคุมบริษัท เงินทุนนั้น ได้เกิดมีปัญหาคำคัญบางประการที่ควรจะได้  
นำมาเป็นประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับหน่วยงานที่ควบคุมและวิธีการปฏิบัติของหน่วยงานเหล่านั้น  
ดังตัวอย่าง เช่น

#### 3.1 หน่วยงานที่ควบคุม

ตามความในกฎหมายได้กำหนดให้มีหน่วยงานควบคุมบริษัท เงินทุนอยู่ถึง 2 หน่วย  
ได้แก่หน่วยงานควบคุมที่กระทรวงการคลัง และหน่วยงานควบคุมที่ธนาคารแห่งประเทศไทย  
ดังที่ได้อธิบายมาแล้วในบทที่ 4 หน้า 112

ในการมีหน่วยงานควบคุมถึง 2 หน่วยเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาและประเด็นที่ควร  
พิจารณาบางประการเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม การมีหน่วยงาน 2 หน่วยนี้ก็ก่อให้เกิด  
ข้อขัดแย้งที่จะได้กล่าวถึงบางประการคือ

✕ ข้อที่ ก. ทำให้รัฐบาลได้มีบทบาทในการควบคุมบริษัท เงินทุนโดยตรง อำนาจส่วน  
ใหญ่ในการควบคุมไม่ว่าจะเป็นการอนุมัติ การกำหนดนโยบาย การควบคุม การให้ความเห็น  
ชอบในการกำหนดอัตราและข้อกำหนดที่สำคัญ ๆ ตลอดจนอำนาจในการอนุญาตการจัดตั้ง  
ล้วนแต่เป็นอำนาจของรัฐมนตรีทั้งสิ้นธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นแต่เพียงผู้ดำเนินงานใน  
ฐานะเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลตรวจสอบให้บริษัท เงินทุนปฏิบัติตามข้อกำหนดของ  
กฎหมายและดำเนินการควบคุมนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด ฉะนั้นจึงเป็นการสะดวกที่รัฐบาล  
จะควบคุมให้บริษัท เงินทุนดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายการเงินของประเทศ

ข. ทำให้การดำเนินการพิจารณาในการควบคุมมีความรอบคอบขึ้น เนื่องจาก  
จากไต่สวนหน่วยงานถึง 2 หน่วย ไม่ว่าจะป็นนโยบายในการควบคุม การกำหนดอัตรา  
และข้อกำหนดต่าง ๆ ตลอดจนการพิจารณาขอเท็จจริงต่าง ๆ ฯลฯ

( ข้อเสีย ก. ก่อให้เกิดปัญหาในด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้ง 2

ข) ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการทำงานซ้ำกัน อาทิเช่น ในกรณีการ  
อนุญาตให้จัดตั้งบริษัทเงินทุนนั้น ตามกฎหมายได้กำหนดให้ยื่นคำขอตามแบบที่ธนาคาร-  
แห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งให้ระบุขอเท็จจริงบางอย่างไว้อยู่ ในกรณีนี้หน่วยงานที่  
ธนาคารแห่งประเทศไทยแม้ว่าจะไม่มีอำนาจในการอนุญาตให้ความเห็นชอบก็ตาม แต่ก็มี  
หน้าที่ที่จะต้องทำการตรวจสอบขอเท็จจริงตามที่ระบุไว้ในคำขออนุญาตนั้นว่าถูกต้องหรือไม่  
เสร็จแล้วก็จะส่งคำขอตั้งกล่าวไปให้แก่อนายงานที่กระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาอนุมัติการ  
จัดตั้งต่อไป และในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่กระทรวงการคลังก็ต้องทำการตรวจสอบ  
ขอเท็จจริงตามที่ระบุไว้ในคำขออนุญาตนั้นอีกครั้งหนึ่ง เหตุที่ต้องทำเช่นนี้ เนื่องจากในการพิจารณา  
ให้อนุญาตจัดตั้งนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรี ฉะนั้นก่อนที่รัฐมนตรีจะพิจารณาให้อนุญาต  
หน่วยงานที่กระทรวงการคลังก็จำเป็นต้องทำการตรวจสอบขอเท็จจริงดังกล่าวอีก เพื่อ  
รัฐมนตรีจะได้นำไปใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาการให้อนุญาต เป็นต้น

(ค. ทำให้งานลวงชว อันจะก่อให้เกิดผลเสียหายและกระทบกระเทือนต่อ  
ตลาดเงินของประเทศได้ โดยเฉพาะในบางเรื่องที่ต้องการการตัดสินใจอย่างรีบด่วน  
หากต้องผ่านการพิจารณาจาก 2 หน่วยงานแล้ว ก็จะทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันกาล  
กล่าวคือ ในการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาให้อนุญาตจัดตั้ง หรือ การพิจารณาให้  
ยกเลิกบริษัทเงินทุนหรือสาขา ตลอดจนการกระทำที่ตองห้ามและการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ  
หากจะต้องผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานถึง 2 หน่วยงานดังกล่าวแล้ว จะทำให้ผลการพิจารณา  
ออกมามีความล่าช้า ไม่ทันกาล ตัวอย่างเช่น ในการพิจารณาปัญหาที่บริษัทเงินทุนกระทำการ  
รับเงินจากประชาชนในแต่ละครั้งต่ำกว่าวงเงินที่กำหนดตามกฎหมาย โดยใช้วิธีการอื่นๆ เช่น  
การเป็นตัวแทนจำหน่ายตั๋วเงินของบริษัทอื่นๆ การจำหน่ายตั๋วเงินของสาขาของตนที่อยู่ต่างจังหวัด  
ตลอดจนการจำหน่ายหุ้นของบริษัทเงินทุนเอง เป็นต้น ซึ่งกว่าผลการพิจารณาจะเสร็จสิ้นลงก็กิน  
เวลานานทีเดียว หรือในเรื่องการพิจารณาออกใบอนุญาตให้บริษัทเงินทุนประกอบธุรกิจเงินทุนตาม

กฎหมาย ดังจะเห็นได้จากจำนวนผู้ประกอบการที่มีอยู่ถึงกว่า 200 บริษัท แต่ได้รับใบอนุญาตไปเพียง 63 บริษัท เท่านั้น เมื่อสิ้นเดือนพฤษภาคม 2517

จากการพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียของการมีหน่วยงานควบคุม 2 หน่วยดังกล่าวข้างต้นนี้ ผู้เขียนพิจารณาเห็นว่า การมีหน่วยงาน 2 หน่วยในการควบคุมบริษัทเงินทุนมีผลเสียมากกว่าผลดี จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งหากจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยให้เหลือเพียงหน่วยงานควบคุมเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น เพื่อขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่ได้เกิดขึ้นแล้วและที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ผู้เขียนยังมีความเห็นว่าควรกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมดูแลบริษัทเงินทุน โดยเหตุผลที่ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการศึกษาเกี่ยวกับการเงิน การควบคุมสถาบันการเงินต่าง ๆ และมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ทางด้านนี้โดยเฉพาะ และโดยเหตุผลที่ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่งานในการบริหารงานเกี่ยวกับการคลังของประเทศคนมีอยู่แล้ว จึงไม่ควรจะต้องมาทำหน้าที่ในการควบคุมบริษัทเงินทุนซึ่งเป็นเพียงสถาบันการเงินประเภทหนึ่งในหลายประเภทที่มีอยู่ในระบบการเงินของประเทศขณะนี้ นอกจากนั้นยังเกี่ยวกับปัญหาทางด้านการเมือง กล่าวคือ หากกรณีมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลย่อมอาจทำให้เรื่องต่าง ๆ ที่กำลังพิจารณาอยู่จะต้องหยุดชะงักไปกลางคัน ทำให้งานที่พิจารณาอยู่ต้องล่าช้าออกไป เป็นต้น

### 3.2 วิธีการพิจารณาในการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเงินทุนแก่บริษัทเงินทุน

ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเงินทุนและการออกใบอนุญาตในมีสาขาของหน่วยควบคุมเท่าที่ผ่านมานั้นเป็นไปอย่างล่าช้ามาก ดังจะเห็นได้จากจำนวนคำขอรับอนุญาตประกอบธุรกิจเงินทุนของบริษัทเงินทุนซึ่งได้ยื่นผ่านธนาคารแห่งประเทศไทยไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อสิ้นปี 2516 มีจำนวนถึง 178 ราย ในจำนวนนี้มีบริษัทเงินทุนที่ประกอบธุรกิจเงินทุนอยู่ก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 จะมีผลใช้บังคับ คือวันที่ 19 กันยายน 2515 อยู่เป็นจำนวนถึง 145 บริษัท<sup>9</sup> บริษัทเหล่านี้ต้องยื่นใบขออนุญาตมาแล้วอย่างช้าเมื่อวันที่

<sup>9</sup> "For the record "Financing Company News" :- Business in Thailand.

21 พฤศจิกายน 2515 ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>10</sup> และจำนวนที่เหลืออีก 33 ราย เป็นการขอความเห็นชอบจัดตั้งบริษัทเงินทุนของผู้ที่ยังมิได้ประกอบธุรกิจเงินทุน แต่ผลปรากฏว่ารัฐมนตรีได้พิจารณาให้อนุญาตประกอบธุรกิจเงินทุนทั้ง 2 ประเภทในงวดแรก เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2516 เป็นจำนวน 27 ราย ต่อจากนั้นก็ได้อนุญาตเป็นละลอก ๆ ออกมาจนเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2517 ได้ให้อนุญาตจากคำขออนุญาตทั้ง 2 กรณีไปแล้วทั้งสิ้นเพียง 63 รายเท่านั้น ส่วนที่เหลืออีก 115 ราย ยังอยู่ในระหว่างรอการพิจารณาอยู่

จากการพิจารณาถึงวิธีการปฏิบัติในการพิจารณาการให้อนุญาตประกอบธุรกิจเงินทุนของหน่วยงานควบคุมดังกล่าวนั้น จะเห็นว่า เป็นไปอย่างล่าช้ามาก กล่าวคือเป็นระยะเวลาานเกือบ 2 ปี นอกจากนั้นยังมีการให้อนุญาตออกมาเป็นละลอก ๆ ซึ่งจากวิธีการปฏิบัติงานดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย ตัวอย่างเช่น

ก. ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการแข่งขันระหว่างบริษัทเงินทุนด้วยกัน อันอาจเป็นผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชน และกระทบกระเทือนนโยบายการเงินและเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด กล่าวคือ บริษัทเงินทุนในปัจจุบันมีการแข่งขันกันอยู่ตลอดเวลา แต่จากการที่ให้อนุญาตบริษัทเงินทุนเป็นละลอก ๆ นี้ ทำให้บริษัทเงินทุนที่ได้รับอนุญาตแล้วจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขระเบียบข้อบังคับของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ต้องดำเนินธุรกิจอยู่ภายในขอบข่ายที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่บริษัทเงินทุนที่ยังมิได้รับอนุญาตสามารถดำเนินธุรกิจของตนไปอย่างอิสระเสรีปราศจากเงื่อนไขและข้อบังคับของกฎหมายดังกล่าว ทำให้การแข่งขันในการดำเนินธุรกิจของบริษัทเงินทุน 2 ประเภทนี้เป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม และจากการสังเกตของผู้เขียนเห็นว่า บริษัทเงินทุนประเภทที่ยังมิได้รับอนุญาตส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทขนาดเล็ก มีฐานะการเงินที่ยังไม่มั่นคง และทั้งยังมีการดำเนินธุรกิจที่ยังไม่คอบมีหลักเกณฑ์กัน ฉะนั้นอาจดำเนินธุรกิจในทางที่แข่งขันกับบริษัทเงินทุนอื่น ๆ ในขอบข่ายที่เกินควร อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประชาชนตลอดจนต่อระบบการเงินของประเทศ เช่น หากมีบริษัทเงินทุนประเภทนี้ เกิดมีอันถึงกับต้องปิดกิจการไปเมื่อใดแล้ว ประชาชนก็คงจะไม่มี

<sup>10</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 22



ความเชื่อถือในบริษัทเงินทุนอื่น ๆ ตามไปด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อบริษัท  
เงินทุนอื่น ๆ และอาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนในตลาดการเงินของประเทศ จนเกิดผลกระทบ  
กระเทือนต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด

ข. ก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตการประกอบธุรกิจเงินทุนเอง  
ว่าควรพิจารณาให้อนุญาตแก่บริษัทเงินทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยขัดกับกฎหมายนั้นอย่างไร กล่าวคือ  
ในจำนวนผู้ที่ขออนุญาตประกอบธุรกิจเงินทุนประเภทที่อ้างว่าได้ประกอบธุรกิจเงินทุนอยู่ก่อนวันที่  
23 กันยายน 2515 และได้ทำการขออนุญาตในรูปของบริษัทเงินทุนที่ประกอบธุรกิจอยู่ก่อนตั้ง  
ข้อกำหนดของกฎหมาย แต่ปรากฏข้อเท็จจริงในระยะเวลาที่พิจารณาคำขออนุญาต ซึ่งเป็น  
เวลาดวงเลยมาแล้ว 1 ปี หลังจากที่บริษัทเหล่านี้ได้ขออนุญาตมาว่าบริษัทบางแห่งมิได้ประกอบ  
ธุรกิจอยู่ก่อนวันที่ 23 กันยายน 2515 จริง ซึ่งหากพิจารณาตามข้อกำหนดแล้ว บริษัทเหล่านี้  
จะต้องชำระบัญชีใหม่แล้วเลิกธุรกิจไปเนื่องจากปฏิบัติขัดกับข้อ 5 แห่งคำสั่งของคณะปฏิวัติฉบับที่  
58 คือเท่ากับว่าบริษัทเหล่านี้ได้ทำการประกอบธุรกิจเงินทุนโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่คงได้  
กล่าวแล้วว่ากว่าที่จะได้มีการพิจารณาให้อนุญาตก็เป็นเวลา 1 ปี มาแล้ว ซึ่งบริษัทเหล่านี้ก็ได้  
ดำเนินธุรกิจมาตลอดระยะเวลาที่รอการพิจารณาให้อนุญาต ได้มีจำนวนประชาชนไม่น้อยที่ทำ  
ธุรกิจติดต่อกับบริษัทเหล่านี้ ฉะนั้นหากว่าจะพิจารณาตามกฎหมายก็จะต้องให้ปิดกิจการ ซึ่งก็อาจ  
ให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประชาชนผู้ใหญ่มาก อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์  
ในการร่างกฎหมายนี้ แต่หากอนุญาตให้บริษัทเหล่านี้ประกอบธุรกิจเงินทุนต่อไปก็เป็นการขัดกับ  
ข้อบังคับของกฎหมายซึ่งทำให้กฎหมายไม่ศักดิ์สิทธิ์ คนอาจไม่เชื่อถือ แต่จากตัวอย่างที่ได้เกิด  
ขึ้นมาแล้ว ผลปรากฏว่ารัฐมนตรีก็ยอมให้อนุญาตแก่บริษัทเงินทุนเหล่านี้ โดยถือเอาเจตนารมณ์  
ของกฎหมายเป็นหลักในการพิจารณา แต่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขให้บริษัทเหล่านี้เพิ่มทุนให้ครบ 40  
ล้านบาทตามเวลาที่กำหนดเงื่อนไขไว้

ค. การที่รัฐมนตรีประกาศให้อนุญาตบริษัทเงินทุนออกมาเป็นละลอก ๆ โดยมีใบบอกกล่าว  
ถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้อนุญาตแก่ผู้ขออนุญาตที่มีได้รับอนุญาตในวคณั้น ๆ ทำให้ผู้ขอ  
อนุญาตไม่ทราบว่ารัฐมนตรีใช้อะไรเป็นหลักในการพิจารณา เช่น ใช้พิจารณาจากจำนวนเงินทุน  
พิจารณาจากผลการดำเนินงาน พิจารณาจากกรรมการบริหารหรือพิจารณาผู้ถือหุ้น จึงทำให้

ผู้ที่ยังไม่ได้รับอนุญาตไม่ทราบว่าตนมีข้อบกพร่องอะไรที่ต้องแก้ไขเพื่อจะให้ได้รับอนุญาตเสียที นอกจากนั้นยังเป็นเหตุให้บุคคลภายนอกมองหน่วยควบคุมในทางที่เป็นอคติ กล่าวคือ ตามความคิดเห็นของบุคคลส่วนใหญ่คิดว่ารัฐมนตรีคงจะใส่ใจหลักในการพิจารณาจากจำนวนเงินทุนและผลการดำเนินงานเป็นใหญ่ แต่ผลปรากฏว่ามีบางบริษัทที่มีจำนวนเงินทุนที่ต่ำกว่ามีผลการดำเนินงานที่ดีกว่า แต่ก็ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเงินทุนแล้วเนื่องจากมีผู้ถือหุ้นที่มีอำนาจในทางราชการอยู่หลายท่าน ฉะนั้นรัฐมนตรีจึงได้ให้อนุญาตไปในงวดแรก ๆ เป็นต้น

ตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่าเพื่อขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังควรจะได้รับดำเนินการพิจารณาอนุญาตประกอบธุรกิจเงินทุนแก่บริษัทเงินทุนที่ประกอบธุรกิจอยู่ก่อนวันที่กฎหมายข้อกำหนดเกี่ยวกับบริษัทเงินทุนในบังคับให้เสร็จสิ้นไป โดยบอกกล่าวถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา เพื่อให้ผู้ที่ยังมีข้อบกพร่องอยู่จะได้รับแก้ไข แทนที่รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ผู้ที่ยังมิได้ประกอบธุรกิจจัดตั้งบริษัทเงินทุนดังที่ได้ให้อนุญาตไปแล้ว ทั้งนี้เพราะเจตนารมณ์เบื้องต้นในการร่างกฎหมายคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 นี้ ก็เพื่อจะกำกับดูแลธุรกิจเงินทุนซึ่งได้มีผู้ประกอบการอยู่ในขณะนั้นเป็นจำนวนมากให้มาอยู่ในกำกับควบคุมดูแลของรัฐบาล นอกจากนั้นการรับพิจารณาให้อนุญาตแก่บริษัทเงินทุนที่ประกอบธุรกิจอยู่แล้วในขณะนี้ทำให้เกิดผลก็คือ

ก. บริษัทเงินทุนทุกแห่งเข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายเดียวกัน ทำให้เกิดความ เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการเงินทุนเหล่านั้น ทั้งนี้โดยไม่เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่บริษัท เงินทุน ทั้งยังช่วยให้บริษัทเงินทุนในประเทศไทยดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพมีการแข่งขัน กันภายในขอบเขตที่กำหนด ทำให้เกิดความเบ็ดเสร็จเรียบร้อยในระบบการเงินของประเทศอื่นทำให้ และเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผลประโยชน์ของประชาชนได้ทั่วถึง ซึ่งทำให้บรรลุลวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ได้เร็วขึ้น

ข. ช่วยให้หน่วยงานที่ควบคุมได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบริษัทเงินทุนได้ถูกต้องครบถ้วน ทั้งนี้เพราะว่าบริษัทเงินทุนที่ได้รับอนุญาตจะต้องส่งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนด ช่วยให้การพิจารณาข้อกำหนดต่าง ๆ เช่น ข้อกำหนดวงเงิน อัตราต่าง ๆ เป็นต้น ทำให้รวดเร็วและเหมาะสมขึ้น อันทำให้บทกฎหมายดังกล่าวกลายเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ขึ้น

3.3 การปฏิบัติงานของหน่วยควบคุม

หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลบริษัทเงินทุนได้แก่ "กองควบคุมธนาคารและธุรกิจการเงิน" อันเป็นหน่วยงานของกระทรวงการคลัง และ "ส่วนกำกับและตรวจสอบบริษัทเงินทุนและตลาดทุน" อันเป็นหน่วยงานของธนาคารแห่งประเทศไทย วิธีการปฏิบัติในการกำกับดูแลบริษัทเงินทุนของหน่วยงานทั้ง 2 นี้ เป็นไปอย่างล่าช้ามีประสิทธิภาพไม่ดีเท่าที่ควร เช่น การศึกษาขอเท็จจริงและข้อมูลต่าง ๆ ในการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนเป็นไปอย่างล่าช้ามาก อันเป็นผลให้การกำหนดข้อควรต่าง ๆ อันไม่สามารถกำหนดออกมาใช้บังคับแก่บริษัทเงินทุนได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ หรือวิธีการปฏิบัติในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของบริษัทเงินทุนว่าได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งของหน่วยควบคุมหรือไม่ ก็เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น ในการตรวจสอบในเรื่องเกี่ยวกับสำนักงานสาขาของบริษัทเงินทุนซึ่งไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้เปิดดำเนินการแล้ว แต่ส่วนกำกับและตรวจสอบบริษัทเงินทุนและตลาดทุนก็ยังไม่มีการตรวจสอบว่าสาขาเหล่านั้นได้มีการปิดการดำเนินงานตามคำสั่งแล้วหรือยัง ถึงแม้ตัวอย่างสาขาของบริษัทเงินทุนที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้เปิดหรือสาขาของบริษัทเงินทุนบางแห่งที่ได้ตั้งขึ้นมาหลังจากวันที่ 23 กันยายน 2515 ซึ่งพระราชวังรัฐมนตรีมีนโยบายไม่อนุญาตให้สาขาเหล่านั้นดำเนินธุรกิจ เป็นต้น

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ ผู้เขียนคิดว่าอาจเป็นผลจากการที่หน่วยควบคุมทั้ง 2 หน่วยต่างก็มีอัตรากำลังคนที่ไม่เพียงพอ นโยบายการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างล่าช้า ตลอดจนการดำเนินงานจัดการในการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพไม่ดีพอ โดยเฉพาะส่วนกำกับและตรวจสอบบริษัทเงินทุน ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลควบคุมดูแลบริษัทเงินทุนให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย และในการจะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพก็พอที่จำเป็นจะต้องมีการส่งเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบการปฏิบัติงานจริง ๆ ของบริษัทเงินทุนต่าง ๆ เพราะวิธีตรวจสอบเป็นวิธีการควบคุมที่ดีที่สุดวิธีหนึ่ง ทำให้เจ้าหน้าที่ได้ทราบถึงขอเท็จจริงและปัญหาต่าง ๆ จะได้นำมาแก้ไขวิธีการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นได้ และยังสามารถนำข้อมูลต่าง ๆ มาใช้พิจารณาในการกำหนดข้อกำหนดและอัตราต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์เป็นจริงอันเป็นการช่วยคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน และขณะเดียวกันก็เป็นการส่งเสริมสถาบันการเงินประเภทนี้ให้เป็นที่เจริญก้าวหน้า และเป็นแหล่งเงินทุนใช้ในการพัฒนาประเทศต่อไป ฉะนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะได้มี

การเพิ่มอัตรากำลังคนทำงานของหน่วยควบคุมทั้ง 2 หน่วย ปรับปรุงนโยบายในการตรวจสอบ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้ดีขึ้น เพื่อให้วิธีการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ?

4) ปัญหาความเหมาะสมของข้อกำหนดและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

จากการศึกษาถึงลักษณะการดำเนินงานของบริษัทเงินทุน และศึกษาถึงข้อกำหนดกฎเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลบริษัทเงินทุน จะเห็นว่าข้อกำหนดและกฎบางข้อมีปัญหาควรแก่การพิจารณาดังนี้ คือ

4.1 การที่กฎหมายประกาศกำหนดหน้าที่ธุรกิจเงินทุนของบริษัทเงินทุนโดยการกำหนดประเภทลักษณะของกิจการ เงินทุนซึ่งบริษัทเงินทุนจะสามารถประกอบได้ออกเป็น 4 ประเภท โดยถือเอาระยะเวลาเป็นหลักสำคัญในการจัดแบ่งดังที่กำหนดไว้ใน ข้อ 1 แห่งประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5(7) แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 นั้น มีทั้งผลดีและผลเสีย คือ

ผลดี คือเป็นการกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนให้อยู่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดเป็นการง่ายที่จะควบคุมการดำเนินงานของบริษัทเงินทุน

ผลเสีย คือการกำหนดประเภทลักษณะของกิจการ เงินทุนดังกล่าว เท่ากับเป็นการจำกัดขอบเขตการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนให้อยู่ในวงจำกัด อันเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของธุรกิจ สำหรับความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นด้วยกับการที่กฎหมายกำหนดธุรกิจเงินทุน ออกตามลักษณะประเภทของกิจการ เงินทุนประเภทต่าง ๆ ก็เป็นการเหมาะสมสำหรับสภาพการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะการกำหนดกิจการเงินทุนเป็นประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวก็กว้างที่จะครอบคลุมถึงการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนในประเทศไทยขณะนี้เท่านั้น แต่เพื่อมิให้เป็นการจำกัดขอบเขตการดำเนินงานของธุรกิจเงินในขอบเขตที่จำกัดเกินไป กฎหมายควรเพิ่มเติมในการขยายการประกอบกิจการเงินทุนให้กว้างออกไป โดยกำหนดให้ประกอบกิจการอื่นอันเกี่ยวข้องกับกิจการเงินทุนแต่ละประเภท

ส่วนในการแบ่งประเภทลักษณะของกิจการ เงินทุนแต่ละประเภท ก็ควรจะอาศัย

วัตถุประสงค์ในการกู้ยืมของยูโกโดยพิจารณาจากลักษณะของยูโกยืมเป็นหลักในการจัดแบ่ง ซึ่ง ยูโกเขียนเห็นว่าจะเป็นการเหมาะสมกว่าที่จะให้ระยะเวลาเป็นหลักในการแบ่ง ทั้งนี้เพราะว่า ระยะเวลาในการกู้ยืมจะยาวนานแค่ไหนย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการชำระหนี้ของยูโก ซึ่ง ถ้าพิจารณาในแง่ของประโยชน์ของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศแล้ว ระยะเวลาที่มีความสำคัญน้อยกว่าวัตถุประสงค์ของการกู้ยืม นอกจากนี้ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาการตีความต่าง ๆ ดังที่ไดกล่ามาแล้วในหัวข้อการตีความ ข้อ 2.3

นอกจากนั้นการแบ่งประเภทกิจการ เงินทุนตามที่กฎหมายกำหนดก็อาจทำให้เกิดผลดังนี้

ก. หากรัฐบาลต้องการควบคุมการไหลเงินเข้าและออกของประเทศใด เช่น เมื่อไรที่รัฐต้องการ ส่งเสริมการไหลเงินเข้าเพื่อการพัฒนา ก็อาจกำหนดควบคุมให้บริษัท เงินทุนที่ประกอบกิจการ เงินทุนเพื่อการพัฒนา สามารถทำการกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ หรืออาจลดหย่อนในดานภาษีการค้ำ เป็นต้น

ข. เป็นการส่งเสริมให้ประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่ตนมีความชำนาญ เฉพาะด้าน เท่ากับเป็นการสนับสนุนให้บริษัท เงินทุนนั้น ๆ ได้ปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของตนให้ดีขึ้น กล่าวคือรัฐอาจกำหนดนโยบายให้อนุญาตแก่บริษัท เงินทุนในการประกอบกิจการ เงินทุนเพียง 1 หรือ 2 อย่างเท่านั้น แทนที่จะอนุญาตให้ประกอบกิจการ เงินทุนได้ทั้ง 4 อย่าง เช่น ในขณะนี้ เพราะถ้าอนุญาตให้ประกอบได้ 4 ประเภทแล้ว บริษัท เงินทุนยอมจะเปลี่ยนแปลง การประกอบกิจการ เงินทุนประเภทต่าง ๆ ไปเรื่อย ๆ ซึ่งไม่ทำให้เกิดความชำนาญในการ ประกอบกิจการ เงินทุนในประเภทหนึ่งประเภทใดเลย ทั้งยังอาจทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของตนต่ำลงอีกด้วย แต่การกำหนดควบคุมในลักษณะเช่นนี้ก็อาจก่อให้เกิดผลเสียในดานการ ขยายตัวของธุรกิจ เงินทุนได้

แต่อย่างไรก็ตามการแบ่งประเภทกิจการ เงินทุนจะเกิดผลดีดังกล่าว่าข้างต้นได้ นั้น กฎหมายจะต้องมีข้อกำหนดให้บริษัท เงินทุนทำการแบ่งแยกประเภทกิจการ เงินทุนที่ตนประกอบ อยู่ออกเป็นประเภท ๆ ให้ชัดเจน และควรที่จะแสดงในบัญชีด้วย นอกจากนี้ควรจะไดกำหนด

หลักเกณฑ์การแบ่งไว้เป็นบรรทัดฐานเพื่อสะดวกและทำให้การจัดแบ่งถูกต้องขึ้นมิฉะนั้นการแบ่งประเภทกิจการ เงินทุนตามข้อกำหนดของกฎหมายจะไม่ทำให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ในการวางข้อกำหนดนี้

4.2 จากข้อ 2 แห่งประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 19 กันยายน 2515 เรื่อง กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5(7) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ซึ่งได้กำหนดว่าการประกอบธุรกิจ เงินทุนจะกระทำได้อีกแต่ในรูปบริษัทจำกัด ซึ่งได้จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้ขออนุญาตให้ประกอบธุรกิจ เงินทุนจากรัฐมนตรีแล้ว

จากข้อกำหนดข้างต้น จะเห็นว่ากฎหมายกำหนดให้บริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นบริษัทที่มีสัญชาติไทยหรือต่างชาวกก็ตาม สามารถที่จะประกอบธุรกิจ เงินทุนได้ โดยมีได้มีการจำกัดสิทธิของบริษัทต่างต่าง ดังเช่นในประเทศอื่น ๆ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวนี้เป็นข้อกำหนดที่ไม่ค่อยเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันนัก จึงอยู่ว่าการประกอบธุรกิจ เงินทุนในประเทศไทยจะริเริ่มขึ้นโดยการนำของบริษัทต่างต่าง กก็ตาม แต่ในขณะที่ออกประกาศใช้กฎหมายนี้ ก็เป็นระยะเวลาที่ได้เกิดบริษัท เงินทุนที่มีสัญชาติไทยอยู่เป็นจำนวนมากแล้ว และก็สามารด์ดำเนินงานไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่แพ้บริษัท เงินทุนของชาวต่างประเทศ ข้อกำหนดนี้อาจมีผลตรงที่ว่า เป็นการส่งเสริมชักนำให้ชาวต่างต่างมาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น และต้องการผู้เชี่ยวชาญชาวต่างต่าง เข้ามารับดำเนินงานในบริษัท เงินทุนเท่านั้น แต่โดยข้อเท็จจริงก็หาเป็นเช่นนั้นไม่ ฉะนั้นก็ควรจะได้มีการออกกฎหมาย จำกัดสิทธิการลงทุนของคนต่างต่าง ในการประกอบกิจการ เงินทุนไว้ในข้อกำหนดนี้ โดยอาจจะให้ลงทุนได้บ้างเพียงส่วนน้อย ทั้งนี้เพราะว่า

ก. กิจการบริษัท เงินทุนเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อสภาวะการเงินของประเทศ จึงไม่เป็นการสมควรที่จะให้คนต่างต่างมาเป็นเจ้าของกิจการทั้งหมด หรือถือหุ้นเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ธุรกิจ เงินทุนตกอยู่ในมือของคนต่างต่างมากเกินไป อันจะทำให้เกิดวามกระทบกระเทือนต่อนโยบายการเงินตลอดจนระบบเศรษฐกิจของประเทศได้

ข. จากการสำรวจข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของบริษัท เงินทุนต่างต่างมาแล้ว

ในบทที่ 3 ก็ปรากฏว่าบริษัทเหล่านั้น แม่ว่าจะเป็นของชาวต่างชาวก็คงตาม ก็ทำได้มีการระดม  
เงินทุนจากต่างประเทศมาลงทุนในประเทศไทยไม่ คงมีแต่การนำเงินทุนจำนวนเพียงเล็กน้อย  
เข้ามาในระยะเริ่มแรก เพื่อเป็นทุนในการเปิดกิจการเท่านั้น ส่วน การระดมเงินทุนเกือบ  
ทั้งหมดของกิจการจะได้อาจจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะการณที่  
อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศสูงกว่าในประเทศมากดังเช่นในขณะนี้ นอกจากนั้นในกรณีที่  
บริษัทเหล่านี้มีกำไรจากการดำเนินงาน ก็จะมีการส่งส่วนกำไรนั้นไปให้แก่บริษัทแม่ของตนใน  
ต่างประเทศอีกด้วย เท่ากับเป็นการนำเอาผลประโยชน์ที่ได้จากประเทศไทยออกไปนอก  
ประเทศ และหากมีการจำหน่ายเงินกำไรออกไปเป็นเงินตราต่างประเทศแล้ว ก็ยิ่งก่อให้เกิด  
ผลเสีย เป็นการทำให้เงินตราต่างประเทศรั่วไหลออกไปนอกประเทศ อันจะก่อให้เกิดผล  
กระทบกระเทือนต่อสภาวะการเงินของประเทศ

ค. กิจการเงินทุนส่วนใหญ่เป็นกิจการที่ไม่ค่อยต้องอาศัยเทคโนโลยี ความรู้ความ  
สามารถจากชาวต่างชาวมานัก และในปัจจุบันนี้ก็มีชาวไทยจำนวนมากที่มีความรู้ความสามารถ  
คือพอที่จะประกอบธุรกิจเงินทุนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับชาวต่างชาวกว่ คงจะเห็นได้  
จากจำนวนบริษัทเงินทุนขนาดใหญ่ ในปัจจุบันก็เป็นบริษัทเงินทุนของชาวไทย และประกอบ  
ธุรกิจโดยชาวไทย และแม้ว่าการดำเนินงานในด้านการวิจัยโครงการลงทุนใหญ่ ๆ อาจต้อง  
การผู้เชี่ยวชาญชาวต่างชาวกว่ที่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษบาง บริษัทเงินทุนก็อาจทำได้โดย  
การให้ชาวต่างชาวมานั่งทุนแต่เพียงส่วนน้อย หรืออาจจ้างชาวต่างชาวกว่เข้ามาทำงานในประเทศ  
ไทยก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องให้คนต่างชาวมานั่งทุนทั้งหมดหรือถือหุ้นส่วนใหญ่

ง. จุดมุ่งหมายอันหนึ่งของกฎหมายที่ยินยอมให้บริษัทต่างชาวกว่ประกอบธุรกิจเงินทุนใน  
ประเทศไทย ก็เพื่อจะอาศัยเป็นตัวกลางในการนำเงินทุนจากต่างประเทศจำนวนมากมาใช้ใน  
การลงทุนในโครงการต่าง ๆ ของธุรกิจอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของ  
ประเทศให้เจริญก้าวหน้าขึ้น ซึ่งเงินทุนประเภทนี้มักจะเป็นเงินทุนเป็นจำนวนมาก ฉะนั้นธุรกิจ  
อุตสาหกรรมมักจะต้องอยู่ในระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวนาน ส่วนใหญ่จะเกิน 1 ปี ขึ้นไป ในการนี้  
บริษัทเงินทุนยอมจะต้องพิจารณาถึงหลักประกันการกู้ยืมเป็นสำคัญ ซึ่งในทางปฏิบัติทั่วไป ก็มักจะ  
นิยมพิจารณาที่ดินเป็นหลักประกันการกู้ยืมดังกล่าว แต่เนื่องจากบริษัทเงินทุนต่างชาวกว่มีข้อจำกัด

ของกฎหมายที่ดิน ในเรื่องการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน จึงทำให้บริษัทต่างตัวไม่นิยมการใหญ่  
ประเภทนี้ ดังข้อมูลที่ได้อธิบายมาแล้วในบทที่ 3 ในเรื่องการประกอบธุรกิจการใหญ่ขึ้นเพื่อ  
การพัฒนา

4.3 การกำหนดยอดเงินจำนวนเงินหุ้นขั้นต่ำแก่บริษัทที่ประกอบธุรกิจ เงินทุนอยู่ในวันที่  
กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ คือวันที่ 23 กันยายน 2515

จากข้อ 22 แห่งประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 19 กันยายน 2515 เรื่อง  
กำหนดกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5(7) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ได้กำหนด  
ยอดเงินให้บริษัท เงินทุนที่ประกอบธุรกิจอยู่ในวันที่ 23 กันยายน 2515 ที่มีเงินทุนจดทะเบียน  
หรือทุนที่ชำระแล้วต่ำกว่าจำนวนเงินตามที่ระบุไว้ในข้อ 4 แห่งประกาศฉบับเดียวกันนี้ คือมี  
เงินทุนจดทะเบียนต่ำกว่า 40 ล้านบาท และมีเงินทุนที่ชำระแล้วต่ำกว่า 20 ล้านบาท เมื่อ  
บริษัทเหล่านี้ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ เงินทุนแล้วจะต้องทำการจดทะเบียนเพิ่มทุนให้ครบ  
ตามที่กฎหมายกำหนดให้เพิ่มทุนภายในระยะเวลาอย่างช้าภายใน 5 ปี ตามจำนวนและภายใน  
เวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ในข้อ 22 นี้

ตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่า เจตนารมณ์ของการออกข้อกำหนดยอดเงิน  
บริษัท เงินทุนในระยะแรกนี้ ก็เพื่อไม่ทำให้บริษัท เงินทุนที่ประกอบธุรกิจอยู่ก่อนกฎหมายมีผลใช้  
บังคับต้องได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากไม่สามารถหาเงินจำนวนมากมาทำการเพิ่มทุนได้ใน  
ทันที ซึ่งหากว่าบริษัทเหล่านั้นไม่สามารถเพิ่มทุนได้แล้วก็อาจจะต้องมิดกิจการอันจะทำให้เกิด  
ความกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประชาชนด้วย

ตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่า ข้อกำหนดนี้แม้จะมีเจตนารมณ์ที่ดีดังกล่าว  
แต่ผลของข้อกำหนดนี้ก็อาจก่อให้เกิดผลเสีย เช่น การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาการยอดเงิน  
ให้ถึง 5 ปี อันเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างจะนานเกินควร ซึ่งอาจทำให้เกิดผลเสียหลายประการ

ก. กลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของธุรกิจ ทำให้ธุรกิจเจริญก้าวหน้าไม่  
ได้เท่าที่ควร เนื่องจากมีจำนวนเงินหุ้นต่ำกว่าที่ควร

ข. เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บริษัท เงินทุนที่ประกอบธุรกิจหลังวันที่ 23 กันยายน  
2515 เพราะบริษัทเหล่านี้ต้องมีเงินทุนจดทะเบียนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด จึงมีผลทำให้



บริษัท เงินทุนบางแห่งอาจทนได้ทำการจัดตั้งบริษัทประกอบธุรกิจเงินทุนในวันที่ 23 กันยายน 2515 ทั้งนี้เพื่อจะได้เปรียบในเรื่องจำนวนเงินทุนดังกล่าว ซึ่งภายหลังปรากฏขอเท็จจริงว่าบริษัทเหล่านี้มิได้ประกอบธุรกิจเงินทุนในวันที่ดังกล่าวเลย ก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาให้อนุญาตประกอบธุรกิจเงินทุนของรัฐมนตรีคลังได้กล่าวมาแล้วในขอการปฏิบัติในการให้อนุญาตประกอบธุรกิจเงินทุนของรัฐมนตรี

และจากการพิจารณาถึงขอเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ปรากฏว่า บริษัทเงินทุนที่ประกอบธุรกิจเงินทุนอยู่ในวันที่ 23 กันยายน 2515 นั้น ส่วนใหญ่จะมีผู้ถือหุ้นเป็นสถาบันการเงินต่าง ๆ หรือเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับในวงการสถาบันการเงิน เช่น เป็นผู้ถือหุ้นของธนาคาร บริษัทประกันภัย หรือบริษัทในเครือของบริษัทที่ผลิตหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งมีกิจการหลายอย่าง หรือมีฉะนั้นก็เป็นบุคคลที่มีฐานะการเงินดีอยู่แล้ว นอกจากนั้นบริษัทเหล่านี้ยังดำเนินธุรกิจโดยได้กำไรในอัตราที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว ฉะนั้นหากกฎหมายจะกำหนดบังคับให้บริษัทเหล่านั้นทำการเพิ่มทุนภายในระยะเวลาอันสั้น เช่น 1-2 ปี ผู้เขียนก็คิดว่าจะไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานของบริษัทเหล่านั้นแต่ประการใด แต่กลับจะเป็นผลดี กล่าวคือ เป็นแรงกระตุ้นให้ธุรกิจเงินทุนในประเทศไทยขยายตัวมีความเจริญก้าวหน้าในเวลาอันรวดเร็ว และทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่บริษัทที่ประกอบธุรกิจเงินทุนโดยทั่วไปด้วย ทั้งยังอาจเป็นการส่งเสริมช่วยให้ตลาดหลักทรัพย์ที่เพิ่งจะริเริ่มในประเทศไทยสามารถจัดตั้งขึ้นได้เร็วขึ้น เนื่องจากบริษัทเงินทุนที่ไม่สามารถจะทำการเพิ่มทุนจากผู้ถือหุ้นได้ก็อาจทำการขายหุ้นให้แก่ประชาชนทั่วไป ทำให้มีหลักทรัพย์ขายในตลาดหลักทรัพย์มากขึ้น เป็นต้น

#### 4.4 ข้อกำหนดการมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของบริษัทเงินทุน

ตามประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง "กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาตตามขอ 5(7) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58" ข้อ 6(2) กำหนดห้ามบริษัทเงินทุนซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ซื้อหรือมีไว้เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจ สำหรับเป็นที่พักหรือเพื่อสวัสดิการสงเคราะห์ของพนักงานและลูกจ้างของบริษัทนั้นตามสมควร ทั้งนี้เว้นแต่

อสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทเงินทุนประเภทกิจการเงินทุนเพื่อการเคหะและกิจการเงินทุน

เพื่อการพัฒนาได้มา เนื่องจากการประกอบกิจการเงินทุน แต่จะต้องจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์  
ดังกล่าวภายในสามปี นับแต่วันที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตกมาเป็นของบริษัทเงินทุน หรือภายในกำหนด  
เวลากว่านั้นตามที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย

และอสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทเงินทุนประเภทกิจการเงินทุนเพื่อการเคหะมีไว้เพื่อประกอบ  
ธุรกิจนั้น และได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว

พิจารณาจากข้อกำหนดข้างต้น จะเห็นว่าเจตนารมณ์ในการร่างกฎข้อกำหนดนี้คงจะ  
เป็นเพราะ เห็นว่าอสังหาริมทรัพย์เป็นหลักทรัพยที่มีราคาสูง จำหน่ายได้ยาก จึงไม่ยอมให้  
บริษัทเงินทุนลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้เพราะว่าเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า การดำเนินงาน  
ของบริษัทเงินทุนจำเป็นต้องมีความรอบคอบในการรักษาสภาพคล่องให้อยู่ในระดับที่จะให้บริการ  
แก่ลูกค้าได้ตลอดเวลา กล่าวคือบริษัทเงินทุนต้องมีเงินสดในจำนวนที่มากเพียงพอที่จะจ่ายให้กับ  
ลูกหนี้และเจ้าหนี้ และจะต้องมีสินทรัพย์สภาพคล่องซึ่งสามารถเปลี่ยนสภาพเป็นเงินสดได้ง่าย  
ในทันที จำนวนหนึ่งที่มีมากพอสำหรับการใช้จ่ายหรือการชดเชยเงินกู้ก่อนกำหนดของประชาชนผู้ให้  
กู้ การนำเงินไปลงทุนหาผลประโยชน์ก็จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังโดยคำนึงถึงระยะ  
เวลาที่จะได้เงินคืนว่าจะต้องไม่นานเกินไป และในกรณีที่จะต้องเปลี่ยนเป็นเงินสดก็  
สามารถทำได้โดยไม่ขาดทุนนัก ทั้งนี้เนื่องจากเงินที่บริษัทเงินทุนใช้หมุนเวียนอยู่ในกิจการ  
ส่วนใหญ่เป็นเงินของประชาชนผู้ให้กู้ ซึ่งอาจมาขอคืนเงินกู้เมื่อไรก็ได้ ถ้าบริษัทเงินทุนลงทุน  
ในหลักทรัพยที่เปลี่ยนเป็นเงินสดได้ยากและมีจำนวนสูง เช่นอสังหาริมทรัพย์แล้ว อาจทำให้  
บริษัทเงินทุนไม่สามารถจ่ายชำระคืนเงินกู้ซึ่งอาจมาขอคืนพร้อมกันหลาย ๆ ราย หรืออาจต้อง  
ขายอสังหาริมทรัพย์นั้นในราคาที่ทำให้เกิดผลขาดทุนสูงได้

แต่เนื่องจากการประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการเคหะและกิจการเงินทุนเพื่อการ  
พัฒนาเป็นการประกอบกิจการเงินทุนใหญ่มีระยะปานกลางและระยะยาว และโดยมากจะเป็น  
การใหญ่มีเป็นจำนวนเงินมาก ๆ ในแต่ละราย ฉะนั้นเพื่อลดความเสี่ยงในการใหญ่มีดังกล่าว  
บริษัทเงินทุนมักจะนิยมให้ลูกหนี้กู้ยืมอสังหาริมทรัพย์ เช่นที่ดิน จำนวนไว้เป็นหลักทรัพยค้ำประกันการ  
ชำระหนี้ ซึ่งจากข้อกำหนดข้างต้นจึงยอมยกเว้นให้บริษัทเงินทุนที่ประกอบกิจการเงินทุนทั้ง 2  
ประเภทนี้ สามารถจะมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์อันได้มาจากการเรียกเอาทรัพย์จำนองหลุด หรือได้  
มาเนื่องจากลูกหนี้ไม่อาจชำระหนี้ได้ก็โอนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นหลักประกันกู้ยืมนั้นมาชำระหนี้

แทน ซึ่งข้อกำหนดข้างต้นผู้เขียนเห็นว่าเหมาะสมแล้ว แต่ก็มีข้อปลีกย่อยในข้อกำหนดนี้บางอันที่ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่เหมาะสม เช่น

ก. การห้ามบริษัทเงินทุนซื้อสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าจะเป็นการซื้อในลักษณะใด ๆ ก็ตาม เช่นการซื้อสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่บริษัทเงินทุนนั้นจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาล ซึ่งหากพิจารณาจากข้อกำหนดปลีกย่อยนี้แล้วจะเห็นว่าเป็นการไม่เหมาะสม เพราะอาจทำให้ลูกหนี้บางคนของตนเข้าไปประมูลซื้อสังหาริมทรัพย์ในราคาต่ำกว่าที่ควร อันอาจทำให้บริษัทเงินทุนขาดทุน เนื่องจากราคาที่ผู้เสนอต่ำกว่าจำนวนหนี้ เป็นต้น ฉะนั้นตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่า ควรจะไต่ยกเว้นให้บริษัทเงินทุนสามารถซื้อสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่บริษัทเงินทุนนั้นจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาล ทั้งนี้เพื่อให้บริษัทเงินทุนได้เข้าสู่อำนาจเมื่อศาลสั่งยึดทรัพย์ของลูกหนี้นำมาขายทอดตลาดแล้วนำเงินนั้นมาชำระหนี้ให้แก่บริษัทเงินทุน

ข. ข้อกำหนดระยะเวลาในการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทเงินทุนได้มา เนื่องจาก การประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการเกษตรและกิจการเงินทุนเพื่อการพัฒนา โดยมีข้อกำหนดว่า บริษัทเงินทุนจะต้องจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไป ภายในระยะเวลา 3 ปีนับแต่วันที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตกมาเป็นของบริษัทเงินทุน หรือภายในกำหนดเวลาตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนด แม้ว่าผู้เขียนจะเห็นด้วยกับข้อกำหนดบังคับนี้ให้บริษัทเงินทุนต้องทำการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ไปในระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้เพราะการถืออสังหาริมทรัพย์ไว้เพื่อเก็งกำไรมิใช่ลักษณะการประกอบธุรกิจเงินทุน แต่ก็เห็นว่าระยะเวลา 3 ปีดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่ไม่เหมาะสมนัก กล่าวคือเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไปสำหรับการจะจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ เพราะอาจทำให้เกิดผลขาดทุนได้เนื่องจากต้องรีบทำการจำหน่ายอย่างเร่งรีบ และยังคงอาจเป็นเหตุให้บริษัทเงินทุนนี้ รังเกียจที่จะรับอสังหาริมทรัพย์จำนวนมาก ๆ ไว้เป็นหลักประกันการกู้ยืมเพื่อกิจการเงินทุน เพื่อการพัฒนาแก่กิจการอุตสาหกรรม หรือหากรับไว้ก็อาจเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่ค่อนข้างสูง เพื่อจได้คุ้มกับความเสี่ยงต่อการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ขาดทุนในภายหลัง ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ก็จะมิได้ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะได้มีกฏหมายกำหนดระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกซึ่งอย่างน้อยก็ควรกำหนดให้เท่ากันกับระยะเวลาของ ธนาคารอันเป็นธุรกิจที่ประกอบกิจการให้กู้ยืมระยะสั้น ซึ่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์

กำหนดให้จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ไปภายในระยะเวลา 9 ปี ในขณะที่บริษัทเงินทุนซึ่งมีการประกอบธุรกิจการกู้ยืมเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไปซึ่งต้องเสี่ยงกับการให้กู้ยืมในระยะเวลาอันยาวนานแล้วยังต้องเสี่ยงกับการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ในระยะเวลาอันสั้นอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามการที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ไว้สั้นนี้ก็อาจก่อให้เกิดผลดีในที่ว่าทำให้บริษัทเงินทุนมีความระมัดระวังในการพิจารณาโครงการลงทุนให้รอบคอบขึ้น

#### 4.5 การมีหุ้นในบริษัทจำกัดอื่น

จากขอ 6(4) แห่งประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง "กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาต ตามขอ 5(7) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ซึ่งกำหนด "ห้ามบริษัทเงินทุนมีหุ้นในบริษัทจำกัดใดเป็นจำนวนเกินร้อยละสิบของหุ้นทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย ในการให้ความเห็นชอบนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดเงื่อนไขตามที่เห็นสมควรก็ได้"

พิจารณาจากข้อกำหนดข้างต้นจะเห็นว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการลงทุนของบริษัทเงินทุนเพื่อไม่ให้เกิดความเสี่ยงจนเกินไป โดยกำหนดจำกัดจำนวนหุ้นที่บริษัทเงินทุนจะถือในบริษัทจำกัดอื่นไว้ เพราะมีฉะนั้นแล้วหากบริษัทที่บริษัทเงินทุนถือหุ้นลงทุนไว้เป็นจำนวนมากทำให้เกิดประสบความล้มเหลวในการดำเนินงานก็จะมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะการเงินของบริษัทเงินทุนนั้นและทำให้กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินทุนในที่สุด

X นอกจากนั้นการที่บริษัทเงินทุนมีหุ้นในบริษัทจำกัดอื่นมากเกินไป ก็ทำให้บริษัทเงินทุนนั้นมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของบริษัทอื่น ๆ อาจเป็นผลให้เกิดการรวมกลุ่มในระหว่างบริษัทเหล่านั้น อันอาจก่อให้เกิดปัญหากระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจในประเทศได้

ผู้เขียนเห็นควยกับการที่กฎหมายควบคุมการลงทุนของบริษัทเงินทุนเพื่อไม่ให้ลงทุนในทางที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงมากเกินไป แต่ไม่เห็นควยกับข้อกำหนดอัตราการลงทุนซึ่งใดกำหนดให้ลงทุนในกิจการอื่นไว้เพียง 10% ของจำนวนหุ้นทั้งหมดของกิจการนั้นเท่านั้น อัตราดังกล่าวเป็นการจำกัดขอบเขตการลงทุนของบริษัทเงินทุนไว้มากเกินไป และหากเปรียบเทียบกับสถาบันการเงินอื่นที่มีลักษณะการระดมเงินทุนจากประชาชนเหมือนกัน เช่น ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 12(6) ได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์

สามารถมีหุ้นหรือหุ้นกู้ยืมอย่างเดี่ยวหรือสองอย่างรวมกันในบริษัทจำกัดใดเป็นจำนวนได้ถึง 20% ของเงินทุนในบริษัทจำกัดนั้น จากการพิจารณาถึงอัตรากำหนดข้างต้นจะเห็นว่า เป็นอัตราที่ไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บริษัทเงินทุน และหากได้พิจารณาถึงการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนในบทที่ 3 แล้ว ก็ยังจะเห็นได้ว่าข้อกำหนดอัตราจำกัดการลงทุนดังกล่าว ยังเป็นอัตราที่ไม่เหมาะสมสำหรับกิจการบริษัทเงินทุน กล่าวคือ บริษัทเงินทุนในปัจจุบันส่วนใหญ่ จะประกอบธุรกิจการให้บริการในการให้คำแนะนำปรึกษาการลงทุนแก่ธุรกิจอื่น ๆ เป็นทางการ ค้ำปกคืออยู่ควย มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องการวิเคราะห์โครงการลงทุนอยู่แล้ว นอกจากนั้นยังมีแผนกวิจัยการลงทุนในธุรกิจต่าง ๆ อยู่โดยเฉพาะ ฉะนั้นจะพิจารณาเห็นได้ว่า ในการตัดสินใจเลือกการลงทุนในบริษัทจำกัดอื่นของบริษัทเงินทุนย่อมกระทำไปด้วยควมรอบคอบ และมีประสบการณ์สามารถตัดสินใจเลือกแหล่งลงทุนได้ดีกว่าสถาบันการเงินอื่นหรือประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินทุน นอกจากนั้นยังเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าบริษัทเงินทุนที่จัดตั้งขึ้นในระยะเริ่มแรกในประเทศไทยก็จัดตั้งขึ้นในรูปของ "ธนาคารเพื่อการลงทุน" และ"ธนาคารเพื่อการพัฒนา" มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยประกอบธุรกิจการให้กู้ยืมระยะปานกลาง และระยะยาวตลอดจนการเข้าไปร่วมลงทุนในธุรกิจต่าง ๆ ฉะนั้นการที่กฎหมายกำหนดอัตราการลงทุนในบริษัทจำกัดอื่นของบริษัทเงินทุนไว้เพียง 10% เช่นนี้ ย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียในแง่ที่ว่า เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของธุรกิจในประเทศ อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ไม่เท่าที่ควร

ฉะนั้นจึงควรที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้มีการกำหนดอัตราการลงทุนในธุรกิจอื่นใหม่ให้เป็นอัตราที่สมควร ไม่ทำให้เป็นอุปสรรคต่อความเจริญก้าวหน้าของธุรกิจและเศรษฐกิจของประเทศ

\* 4.6 คุณสมบัติของกรรมการ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการจัดการของบริษัท ตามขอ 8(3) แห่งประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง "กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการที่ขอขออนุญาตตามขอ 5(7) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58" ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็น กรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานผู้มีอำนาจในการจัดการของบริษัทเงินทุนไว้ โดยมีข้อห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วในบริษัท

เงินทุนที่ใบอนุญาตสิ้นสุดตามข้อ 20 เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย พิจารณาจากข้อกำหนดข้างต้นจะเห็นว่ามีเจตนารมย์เพื่อให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจในการจัดการการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนให้ปฏิบัติงานด้วยความรอบคอบ และเพื่อมิให้บุคคลที่มีส่วนทำให้ใบอนุญาตของบริษัทเงินทุนที่ตนเคยจัดการในการดำเนินงานมาก่อนได้ถูกสิ้นสุดลง เนื่องจากการที่ตนมีส่วนในการทำให้บริษัทเงินทุนนั้นฝ่าฝืนข้อกำหนดเงื่อนไขในการให้ใบอนุญาตไม่ว่าข้อใดข้อหนึ่ง หรือตนมีส่วนทำให้ฐานะการเงินของบริษัทเงินทุนที่ตนจัดการการดำเนินงานมาก่อนไม่มั่นคงเท่าที่ควร เข้ามามีอำนาจในการจัดการบริษัทเงินทุนแห่งใหม่ เพราะกลัวว่าจะดำเนินงานในลักษณะเดิม คือดำเนินงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพพอ อันจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประชาชนได้อีก

\* \* \* \* \* แต่หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานของธุรกิจส่วนใหญ่ในประเทศไทย ปัจจุบันซึ่งมีระบบแบบครบครันว่ามีผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่เป็นบุคคลในครอบครัว ผู้จัดการและกรรมการ ก็เป็นผู้ถือหุ้นที่มีอำนาจถือหุ้นจำนวนมาก ทำให้อำนาจในการดำเนินงาน การกำหนดนโยบาย ในการดำเนินงานตกอยู่ในมือของคณะกรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานผู้มีอำนาจต้องปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการและมีความรับผิดชอบต่องคณะกรรมการตามลำดับ โดยเฉพาะพนักงานผู้มีอำนาจในการจัดการของบริษัท ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ถูกแต่งตั้งขึ้นเพียงเพื่อให้การดำเนินงานของบริษัทเป็นไปโดยสะดวกขึ้นเท่านั้น หากได้มีสิทธิมีเสียงในการจัดการบริหารงานของบริษัทแต่อย่างใดไม่ คงมีแค่เพียงหน้าที่ในการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้จัดการตามนโยบายของคณะกรรมการเท่านั้น (1) ที่บริษัทเงินทุนนั้นจะดำเนินงานฝ่าฝืนข้อกำหนดเงื่อนไขในการให้ใบอนุญาตหรือดำเนินงานทำให้บริษัทเงินทุนนั้นมีฐานะที่ไม่มั่นคง ก็มีใช้ความผิดของพนักงานผู้มีอำนาจหรือแม่แก่ผู้จัดการ (หากกรณีผู้จัดการไม่ใช่เป็นผู้ถือหุ้นด้วย) เพราะผู้ถือหุ้นอาจใช้อำนาจในการบีบบังคับให้บุคคลเหล่านี้ปฏิบัติตามที่ตนพอใจ/เป็นตน และให้บุคคลอีกประการหนึ่งคือ ในกรณีหากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในบริษัทเงินทุนที่ใบอนุญาตสิ้นสุดลงตามข้อ 20 ดังกล่าว มาดำรงในตำแหน่งเหล่านี้อีกในบริษัทเงินทุนแห่งใหม่ ผู้เขียนเห็นว่ากลับจะเป็นผลดี กล่าวคือทำให้บุคคลเหล่านี้ได้ทราบถึงข้อบกพร่องหรือปัญหาในการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนจากประสบการณ์ของตน ก็จะได้ทำการแก้ข้อบกพร่องเหล่านั้นได้ ไม่ทำให้บริษัทเงินทุนแห่งใหม่ต้องประสบกับปัญหาดังกล่าวอีก ฉะนั้นผู้เขียนเห็นว่าข้อกำหนดนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่พนักงานผู้มีอำนาจซึ่ง

โดยตำแหน่งแล้วมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารงานของบริษัท แต่โดยความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ จึงควรที่จะได้แก้ไขข้อบกพร่องในส่วนนี้เสียใหม่ โดยห้ามเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการ เท่านั้นที่ไม่มีสิทธิในการดำรงตำแหน่งกรรมการของบริษัท เงินทุนอื่น ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติผู้จัดการผู้มีอำนาจในการบริหารงานมักจะเป็นผู้ถือหุ้น และกัดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการของบริษัทอยู่แล้ว \*

#### 4.7 การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง

จากข้อ 12 แห่งประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง "กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการที่กองขออนุญาตตามข้อ 5(7) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58" กำหนดบังคับให้บริษัทเงินทุนดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับเงินที่ได้จากการกู้ยืมหรือได้รับจากประชาชนอันบริษัทเงินทุนมีหน้าที่จะต้องชำระคืนให้แก่บุคคลเหล่านั้นตามอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ใหญ่ ในกรณีที่ประชาชนผู้ใหญ่เหล่านั้นจะมาขอเรียกคืนเงินกู้ในขณะใดขณะหนึ่งโดยกระทันหัน และบริษัทเงินทุนจะได้มีเงินพอจ่ายชำระคืน นอกจากนั้นยังเป็นการควบคุมการขยายการกู้ยืมและการให้เครดิตของบริษัทเงินทุนให้เป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศอีกด้วย

ต่อมาได้มีประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ 19 กันยายน 2516 เรื่อง "การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องและวงเงินในการกู้ยืมหรือได้รับจากประชาชน" ข้อ 1. ได้ประกาศกำหนดให้บริษัทเงินทุนต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของยอดเงินที่ได้จากการกู้ยืม หรือได้รับจากประชาชนอันบริษัทมีหน้าที่จะต้องชำระคืนแก่บุคคลเหล่านั้น ทั้งนี้ไม่รวมเงินที่ได้จากการกู้ยืมหรือได้รับจากบริษัทจำกัด มูลนิธิที่ได้รับมอบอำนาจแล้ว สมาคมและนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น และยังได้กำหนดประเภทของสินทรัพย์ที่บริษัทเงินทุนจะดำรงไว้เป็นสินทรัพย์สภาพคล่องที่จะนำมาใช้คำนวณอัตราส่วนดังกล่าว คือนอกจากจะดำรงไว้ในรูปเงินสดแล้ว ยังอาจดำรงไว้ในรูปของสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสามารถแลกเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ง่าย ได้แก่ เงินฝากสุทธิและเงินในบัญชีเงินฝากเพื่อเรียกสุทธิที่บริษัทเงินทุนฝากไว้กับธนาคารหรือให้ธนาคารกู้ยืม หลักทรัพย์รัฐบาลไทยซึ่งปราศจากภาวะผูกพัน อันได้แก่ตั๋วเงิน

คลังและพันธบัตร และยังสามารถวางไว้ในรูปของหุ้นกู้และพันธบัตรซึ่งปราศจากภาษีผูกพัน และ  
กระทรวงการคลังกำกับเงินและดอกเบี้ย นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้อัตราส่วนของ  
ค่างานนี้ให้ถือเอาส่วนเฉลี่ยรายสัปดาห์ของยอดสินทรัพย์สภาพคล่องและยอดเงินที่ได้จากการกู้ยืม  
หรือได้รับจากประชาชน อันบริษัทเงินทุนมีหน้าที่จะต้องชำระคืนแก่บุคคลเหล่านี้แต่ละวัน โดย  
ถือเอาวันศุกร์ เป็นวันเริ่มต้นและวันพฤหัสบดีเป็นวันสุดท้ายของสัปดาห์

จากข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าประเด็นที่ควรพิจารณาคำนี้ คือ

ก. การที่กฎหมายกำหนดคุ้มครองผู้ใหญ่โดยการออกข้อกำหนดให้บริษัทเงินทุนค่างาน  
สินทรัพย์สภาพคล่องไว้ที่บริษัทเงินทุนเองแทนที่จะกำหนดให้ทองคำสำรองไว้ที่ธนาคาร  
แห่งประเทศไทยดังเช่นธนาคารพาณิชย์นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นข้อกำหนดที่เหมาะสมอย่างยิ่งแล้ว  
ทั้งนี้เพราะว่าแม้ว่าบริษัทเงินทุนจะประกอบธุรกิจการระดมเงินทุนจากประชาชน เช่นเดียวกับ  
ธนาคารพาณิชย์ก็ตาม แต่หากว่าลักษณะการได้มาของเงินทุนดังกล่าวนี้มีลักษณะที่แตกต่างจาก  
ธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ บริษัทเงินทุนได้เงินทุนมาด้วยวิธีการกู้ยืมจากประชาชน ฉะนั้นเงินทุน  
ทุกบาททุกสตางค์ที่บริษัทเงินทุนได้มานั้นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าธนาคาร  
ส่วนธนาคารพาณิชย์นั้นได้เงินทุนมาในรูปของเงินฝากจากประชาชน ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่า  
ของบริษัทเงินทุน นอกจากนั้นเงินฝากประเภทเผื่อเรียกของธนาคารซึ่งมีทั้งหมดประมาณ 40%  
ของยอดเงินฝากทั้งหมด มีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำมาก หรือแทบจะกล่าวได้ว่าธนาคารได้เงินทุนส่วนนี้  
มาโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเลย ฉะนั้นหากบริษัทเงินทุนต้องนำเงินทุนที่ได้มาบางส่วน  
ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูงไปฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยไม่ไครายได้  
อะไรเลยเช่นธนาคาร ก็จะเป็นการไม่ยุติธรรมอย่างยิ่ง และเป็นการสมควรแล้วที่กฎหมาย  
กำหนดให้บริษัทเงินทุนค่างานสินทรัพย์สภาพคล่องในรูปของการค่างานอัตราร้อยดังกล่าว เพราะ  
อย่างน้อยก็จะไครายได้จาก การถือสินทรัพย์นั้น บางส่วนพอที่จะชดเชยค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป  
สำหรับสินทรัพย์นั้น แต่ข้อกำหนดนี้มีปัญหาว่าหากกรณีบริษัทเงินทุนแจ้งรายงานเท็จในการค่างาน  
สินทรัพย์สภาพคล่องดังกล่าวแล้ว ก็เป็นการยากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้  
ดำเนินการกำกับดูแลบริษัทเงินทุนจะทราบได้ ฉะนั้นเพื่อแก้ปัญหาธนาคารแห่งประเทศไทย  
ควรได้มีการส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการตรวจสอบเป็นบางครั้งบางคราวว่า บริษัทนั้น ๆ มีการ  
ค่างานสินทรัพย์สภาพคล่องจริงตามที่รายงานมา



ข. ประเภทของสินทรัพย์สภาพคล่องตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดไว้ นั้น นอกจากเงินสดแล้วยังยินยอมให้ค่างสินทรัพย์บางประเภทที่มีสภาพที่จะแลกเปลี่ยนเป็นเงินสด ได้ง่ายในเวลาอันรวดเร็ว และไม่เสี่ยงอีกด้วยนั้น

ตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นด้วยกับสินทรัพย์ประเภทเงินฝากสุทธิและเงินให้ กู้ยืมเพื่อเรียกสุทธิที่ฝากไว้กับธนาคารหรือให้ธนาคารกู้ยืม เนื่องจากสินทรัพย์ประเภทนี้มีสภาพ ที่อาจแลกเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ในทันทีที่ต้องการโดยไม่มีความเสี่ยงเกิดขึ้น แต่สำหรับสินทรัพย์ ประเภทหลักทรัพย์รัฐบาลไทยซึ่งปราศจากภาระผูกพัน และหุ้นกู้ และพันธบัตรซึ่งปราศจากภาระ ผูกพันซึ่งกระทรวงการคลังกำกับประกันค่านเงินและดอกเบี้ยนั้น แม้ว่าจะมีลักษณะเป็นสินทรัพย์ที่ บริษัทเงินทุนถือไว้โดยไม่มีความเสี่ยงเนื่องจากมีรัฐบาลมาเกี่ยวข้องในการชำระเงินต้นและ ดอกเบี้ยก็ตาม แต่หากพิจารณาความสามารถในการจะแลกเปลี่ยนเป็นเงินสดในทันทีแล้ว จะ เห็นว่าสินทรัพย์ 2 ประเภทนี้มีความสามารถที่น้อยกว่าสินทรัพย์ประเภทเงินฝากธนาคาร เนื่องจากว่าสินทรัพย์ 2 ประเภทหลังนี้มีอีกอัตราดอกเบี้ยที่ค่าและระยะเวลาที่กำหนดได้ถอนก็มักจะยาวนานคืออาจเป็น 5-10 ปี ฉะนั้นในการจะขายหลักทรัพย์ 2 ประเภทนี้ย่อมต้องอาศัยเวลาว่าง เล็กน้อยเพราะไม่ค่อยมีผู้นิยมซื้อมากนัก และแม้ว่าจะขายคืนให้แก่ผู้ออกหลักทรัพย์ก็อาจมี เงื่อนไขบางอย่างในการได้ถอนคืน เช่น อาจมีเงื่อนไขว่าห้ามได้ถอนก่อน 1 เดือน หรือใน การได้ถอนก่อนครบกำหนดจะต้องเสียค่าธรรมเนียมก็เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น ฉะนั้นในการจะแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ประเภทเหล่านี้ให้เป็นเงินสดจึงต้องเสียเวลาบ้างไม่มากนัก บริษัทเงินทุน ไม่สามารถจะแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ประเภททั้ง 2 นี้เป็นเงินสดได้ในทันทีที่ต้องการซึ่งไม่ตรงกับ เจตนารมณ์ในการออกข้อกำหนดนี้เท่าใดนัก

นอกจากสินทรัพย์สภาพคล่องที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้แล้วนั้น ผู้เขียน ยังมีความเห็นว่า ควรจะกำหนดให้สินทรัพย์ประเภทเงินให้กู้ยืมเพื่อเรียกสุทธิที่บริษัทเงินทุนให้ กู้ยืมแก่สถาบันการเงินอื่น ๆ นอกจากธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับสถาบันการเงินเหล่านั้น เช่น บริษัทประกันภัย บริษัทเงินทุนแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนอื่น ๆ ฯลฯ เป็นสินทรัพย์ สภาพคล่อง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า สถาบันการเงินเหล่านี้ก็มีฐานะการเงินที่มีความมั่นคงไม่แพ้ ธนาคาร เนื่องจากมีบทกฎหมายและหน่วยงานที่คอยควบคุมดูแลอยู่แล้ว และจากข้อเท็จจริงการ เรียกคืนเงินกู้จากสถาบันการเงินเหล่านี้ก็เป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็วไม่แพ้การเรียกคืนเงินกู้

จากธนาคาร และยังเป็นข้อดีในแง่ที่ว่า การที่สถาบันการเงินต่าง ๆ จะมีการเสนอสนองเงินทุนแก่กันนั้น ผู้เขียนเห็นว่า จะก่อให้เกิดผลดีต่อระบบการเงินของประเทศ ทำให้การหมุนเวียนของเงินมีความคล่องตัวขึ้น เป็นต้น

ค. ในการกำหนดอัตราส่วนการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของบริษัทเงินทุนว่าจะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของยอดเงินที่ได้จากการกู้ยืมหรือได้รับจากประชาชน โดยยกเว้นไม่รวมเงินที่ได้จากการกู้ยืมหรือได้รับจากบริษัทจำกัด มูลนิธิที่ได้รับอำนาจแล้ว และสมาคม นิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นนั้น ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการยกเว้นนี้ เพราะเป็นการยกเว้นที่ไม่เหมาะสมนัก เพราะคงที่ทราบกันแล้วว่าการที่กฎหมายออกข้อกำหนดการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องนี้ ก็เพื่อเจตนารมย์จะให้มีความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ใหญ่ทุกคน ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ตาม ในกรณีที่ว่าหากผู้ใหญ่เหล่านั้นเกิดมีความต้องการเงินขึ้นมาอย่างกระทันหัน และมาขอคืนเงินกู้ บริษัทเงินทุนก็จะต้องมีเงินพอชำระคืนได้ทันที แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดยกเว้นข้างต้น ทำให้ผลของข้อกำหนดการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องนี้ไม่บรรลุผลตามเจตนารมย์ขั้นต้นของกฎหมาย เพราะเท่ากับว่าทำให้ผลการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องดังกล่าวกลายเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนเฉพาะในส่วนของผู้บุคคลธรรมดาเท่านั้น และจากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 หน้า 71 จะเห็นว่าผลประโยชน์ของประชาชนในส่วนผู้บุคคลธรรมดาในบริษัทเงินทุนก็มีโดยเฉลี่ยเพียง 30% ของเงินกู้จากประชาชนทั้งสิ้นที่มีในบริษัทเงินทุน นอกนั้นก็เหลืออีก 70% จะเป็นการกู้ยืมจากนิติบุคคล

นอกจากนี้หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วจะปรากฏว่า กลุ่มผู้บุคคลธรรมดามักจะนำเงินออมในส่วนที่เหลือจากการใช้จ่ายของตนมาลงทุนให้บริษัทเงินทุนกู้ยืม ดังนั้นจำนวนเงินที่ไหลแต่ละรายโดยปกติจะเป็นจำนวนน้อยและแม้ว่าในบางครั้งบุคคลเหล่านั้นเกิดมีความต้องการใช้เงินขึ้นมาอย่างปัจจุบันทันด่วนก็ตาม แต่จำนวนเงินที่บุคคลเหล่านั้นต้องการเรียกคืนเงินกู้ก็มักจะเป็นจำนวนไม่มาก คือมักจะเรียกคืนเงินกู้เพียงจำนวนเท่าที่มีความต้องการใช้ในขณะนั้นเท่านั้น และความต้องการใช้เงินของบุคคลเหล่านั้นก็เกิดขึ้นนาน ๆ ครั้งและก็นักไม่ใช้เวลาเดียวกัน และแม้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะเกิดเสียดูต้องการเงินขึ้นมาในระยะเวลาเดียวกัน ผู้เขียนคิดว่าจำนวนเงินที่จะเรียกใช้จากบริษัทเงินทุนของบุคคลเหล่านั้นรวมกันก็ยังเป็นจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนเงินของกิจการ จึงไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อฐานะการเงินของบริษัทเงินทุนในขณะใดขณะ

หนึ่งและไม่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของประชาชนเหล่านี้เป็นแน่ ส่วนในกรณีบุคคล โดยเฉพาะที่ประกอบกิจการค้าโดยมุ่งกำไร ได้แก่บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะ จัดตั้งขึ้น หรือเป็นนิติบุคคลที่ไม่มุ่งหวังกำไร จำนวนเงินที่ใหญ่แก่บริษัทเงินทุนแต่ละรายมัก จะเป็นจำนวนมาก แมว่านิติบุคคลเหล่านี้จะมีการคาดคะเนระยะเวลาที่ต้องการใช้เงินทุน ก็ตาม แต่ในบางครั้งก็อาจเกิดมีความต้องการเงินเพิ่มขึ้นมาอย่างกระทันหันจนไม่สามารถบอกกล่าวให้บริษัทเงินทุนทราบล่วงหน้า จำนวนเงินที่ขอเรียกชำระคืนก่อนกำหนดก็มักจะเป็น จำนวนมาก และกิจการต่าง ๆ มักจะมีแนวโน้มที่จะใช้เงินในระยะเวลาเดียวกัน ทั้งนี้เนื่อง จากอยู่ในสภาวะการเงินและเศรษฐกิจเดียวกัน เช่นในสภาวะเงินฝืด ธุรกิจแทบทุกแห่งจะมีความต้องการใช้เงินขึ้นมาอย่างกระทันหันพร้อม ๆ กัน และหากกิจการเหล่านี้มาขอคืนเงินกู้ ในระยะเวลาใกล้ ๆ กันในจำนวนคนละมาก ๆ แล้ว จะมีผลทำให้กระทบกระเทือนถึงฐานะ การเงินของบริษัทเงินทุนโดยบริษัทเงินทุนมีจำนวนเงินไม่พอที่จะคืนเงินกู้เหล่านั้นได้ และย่อม เกิดผลกระทบกระเทือนต่อประชาชน บุคคลธรรมดาใดควย และทำให้ประชาชนเสื่อมความ เชื่อถือบริษัทเงินทุน อาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนในสภาวะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ได้ นอกจากนั้นหากว่าเกิดกรณีมีบุคคลผู้ใหญ่ทั้งที่เป็นนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา มาขอคืนเงินกู้ ในเวลาเดียวกัน เป็นจำนวนเงินมากจนบริษัทเงินทุนจำต้องขายสินทรัพย์สภาพคล่องที่สำรองไว้ มาใช้คืนเงินกู้ก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติก็ไม่มีอะไรประกันว่าบุคคลธรรมดาจะได้คืน เงินกู้ก่อนนิติบุคคล ซึ่งก็เท่ากับว่าบุคคลธรรมดาไม่ได้รับความคุ้มครองมากกว่านิติบุคคล ฉะนั้น การออกข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้นนี้จึงไม่อาจมีผลบรรลุถึงเจตนารมณ์ของการออกเท่าที่ควร

ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดอัตราส่วนการค้ำรองสินทรัพย์สภาพคล่องของ บริษัทเงินทุน ข้อกำหนดที่ออกมาควรจะสามารถช่วยให้กฎหมายนี้บรรลุถึงเจตนารมณ์ขั้นแรกได้ มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ฉะนั้นจึงควรจะคำนึงถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใหญ่ทุกคนไม่ควรยก เว้นกลุ่มนิติบุคคล ดังข้อกำหนดของกฎหมายในขณะนี้ ส่วนอัตราส่วนควรจะเป็นเท่าใดนั้นก็สุด แล้วแต่การพิจารณากำหนดอัตราของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งควรเป็นอัตราที่พอเหมาะไม่ ทำให้เกิดต้นทุนของเงินทุนของธุรกิจสูงเกินไป เพราะจะมีผลทำให้อัตราดอกเบี้ยการให้กู้ยืม ของบริษัทเงินทุนแก่ผู้อื่น ๆ สูงขึ้นตาม

#### 4.8 ข้อกำหนดวงเงินขั้นต่ำในการกู้ยืมหรือรับจากประชาชน

จากข้อ 16 แห่งประกาศของกระทรวงการคลัง เรื่อง "กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาต ตามข้อ 5(7) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58" ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตามความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจกำหนดวงเงินขั้นต่ำในการกู้ยืมหรือรับจากประชาชนของบริษัทเงินทุน ซึ่งต่อมาก็ได้มีการประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง "การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องและวงเงินในการกู้ยืมหรือรับจากประชาชนแต่ละครั้งต้องไม่ต่ำกว่า 50,000.-บาทสำหรับบริษัทเงินทุนและสาขาที่มีสำนักงานในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดนนทบุรี และไม่ต่ำกว่า 10,000.-บาท สำหรับบริษัทเงินทุนและสาขาที่มีสำนักงานในเขตจังหวัดอื่น

พิจารณาจากเจตนารมณ์ของการออกข้อกำหนดข้างต้น จะเห็นว่า มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการจำกัดการระดมเงินทุนของบริษัทเงินทุนให้มีลักษณะที่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ และเพื่อเจตนารมณ์จะให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน ผู้มีรายได้น้อยมิให้ต้องมาเสี่ยงกับการลงทุนในบริษัทเงินทุน พิจารณาจากข้อกำหนดวงเงินดังกล่าวจะเห็นว่า เป็นข้อกำหนดที่ไม่เหมาะสมนัก เพราะการกำหนดวงเงินไว้สูงเกินไป เป็นการจำกัดสิทธิการลงทุนของประชาชนผู้มีเงินได้น้อยและอาจจะออกเพื่อประโยชน์แก่บุคคลเพียงกลุ่มเดียว คือผู้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์เท่านั้น อันเป็นข้อกำหนดที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวม

จากข้อกำหนดดังกล่าวก่อให้เกิดผลต่าง ๆ ดังนี้ คือ

ก. เป็นอุปสรรคต่อการระดมเงินทุนจากประชาชนในขณะที่ประเทศมีความต้องการเงินทุนในส่วนนี้เพื่อไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ ดังที่ไคทราบแล้วว่าวัตถุประสงค์และบทบาทสำคัญของการจัดตั้งบริษัทเงินทุนก็เพื่อจะให้ เป็นตัวกลางในการระดมเงินทุนที่เก็บไว้นาน ๆ หรือเงินออมของประชาชนที่มีอยู่อย่างกระจุกกระจายโดยทั่วไปมาไว้ในที่ที่ต้องการเงินทุน เพื่อจะเป็นประโยชน์ในแง่ที่ว่า จะไคกลายเป็นจำนวนเงินทุนที่มากพอที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในการลงทุนในกิจการต่าง ๆ อันก่อให้เกิดประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น แต่เมื่อได้มีการกำหนดวงเงินดังกล่าวทำให้

จำนวนเงินทุนที่บริษัทเงินทุนระดมได้จากประชาชนมีจำนวนน้อยลง ทั้งนี้ เพราะว่าบริษัทสามารถ จะทำการระดมเงินทุนจากประชาชนผู้มีฐานะดีซึ่งก็มีอยู่ เป็นส่วนน้อย

ข. เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน กล่าวคือ ผู้ที่จะทำธุรกิจกับบริษัทเงินทุนจะต้อง เป็นผู้ที่มีฐานะดีมีรายได้สูงพอที่จะมีเงินเหลือใช้มากพอที่จะไปซื้อตัวเงินของบริษัทเงินทุนได้ นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ของประชาชนส่วนใหญ่ที่มีฐานะปาน กลางซึ่งไม่สามารถจะได้รับดอกเบี้ยในอัตราที่สูงจากบริษัทเงินทุน ในขณะที่ผู้มีฐานะดีมีโอกาส จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราที่สูงจากบริษัทเงินทุน ทำให้เกิดผลเสียแก่ประชาชนส่วนใหญ่ที่มีฐานะ ไม่ดีและฐานะปานกลาง

ค. เป็นสาเหตุหนึ่งที่มีส่วนทำให้ระดับอัตรากอเบี้ยในท้องตลาดสูงขึ้นในขณะนี้ กล่าวคือ จากผลของข้อกำหนดวงเงินขึ้นต่ำดังกล่าว บริษัทเงินทุนไม่สามารถทำการระดมเงินทุน จากประชาชนได้อย่างเต็มที่ดังแต่ก่อน ทำให้จำนวนเงินทุนที่ระดมได้นั้นลดน้อยลง บริษัทเงินทุน โดยทั่วไปจึงทำการแข่งขันกัน เพื่อที่จะให้ได้จำนวนเงินทุนที่มากพอโดยทำการแข่งขันในการระดม เงินทุนจากประชาชนผู้มีฐานะดีมีรายได้สูงซึ่งก็มีอยู่เพียงส่วนน้อย และประชาชนเหล่านี้ก็อาจมี วิธีการลงทุนวิธีอื่นที่จะให้อัตราผลตอบแทนในอัตราที่สูงอยู่แล้ว ฉะนั้นบริษัทเงินทุนต่างก็จะ พยายามหาช่องทางที่จะระดมเงินทุนจากประชาชนเหล่านี้ให้ได้โดยแข่งขันกันโดยเสนอให้อัตรา กอเบี้ยในอัตราที่สูง ทำให้ต้นทุนของเงินทุนของบริษัทเงินทุนสูงมีผลให้อัตราดอกเบี้ยในการให้ กู้ยืมแก่ธุรกิจอื่น ๆ สูงขึ้นตามไปด้วย นอกจากนั้นเมื่อบริษัทเงินทุนแข่งขันกันให้อัตราดอกเบี้ยแก่ ประชาชนผู้มาลงทุนในอัตราที่สูงก็มีผลทำให้ประชาชนที่มีฐานะดี เหล่านี้ต่างก็นิยมมาลงทุนในบริษัท เงินทุนแทนที่จะนำเงินจำนวนดังกล่าวไปฝากไว้ที่ธนาคารหรือลงทุนในทางด้านอื่น ทำให้จำนวน เงินฝากของธนาคารลดน้อยลงอันมีผลให้จำนวนเงินในบัญชีของธนาคารลดน้อยลงด้วย จึงเป็นมูล เหตุหนึ่งซึ่งช่วยผลักดันให้อัตราดอกเบี้ยในท้องตลาดในขณะนี้สูงขึ้นตามไปด้วย

ง. ทำให้บริษัทเงินทุนบางแห่งพยายามหลีกเลี่ยงข้อกำหนดของกฎหมายดังกล่าว โดย พยายามวิธีการที่จะระดมเงินทุนจากประชาชนในวงเงินที่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ทำให้เกิดวิธี การบางอย่างอันอาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ประชาชนผู้ลงทุนในจำนวนดังกล่าวซึ่งก็ได้แก่ประชาชน ผู้มีฐานะไม่ดีและมีฐานะปานกลาง อาทิเช่น วิธีการระดมเงินทุนโดยบริษัทเงินทุนออกเช็คลงวันที่

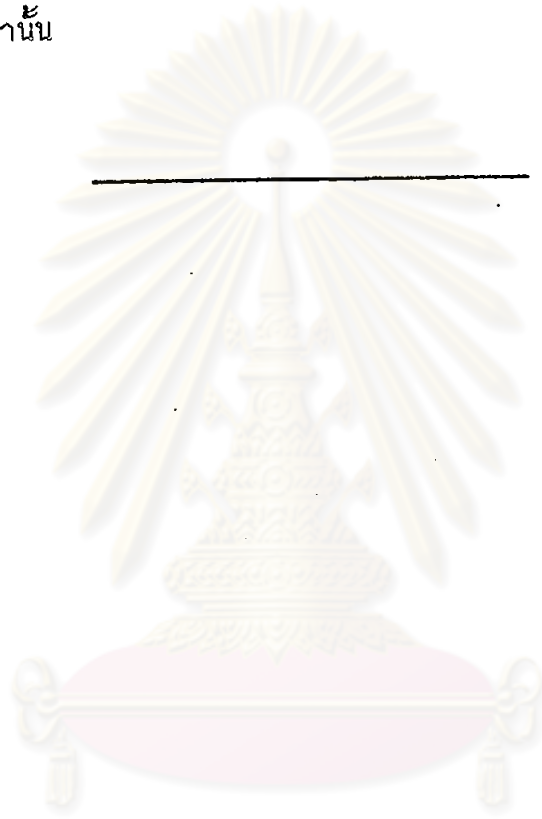
ลวงหน้าให้แก่ประชาชนผู้นำเงินที่ต่ำกว่าวงเงินที่กำหนดมาลงทุนในบริษัทเงินทุน และหากพิจารณาจากผลของการใช้เช็คดังกล่าวแล้วจะเห็นว่าประชาชนผู้ลงทุนเหล่านั้นเสียเปรียบบริษัทเงินทุน ทั้งนี้เนื่องจากว่าเช็คไม่ได้เป็นหลักฐานแห่งการกู้ยืม และหากกรณีของบริษัทเงินทุนไม่ชำระเงินแก่ประชาชนเหล่านั้นแล้ว ก็ไม่สามารถจะฟ้องร้องแบบการกู้ยืมเงินไม่ได้ดังเช่นในกรณีของบริษัทเงินทุนออกตัวเงินให้ และอายุความฟ้องร้องของเช็คก็มีกำหนดระยะเวลาเพียง 1 ปีเท่านั้น ส่วนตัวเงินมีกำหนดระยะเวลาการฟ้องร้อง 3 ปี เป็นต้น

จ. มีผลให้ประชาชนที่มีเงินออมไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด แต่ต้องการนำเงินออมจำนวนนั้นออกหาผลประโยชน์ในอัตราที่ค่อนข้างสูง อาจนำเงินนั้นไปเล่นแชร์หรือให้คนรู้จักกู้ยืม ซึ่งนอกจากจะเกิดความเสียหายแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมตลาดเงินนอกระบบ (Unorganize Money / Market) ในประเทศซึ่งมีการให้กู้ยืมด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ค่อนข้างสูงให้ขยายตัวอันเป็นปัญหาสำคัญสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอีกด้วย ทำให้ไม่สามารถกำหนดนโยบายการเงินที่มีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากขาดข้อมูลและข้อเท็จจริงในตลาดเงินของประเทศ และยังอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบในระบบการเงินของประเทศ เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายกำกับควบคุมบริษัทเงินทุน

ฉ. มีผลให้ประชาชนในเขตต่างจังหวัดซึ่งส่วนใหญ่จะมีรายได้น้อยและไม่นิยมฝากเงินกับธนาคารเนื่องจากเห็นว่ามีความเสี่ยงและเป็นการยุ่งยาก ก็จะนำเงินมาเก็บออมด้วยวิธีการแบบเดิม คือซุกไว้ใต้หมอน ใต้ที่นอน หรือใส่ตุ่มฝังดินไว้บ้าง ซึ่งนอกจากจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ใดแล้ว ยังจะนำมาซึ่งอันตรายมาสู่ตนเองและครอบครัวเป็นอย่างมากอีกด้วย จากการได้พิจารณาถึงผลของข้อกำหนดดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามิได้ก่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ในการออกข้อกำหนดนี้เลย กล่าวคือ มิได้ขจัดปัญหาในเรื่องการแข่งขันในการระดมเงินทุนของบริษัทเงินทุนและธนาคารเลย แต่กลับจะมีผลให้เกิดการแข่งขันในเรื่องการให้อัตราดอกเบี้ยที่สูง อันทำให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อภาวะการเงินของประเทศ นอกจากนั้นก็ได้ทำให้บรรดาเจตนารมณ์ในข้อที่ว่าจะให้ความคุ้มครองแก่ผลประโยชน์ของประชาชนผู้มีเงินได้น้อยหรือปานกลางแต่อย่างใด แต่กลับทำให้เกิดความเสี่ยงเพิ่มขึ้นจากวิธีการหลีกเลี่ยงต่าง ๆ

ฉะนั้นตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่า เพื่อขจัดปัญหานี้จึงไม่ควรจะกำหนดวงเงิน

ขั้นต่ำในการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชนแต่ละครั้งในจำนวนที่สูงเกินไป ควรจะกำหนด  
ในวงเงินที่พอเหมาะ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งมีรายได้ปานกลางและ  
มีรายได้ต่ำจำนวนมาก มากกว่าที่จะเพื่อให้ประโยชน์แก่ประชาชนที่มีรายได้สูงและเพื่อกลุ่มคน  
เพียงกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเท่านั้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย