

โลกาภิวัตน์ทางการเงินกับการปรับตัว  
ของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย



นางสาวสุดารัตน์ เพชรวงค์

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

FINANCIAL GLOBALIZATION AND THE ADJUSTMENT OF  
THAI COMMERCIAL BANKS



Miss Sudarat Petchwong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

โลกาภิวัตน์ทางการเงินกับการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์  
ในประเทศไทย

โดย

นางสาวสุภารัตน์ เพชรวงศ์

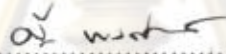
สาขาวิชา

เศรษฐศาสตร์การเมือง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย จิตรภาษนันท์

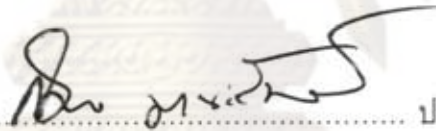
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ



คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

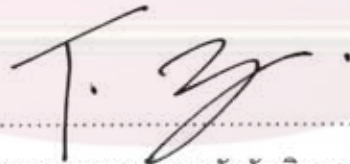
(ศาสตราจารย์ ดร.ติรณ พงศ์มฆพัฒน์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



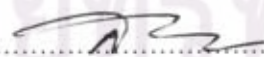
ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สมภพ มานะรังสรรค์)



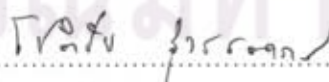
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย จิตรภาษนันท์)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ สามารถ เจียสกุล)



กรรมการ

(ดร.โชติชัย สุวรรณารม)

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สุดารัตน์ เพชรวงษ์ : โลกาภิวัตน์ทางการเงินกับการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย (FINANCIAL GLOBALIZATION AND THE ADJUSTMENT OF THAI COMMERCIAL BANKS) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ผศ.ดร.ธวัชชัย จิตรภารณ์นท์, 145 หน้า.

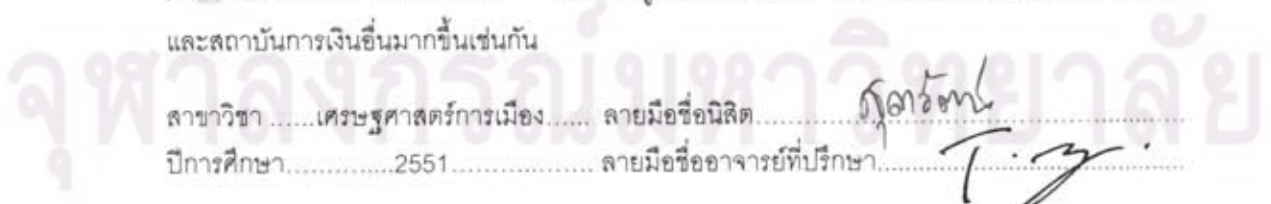
งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาถึงการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย ด้านโครงสร้างองค์กร ธุรกิจทางการเงินในสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน และศึกษาถึงความสัมพันธ์ของนโยบายของรัฐบาลกับการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ไทย โดยใช้รูปแบบวิธีวิจัยคุณภาพ โดยศึกษาจากธนาคารพาณิชย์ 3 สถาบัน ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกรุงเทพและธนาคารกสิกรไทย ช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี 2540 - 2547

ผลการศึกษาพบว่าภายหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 และมีการเปิดเสรีทางการเงิน ธนาคารต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับธนาคารต่างชาติและสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-Bank) ที่เข้ามาเป็นคู่แข่งกับธนาคารพาณิชย์ของไทย โดยมีการปรับโครงสร้างองค์กร เทคโนโลยี การบริหารความเสี่ยง รวมทั้งการเน้นเป้าหมายทางการตลาดรายย่อย เพื่อให้บริการในรูปแบบธนาคารครบวงจร (Universal Banking) มากยิ่งขึ้น

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับธนาคารพาณิชย์พบว่า ธนาคารกรุงไทยยังคงถูกใช้เป็นช่องทางในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐและนักการเมืองอยู่ ธนาคารกรุงเทพและธนาคารกสิกรไทยจะมีปฏิสัมพันธ์กับนักการเมืองน้อยลง เนื่องจากธนาคารไม่ต้องพึ่งพานักการเมืองเพื่อการอยู่รอดของธุรกิจเพราะมีต่างชาติถือหุ้นในสัดส่วนที่สูงขึ้น ในขณะที่นักการเมืองไม่จำเป็นต้องพึ่งพาแหล่งทุนจากธนาคารพาณิชย์เอกชนอีกต่อไป ด้านการปรับตัวของธนาคารพบว่า ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ยังคงรักษาส่วนแบ่งตลาดของตนไว้ได้ และครองตำแหน่งธนาคารพาณิชย์อันดับหนึ่งของไทย ซึ่งมีการปรับตัวอย่างมากทั้งในแง่โครงสร้างผู้ถือหุ้น การจัดการและการนำเข้าเทคโนโลยีการบริหารที่ทันสมัยและก้าวหน้ามาใช้ ส่วนธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) มีการปรับตัว 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิสัยทัศน์ ด้านผลิตภัณฑ์ ด้านพนักงาน และด้านเทคโนโลยี ส่วนธนาคารกรุงไทยพยายามใช้ระบบการบริหารงานแบบเอกชน เพื่อให้การทำงานมีความคล่องตัวและเสริมประสิทธิภาพด้านเทคโนโลยีมากขึ้น ด้านผลประกอบการพบว่าธนาคารพาณิชย์มีผลประกอบการดีขึ้น โดยมีกำไรสุทธิเพิ่มสูงขึ้นภายใต้สภาพการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่ผู้บริโภคมีทางเลือกในการใช้บริการกับธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นมากขึ้นเช่นกัน

สาขาวิชา .....เศรษฐศาสตร์การเมือง..... ลายมือชื่อนิสิต.....  
ปีการศึกษา.....2551..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

สุดารัตน์  
T. J.



## 488 57550 29 : FINANCIAL GLOBALIZATION

KEYWORDS : FINANCIAL GLOBALIZATION THAI COMMERCIAL BANKS.

SUDARAT PETCHWONG : FINANCIAL GLOBALIZATION AND THE ADJUSTMENT OF THAI COMMERCIAL BANKS. THESIS ADVISOR: ASSIST. PROF., THAWATCHAI JITTRAPANUN, Ph.D., 145 pp.

This thesis studies financial globalization and the adjustment of Thai commercial banks. The paper also analyzes the effects of government policy on the Banks' adjustment process. The qualitative research method employed focuses on three major commercial banks, namely Krung Thai Bank, Bangkok Bank and Kasikorn bank for the duration of 1997-2004.

The study finds that in the period after the 1997 economic crisis and during the subsequent liberalization of the financial sector, Thai commercial banks adapted their operations to conform to the new globalization trends in order to compete with the foreign banks and the non-bank institutions which were increasingly expanding into Thailand's traditional banking activities. The transformation included areas such as organizational structure, banking technology and risk management. In addition, banks changed to focus more on retail customers and oriented their marketing strategy to provide one stop services in the form of universal banking to improve the banks' operational effectiveness.

Evidences support a strong interdependent relationship between Thai government policies and commercial banks especially with the state own banks (SOBs). Krung Thai bank, a major SOE, was found to be a traditional channel to institute government policy and politicians' demand. However Bangkok and Kasikorn bank had much weaker relationship with politicians, as they depended less on politics for their business survival thanks to higher a proportion of foreigner shareholding. The new business environment also make it harder for politicians to depend on the private commercial banks as their financial sources.

During the adjustment process, banks improved significantly. Bangkok bank, Thailand largest private commercial bank, was able to maintain its own market share and was ranked first among Thailand's Commercial Banks. Significant adjustments occurred in term of shareholder structure, management and the import of modern technological and advanced administration. Kasikorn bank, the second largest private commercial bank, also transformed itself significantly. The bank reformed its strategy in four major areas, namely vision, products, employees and technology. Krung Thai Bank reformed its management by injecting stronger private professional discipline to improve its operational effectiveness especially in the areas of liquidity and technology.

In term of operational performance, commercial banks were found to have better performance with higher net profit under the increased competitive conditions. Simultaneously, the consumers had more choices and service to choose from than before the crisis.

Field of study : .....Political Economy..... Student's signature..... Sudarat.

Academic year : .....2008..... Advisor's signature..... T. Y.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยการสนับสนุนจากหลายท่าน กล่าวเช่น ผศ.ดร. ธิวัชชัย จิตรภาษนันท์ อาจารย์ที่ปรึกษา, รศ.ดร.สมภพ มานะรังสรรค์, รศ.สามารถ เจ็ยสกุล และ ดร.โชติชัย สุวรรณภรณ์ ซึ่งเป็นทั้งผู้สอน ผู้ให้คำปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์อย่างใกล้ชิดมาตั้งแต่เริ่มศึกษา วิจารณ์ เสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่สำคัญหลายประการ จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลง

และขอขอบคุณ นางสาวลินี วังตาล ตำแหน่ง ผู้อำนวยการอาวุโสฝ่ายตรวจสอบ1 ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ได้สละเวลาให้สัมภาษณ์ถึงผลกระทบที่ธนาคารพาณิชย์ไทยได้รับก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ทำให้ผลการศึกษางานวิจัยมีชีวิตชีวามากกว่าการศึกษาเฉพาะในเอกสาร และมีส่วนอย่างยิ่งที่ทำให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์เพิ่มมากขึ้น และขอขอบพระคุณ คณาจารย์หลักสูตรเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่ได้มอบความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองให้แก่ผู้วิจัยตลอดการศึกษาในหลักสูตร และได้นำมาใช้วิเคราะห์ผลการศึกษาในงานวิจัยครั้งนี้

นอกจากนี้ขอขอบคุณเพื่อนร่วมสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองทุกรุ่น ทุกคนที่เป็นกำลังใจให้กับผู้วิจัยมาโดยตลอดจนกระทั่งงานวิจัยแล้วเสร็จ รวมทั้งพ่อ-แม่ ญาติ และทุกคนซึ่งผู้วิจัยจักขอขอบพระคุณทุกท่านที่กล่าวมาอีกครั้ง

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญรูปภาพ.....	ญ
<b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	4
1.4 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
1.6 วิธีดำเนินการวิจัย.....	6
<b>บทที่ 2 แนวคิด วรรณกรรมปริทัศน์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....</b>	<b>13</b>
2.1 แนวคิดนโยบายสาธารณะ.....	7
2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ.....	7
2.1.2 แนวคิดอื่นๆ เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.....	12
2.1.3 การวิเคราะห์องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ.....	15
2.2 แนวคิดโลกาภิวัตน์ทางการเงิน.....	19
2.2.1 ประวัติโลกาภิวัตน์และการจัดระเบียบเศรษฐกิจโลก.....	20
2.2.2 กระบวนการหลักของโลกาภิวัตน์.....	23
2.2.3 โลกาภิวัตน์ทางการเงิน.....	25
2.2.4 โลกาภิวัตน์ทางการเงินกับนโยบายการเงินไทย.....	28

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์.....	31
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	37
<b>บทที่ 3 การพัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยก่อนวิกฤตปี 40 และการปรับตัวภายหลังวิกฤต.....</b>	<b>41</b>
3.1 สรุปพัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ไทย ช่วง 2510-2540.....	41
3.2 สาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540.....	53
3.3 สถานภาพของธนาคารพาณิชย์ไทยที่เปลี่ยนไป.....	58
3.4 การปรับตัวและการแข่งขันของธนาคารพาณิชย์ไทยภายหลังวิกฤตปี 2540.....	64
3.5 นโยบายของรัฐและธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย.....	83
3.6 สรุป.....	96
<b>บทที่ 4 โลกาภิวัตน์ทางการเงินกับการปรับตัวธนาคารพาณิชย์ไทย.....</b>	<b>97</b>
4.1 โลกาภิวัตน์ทางการเงินกับเศรษฐกิจไทย.....	97
4.2 ความสัมพันธ์ของโลกาภิวัตน์ทางการเงินกับวิกฤตเศรษฐกิจ.....	98
4.3 การปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ไทยในสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ.....	99
4.4 นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งสถาบันการเงินระหว่างปี 2540.....	100
<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>132</b>
5.1 สรุป.....	132
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	138
รายการอ้างอิง.....	141
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	145



## สารบัญตาราง

ณ

ตาราง	หน้า
ตาราง 1 การไหลเข้าของเงินทุนภาคเอกชนของไทย.....	46
ตาราง 2 หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนไทย.....	47
ตาราง 3 โครงสร้างการถือหุ้นธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย.....	66
ตาราง 4 รายชื่อบริษัทที่ได้รับการอนุญาตให้เปิดเป็นธนาคารพาณิชย์.....	75
ตาราง 5 ขนาดของสินเชื่อของสถาบันการเงินทั้งระบบ.....	80
ตาราง 6 มาตรการกึ่งการคลัง.....	93
ตาราง 7 โครงการสาธารณูปโภคของรัฐ.....	94
ตาราง 8 โครงสร้างผู้ถือหุ้นและการจัดการของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน).....	101
ตาราง 9 โครงสร้างผู้ถือหุ้นรายใหญ่ บมจ.ธนาคารกสิกรไทย.....	112
ตาราง 10 โครงสร้างการถือหุ้น.....	114
ตาราง 11 ลำดับเหตุการณ์ธนาคารกรุงไทย.....	117
ตาราง 12 อัตราดอกเบี้ยซื้อคืนพันธบัตร 14 วัน.....	125
ตาราง 13 อัตราเงินเฟ้อ.....	126
ตาราง 14 อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่แท้จริง.....	126
ตาราง 15 ที่อยู่อาศัยสร้างเสร็จในเขตกทม. และปริมณฑล ปี 2544 – 2547.....	128
ตาราง 16 การเปลี่ยนแปลงตลาดหุ้นไทยโดยรวมในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา.....	128

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญภาพ

ญ

ภาพประกอบ

หน้า

รูปภาพ 1 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ.....	16
รูปภาพ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมและระบบการเมืองที่ก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะ...18	
รูปภาพ 3 หนีต่างประเทศภาคเอกชนไทย.....	47



# ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ธนาคารพาณิชย์ เป็นสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจด้านการเงินที่สำคัญของประเทศ และมีบทบาทมากที่สุดในระบบการเงินของประเทศไทย ประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายสามารถที่จะวัดความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ด้วยการมีธนาคารพาณิชย์ที่มีระบบมั่นคงและมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะธนาคารพาณิชย์ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนภาคการเงินให้แก่ธุรกิจทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน โดยเงินทุนทั้งหลายได้มาจากการปล่อยกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์นั่นเอง จึงถือได้ว่าธนาคารพาณิชย์เป็นเสมือนหัวใจในการประกอบธุรกิจของประเทศ แต่การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ อาจจะแตกต่างจากการดำเนินงานของธุรกิจอื่นอย่างมาก เพราะการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ไม่ได้อยู่ที่ความสามารถในการทำกำไร แต่อยู่ที่การบริหารสภาพคล่อง การดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ อยู่ได้ด้วยความเชื่อมั่นจากประชาชนผู้ฝากเงินเป็นหลัก เมื่อประชาชนเชื่อมั่นในธนาคารพาณิชย์จึงไปฝากเงิน ทำให้ธนาคารพาณิชย์มีเงินที่จะสามารถปล่อยสินเชื่อได้ และถ้าประเทศใดมีธนาคารพาณิชย์ที่มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยของการให้กู้ยืมต่ำ เป็นแรงกระตุ้นให้มีการประกอบการแข่งขันกันมากขึ้นซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ กล่าวได้ว่าธนาคารพาณิชย์คือธุรกิจที่สำคัญที่สุดของภาคการเงินไทย เนื่องจากธุรกรรมทางการเงินทั้งในตลาดเงิน (Money market) และตลาดทุน (Capital market) อื่น ๆ ยังมีค่อนข้างน้อย และมีพัฒนาการที่ไม่ต่อเนื่องเท่าธนาคารพาณิชย์

ในรอบศตวรรษที่ผ่านมา ธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจที่เผชิญกับความผันผวนและพลิกผันมากที่สุดในระบบเศรษฐกิจไทย ธนาคารระบบครอบครัวที่เติบโตจากสายสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจในบ้านเมืองเพื่อมุ่งรุ่งโรจน์อย่างมาก ในยุคที่ประเทศไทยก้าวสู่ระบบทุนนิยมเปิดเต็มขั้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อยอดด้วยเครือข่ายในตลาดเงินตลาดทุน ซึ่งเป็นฐานทุนและศูนย์กลางของ “อาณาจักรทางธุรกิจ” ของตระกูลเจ้าสัวจำนวนมาก แม้ว่าธนาคารพาณิชย์ไทยได้ขยายตัวเติบโตใหญ่เป็นอย่างมากในช่วง 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมาและมีส่วนกำหนดพัฒนาการของเศรษฐกิจไทยเป็น แต่ความเจริญเติบโตของธนาคารพาณิชย์ไทยยังมี “ช่องว่าง” ระหว่างเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยที่สภาวะไร้สมดุลทาง

พัฒนาการดังกล่าว ได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งซึ่งนำไปสู่การเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ครั้งร้ายแรงของไทยในกลางปี 2540 ซึ่งได้สร้างความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ประเทศ ตามมาอย่างมากมาย

วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ถือเป็นการณ์สิ้นสุดยุคธนาคารพาณิชย์ของเจ้าสัว แล้วก้าวขึ้นเข้าสู่ธนาคารยุคใหม่ ธนาคารพาณิชย์ยุคใหม่มีโครงสร้างใหม่ คือ มีผู้ถือหุ้นจากกลุ่มธนาคาร ต่างประเทศมากขึ้นในเวลาเดียวกัน ธนาคารเหล่านี้ต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร การใช้เทคโนโลยีทางการเงินและนวัตกรรมทางการเงินใหม่ ๆ ที่สำคัญต้องเผชิญกับการเปิดเสรีทางการเงิน และการแข่งขันที่ตามมาอีกมากมาย อันได้แก่ การเปิดเสรีตามหลักเกณฑ์ของ Basel I, Basel II ที่จะ กัดดันให้ธนาคารพาณิชย์ ของไทยต้องมีการเพิ่มทุนในสัดส่วนสูงเพื่อรองรับการเติบโตของตลาด นั้น หมายความว่า จะเกิดการควบรวมกิจการธนาคารอีกมากตามมา นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์ของไทย ยังเผชิญกับการเร่งรัดผ่านกลไกการเปิดเสรีทางการเงินจากนโยบาย FTA ของรัฐบาลทักษิณ กับ สหรัฐอเมริกา หากเกิดขึ้นจะทำให้ธนาคารจากสหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในธนาคารพาณิชย์ของ ไทยมากยิ่งขึ้นหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยได้เผชิญกับสภาวะแวดล้อม ใหม่ คือ ความเสียหายทางเศรษฐกิจของธนาคาร การขาดทุนของธนาคาร การขาดแคลนเม็ดเงินใน ระบบเศรษฐกิจ รัฐบาลขาดความสามารถทางการเงินในการใช้งบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและ ลงทุนในโครงการก่อสร้างพื้นฐาน ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์เอกชนของไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการ แข่งขันใหม่ที่มาจากธนาคารลูกครึ่งไทย-ต่างประเทศ ธนาคารต่างประเทศและองค์กรธุรกิจที่ไม่ใช่ ธนาคาร (Non-Bank) ซึ่งมีเงินทุนมหาศาลและมีความชำนาญในธุรกิจการเงิน และผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ใหม่ ๆ มีเครือข่ายที่เข้มแข็งกระจายออกไปทั่วโลกและให้เงินกู้แก่ภาคธุรกิจโดยตรง

นอกจากนี้นโยบายของรัฐ อันได้แก่ การเปิดธนาคารใหม่ การอนุญาตธุรกิจ Non-Bank เท่ากับเป็นการเพิ่มผู้แข่งขันใหม่ในระบบธนาคารพาณิชย์ Non-Bank ซึ่งมีเครื่องมือทางการเงิน แข่งขันกับธนาคารรูปแบบเดิมอีกมากจะเพิ่มความสำคัญขึ้นเรื่อย ๆ ถึงแม้ขนาดของสินทรัพย์และการ ปลดปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ใหม่ และ Non-Bank จะยังไม่มาก แต่การเปิดเสรีทางการเงินและ ความสามารถของธนาคารต่างประเทศ จะตอบสนองพฤติกรรมผู้บริโภคที่เปลี่ยนไปให้หันมาใช้บริการ Non-Bank เช่น สินเชื่อส่วนบุคคลและบัตรเครดิตมากขึ้น

นโยบายการเปิดเสรีทางการเงินข้างต้น สะท้อนให้เห็นอิทธิพลและบทบาทของ ธนาคารพาณิชย์แบบเดิมทั้งในแง่สินทรัพย์ สัดส่วนการปล่อยสินเชื่อและบทบาททางการเงินและการ ตัดสินใจทางนโยบายสาธารณะน้อยลงมา เมื่อรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร พ.ศ. 2544-2549 ผลักดัน ธนาคารของรัฐและเร่งรัด FTA เพื่อตอบสนองการฟื้นตัวเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจไทย ยิ่งถือว่าเป็น สิ่งทำลายธนาคารพาณิชย์ของไทย โดยเฉพาะธนาคารขนาดใหญ่จากกลุ่มทุนธนาคารต่างประเทศ สัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้นของกลุ่มทุนต่างประเทศทำลายความเป็นเจ้าของ และอำนาจการตัดสินใจทางการ บริหาร จนกระทั่งธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ ต้องปรับโครงสร้างการบริหารและนำเทคโนโลยีการ จัดการทางการเงินที่ทันสมัยมาใช้ในการบริหารจัดการ

เมื่อแนวคิดในการทำธุรกิจธนาคารพาณิชย์เปลี่ยนแปลงไป ปัจจัยภายนอกที่สำคัญที่ ส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงในพัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทย ได้แก่ แนวคิดทุนนิยม โลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้เกิดการเปิดเสรีทางการเงิน ประเทศไทยได้เปิดรับแนวคิดเสรีทางการเงินพร้อมกับ สิ่งที่เรียกว่า โลกาภิวัตน์หรือแนวคิดโลกไร้พรมแดน ธนาคารพาณิชย์มีความสำคัญในฐานะที่เป็น สถาบันหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดระยะเวลาของการพัฒนาของธนาคารพาณิชย์ จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินธุรกิจอย่างมีอิสระ เช่น ธุรกิจอื่น ๆ พร้อมกับการปรับตัวรองรับการแข่งขัน ที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเสรี ธนาคารพาณิชย์ต้องดำเนินธุรกิจให้สอดคล้องกับนโยบายและทิศทางของ การพัฒนาของภาครัฐหรือนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายใหม่ๆที่เกิดขึ้นมาเมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น การจัดตั้งธนาคารประชาชน การจัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดเล็กในประเทศไทย จึงเป็นที่น่าสนใจว่าธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยจะตอบสนอง นโยบายดังกล่าวจากผู้นำรุ่นใหม่ ๆ ทั้งในภาครัฐบาลและองค์กรธุรกิจเหล่านี้อย่างไร และหากทำไม่ได้ จะเกิดผลกระทบอย่างไรกับธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

โดยที่สถาบันธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ และสังคมของ ประเทศ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นกับธนาคารพาณิชย์ย่อมส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ในการศึกษาสถานะการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผล กระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของธนาคารพาณิชย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างนโยบายและพฤติกรรมในการดำเนินธุรกิจ จึงมีความสำคัญเพื่อจะได้ทราบและ วางแผนรองรับทิศทางของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้อง และเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรัชญาในการทำธุรกิจเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม โดย การศึกษาครั้งนี้จะใช้ข้อมูลของธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกสิกรไทยและธนาคารทหาร ไทย เป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษา

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองว่าด้วยโลกาภิวัตน์ทางการเงิน กับการปรับตัวของ ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย ด้านโครงสร้างองค์กรและธุรกรรมทางการเงินในสภาวะโลกาภิวัตน์ ทางการเงิน รวมถึงศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของรัฐบาลกับการปรับตัวของธนาคาร พาณิชย์ไทย

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

- 1.ศึกษาการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ในกระแสโลกาภิวัตน์ รวมทั้งปัจจัยที่ ก่อให้เกิดการปรับตัว โดยให้ความสำคัญกับธนาคารพาณิชย์ที่เอกชนถือหุ้นโดยตรง ได้แก่ ธนาคาร กสิกรไทย และธนาคารกรุงเทพและธนาคารที่รัฐบาลร่วมถือหุ้น ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย โดยจะ ทำการศึกษาด้านโครงสร้างองค์กร โครงสร้างผู้ถือหุ้น การดำเนินงานด้านธุรกรรมทางการเงินต่าง ๆ และทำการศึกษาเปรียบเทียบถึงแหล่งที่มา และการใช้ไปของเงินทุนของแต่ละธนาคารที่ทำการศึกษา
- 2.ศึกษาของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งผลกระทบ ที่เกิดขึ้นต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 1.4 นิยามศัพท์

### ธนาคารพาณิชย์ (Commercial Bank)

ธนาคารที่ประกอบธุรกิจประเภทรับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้น ระยะเวลาที่กำหนดไว้ และใช้ประโยชน์จากเงินนั้นไปในทางใดทางหนึ่งหรือหลายทาง เช่น ให้กู้ยืม ชื้อ หรือเก็บเงินตามตั๋วแลกเงิน หรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด ตลอดจนซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้ จะประกอบธุรกิจประเภทอื่น ๆ อันเป็นประเพณีของธนาคารพาณิชย์ด้วยก็ได้ สำหรับธนาคาร

พาณิชย์ คือ ธนาคารที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์และหมายความรวมถึงสาขาของธนาคารต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ด้วย

### **ธนาคารพาณิชย์เต็มรูปแบบ (Universal banking)**

หมายถึง ธนาคารที่ให้บริการทางการเงินแก่ลูกค้าได้ทุกกลุ่มและทำธุรกรรมทางการเงินได้เกือบทุกประเภท ยกเว้นเป็นนายหน้าซื้อขายหุ้นและทำธุรกิจประกันภัย โดยปล่อยสินเชื่อได้รายละเอียดไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินกองทุน โดยต้องมีเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงชั้นที่หนึ่ง (หมายถึงทุนจดทะเบียนแล้วและหุ้นสามัญ) รวมทั้งสำรองและส่วนเกินที่เกิดขึ้นจากกำไรสะสมที่จัดสรรแล้วหรือสำรองอื่น ๆ เช่น ส่วนล้ามูลค่าหุ้นทุนกำไรสุทธิคงเหลือหลังจากจัดสรร และสำรองตามกฎหมายไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท

### **ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย (Retail banking)**

เป็นธนาคารที่เน้นการให้บริการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และผู้มีรายได้น้อยในเมืองและชนบท โดยธุรกรรมที่สามารถทำได้จะเหมาะสมกับกลุ่มลูกค้าไม่สามารถจะให้บริการได้ปริวรรตเงินตราและให้บริการบัญชีเช็คได้ โดยสามารถปล่อยสินเชื่อได้รายละเอียดร้อยละ 10 ของเงินกองทุน มีเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงชั้นที่หนึ่งไม่ต่ำกว่า 250 ล้านบาท ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อยจะมุ่งเน้นธุรกรรมดังนี้

1. ระดมเงินฝากจากประชาชนรายย่อย ๆ
2. ผลิตภัณฑ์ของธนาคารจะเป็น เงินปล่อยกู้ขนาดเล็กในภาคครัวเรือนและส่วนบุคคล
3. ธุรกิจจะดำเนินต่อเนื่องต้องการการประหยัดต่อขนาด (Economy of scale) คือ มีจำนวนลูกค้ามากมาย เพื่อกระจายความเสี่ยง คือ ลูกค้าแต่ละรายจะมีวงเงินสินเชื่อต่ำ
4. เน้นเครือข่ายของธนาคาร และใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารงาน

### **สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-Bank)**

เน้นธุรกิจที่ไม่รับเงินฝากจากประชาชนแต่ปล่อยกู้ให้กับผู้ที่ต้องการเงินทุน ในปัจจุบันกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย กำกับดูแลธุรกรรมที่ปล่อยกู้บางประเภทให้กับผู้บริโภค เช่น บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล เป็นต้น เพื่อดูแลให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการอย่างเป็นธรรม

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวทางการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ในประเทศ ในด้านต่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย ภายใต้สภาวะโลกาภิวัตน์ แนวโน้มบทบาทของธนาคารในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศรวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

2. ทราบถึงความสัมพันธ์ของนโยบายรัฐบาล กับการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย เพื่อรองรับการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์

3. ทราบถึงทิศทางในการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งรูปแบบการให้บริการในอนาคตหลังการเปิดเสรีทางการเงิน

### 1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลสามารถจำแนกได้ตามประเภทของข้อมูล ดังนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ อันประกอบไปด้วย ข้อมูลเชิงคุณภาพต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธนาคารพาณิชย์และข้อมูลเชิงปริมาณที่มีการเก็บรวบรวมไว้ แต่ไม่ได้จัดทำอย่างเป็นระบบและเผยแพร่ ข้อมูลปฐมภูมิทำการเก็บรวบรวมโดยการสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งการค้นคว้าข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ข้อมูลทุติยภูมิ อันประกอบไปด้วย สถิติหรือข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณที่ได้มีการเก็บรวบรวมไว้ งานวิจัยและบทความและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลทุติยภูมินี้เก็บรวบรวมโดยการค้นคว้าจากหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ สถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง หอสมุดแห่งชาติ และห้องสมุดในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 2

### แนวคิด วรรณกรรมปริทัศน์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธุรกิจธนาคารพาณิชย์มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทิศทางในการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ ย่อมส่งผลถึงภาคธุรกิจอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจธนาคารพาณิชย์ จึงเป็นธุรกิจที่ถูกควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจากภาครัฐ อีกประการหนึ่งแนวทางในการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ จำเป็นต้องสอดคล้องกับนโยบายในการพัฒนาประเทศของฝ่ายการเมืองที่ผลักเปลี่ยนแปลงกันเข้ามาบริหารประเทศ การวางแผนธุรกิจจึงจำเป็นต้องติดตามแนวคิดของนักการเมือง รวมทั้งต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจข้าราชการหรือนักการเมืองหรือนักธุรกิจที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการศึกษาการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุคการเปิดเสรีทางการเงินในยุคโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี 2540 จะทำให้บริบทในการดำเนินธุรกิจเป็นจะเป็นนโยบายธุรกิจ หรือโครงสร้างขององค์กร จะมีแนวโน้มในการดำเนินธุรกิจจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรจะได้อาศัยกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้อง 3 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์ทางการเงิน และแนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งผู้วิจัยขออรรถาธิบาย ดังนี้

#### 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

##### 2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

Ira Sharkansky (1970:1) ให้นิยามนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล อาทิเช่น การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวงโดยรัฐ รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งหมด ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ อาทิ การรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจและตรวจสอบราคาสินค้าการควบคุมการจำหน่ายยาและอาหาร เป็นต้น นอกจากนี้นโยบายสาธารณะยังหมายถึงรวมถึงการเฉลิมฉลองของรัฐพิธีต่าง ๆ อาทิเช่นการเฉลิมฉลองวันชาติ วันกองทัพ วันเฉลิมพระชนมพรรษาขององค์พระประมุข เป็นต้น นอกจากนี้จะครอบคลุมกิจกรรมภายในประเทศทั้งหมดแล้วยังครอบคลุมกิจกรรมต่างประเทศทั้งหมดอีกด้วย อาทิเช่น นโยบายการค้าระหว่างประเทศ ความ

ร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ การรวมตัวเป็นกลุ่มองค์การระหว่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

วิเคราะห์จากแนวความคิดของ Sharkansky จะเห็นได้ว่า Sharkansky พยายามจะสื่อความหมายของนโยบายสาธารณะในลักษณะที่เป็นรูปธรรมเข้าใจง่าย กล่าวคือ กิจกรรมใดที่รัฐบาลกระทำ ไม่ว่าจะ เป็นกิจกรรมภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ ถือเป็นนโยบายสาธารณะทั้งสิ้น ภายใต้ความหมายนี้จะไม่ครอบคลุมสิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่พูดหรือตั้งใจจะทำ หรือสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจไม่กระทำ นอกจากนี้ Sharkansky ยังมีได้เน้นถึงเป้าหมายของกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำและทำไมต้องกระทำ หรือกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำเกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชนหรือค่านิยมของสังคมอย่างไร

Thomas Dye (1984:1) ให้ความหมายไว้ว่านโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส อาทิเช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม และความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี ในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม

James Anderson (1994:5-6) ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่านโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้เสร็จมิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น เป็นการจำแนกให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างนโยบายกับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญระหว่างการเลือกทางเลือกที่ต้องเปรียบเทียบกัน (Competing Alternatives) กล่าวคือ การตัดสินใจของรัฐบาลอาจแสดงออกถึงความตั้งใจ หรือข้อเสนอของรัฐบาลที่จะกระทำเท่านั้น โดยในความเป็นจริงอาจไม่เกิดการกระทำขึ้นเลย แต่ในด้านนโยบายสาธารณะนั้นจะต้องปรากฏการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายชัดเจน

นโยบายสาธารณะอาจได้รับการพัฒนาโดยหน่วยงานของรัฐ หรือข้าราชการ พรรคการเมือง หรือองค์การเอกชนที่อาจมีอิทธิพลต่อการพัฒนานโยบายของรัฐก็ได้ Anderson (อ้างในสมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2546:8) จำแนกให้เห็นว่านโยบายสาธารณะมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

### 1. นิยามของนโยบายสาธารณะจะต้องเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย

สาธารณะกับการกระทำที่บรรลุเป้าหมาย มากกว่าการกำหนดให้เป็นไปตามโอกาสที่จะเป็นไปได้ นโยบายสาธารณะภายใต้ระบบการเมืองสมัยใหม่มิได้เสนอขึ้นลอย ๆ แต่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อบรรลุเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงหรือก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ชัดเจน ถึงแม้ว่านโยบายสาธารณะจะไม่ประสบความสำเร็จเสมอไปก็ตาม แต่ข้อเสนอ นโยบายสาธารณะอาจเป็นแนวความคิดที่เป็นประโยชน์ในฐานะที่เป็นสมมุติฐานที่จะนำไปสู่การกระทำที่เฉพาะเจาะจง เพื่อบรรลุเป้าหมายเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง อาทิเช่น เพื่อการเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร รัฐบาลอาจให้การอุดหนุนการเกษตรและควบคุมการผลิต เพื่อมิให้ผลผลิตล้นตลาดโครงการนี้อาจช่วยให้เกษตรกรบางส่วนได้รับรายได้เพิ่มขึ้นแต่มีใช้เกษตรกรทั้งหมด

### 2. นโยบายสาธารณะประกอบด้วยจำนวนชุด หรือแบบแผนของการ

กระทำที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่องมากกว่าการแบ่งแยก หรือการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเฉพาะกรณี นโยบายสาธารณะครอบคลุมไม่แต่เพียงการตัดสินใจผ่านกฎหมายหรือการกำหนดระเบียบสำหรับกรณีบางกรณีเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการตัดสินใจที่เป็นผลผลิตตามมาโดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ อาทิเช่น นโยบายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพในการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมตามกฎหมายปี พ.ศ.2513 ของสหรัฐอเมริกา มิได้กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสุขภาพและความปลอดภัยตามวิชาชีพปี พ.ศ.2513 แต่เป็นการพิจารณาขึ้นเพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติเป็นไปโดยสมบูรณ์ โดยการออกกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอย่างแท้จริง โดยครอบคลุมทั้งระเบียบการบริหาร การตีความ การตัดสินใจของตุลาการ การอธิบายรายละเอียด และการประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์เฉพาะโดยตรง

### 3. นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการนโยบายของประชาชน หรือต่อผู้ที่อ้างถึงสิ่งที่จะต้องกระทำหรือไม่กระทำต่อประเด็นสาธารณะบางประเด็นที่นำเสนอโดยเอกชนอื่น ๆ ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์หรือข้าราชการหน่วยอื่น ๆ ต่อข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่องให้เกิดการกระทำตามข้อเรียกร้อง คำประกาศนโยบาย

ในลักษณะหนึ่ง คือ การแสดงออกที่เป็นทางการหรือการระบุความชัดเจนของนโยบายสาธารณะ ธุรกรรมของคำประกาศเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติ มติคณะรัฐมนตรี พระราชกำหนด กฎกระทรวง ระเบียบปฏิบัติ หรือความเห็นของตุลาการ รวมทั้งคำประกาศหรือคำปราศรัยของผู้นำ รัฐบาลโดยระบุถึงความตั้งใจของรัฐบาล เป้าหมายและสิ่งที่ต้องการกระทำให้ปรากฏเป็นจริง

4.นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำจริง ๆ มิใช่แต่เพียงเรื่องที่ตั้งใจกระทำ หรือสิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่พูดว่าจะกระทำเท่านั้น ในประเด็นนี้จะพิจารณาหรือให้ความสนใจเกี่ยวกับผลลัพธ์จากการกระทำของรัฐบาลเป็นสำคัญ เพราะถ้าไม่มีการกระทำก็ จะไม่มีผลลัพธ์เกิดขึ้นแต่อย่างไร

5.นโยบายสาธารณะอาจมีลักษณะทางบวกหรือลบ กล่าวคือ นโยบาย บางนโยบายอาจกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนให้บรรลุผล อาทิเช่น นโยบายกำจัดขยะ โดยใช้เตาเผาปลอดมลพิษ เป็นต้น ลักษณะนโยบายเช่นนี้ถือเป็นนโยบายทางบวก แต่ในบางกรณี หน่วยงานของรัฐอาจตัดสินใจไม่กระทำ ทั้งที่เป็นเรื่องที่ควรจะทำ อาทิเช่น การกำหนดให้เทศบาลทุกเขตต้องจัดทำหรือเตรียมแผนจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียในเขตชุมชนเทศบาล เป็นต้น การไม่กระทำดังกล่าวถือว่าเป็นนโยบายทางลบ เพราะจะทำให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมของชุมชนเทศบาลทั้งในปัจจุบันและอนาคตมากขึ้น

6.นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นนโยบายทางบวก โดยทั่วไปจะปรากฏ ในลักษณะของกฎหมายหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อาทิเช่น กฎหมายภาษีอากร กฎหมาย ควบคุม การนำเข้าสินค้า และกฎหมายควบคุมความเร็วของรถยนต์บนทางด่วน เป็นต้น หากผู้ใด ฝ่าฝืนกฎหมายเหล่านี้จะต้องถูกปรับหรือถูกลงโทษ ซึ่งหมายความว่า นโยบายสาธารณะมีผล บังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายในขณะที่เอกชนไม่มีอำนาจดังกล่าว

เมื่อวิเคราะห์ความหมายของนโยบายสาธารณะจากแนวความคิดของ Anderson จะเห็นได้ว่ามีส่วนที่แตกต่างจากแนวความคิดของ Dye อย่างชัดเจน คือ ส่วนที่ Anderson มิได้ให้ ความหมายครอบคลุมถึงสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำ ซึ่งเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งส่วน หนึ่งดังได้กล่าวไว้แล้ว สำหรับประเด็นที่เป็นจุดเด่นตามความหมายของ Anderson คือ ส่วนที่ Anderson ระบุว่า การกระทำของรัฐบาลที่เรียกว่านโยบายสาธารณะจะต้องมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ว่าสิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ และจำแนกให้เห็นความแตกต่างระหว่างนโยบายสาธารณะและ

การตัดสินใจของรัฐบาลว่า นโยบายสาธารณะจะหมายถึงสิ่งที่รัฐบาลลงมือกระทำอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมแล้วเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจของรัฐบาลอาจเป็นเพียงการแสดงความตั้งใจที่จะกระทำหรือข้อเสนอที่จะกระทำแต่อาจมิได้ลงมือกระทำก็ได้ นอกจากนี้ Anderson ยังชี้ให้เห็นถึงบทบาทของบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งการจำแนกลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะให้ผู้ศึกษาเข้าใจอย่างละเอียดชัดเจน ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้เริ่มต้นศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะ

Kenneth Prewitt และ Sidney Verba (อ้างใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2546 : 11) ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่านโยบายสาธารณะ คือ พันธะสัญญาในระยะยาวในการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นทางการเป็นแบบแผนของรัฐบาล โดยมุ่งถึงสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริงมากกว่าสิ่งที่รัฐบาลพูด Prewitt และ Verba เห็นว่าเพื่อการทำความเข้าใจต่อนโยบายสาธารณะของรัฐบาลอย่างชัดเจนประชาชนจะต้องติดตามการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างใกล้ชิด รวมทั้งกฎกระทรวงและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารนำมาใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงในกรณีเฉพาะของกฎหมายแต่ละกรณี ซึ่งแต่ละขั้นตอนล้วนมีความสำคัญทั้งสิ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1. ขั้นตอนของการบัญญัติกฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติผ่านพระราชบัญญัติควบคุมมลพิษในเขตชุมชน
2. ขั้นตอนการบริหาร หน่วยควบคุมมลพิษจะต้องกำหนดกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติเพื่อให้กฎหมายมีลักษณะเฉพาะเจาะจง โดยต้องระบุให้ชัดเจนว่าในอากาศจะมีปริมาณฝุ่นได้เท่าไร และจะให้เวลานานเท่าใดแก่ผู้ทำให้เกิดมลพิษที่จะปฏิบัติให้เป็นตามกฎหมาย
3. ขั้นตอนการปฏิบัติ เจ้าหน้าที่จะต้องจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับตรวจสอบปริมาณฝุ่นในอากาศในพื้นที่ที่กำหนด ถ้าผลไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่จะต้องกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายระบุไว้ เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับอย่างแท้จริง

Prewitt และ Verba ยังให้ข้อคิดไว้ด้วยว่า ถ้าประชาชนเน้นแต่การอ่านกฎหมายโดยมิได้ติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแต่ละกรณี ประชาชนอาจจะไม่เข้าใจว่ามีอะไรเกิดขึ้นจริงตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ดังนั้นประชาชนจึงควรติดตามดู

กฎระเบียบและแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจนด้วย ถึงแม้กระนั้นก็ตามประชาชนก็อาจจะยังไม่รู้ว่าอะไรเกิดขึ้น เพราะผลที่ต้องการขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติที่แท้จริง ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ประชาชนจะต้องสนใจ คือ ผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยจึงจะมั่นใจได้ว่านโยบายนั้นได้ผลหรือไม่เพราะอะไร เมื่อวิเคราะห์ความหมายของนโยบายสาธารณะ จากแนวความคิดของ Prewitt และ Verba จะเห็นได้ว่าเป็นความพยายามที่จะอธิบายนโยบายสาธารณะ ในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์กับประชาชนว่า จะทำอะไรบ้างเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ซึ่งพันธะสัญญาดังกล่าวจะต้องมีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน เพื่อให้มั่นใจว่าพันธะสัญญาดังกล่าวจะถูกนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง

Prewitt และ Verba ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า นโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นกระบวนการโดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการบัญญัติกฎหมาย การบริหารและการปฏิบัติ เพื่อให้เข้าใจกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน ประชาชนควรสนใจติดตามการประกาศใช้นโยบายสาธารณะของรัฐบาลตั้งแต่เริ่มต้น คือ การบัญญัติกฎหมาย จนกระทั่งเกิดผลลัพธ์ของนโยบาย เพื่อให้มั่นใจว่าผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นไปตามจุดมุ่งหมายแห่งพันธะสัญญาที่รัฐบาลให้ไว้หรือไม่

### 2.1.2 แนวความคิดอื่น ๆ เกี่ยวกับความหมายของนโยบายสาธารณะ

เนื่องจากการศึกษานโยบายสาธารณะได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ดังนั้น จึงมีผู้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้อีกมากมาย อาทิเช่น

Robert Eyeston (1970:18) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์กร ซึ่งเป็นความหมายที่ค่อนข้างกว้างและยากที่จะเข้าใจความหมายที่แท้จริง เพราะสิ่งแวดล้อมขององค์การอาจจะหมายถึงสิ่งแวดล้อมทางสังคมเศรษฐกิจและการเมือง ส่วนองค์การของรัฐอาจมีความหมายครอบคลุมองค์การทั้งหมดของรัฐ ส่วนลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์การอาจมีหลายลักษณะ จึงกล่าวได้ว่าเป็นความหมายที่มีได้ระบุสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน

Richard Rose (1969:19) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ ชุดหรือแบบแผนของกิจกรรมของรัฐ ที่มีความต่อเนื่องเพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีน้ำหนักมากกว่าการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจของรัฐบาล ที่จะกระทำบางสิ่งบางอย่างเท่านั้น เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลในหลายกรณีอาจไม่มีการปฏิบัติที่เป็นจริงก็ได้ ดังนั้น สิ่งที่ Rose พยายามเน้นให้เห็นความแตกต่างระหว่างการตัดสินใจทั่ว ๆ ไป ของรัฐบาลกับกิจกรรมของรัฐบาลที่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะ คือการตัดสินใจของรัฐบาลอาจนำไปสู่การกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ แต่นโยบายสาธารณะจะต้องนำไปสู่การกระทำเสมอ และการกระทำนั้นต้องมีระบบมีกระบวนการที่เรียกว่าเป็นชุดของการกระทำหรือแบบแผนของกิจกรรม โดยมีเป้าประสงค์ที่จะต้องกระทำให้บังเกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

Harold Lasswell และ Abraham Kaplan (1970:71) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ ค่านิยมและการปฏิบัติของโครงการของรัฐ เป็นการระบุอย่างชัดเจนว่า กิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่านโยบายสาธารณะ จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย แนวความคิดของ Lasswell และ Kaplan จึงให้ความชัดเจนเกี่ยวกับสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะพอสมควร แม้ว่าจะยังไม่ครอบคลุมสาระสำคัญอีกหลายประเด็นก็ตาม

G.Allison (1971) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง กิจกรรมที่กระทำอย่างต่อเนื่องโดยกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งใช้สถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในการทำความเข้าใจ และการแสดงออกเกี่ยวกับค่านิยมในสิ่งต่าง ๆ ที่แต่ละสถาบันเห็นว่าเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของสังคม ความเห็นของ Allison ให้ความสำคัญต่อความต่อเนื่องของกิจกรรมของรัฐบาลและกิจกรรมเหล่านั้น ต้องตอบสนองต่อค่านิยมของสังคม โดยมีสถาบันหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งยังขาดสาระสำคัญอีกหลายประเด็นเช่นกัน

Robert Lineberry (1983) ให้ทัศนะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของการกระทำเพื่อการแก้ไขปัญหาบางประการของสังคมให้บรรลุผล อาจกล่าวได้ว่าเป็นความหมายที่ค่อนข้างกระชับและมุ่งหมายประเด็นการแก้ไขปัญหาบางประการของสังคม ซึ่งโดยความเป็นจริงนโยบายสาธารณะควรจะเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาทุกประการของสังคม Lineberry พยายามเน้นให้เห็นความสำคัญของลักษณะของกิจกรรมที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาของสังคม ว่าจะต้องเป็น

ชุดของกิจกรรม กล่าวคือ ต้องเป็นระบบมีกระบวนการที่ชัดเจนและต้องมีแผนงาน หรือโครงการที่จำเป็นอย่างครบถ้วนเพื่อให้การปฏิบัติบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ แนวความคิดของ Lineberry คงให้ความชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้บางส่วนเท่านั้น

James March และ Johan Olsen (1983) ให้ทัศนะไว้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของสังคม นโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีของการเลือก และการศึกษาเกี่ยวกับต้นทุนของกิจกรรมของรัฐบาลแนวความคิดของ March และ Olsen ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนานั้น อาจมีทางเลือกในการดำเนินการได้หลายทางเลือกดังนั้นรัฐบาลจะต้องเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เพื่อให้การนำทางเลือกไปปฏิบัติบรรลุและการเลือกทางปฏิบัติที่เหมาะสมนั้นเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของแต่ละทางเลือก เพื่อนำมาเปรียบเทียบในการตัดสินใจเลือก ในประเด็นนี้ March และ Olsen ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวทางปฏิบัติในการเลือกทางเลือกที่เหมาะสมว่า จะต้องใช้ความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์ทางเลือกมาเป็นเครื่องมือ เป็นการขยายความให้เกิดความเข้าใจความสำคัญของการเลือกและเทคนิคการวิเคราะห์ทางเลือก เพื่อให้ได้ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

Brian Hogwood และ Lewis Gunn (1984: 19) ให้ทัศนะเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจว่า นโยบายสาธารณะมีความหมายกว้างกว่าการตัดสินใจ นโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับชุดของการตัดสินใจมากกว่าการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง และนโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจำนวนมาก โดยจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจไม่มากนักน้อย แนวความคิดของ Hogwood และ Gunn ยืนยันว่าการตัดสินใจเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ แต่จะต้องเป็นการตัดสินใจที่มีลักษณะเป็นชุดของการตัดสินใจเพราะนโยบายสาธารณะในแต่ละเรื่องจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรม แผนงาน หรือโครงการจำนวนมากเสมอ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชนจำนวนมาก ดังนั้น แนวความคิดของ Hogwood และ Gunn จึงให้สาระที่เป็นประโยชน์ต่อการจำแนกความแตกต่างระหว่างการตัดสินใจ และนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



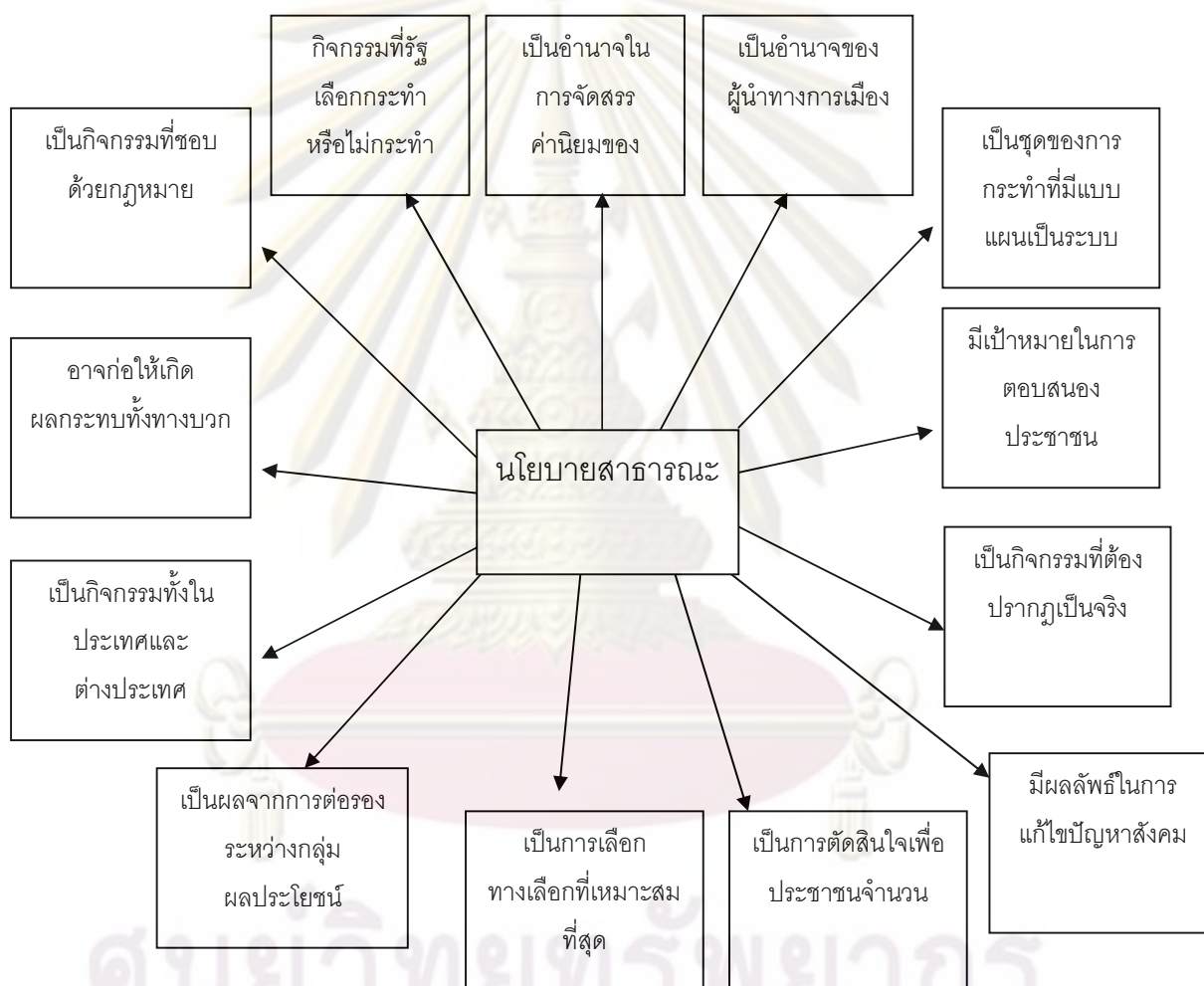
### 2.1.3 การวิเคราะห์องค์ประกอบของความหมายนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะ จากแนวความคิดของนักวิชาการต่างๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาจำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะได้ดังต่อไปนี้

- เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
- เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
- ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบและกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
- เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
- กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
- เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
- เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกเหมาะสมที่สุด ทั้งการเมือง เศรษฐกิจและสังคม
- เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เกี่ยวข้อง
- เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ

- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม
- เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

ภาพ 1 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ (สมบัติ อ่างรัญวงศ์ 2546:23)



### ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

กรอบความคิดเชิงระบบมีฐานคิดที่สำคัญว่า ชีวิตจะดำรงอยู่ได้องค์ประกอบของสิ่งมีชีวิตจะต้องทำงานอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ระบบจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เฉพาะ และองค์ประกอบเหล่านี้จะต้องทำงานสอดประสานกัน ระบบจึงจะดำรงอยู่ได้ถ้าหาก

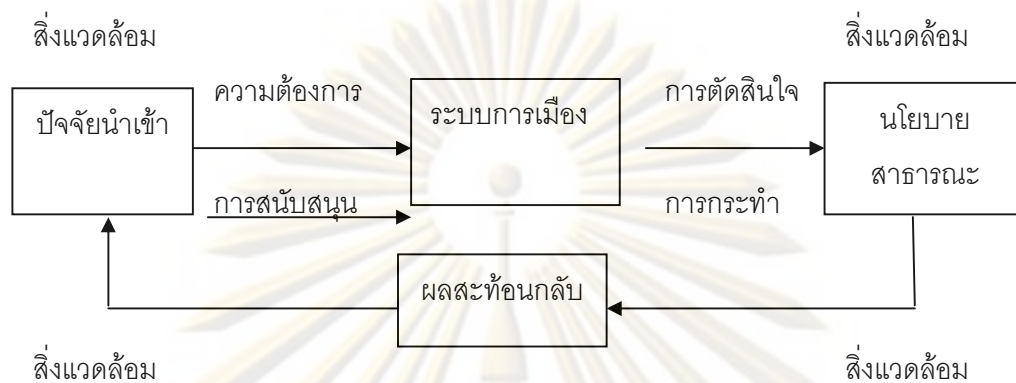
องค์ประกอบใดขององค์ประกอบหนึ่งทำหน้าที่บกพร่องหรือได้รับความเสียหาย จะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะของระบบทั้งหมด ผลกระทบที่มีต่อสมรรถนะของระบบจะมากน้อยหรือรุนแรงเพียงใดขึ้นอยู่กับความสำคัญขององค์ประกอบที่ได้รับความเสียหาย (Strickand, et. Al, 1979:9)

จากแนวความคิดดังกล่าว David Easton (1957:383-400) ได้นำมาประยุกต์ในการอธิบายการเมืองว่า การเมืองดำรงอยู่เสมือน "ชีวิตการเมือง" (Political Life) ดังนั้น ชีวิตการเมืองจึงต้องดำรงอยู่อย่างเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง พลังของสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อระบบการเมือง เรียกว่า ปัจจัยนำเข้า และสิ่งแวดล้อมคือเงื่อนไขหรือสถานการณ์ที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายนอกกรอบของระบบการเมือง ส่วนระบบการเมืองที่เป็นเสมือนกล่องดำของชีวิตการเมือง คือ กลุ่มของโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองที่กระทำกิจกรรมสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน หน้าที่ของระบบการเมือง คือ การใช้อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคม ซึ่งก่อให้เกิดปัจจัยนำเข้าหรือผลผลิตของระบบการเมือง ผลผลิตของการเมืองจะถูกส่งย้อนกับเข้าสู่สิ่งแวดล้อมในรูปของผลสะท้อนกลับหรือผลกระทบ โดยผลกระทบที่สิ่งแวดล้อมได้รับจะถูกนำกลับเข้าสู่ระบบการเมืองใหม่ในรูปของความต้องการและการสนับสนุนจากสิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อมจะเป็นความสัมพันธ์แบบพลวัต (Dynamic System) โดยจะมีการปรับตัวเพื่อสร้างระบบให้มีความสมดุลย์ เพื่อให้ชีวิตการเมืองดำรงอยู่ ตลอดไป (Easton, 1965)

ภายใต้กรอบความคิดเชิงระบบ นโยบายสาธารณะ (Public Policy) คือ ผลผลิตของระบบการเมือง ซึ่งเกิดจากอำนาจในการจัดสรรค่านิยมหรืออำนาจในการตัดสินใจนโยบายของระบบการเมือง เมื่อระบบการเมืองรับข้อมูลจากความต้องการและการสนับสนุน จากสิ่งแวดล้อมในรูปของปัจจัยนำเข้าแล้ว องค์ประกอบภายในระบบการเมือง อันได้แก่ สถาบันการเมืองจะนำความต้องการและการสนับสนุนจากสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนทางการเมือง และระบบการเมืองจะใช้อำนาจในการตัดสินใจ เพื่อตอบสนองความต้องการและการสนับสนุนของประชาชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างพลังผลักดันของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อระบบการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะสามารถแสดงให้เห็นได้ดังแผนภาพต่อไปนี้ (Easton, 1965:112)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ภาพ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อม และระบบการเมืองที่ก่อให้เกิดนโยบาย  
สาธารณะ**



ความต้องการของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง ได้แก่ ความต้องการบริการ ด้านการศึกษา การสาธารณสุข สุขสวัสดิการ สุขสภาพ บริการโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมและการสื่อสาร เป็นต้น ส่วนการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมายการชำระภาษีอากร และการปฏิบัติตามการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล ระบบการเมืองจะดำรงอยู่ไม่ได้หากปราศจากการสนับสนุนของประชาชน และประชาชนจะให้การสนับสนุนต่อระบบการเมืองมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลว่าจะสนองตอบตรงความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด ดังนั้น การตัดสินใจนโยบายของระบบการเมืองจึงได้รับอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมจากสิ่งแวดล้อมรอบระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลจากความต้องการและการสนับสนุนของประชาชน ซึ่งระบบการเมืองจะต้องตัดสินใจให้เกิดผลผลิตคือนโยบายสาธารณะที่มีเหตุผลและน่าพึงพอใจ

คุณค่าของตัวแบบเชิงระบบในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะ ขึ้นอยู่กับคำถามสำคัญหลายประการ ได้แก่ (Dye, 1984:41)

**ประการแรก** อะไรคือมิติที่มีนัยสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดความต้องการต่อระบบการเมือง

**ประการที่สอง** อะไรคือคุณสมบัติที่มีนัยสำคัญของระบบการเมืองที่ทำให้สามารถปรับเปลี่ยนความต้องการไปสู่นโยบายสาธารณะ และสามารถรักษาตัวระบบการเมืองไว้ได้ตลอดไป

**ประการที่สาม** บัณฑิตนำเข้าจากสิ่งแวดล้อม มีผลกระทบต่อระบบการเมือง

**ประการที่สี่** คุณลักษณะของระบบการเมือง มีผลกระทบต่อเนื้อหาของนโยบายสาธารณะ

**ประการที่ห้า** บัณฑิตนำเข้าจากสิ่งแวดล้อม มีผลกระทบต่อเนื้อหาของนโยบายสาธารณะ

**ประการสุดท้าย** นโยบายส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณลักษณะของระบบการเมือง โดยผ่านกระบวนการสะท้อนกลับ

## 2.2 แนวคิดโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

ในระยะเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา สังคมไทยได้มีการกล่าวถึงเรื่องโลกาภิวัตน์ (Globalization) กันอย่างแพร่หลายพร้อมกับคำถามว่าโลกาภิวัตน์คืออะไร และโลกาภิวัตน์จะส่งผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างไร คำศัพท์ต้นตอของ “โลกาภิวัตน์” มาจากภาษาอังกฤษว่า Globalization คำนี้เริ่มใช้กันครั้งแรกเมื่อปี 2528 โดยใช้เรียก “กระบวนการผสมผสานเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ เข้ากับตลาดระดับโลก” ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างเข้มข้นมากขึ้นในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา

**“โลกาภิวัตน์”** เป็นศัพท์ที่บัญญัติขึ้นในภาษาไทยเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โลกาภิวัตน์ แปลว่า “การแพร่กระจายไปทั่วโลก การที่ประชาคมโลกไม่ว่าจะอยู่ ณ จุดใด สามารถรับรู้ สัมพันธ์หรือรับผลกระทบจากสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วกว้างขวาง ซึ่งเนื่องมาจากการพัฒนาระบบสารสนเทศ โลกาภิวัตน์ คือ กระบวนการทางสังคมที่ผู้คนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลกได้ตระหนักว่า เขตพรมแดนทางภูมิศาสตร์ที่กำหนดลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมได้ลบลบเทาและความสำคัญลง ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและเทคโนโลยีการสื่อสารคมนาคมหลายชนิดในยุคปัจจุบัน เช่น การมีระบบสารสนเทศผ่านดาวเทียม การเกิดขึ้นของแบบแผนการบริโภคและบริโภคนิยมโลก แบบแผนการดำรงชีวิตในสังคมเมืองใหญ่ซึ่งคล้ายกันทั่วทั้งโลก การแข่งขันกีฬา ซึ่งเป็นที่สนใจของคนทั่วโลก การแพร่หลายของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การเสื่อมคลายของอำนาจอธิปไตยของชาติ การตระหนักว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นวิกฤติการณ์ของโลก การแพร่กระจายของโรคต่าง ๆ การเกิดขึ้นของระบบการเมืองโลกและการปลุกเร้าความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนไปทั่วโลก จะเห็นได้ว่าคำแปลนี้ยังไม่ครอบคลุมถึงส่วนที่เป็นแกนหลักของกระบวนการโลกาภิวัตน์ คือ ระบบเศรษฐกิจ

ระหว่างประเทศซึ่ง ได้แก่ การลงทุน การผลิตสินค้าและบริการและการค้าขายแลกเปลี่ยนข้ามพรมแดนประเทศนั่นเอง

## 2.2.1 ประวัติโลกาภิวัตน์และการจัดระเบียบเศรษฐกิจโลก

### โลกาภิวัตน์ในเศรษฐกิจโลก

โลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นในระลอกหลังของศตวรรษที่ 20 เป็นโลกาภิวัตน์ระลอกที่ 2 ระลอกแรกนั้นมีขึ้นในระลอกหลังของศตวรรษที่ 19 ในทั้งสองระลอกจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองระหว่างประเทศควบคู่กันไปกับกระแสทางเศรษฐกิจที่เรียกกันว่า “โลกาภิวัตน์” การที่ทั้งสองกระแสเกิดขึ้นอย่างควบคู่กันนั้นมิได้เป็นโดยบังเอิญแต่เป็นเพราะสองกระแสนี้เสริมซึ่งกันและกัน โดยในโลกาภิวัตน์ระลอกแรกกระแสทางเศรษฐกิจจะเป็นตัวนำ โดยมีการเปลี่ยนแปลงในเทคโนโลยีทางการขนส่งเป็นตัวจักรใหญ่ โดยเฉพาะการขนส่งทางเรือ การเปลี่ยนแปลงในเทคโนโลยีดังกล่าว มีผลทำให้ต้นทุนการขนส่งระหว่างประเทศลดลงอย่างรวดเร็ว ผลที่ตามมา คือ วิธีการค้าเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและรวดเร็ว บรรดาประเทศที่ปัจจุบันเรียกว่า ประเทศโลกที่สาม (หรือที่จะเรียกต่อไปนี้เป็นประเทศชายขอบ) เริ่มผลิตสินค้าขั้นปฐมในปริมาณที่สูงเพื่อสนองความต้องการ และเพื่อแลกกับสินค้าอุตสาหกรรมประเภทอุปโภคและบริโภคจากประเทศอุตสาหกรรมในสมัยนั้น อันได้แก่ ประเทศทางตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศยุโรป และด้านตะวันออกของอเมริกาเหนือ

ผลผลิตในประเทศชายขอบจะเปลี่ยนแปลงจะเพิ่มขึ้นจากเดิมมากมายเช่นนี้ได้ ต่อเมื่ออยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า ประเทศเหล่านี้ยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงบางประการ ในขั้นต้นในประเทศศูนย์กลางจะพยายามผลักดันเกมบังคับ ให้ประเทศชายขอบเซ็นสัญญาการค้ากับตน อาทิเช่น สัญญาระหว่างประเทศอังกฤษกับประเทศไทยในปี พ.ศ.2398 (ค.ศ.1855) แต่ถ้าผลักดันไม่ได้ก็จะเข้าครอบครองเป็นอาณานิคม อาทิ เช่นกรณีประเทศอังกฤษเข้ายึดลุ่มน้ำอิรวดี ด้านล่างในระยะเวลาใกล้เคียงกัน แต่มีเงื่อนไขอีกประการหนึ่งที่ชวนให้ประเทศศูนย์กลางเข้ามาครอบงำอย่างเบ็ดเสร็จก็คือ การเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตในประเทศชายขอบบางแห่ง ต้องอาศัยการลงทุนในด้านการผลิตและในการขนส่งไปยังท่าเรือ เมื่อมีการลงทุนแล้วก็ต้องมีการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ลงทุน ซึ่งจะกระทำได้อีกจากการควบคุมอำนาจรัฐในประเทศชายขอบ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดปรากฏการณ์การ “ล่า” อาณานิคมขึ้นในช่วงปลาย คริสตวรรษที่ 19

ดังนั้น ระบบโลกาภิวัตน์ระลอกแรกจึงอาศัยระบบจักรวรรดินิยมเป็นระบบกำกับประเทศชายขอบโดยสมบูรณ์ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในระหว่างประเทศศูนย์กลางด้วยกัน แต่ละประเทศเหล่านี้ก็สามารถเลือกที่จะมีระบบการคุ้มครองเศรษฐกิจของตน และอาณานิคมของตนตามที่เห็นสมควร แต่ในด้านการเงินนั้น ในที่สุดทุกประเทศในศูนย์กลางก็เลือกที่จะผูกค่าเงินตราของตนกับค่าของทองคำ ซึ่งให้เสถียรภาพกับระบบการเงินระหว่างประเทศได้ในระดับหนึ่ง ระบบดังกล่าวมีผลทำให้วิถีการค้าส่วนใหญ่ เป็นการแลกเปลี่ยนสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าขั้นปฐมระหว่างประเทศในศูนย์กลางและประเทศชายขอบ การค้าระหว่างประเทศศูนย์กลางด้วยกันจะมีอยู่น้อยในการค้าโลกขณะนั้น อย่างไรก็ตาม ระบบดังกล่าวถึงแก่อวสานทางด้านการเมืองจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ขณะที่ความพยายามที่จะรื้อฟื้นระบบการเงินเดิมถึงจุดจบ เมื่อเกิดมหาวิกฤตโลกในระยะตั้งแต่ ค.ศ. 1931 เป็นต้นมา เหตุการณ์เหล่านี้ได้ทำให้ประเทศศูนย์กลางต้องประสบปัญหาภายในประเทศและระหว่างประเทศอย่างรุนแรง และในที่สุดก็นำไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 2

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองใกล้จะสิ้นสุดลง ประเทศมหาอำนาจทางฝ่ายพันธมิตรที่เป็นทุนนิยมที่ยังหลงเหลืออยู่มีสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ทั้งสองได้เริ่มวางแผนสำหรับการจัดระเบียบเศรษฐกิจโลก โดยมีการประชุมที่เมือง “เบร็ตตันวูดส์” ในสหรัฐอเมริกาในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1971 ในการประชุมครั้งนี้ ความสนใจของสองประเทศนี้อยู่ที่การจัดระเบียบระหว่างประเทศศูนย์กลางด้วยกันเป็นหลัก เรื่องของประเทศชายขอบนั้นแทบจะไม่ได้ได้รับความสนใจแต่อย่างใด ผลของการประชุมครั้งนั้นก็คือ ข้อเสนอที่จะตั้งสองในสามองค์กรหลักที่เป็นตัวจัดระเบียบคือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก (WORLD BANK)

ส่วนด้านการค้านั้นมีการประชุมระหว่างประเทศขึ้นหลายครั้ง โดยมีประเทศชายขอบร่วมอยู่ด้วย และให้ข้อเสนอต่าง ๆ ในที่ประชุม แต่ในที่สุดแล้วข้อเสนอเหล่านี้ไม่ได้รับการยอมรับแต่อย่างใด ที่ประชุมได้มีมติให้ตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization) แต่มีติดงอแงตกไปเพราะรัฐสภาสหรัฐอเมริกาไม่ยอมให้สัตยาบันกับข้อตกลงดังกล่าวในที่สุด ก็ยอมรับเฉพาะข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade หรือ GATT) โดยให้มีสำนักงานเลขาธิการอยู่ที่กรุงเจนีวา ในช่วงสามทศวรรษแรกหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ระเบียบที่จัดขึ้นในทศวรรษ 1940 มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศศูนย์กลางเป็นหลัก ในสามองค์กรที่ตั้งขึ้นในช่วงนั้นมีแต่ธนาคารโลกที่เข้ามามีบทบาทในประเทศชายขอบอย่างเต็มตัวในทศวรรษ 1950 ส่วนกองทุนการเงินระหว่างประเทศและ GATT นั้นมีผลกระทบต่อประเทศในศูนย์กลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

GATT ซึ่งมีสภาพเมื่อแรกเกิดที่ค่อนข้างอ่อนแอ กลับประสบผลสำเร็จมากที่สุดในบรรดาองค์กรที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สามารถจัดเป็นเวทีเจรจาการค้าพหุภาคีในด้านการค้าระหว่างประเทศได้อย่างมาก ยังผลให้การค้าระหว่างประเทศศูนย์กลางในช่วงนั้นพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

เป็นที่น่าสังเกตว่าในการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในช่วงแรกนี้ ประเทศชายขอบทั้งหลายแทบจะมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือกับ GATT ภาระส่วนใหญ่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในช่วงนี้ เป็นการดูแลเสถียรภาพของเศรษฐกิจของประเทศศูนย์กลางเป็นหลัก และพยายามสงวนไว้ซึ่งระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้ตั้งแต่การประชุมที่เบรุตตันวูดส์ แต่เมื่อประเทศศูนย์กลางเลิกยึดนโยบายรักษาระบบอัตราแลกเปลี่ยนของตนนับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา บทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในประเทศศูนย์กลางก็ลดน้อยถอยลงเป็นอย่างมาก จึงได้หันมาแก้ปัญหาการเงินการคลังของประเทศชายขอบเป็นหลัก ขณะเดียวกันระหว่างที่ประเทศศูนย์กลางประสบผลสำเร็จในการลดกำแพงภาษีต่อกันอย่างรวดเร็ว ประเทศชายขอบซึ่งเพิ่งได้รับเอกราชใหม่ ๆ ก็เริ่มมีนโยบายที่จะปกป้องอุตสาหกรรมของตนอย่างเข้มแข็ง ประเทศที่เป็นภาคีของ GATT ได้ใช้เวทีร่างกฎเพื่อมิให้ตนตกอยู่ภายใต้วินัยของ GATT เช่น Non-Reciprocity, Special and Differential Treatment และ Generalized System of Preferences (GSP) ได้ถือกำเนิดตั้งแต่ยุคนี้

ดังนั้น ประเทศชายขอบทั้งหลายสามารถอยู่นอกกระแสโลกาภิวัตน์นี้ได้ตลอดมาจนกระทั่งประมาณปี ค.ศ.1980 หลังจากนั้นประเทศชายขอบได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเจรจาในกรอบการค้า Uruguay ซึ่งเป็นรอบแรกที่ประเทศชายขอบมิได้พยายามขอยกเว้นให้กับตนเอง แต่เข้ามาเจรจาและเรียกร้องให้ประเทศศูนย์กลางลดกำแพงภาษี และเปลี่ยนระบบการค้าที่สำหรับสินค้าที่ตนสนใจเป็นพิเศษ เช่น สิ่งทอ เป็นต้น ด้วยทศวรรษที่ 1980 และทศวรรษที่ 1990 จึงเป็นช่วงที่ประเทศชายขอบ เริ่มมีบทบาทที่เด่นชัดขึ้นและต้องหันมารับความดูแลจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศบ่อยครั้งขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## 2.2.2 กระบวนการหลักของโลกาภิวัตน์

### การแปรรูปกิจการของรัฐเป็นของเอกชน

ผู้ที่สนับสนุนตลาดเสรีจะต่อต้านการแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจ ไม่ต้องการให้รัฐมีบทบาททำธุรกิจไม่ว่าจะเป็นในฐานะผู้ผลิต เจ้าของกิจการ หรือผู้แจกจ่ายบริการใด โดยให้เหตุผลว่า รัฐไม่มีทางที่จะทำธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่ากับเอกชน ดังนั้น ผู้สนับสนุนโลกาภิวัตน์จึงเรียกร้องให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นธุรกิจเอกชน หลายประเทศได้ขายรัฐวิสาหกิจให้แก่บริษัทเอกชนไปดำเนินการแทนเป็นจำนวนมากแล้ว นอกจากการขายกิจการไปทั้งหมด ยังมีมาตรการแปรรูปกิจการของรัฐเป็นของเอกชนในลักษณะอื่น ๆ ดังนี้

1. การจ้างเหมาช่วงและการซื้อบริการจากภายนอก (เอาท์ซอร์ซซิง) คือ การเอางานหรือบริการของรัฐบางเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเคยดำเนินการเอง ไปจ้างบริษัทเอกชนให้ทำงานนั้นแทน ตัวอย่างเช่น การจ้างบริษัทรักษาความปลอดภัยมาทำหน้าที่แทนยามที่เป็นพนักงานของรัฐ การจ้างเหมาบริษัทโฆษณาให้ทำการประชาสัมพันธ์โครงการของรัฐ
2. การส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนเป็นหุ้นส่วนกัน
3. การขายที่ดินของรัฐ
4. การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบริการเพิ่มขึ้นจากประชาชนผู้ใช้บริการของรัฐต่าง ๆ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า โรงเรียน เพื่อให้สามารถคืนทุนที่รัฐลงไปได้

### การลดระเบียบข้อบังคับ

มาตรการในแนวนี้มีหลากหลาย ล้วนมุ่งที่จะลดบทบาทของรัฐในการควบคุมลักษณะประเภทและขนาดของการผลิต ราคาสินค้าที่ซื้อขายกัน โดยปล่อยให้ไปตามความต้องการซื้อ (อุปสงค์) และปริมาณสินค้าที่มีอยู่ในตลาด (อุปทาน) เป็นหลัก ได้แก่

1. การยกเลิกการอุดหนุน บริการทางด้านสังคมหลาย ๆ อย่างได้รับการอุดหนุนด้วยเงินงบประมาณของรัฐโดยผู้รับบริการไม่ต้องจ่ายเงินหรือจ่ายในราคาต่ำ ตัวอย่างเช่น ค่าโดยสารรถประจำทางในกรุงเทพฯ ค่าตรวจรักษาโรคในสถานพยาบาลของรัฐ

2.การยกเลิกการควบคุมราคา รัฐสามารถกำหนดราคาขายขั้นสูงของสินค้าบางชนิดที่อาจเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น แก๊สหุงต้ม น้ำตาล การยกเลิกการควบคุมราคาหมายความว่า ผู้ขายจะเป็นผู้กำหนดราคาได้เอง

3.การลดภาษีทางตรง ภาษีทางตรง ได้แก่ ภาษีที่เรียกเก็บจากรายได้ของบุคคล และกำไรของธุรกิจทุกประเภท การลดภาษีทางตรงก็เพื่อที่คนรวยและบริษัทที่มีกำไรจะได้มีเงินมาลงทุนในการผลิตสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น

4.การลดหรือเลิกการควบคุมธุรกิจของเอกชน หมายถึง การแก้ไขกฎหมายที่กำหนดแนวปฏิบัติด้านต่างๆ ในการประกอบธุรกิจ เช่น การจ่ายค่าแรงขั้นต่ำ สภาพการทำงาน การจัดของเสียและมลภาวะ เป็นต้น เพื่อให้ธุรกิจมีอิสระมากขึ้นและสามารถลดต้นทุนลงได้

### การเปิดเสรีด้านการค้าและการเงิน

การเปิดเสรี หมายความว่าถึง การปล่อยให้สินค้า บริการ และเงิน ไหลเข้าออกข้ามพรมแดนประเทศได้อย่างเสรีมากขึ้น วัตถุประสงค์ของการเปิดเสรีคือการช่วยให้การดำเนินกิจการธุรกิจข้ามชาติทำได้สะดวกง่ายดายขึ้น ซึ่งคาดว่าจะช่วยให้มีการนำเข้าส่งออกเพิ่มขึ้นและมีการกักเงินมาลงทุนได้สะดวกขึ้น ทำให้ทุกประเทศสามารถผลิตสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น เศรษฐกิจของโลกโดยรวมก็จะเติบโตขึ้น การเปิดเสรีทางการค้ามักจะดำเนินควบคู่ไปกับนโยบายด้านการลงทุน รัฐบาลมักจะใช้มาตรการเปิดเสรีทางการค้าเป็นแรงดึงดูดนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาลงทุนภายในประเทศ ตัวอย่างเช่น การกำหนดเขตการค้าเสรีขึ้นภายในประเทศ โดยยกเว้นภาษีและระเบียบข้อบังคับตามกฎหมายต่าง ๆ ให้แก่นักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในเขตนี้ มาตรการหลักในการเปิดเสรีทางการค้า คือ

- 1.ยกเลิกการเก็บภาษีศุลกากรสินค้านำเข้า
- 2.ยกเลิกโควต้า (หมายความว่า ยกเลิกการจำกัดปริมาณสินค้าเฉพาะประเภทที่จะอนุญาตให้นำเข้าได้)
- 3.ยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับสัดส่วนการถือหุ้นโดยคนต่างชาติในกิจการต่างๆ

### 2.2.3 โลกาภิวัตน์ทางการเงิน

สภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization) หมายถึง ปรากฏการณ์ทางการเงินในประเทศต่าง ๆ ที่ปัจจัยทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจำนวนมาก มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและส่งผลต่อกันทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายการเงินในประเทศต่าง ๆ โดยที่รัฐในประเทศเหล่านี้ ต่างพากันลดมาตรการในการควบคุมการไหลเข้าออกของเงินลงทุนระหว่างประเทศลงจากเดิม นอกจากนี้รัฐในประเทศเหล่านี้ยังหันมาใช้มีนโยบายการเปิดเสรีทางการเงินแบบผ่อนคลายนอกเล็กกฎระเบียบที่เคยใช้ควบคุมตลาดเงินตลาดทุนในประเทศ รัฐเหล่านี้เริ่มเปิดให้สถาบันการเงินระหว่างประเทศเข้าไปมีบทบาทในตลาดเงินตลาดทุนในประเทศเหล่านี้มากขึ้น โดยที่รัฐกำกับควบคุมแต่เพียงเล็กน้อย การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเงินดังกล่าวมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาตลาดเงินตลาดทุน และสถาบันการเงินในประเทศเหล่านี้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ เมื่อมีการนำเทคโนโลยีด้านการสื่อสารสมัยใหม่ที่มีความรวดเร็วแม่นยำ รวมถึงมีการสร้างเครื่องมือทางการเงินใหม่เพื่อลดความเสี่ยงจากการลงทุนระหว่างประเทศมาใช้ มีส่วนสำคัญที่ทำให้สภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงินขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้การไหลเข้าออกของเงินลงทุนระหว่างประเทศเป็นไปอย่างสะดวก โดยที่ธุรกรรมทางการเงินมีต้นทุนที่ลดลงอย่างมาก (Bello et al., 2000: 3; Pauly, 1995: 369)

การเปิดเสรีด้านการเงิน คือ การยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายเงินข้ามพรมแดน ตัวอย่างเช่น การที่ประเทศไทยเคยจำกัดจำนวนเงินบาทที่แต่ละคนจะนำออกนอกประเทศได้และต่อมาได้ยกเลิกไป พร้อมกับกำหนดยกเลิกการกักเงินบาทและเงินดอลลาร์ได้อย่างเสรีทั้งภายในและภายนอกประเทศ การเปิดเสรีด้านการเงินช่วยให้บริษัทข้ามชาติสามารถนำกำไรที่ทำได้ในประเทศหนึ่ง ไปลงทุนในประเทศอื่นได้สะดวกขึ้นเพียงช่วงไม่กี่ปีมานี้เองได้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญขึ้นในกระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ นั่นคือ โลกาภิวัตน์ทางการเงินเริ่มมีบทบาทสำคัญและมีอิทธิพลมากกว่าโลกาภิวัตน์ทางด้านการผลิต ปริมาณและการเคลื่อนย้ายทุนการเงินระดับโลกเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี ค.ศ.1986 แต่ละวันจะมีเงินประมาณ 188 พันล้านดอลลาร์ผ่านมือนักค้าเงินในนิวยอร์ก ลอนดอนและโตเกียวพอถึงปี ค.ศ.1995 ตัวเลขนี้พุ่งขึ้นไปถึง 1.2 แสนล้านดอลลาร์

ในสมัยก่อน การซื้อขายเงินตราต่างประเทศเป็นผลมาจากการซื้อขายสินค้า แต่ปัจจุบัน การซื้อขายเงินตราแทบไม่เกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าเลยมีเพียงร้อยละ 2 ของความเคลื่อนไหวทางด้านเงินตราในโลกเท่านั้นที่สืบเนื่องจากการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น ร้อยละ 98

ของการเคลื่อนย้ายทางการเงินทุกวันนี้ จึงไม่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายทรัพยากรหรือการลงทุน  
ทางการผลิตระยะยาวแต่เป็นการเก็งกำไรระยะสั้น เงินทุนจึงไหลเข้าออกอย่างรวดเร็ว ยิ่งประกอบ  
กับมีการคิดค้นเครื่องมือทางการเงินใหม่ขึ้นมาใช้ เช่น พันธบัตร กองทุนรวม ตราสารอนุพันธ์ ฯลฯ  
ยิ่งเป็นตัวกระตุ้นให้ตลาดการเงินเติบโตขึ้น

ในช่วง 50 ปี ก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 การเคลื่อนย้ายทุนจากประเทศยุโรป  
ตะวันตกไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ เป็นไปในรูปของพันธบัตรเพื่อระดมทุนในการสร้างทาง  
รถไฟ ถนนและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เป็นการให้กู้ระยะยาวแก่รัฐบาลประเทศด้อยพัฒนา โดยที่  
ระบบการเงินระหว่างประเทศดำเนินตามกฎมาตรฐานทองคำ (หมายถึง การเปลี่ยนธนบัตรเป็น  
ทองคำได้ในราคาคงที่) จนเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 มาตรฐานทองคำเริ่มใช้การไม่ได้  
โดยเฉพาะเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ ค.ศ.1930 หลายประเทศจึงเริ่มออก  
กฎควบคุมเงินทุนอย่างเข้มงวดเพื่ออาศัยนโยบายการเงินการคลังป้องกันตัวจากภาวะเงินเฟ้อ และ  
เศรษฐกิจตกต่ำ นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา เริ่มมีแนวโน้มที่จะเพิ่มกิจกรรมทาง  
เศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยอาศัย GATT ธนาคารโลกและ IMF บังคับให้เปิดระบบตลาดเสรีใน  
ประเทศกำลังพัฒนา ในยุคนั้นสหรัฐอเมริกาพยายามปิดกั้นอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยให้  
ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศโลกที่สาม ในรูปของเงินช่วยเหลือและเปิดตลาดในประเทศ  
ของตนให้การเคลื่อนย้ายทุนข้ามชาติ ส่วนใหญ่ยังเป็นไปเพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางการค้า  
หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การแลกเปลี่ยนเงินตราใช้ระบบ Bretton Woods ซึ่งกำหนดให้มีอัตรา  
แลกเปลี่ยนตายตัว ระบบนี้ใช้มาจนถึงต้นทศวรรษ 1970 ในสมัยนี้การเคลื่อนย้ายเงินข้ามชาติ  
ยังถูกควบคุมมาก เช่น นักลงทุนอังกฤษไม่สามารถซื้อหุ้นหรือพันธบัตรอเมริกันได้ง่าย ๆ ประเทศ  
กำลังพัฒนาสามารถหาเงินทุนจากต่างประเทศส่วนใหญ่จากแหล่งเงินทุนระดับรัฐบาล ไม่ว่าจะ  
เป็นการตกลงกู้ยืมแบบทวิภาคีหรือพหุภาคี การลงทุนจากต่างประเทศโดยตรงยังมีน้อย การกู้ยืม  
ระหว่างธนาคารพาณิชย์และการลงทุนของกลุ่มหลักทรัพย์แทบไม่มีเลย จนเมื่อระบบอัตรา  
แลกเปลี่ยนคงที่ล่มลงในช่วงต้นทศวรรษ 1970 ประเทศพัฒนาแล้วจึงเริ่มขจัดข้อบังคับควบคุม  
เงินทุนเพื่อแข่งขันกันในการกิจการเงินระหว่างประเทศ โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในด้านนี้ การ  
เคลื่อนย้ายทุนของภาคเอกชนไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาพุ่งสูงขึ้นในกลางทศวรรษที่ 1970 สาเหตุ  
ส่วนหนึ่งเกิดจากราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้นในปี 1973-1974 ราคาที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดการถ่ายเท  
เงินจำนวนมากจากประเทศผู้บริโภคน้ำมันไปสู่ประเทศผู้ผลิตน้ำมัน ก่อให้เกิดผลกระทบที่ซับซ้อน  
ต่อตลาดการเงิน เนื่องจากประเทศผู้ผลิตน้ำมันส่วนใหญ่นิยมเก็บเงินทุนส่วนเกินไว้ในธนาคารของ  
ซีกโลกตะวันตก ธนาคารเหล่านี้จำเป็นต้องหาทางปล่อยเงินจำนวนมากออกจากไปลงทุน

ภาคการเงินจึงหันไปหาประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งกำลังต้องการกั๊ยืมเงินมาปิดงบประมาณและแก้ปัญหาขาดดุลชำระหนี้ต่างประเทศของโลกที่สามจึงเพิ่มขึ้นถึง 6 เท่า ระหว่างทศวรรษที่ 1980 การให้กู้ของธนาคารพาณิชย์ตะวันตกจึงลดลง เพราะปัญหาหนี้สินของประเทศโลกที่สาม การเคลื่อนย้ายเงินทุนค่อย ๆ กลับมาเพิ่มขึ้นอีกในปลายทศวรรษที่ 1980 แต่เป็นไปในรูปของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ พร้อม ๆ กับแนวโน้มในการยกเลิกกฎเกณฑ์การควบคุมเงินทุนของประเทศกำลังพัฒนา

ทศวรรษที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญเกิดขึ้นในการเคลื่อนย้ายเงินทุนข้ามชาติ โดยเฉพาะกับประเทศกำลังพัฒนา ข้อมูลจากธนาคารโลกระบุถึงลักษณะสำคัญของการเคลื่อนย้ายเงินทุนในปัจจุบัน ดังนี้

1. การเคลื่อนย้ายทุนของภาคเอกชน เป็นส่วนสำคัญที่สุดของการเคลื่อนย้ายเงินไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา โดยคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 80 ของการเคลื่อนย้ายทั้งหมดหรือเพิ่มขึ้นห้าเท่านับตั้งแต่ปี 1990

2. มีเพียงทวีปแอฟริกาเท่านั้นที่การเคลื่อนย้ายเงินทุนส่วนใหญ่ยังเป็นการกั๊ยืมในภาครัฐ

3. การเคลื่อนย้ายเงินทุนในภาคเอกชนส่วนใหญ่ เป็นไปในรูปของการลงทุนโดยตรง แต่ในระยะหลังการลงทุนของกลุ่มหลักทรัพย์ (Portfolio Investment) เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกลายเป็นองค์ประกอบหลัก ส่วนใหญ่เป็นการซื้อพันธบัตรและลงทุนในตลาดหุ้น

4. ประเทศกำลังพัฒนากลายเป็นเป้าหมายสำคัญของทุนการเงินเอกชน

5. การเคลื่อนย้ายเงินทุนส่วนใหญ่เป็นการกั๊ยืมของภาคเอกชน ขณะที่เมื่อทศวรรษก่อนเป็นการกั๊ยืมของภาครัฐ

6. การเคลื่อนย้ายเงินทุนเอกชนมีการรวมศูนย์มาก ประเทศที่ได้รับเงินทุนไหลเข้าสิบอันดับต้นคิดเป็นสัดส่วนถึงสามในสี่ของการเคลื่อนย้ายทุนทั้งหมดในทศวรรษ 1990

7. มีการกั๊ยืมผ่านธนาคารพาณิชย์มากขึ้น ภาคเอกชนเป็นผู้กู้เกือบร้อยละ 60 ของเงินกู้ก้อนใหม่ทั้งหมดในปี 1995 และปี 1996 เงินกู้ส่วนใหญ่ไหลไปสู่ภาคเอกชนในประเทศชิลี จีน อินโดนีเซีย มาเลเซีย เม็กซิโก แอฟริกาใต้ ไทยและตุรกี การกั๊ยืมผ่านธนาคารพาณิชย์เกือบครึ่งหนึ่งเป็นการกั๊ยืมเพื่อทำโครงการขนาดใหญ่ เช่น โรงไฟฟ้า การกั๊ยืมเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้มีแนวโน้มจะขยายตัวมากขึ้นในอนาคต เพราะได้รับการรับประกันจากรัฐบาลและสถาบันพหุภาคีต่าง ๆ

## 2.2.4 โลกาภิวัตน์ทางการเงินกับนโยบายการเงินไทย

การที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีความผูกพันกับระบบเศรษฐกิจโลกอย่างชัดเจน ตั้งแต่มีการลงนามในสนธิสัญญาบาวริงในสมัยรัชกาลที่ 4 ความผูกพันดังกล่าว ทำให้การเปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในทางตรงข้ามการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจไทยนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบมากนักต่อระบบเศรษฐกิจโลก (รังสรรค์ธนะพรพันธุ์, 2532: 8) การประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจเสรีของไทย โดยเฉพาะการใช้ นโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเป็นเหตุให้เศรษฐกิจไทยมีระดับความผูกพันกับระบบเศรษฐกิจระหว่าง มากกว่าเดิม (รังสรรค์ หทัย เสรี, 2539: 19) ภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ทางการเงินบทบาทของนัก ลงทุนภาคเอกชน เช่น บริษัท ข้ามชาติ (Multinational Corporation), สถาบันการเงินที่เป็น ธนาคารพาณิชย์ (International Commercial Bank), กิจการพาณิชย์ (Merchant Bank), หรือ กองทุนเงินลงทุนต่าง ๆ (Funds) ในทางการเงินระหว่างประเทศมีมากขึ้น ภาคเอกชนเหล่านี้ นำ เงินทุนจำนวนมากเข้ามาลงทุนใน ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นตลาดเกิดใหม่ทางเศรษฐกิจ (Emerging Markets) เงินทุนต่างประเทศ เหล่านี้ทำให้เศรษฐกิจเหล่านี้รวมถึงประเทศไทยในช่วง ทศวรรษ 2530 มีอัตราการเติบโตสูงทั้งในภาคการผลิต ภาคการนำเข้า ภาคการส่งออกและภาค บริการการเงิน

ในกรณีประเทศไทยนั้นการไหลเข้าของเงินทุนต่างประเทศครั้งแรก เกิดในช่วง ปี 2528 เป็นต้นมานั้น มีเงินทุนต่างประเทศจำนวนมากไหลเข้ามาลงทุนในภาคการผลิตในประเทศ ในรูปของเงินลงทุนทางตรง (Foreign Direct Investment) ของบริษัทข้ามชาติที่ได้ย้ายฐานการ ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก โดยในระหว่างปี 2529-2533 มูลค่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ เฉลี่ยอยู่ที่ 1.2 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี ตัวเลขดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็น 1.8 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี ในระหว่างปี 2533-2535 โดยมีญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้นำเข้าทุนรายใหญ่ รองลงมา ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์และฮ่องกง บริษัทข้ามชาติเหล่านี้ย้ายฐานการผลิตมาไทยเพื่อที่จะ หลีกเลี่ยงผลกระทบจากการที่ค่าเงินในประเทศเหล่านี้สูงขึ้นเป็นสำคัญ การที่เงินทุนทางตรงไหล จำนวนมากไหลเข้าไทยอย่างต่อเนื่องนั้น มีผลให้ภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยขยายตัวอย่าง รวดเร็วโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมภาคการส่งออก การก่อสร้าง เคมีภัณฑ์และรถยนต์ เป็นต้น การ ลงทุนของนักลงทุนต่างประเทศ มีส่วนสำคัญที่ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศหรือ GDP ของ ไทยในช่วงต้นทศวรรษ 2530 นั้นสูงขึ้นอย่างมาก กล่าวคือ ในปี 2531 GDP ขยายตัวถึงร้อยละ

13.3 และร้อยละ 12.2 ในปี 2532 การไหลเข้าของเงินทุนต่างประเทศจากการเข้ามาลงทุนและการส่งออกทำให้ฐานะของทุนสำรอง ฯ ของไทยนั้นเพิ่มขึ้นอย่างมาก

เงินทุนต่างประเทศที่ไหลเข้าประเทศระลอก 2 นั้นเกิดขึ้นหลังจากที่ทางการได้ประกาศรับพันธะข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2533 ในปีเดียวกันนี้รัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เริ่มใช้นโยบายการค้าเสรีโดยทางการพิจารณาแล้วว่าในระหว่างปี 2531-2533 เศรษฐกิจไทยมีอัตราการขยายตัวสูงมาก นักลงทุนระหว่างประเทศมีความมั่นใจในระบบเศรษฐกิจของไทยว่ามีเสถียรภาพและมีความมั่นคงทางการเงิน การที่ทางการประกาศใช้แผนพัฒนาระบบการเงินในประเทศ พร้อมกับการประกาศลดข้อจำกัดในการควบคุมการไหลเข้าออกของเงินทุนต่างประเทศ ทำให้เงินทุนต่างประเทศจำนวนมากไหลเข้ามาลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และในภาคอสังหาริมทรัพย์ ผู้นำเข้าเงินทุนระลอกสองนี้มีทั้งสถาบันที่ประกอบธุรกิจวานิชธนกิจ ธนาคารพาณิชย์ระหว่างประเทศ กองทุนรวมถึงบริษัทข้ามชาติ

การไหลเข้าเงินทุนดังกล่าว ทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในประเทศเพิ่มมากขึ้น เงินทุนต่างประเทศส่วนหนึ่งที่เป็นส่วนเกินจากการลงทุนในภาคการผลิตจริงนั้น ได้ถูกนำไปเก็งกำไรในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และตลาดอสังหาริมทรัพย์ในประเทศ การลงทุนในลักษณะนี้เก็งกำไร ดังกล่าวส่งผลให้ดัชนีราคาหลักทรัพย์รวมถึงปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนและราคาที่ดินในกรุงเทพฯ ฯ และปริมาณพลเพิ่มสูงอย่างมาก สภาวะดังกล่าวทำให้เศรษฐกิจไทยเริ่มขยายตัวแบบเศรษฐกิจฟองสบู่ ซึ่งมีผลให้อัตราเงินเฟ้อในประเทศเพิ่มสูงขึ้นจากเดิม การไหลเข้าของเงินทุนระลอกที่ 3 นั้นเริ่มขึ้นในปี 2536 หลังจากที่ได้ทางการได้อนุญาตให้สถาบันการเงินไทยและสถาบันการเงินต่างประเทศ ที่ดำเนินธุรกิจในประเทศไทยสามารถขอเปิดให้บริการการเงินประเภทวิเทศธนกิจกรุงเทพ (BIBF) ซึ่งการอนุญาตดังกล่าวทำให้เงินทุนต่างประเทศจำนวนมากไหลเข้ามาไทย ในรูปแบบของเงินกู้ที่ภาคธุรกิจเอกชนในประเทศทั้งที่เป็นสถาบันการเงินและที่ไม่ใช่ กู้ผ่านกิจกรรมวิเทศธนกิจกรุงเทพเงินกู้เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ระยะสั้น การกู้ยืมผ่านกิจกรรมวิเทศธนกิจได้รับความนิยมอย่างมาก เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของเงินกู้สกุลเงินต่างประเทศในตลาดการเงินต่างประเทศนั้น อยู่ในระดับต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สกุลเงินบาทในตลาดการเงินในประเทศ ดังนั้น การกู้เงินจากตลาดการเงินต่างประเทศจึงมีต้นทุนดอกเบี้ยจ่ายที่ต่ำกว่า (แต่หากคำนวณรวมต้นทุนด้านการคุ้มครองความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงในอัตราแลกเปลี่ยนแล้ว ส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยดังกล่าว จะลดลงสู่ระดับที่ใกล้เคียงกัน) ในช่วงเงินทุนไหลเข้าระลอก 3 นี้สัดส่วนของเงินทุนนำเข้าอื่น ๆ สุทธิ (Other loans)

ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเงินทุนนำเข้าภาคเอกชนที่ไม่ใช่ธนาคาร ได้ลดลงจากมูลค่า 2.8 พันล้านเหรียญสหรัฐ ฯ ในปี 2535 เป็นขาดดุล 2.4 พันล้านเหรียญ สหรัฐ ฯ เนื่องจากภาคธุรกิจเอกชนในประเทศหันมาถ่วงน้ำหนักการวิเทศธนกิจกรุงเทพ ฯ นอกจากนี้ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยในประเทศและต่างประเทศดังกล่าวเป็นยังจูงใจให้เงินทุนจำนวนหนึ่งไหลเข้ามา ไหลเพื่อฝากในรูปของบัญชีเงินบาทของผู้มีถิ่นฐานในต่างประเทศ ปริมาณเงินฝากในบัญชีดังกล่าวนั้นเพิ่มขึ้นจากที่ในช่วงปี 2529-2533 เฉลี่ยอยู่ที่ 0.8 พันล้านเหรียญ สหรัฐ ฯ เพิ่มขึ้นเป็น 2.4 พันล้านเหรียญสหรัฐ ฯ ในช่วงปี 2534-2538 ทั้งนี้ เนื่องจากนักลงทุนต่างชาตินั้นได้ใช้บัญชีเงินฝากไว้พักเงินลงทุนของตนที่ใช้ลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ ฯ ใช้หาผลตอบแทนจากดอกเบี้ยเงินฝากที่สูงในประเทศ กล่าวคือ ในช่วงปี 2539 นั้น ขณะที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำของไทยอยู่ที่ระดับประมาณร้อยละ 10.5-11.5 ต่อปี อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมในตลาดลอนดอน (LIBOR) ประเภท 1 เดือนเคลื่อนไหวอยู่ที่ประมาณร้อยละ 5.44-5.54 ต่อปี (รังสรรค์หทัยเสรี, 2539: 21,32) การประกาศใช้พระราชบัญญัติกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในปี 2535 มีผลทำให้ในระหว่างปี 2534-2538 ภาคเอกชนของไทยออกตราสารหนี้จำหน่ายในตลาดการเงินระหว่างประเทศ ตามที่ทางการได้อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จำนวนถึง เฉลี่ย 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ฯ ต่อปี เพิ่มขึ้นจาก 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ฯ ต่อปีในช่วงปี 2528-2533 (รังสรรค์ หทัยเสรี, 2539: 23) นอกจากนี้ในระหว่างปี 2536-2538 เกิดความผันผวนของการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ของนักลงทุนต่างประเทศ เนื่องจากเงินทุนต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ ฯ มักมีลักษณะเป็นเงินทุนที่เคลื่อนย้ายเข้าออกประเทศอย่างรวดเร็ว ตามการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจโลก โดยในปี 2536 มีปริมาณเงินลงทุนดังกล่าวมียอดนำเข้าสู่ถึง 2.7 พันล้านเหรียญสหรัฐ ฯ แต่เมื่อในปี 2537 เมื่อเศรษฐกิจโลกมีการเปลี่ยนแปลงในอัตราดอกเบี้ย และเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในประเทศเม็กซิโก ปริมาณเงินลงทุนดังกล่าวกลับเป็นยอดไหลออกสู่ถึง 0.4 พันล้านเหรียญสหรัฐ ฯ กล่าวได้ว่าเงินลงทุนต่างประเทศที่ลงทุนในหลักทรัพย์นั้น มีความไปตามสภาพเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะปัจจัยด้านความผันผวนของอัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยนและปัญหาเสถียรภาพด้านการเงินของประเทศต่าง ๆ เป็นต้น

เงินทุนที่ไหลเข้าระลอก 3 นี้ส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ยืมระยะสั้น ในขณะที่เงินลงทุนต่างประเทศบางส่วนได้ถูกนำเข้ามาลงทุนในตลาดทุนและในภาคอสังหาริมทรัพย์ จากการที่สัดส่วนของเงินทุนที่ไหลเข้ามาในช่วงเวลาดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ยืมระยะสั้น ทำให้เงินทุนที่ไหลเข้ามาจากต่างประเทศเคลื่อนย้ายเข้า-ออก อย่างรวดเร็วเกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายการเงินที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความเสี่ยงในการลงทุนหรือทำให้ผลตอบแทนในการลงทุน



ลดลงแล้วเงินทุนดังกล่าวก็พร้อมจะไหลออกนอกประเทศอย่างรวดเร็ว ซึ่งต่างกับเงินลงทุนทางตรงที่ไม่ผันผวนตามปัจจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศระยะสั้นมากนัก

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ ในความหมายทั่ว ๆ ไปหมายถึง กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อภารกิจหรือผลประโยชน์เฉพาะอย่าง เช่น กลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรีหรือกลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ นักการเมือง ที่มีกิจกรรมร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างพลังและอำนาจการต่อรองผลประโยชน์เพื่อกลุ่มของตน และสมาชิกในกลุ่มให้ได้มากที่สุดหรือเกิดประโยชน์สูงสุดต่อกลุ่ม

ในมุมมองที่กว้างขึ้นและในเชิงวิชาการรัฐศาสตร์ กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง องค์การทุกองค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ตามวิธีทางที่กำหนดขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรง ที่จะปกครองประเทศหรือเกิดความรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้นจากการผลักดันนโยบายที่กลุ่มของตนให้การสนับสนุน เช่น องค์การเอกชนและสมาคมทางด้านธุรกิจต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร องค์กรคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภค ผู้ใช้บริการ องค์กรสนับสนุนและปกป้องผลประโยชน์ทางสังคม สหภาพแรงงาน กลุ่มผู้ประกอบการ ชมรมหรือการรวมกลุ่มในรูปแบบอื่น ๆ เช่น สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ผู้บริโภค เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นิยามของกลุ่มผลประโยชน์ที่กว้างขวางที่สุด และน่าจะได้รับการยอมรับโดยทั่วไปมากที่สุด ในมุมมองของเศรษฐศาสตร์การเมือง คือ กลุ่มผลประโยชน์ในทางอุดมการณ์ มีเป้าหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนอุดมการณ์ ส่งเสริมความคิด เป้าหมายของกลุ่ม เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ บุคคลที่เกี่ยวข้องนับตั้งแต่ผู้ประกอบการผลิต เจ้าของปัจจัยการผลิต ผู้ค้าส่งค้าปลีก ผู้ส่งออก ผู้นำเข้าแรงงานในภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งผู้บริโภคที่จะได้รับสิทธิคุ้มครองการได้รับสินค้าที่มีคุณภาพ ราคาเหมาะสม หรือไม่เกิดกำไรจากการผูกขาดตัดตอน หรือการใช้อำนาจเหนือตลาด

กลุ่มผลประโยชน์ในความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โรงพิมพ์รุ่งเรืองศิลป์การพิมพ์ พระนคร พ.ศ. 2524 ศัพท์สังคมวิทยา อธิบายว่า Groups interest คือ ผลประโยชน์ของกลุ่ม หมายถึง “ภาวะความรู้สึกตื่นตัวที่เกิดขึ้นในบุคคลที่ทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม”

ศาสตราจารย์แกรแฮม วู้ดตัน (Graham Wootton) ให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า คือ กลุ่มหรือองค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ตามวิธีทางที่กำหนดหรือต้องการ แต่จะปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงที่จะปกครองและบริหารประเทศ

ในปัจจุบันกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น หรือกลุ่มผลประโยชน์สมัยใหม่จะเน้นหนักไปทางผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรม การค้าระหว่างประเทศและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ภาครัฐจะจัดหาให้ได้ เช่น การให้เงินอุดหนุน การลดหย่อนภาษี การลดหย่อนกฎเกณฑ์ที่ไม่ต้องปฏิบัติตามกระบวนการปกติ เป็นต้น ดังปรากฏว่าในประเทศอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ สมาชิกของการรวมกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ สมาคมการค้า ธุรกิจและอื่น ๆ จะเริ่มด้วยการสร้างผลประโยชน์ร่วมกันในทางเศรษฐกิจและในบางกรณี กลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นได้พัฒนาเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมืองที่รวมกัน เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันในทางอุดมการณ์ทางการเมือง และตั้งเป้าหมายที่จะเข้ามามีส่วน หรือบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรง รวมทั้งการเข้ามาบริหารเศรษฐกิจของประเทศ

กลุ่มผลประโยชน์สมัยใหม่ จะมีความแตกต่างจากกลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม โดยมีสมาชิกเข้าร่วมเป็นจำนวนมากว่ากลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม ส่วนผู้นำของกลุ่มผลประโยชน์สมัยใหม่จะได้ตำแหน่ง โดยการต่อสู้ทางการเมืองภายในกลุ่มและมักเป็นผู้มีความก้าวหน้าทางคิด ในการพัฒนากลุ่มให้เข้มแข็ง ทำให้กลุ่มผลประโยชน์สมัยใหม่มีลักษณะของการเป็นประชาธิปไตยมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม

ในทวีปยุโรป กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมักจะเป็นเฉพาะสาขาวิชาชีพและสาเหตุของการรวมตัว รวมกลุ่มกันได้เนื่องมาจากความผูกพันในทางสังคมและวัฒนธรรม ทางประเพณี ตลอดจนความเชื่อถือต่าง ๆ ในขณะที่ในสหรัฐอเมริกา ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์จะเน้นหนักไปในทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ร่วมกันในทางอุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งค่อนข้างใกล้เคียงกับกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย กล่าวคือ กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย ส่วนใหญ่คือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจต่อรองกับข้าราชการฝ่ายการเมืองและหน่วยงานภาครัฐได้ และสามารถสื่อถึงกลุ่มที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ หรือการผูกขาดทางการตลาดในบางอุตสาหกรรมการผลิตของประเทศหรืออุตสาหกรรมที่มีการผูกขาดโดยกฎหมายของรัฐ อย่างไรก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์ของไทยอาจมีสมาชิกจำนวนไม่มากนัก แต่เนื่องจากเป็นธุรกิจขนาดใหญ่และให้การสนับสนุนทาง

การเงินแก่พรรคการเมืองและนักการเมือง ทำให้กลุ่มเหล่านี้มีอำนาจต่อรองต่อการกำหนดนโยบายของรัฐอยู่ในระดับสูง และสามารถครอบงำกลุ่มผลประโยชน์ที่มีสมาชิกรายเล็กและมีจำนวนมากได้ หรือแม้กระทั่งข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐในการกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ ในขณะที่เอกชนรายย่อย ๆ หรือผู้ประกอบการรายเล็ก ๆ เช่น ร้านค้าปลีก เกษตรกร ชาวนามากไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก จากการรวมกลุ่มเป็นกลุ่มผลประโยชน์แม้ว่าจะมีสมาชิกเป็นจำนวนมาก ในแวดวงนักการศึกษาของไทย ประพันธ์พงศ์ เวชชาชีวะ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอว่ากลุ่มผลประโยชน์บางที่อาจเรียกว่ากลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มพลังซึ่งจะมีลักษณะสำคัญ ๆ 5 ประการ คือ

- 1.รวมผลประโยชน์ของบุคคลในสังคมหนึ่ง เข้าด้วยกัน
- 2.บุคคลเข้ามารวมกันต้องมีทัศนะร่วมกัน โดยไม่มีทรัพย์สินรายได้หรือวัตถุอื่น ๆ ร่วมกัน
- 3.การรวมกันเพื่อจะมีอิทธิพลผลักดันให้สังคมยอมรับ หรือยอมตามความคิดหรือความต้องการของกลุ่ม จนกระทั่งรัฐยอมออกกฎหมาย
- 4.ไม่มุ่งหวังจะได้ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ แต่มุ่งหวังที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของทางราชการและไม่รับผิดชอบต่อการวางนโยบาย ทางกฎหมายโดยตรง
- 5.การรวมกันมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ในอันที่จะให้ความต้องการของตนเป็นความต้องการของสังคม

อย่างไรก็ตาม สมชาย ตีลังการณ ได้ให้นิยามสรุปว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มบุคคลที่มีความสนใจหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์กันด้วยความสมัครใจและพยายามกระทำการเพื่อให้ผู้มีอำนาจ ในการตัดสินใจทางการเมือง กระทำหรือไม่กระทำการอันใดให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน แต่ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบ โดยตรงที่จะปกครองประเทศ รวมทั้งให้รายละเอียดเพิ่มเติมว่า การสร้างอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อสมาชิกรัฐสภาและข้าราชการฝ่ายการเมือง ให้ดำเนินการตามกฎหมายไปในทิศทางตามที่กลุ่มตนต้องการ เช่น อาจเป็นไปเพื่อที่จะให้มีการออกกฎหมายหรือระงับการออกกฎหมายก็ได้

วิธีการสร้างอิทธิพลต่อสมาชิกรัฐสภาที่นิยมมากที่สุด คือ การ Lobby หรือพยายามวิ่งเต้นให้สมาชิกสภานิติบัญญัติสนับสนุน หรือไม่สนับสนุนการออกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง รวมทั้งการสร้างอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ เช่น การยื่นข้อเรียกร้อง การจัดชุมนุม

ประท้วง การให้ข่าวสารแก่สื่อสารมวลชนเพื่อสร้างแนวร่วม และการสร้างแรงกดดันในแบบต่าง ๆ เป็นต้น เพราะการกำหนดนโยบายของรัฐในระบอบประชาธิปไตย จะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ของประชาชนด้วย เพราะฉะนั้น กลุ่มผลประโยชน์จึงมีความชอบธรรมทางอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐมากกว่าการเรียกร้องของปัจเจกบุคคล

ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 45 บัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็น สมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ๆ และมาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐทุกระดับและพ.ร.บ.แข่งขันทางการค้า พ.ศ.2540 บัญญัติถึง หลักเกณฑ์การปฏิบัติ การเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรม การควบรวมกิจการ มาตรฐานทางการค้าและการคุ้มครองตลาด ดังนั้น ในทางกฎหมายสามารถ กล่าวได้ว่า สังคมไทยยอมรับการมีอยู่ของกลุ่มผลประโยชน์ และสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างถูกต้อง ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่บัญญัติไว้

### กลุ่มผลประโยชน์กับเศรษฐศาสตร์การเมือง

ในสังคมไทย กลุ่มผลประโยชน์โดยทั่วไปจะเป็นรูปแบบของการรวมตัวเป็นกลุ่ม อย่างเป็นทางการ ได้แก่ การรวมตัวจัดตั้งเป็นสมาคม มูลนิธิ สหกรณ์และชมรมในกรณีที่เป็นวิชาชีพเดียวกัน รวมทั้งการจัดตั้งขึ้นโดยออกเป็นกฎหมายขึ้นมารองรับ เช่น สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หอการค้าไทย เป็นต้น ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์ชัดเจนว่า ไม่ยุ่งเกี่ยวหรือแสดงบทบาททางการเมือง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากวัฒนธรรม ประเพณี ที่มีพื้นฐานมาจากระบบเจ้าขุนมูลนาย และการยกย่องลัทธิปัจเจกชน ผู้อาวุโส ในสังคมไทย รวมทั้งการมีโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม ที่ยังไม่เข้มแข็ง นอกจากนี้ ทศนะมูมมองของข้าราชการไทยที่เห็นว่า การรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ จะจบท้ายด้วยกลุ่มอิทธิพลที่จะสร้างปัญหาให้กับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ดังนั้น ในอีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า สังคมไทยและภาครัฐไม่ส่งเสริมให้คนไทยรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ประกอบกับกฎหมายไทย โดยเฉพาะประกาศคณะปฏิวัติ กฎอัยการศึก รวมทั้งกฎหมายความมั่นคงอื่น ๆ มักมีข้อห้ามการรวมกลุ่ม สมาคม ที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทางการเมือง จึงทำให้กลุ่มผลประโยชน์ไม่มีโอกาสพัฒนาไปสู่สถาบันการเมืองที่เข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม การรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์แบบไม่เป็นทางการ หรือมิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย พบว่า สามารถพบเห็นได้ทั่วไปและส่วนใหญ่มีสภาพเป็นกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกิจ ที่มีการ

รวมตัวเพื่อเรียกร้องสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้ดำเนินการหรือหยุด ยกเลิกไม่ให้ดำเนินการจากหน่วยงานของรัฐ รัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การเรียกร้องที่ดินทำกินของกลุ่มเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกิน การต่อต้านการขยายสาขาของร้านค้าของบริษัทข้ามชาติ การก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้าที่ก่อปัญหามลพิษต่อชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่ต้องการต่อต้านรัฐบาลหรือนโยบายของรัฐ เช่น การต่อต้านการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างอาคารรัฐสภา การออกกฎหมายร่วมทุนรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ลักษณะเด่นที่สำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ของสังคมไทย คือ การยกย่องผู้มีอำนาจ ผู้มีบารมี ผู้มีชื่อเสียง รวมทั้งผู้มีฐานะมั่งคั่งเข้ามาเป็นผู้นำกลุ่ม อันเป็นผลมาจากการสร้างระบบอุปถัมภ์ขึ้นในสังคมไทย ดังนั้น พัฒนาการของกลุ่มผลประโยชน์ที่เริ่มจัดตั้งขึ้น จึงสะดุดลงทุกครั้งที่ขาดผู้นำที่มีอำนาจเด็ดขาดและผลจากการขาดเอกภาพของกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากความขัดแย้งและการขาดความสามัคคีภายในกลุ่ม ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นไม่มีศักยภาพเพียงพอในการแสดง อิทธิพลและความสามารถ เพื่อจุดประสงค์ของกลุ่มและมักถูกมองว่าเป็นกลุ่มเรียกร้องมากกว่าการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่แท้จริง

ฐานอำนาจในการตัดสินใจของกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดนโยบาย อำนาจการตัดสินใจตกอยู่ในกลุ่มผู้นำหรือหัวหน้ากลุ่ม เพียงกลุ่มเดียว โดยที่สมาชิกส่วนใหญ่ในกลุ่มผลประโยชน์หรือสมาคม ชมรม สหกรณ์และรูปแบบอื่น ๆ มักไม่มีบทบาทในการตัดสินใจและผลักดันนโยบายของกลุ่มแต่อย่างใด กลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นกลุ่มของคนจำนวนไม่กี่คนและเป็นเรื่องของผู้นำของกลุ่มเท่านั้น ดังนั้น กล่าวได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ของไทยมักเป็นกลุ่มที่ถูกจัดสร้างขึ้นโดยกลุ่มคนกลุ่มเล็ก ๆ แล้วแสวงหาสมาชิกเพื่อรองรับความชอบธรรมให้ดูเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ในข้อเท็จจริงสมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ ความเข้าใจหรือมีความสำนึกในความเป็นกลุ่มแต่อย่างใด สมาชิกส่วนใหญ่ ไม่สามารถแสดงบทบาทได้ ผลประโยชน์ของกลุ่มจึงมิใช่ผลประโยชน์ที่แท้จริงของสมาชิกส่วนใหญ่ กลุ่มผลประโยชน์ของไทย จึงเป็นสถาบันที่ยังไม่เข้มแข็ง

ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ทางการเงิน มีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์กับนักการเมือง พรรคการเมือง และได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินนโยบายการเงินอย่างต่อเนื่องในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง บทบาทในการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ลดลงอย่างมากโดยเฉพาะในด้านการกำกับ ตรวจสอบสถาบันการเงินในประเทศ นายธนาคารที่เคย เป็นผู้ที่ต้องถูกตรวจสอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย ได้หมั่นเวียนมาเป็น

ผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าการ ฯ ประกอบกับความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารระดับสูงในธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลต่อชื่อเสียง และเกียรติภูมิของสถาบันเมื่อธนาคารพาณิชย์บางแห่งเริ่มไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารที่กระทำผิดกลับไม่ได้รับการลงโทษ (ชัชชาญ วิบูลย์ศิลป์, 2541) นโยบายการเงินของไทยในช่วงปี 2531-2540 เกิดภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างภาคการเมือง ระบบ ราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ทางการเงิน การเปลี่ยนแปลงลักษณะนโยบายการเงินของไทย จากนโยบายการเงินอนุรักษ์มาเป็นนโยบายการเปิดเสรีทางการเงิน ในปี 2533 เริ่มจากการผลักดัน ของข้าราชการสายเทคนิคในธนาคารแห่งประเทศไทยโดยเสนอรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ฯ การเปิดเสรี ทางการเงินได้ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในขณะที่สภาวะการเมืองไทย เริ่มมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นส่งผลให้บทบาทของนักการเมืองและพรรคการเมือง ในการดำเนินนโยบายการเงินมีมากขึ้น กลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินได้สร้างระบบอุปถัมภ์ต่อนักการเมืองใน รูปแบบที่ต่างจากเดิมที่ระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองที่ผู้อุปถัมภ์จะเป็นนักอุตสาหกรรมในภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินได้รับประโยชน์จากนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยเฉพาะนโยบายการเงินเป็นหลักนโยบายการเปิดเสรีทางการเงินของไทยทำให้กลุ่มทุนดังกล่าว เติบโตอย่างรวดเร็วจนเป็นผู้อุปถัมภ์ทางการเมืองที่สำคัญในการเลือกตั้ง บทบาททางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินจึงได้รับการยอมรับจากภาคเอกชน และภาคการเมืองโดยเฉพาะการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งนายอิฟาร์ ไชยประวัติ ได้กล่าวยอมรับว่า การแทรกแซงทางการเมืองต่อนโยบายเศรษฐกิจมีจริงและเป็นเรื่องปกติ (ดอกเบ็ญปีที่14 ฉบับที่ 174 ประจำเดือน ธันวาคม 2538 หน้า 22)

ความสัมพันธ์ระหว่างภาคการเมือง ธนาคารแห่งประเทศไทย และกลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินในการดำเนินนโยบายการเงิน ได้เปลี่ยนแปลงไปจากช่วงปี 2531-2533 ที่เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านของการดำเนินนโยบายการเงิน ที่นักการเมืองมีความขัดแย้งกับธนาคารแห่งประเทศไทยหลังปี 2535 เป็นต้นมา นักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินมีลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ต่อกัน นักการเมืองนายธนาคารได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินนโยบายการเงิน ข้าราชการสายเทคนิคในธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ไม่ได้มีบทบาทในการดำเนินนโยบายการเงินที่เป็นอิสระจากการเมือง บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายทางการเมือง ของนักการเมืองนายธนาคารอย่างชัดเจน (จิตติศักดิ์ นันทพานิช และสมลักษณ์ ศรีมาลี, 2542)

## 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อรทัย แสงเทียนชัย 2545 ศึกษาการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ไทยต่อวิกฤตการณ์การเงิน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ไทย ในด้านการเพิ่มทุน การปล่อยสินเชื่อการระดมเงินฝาก การกู้ยืมและประสิทธิภาพการดำเนินงาน หลังจากเกิดวิกฤตการณ์การเงินปี 2540 ผลการศึกษา พบว่าหลังวิกฤตการณ์การเงินปี 2540 นักลงทุนต่างชาติขาดความเชื่อมั่นต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของไทย จึงเรียกหนี้คืนจากสถาบันการเงินส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง ในขณะที่หนี้ด้อยคุณภาพมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากภาวะเศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง และการปรับกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดขึ้นของธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้ผลการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ลดต่ำลง และในที่สุดประสบปัญหาความพอเพียงของเงินกองทุน ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อฐานะของธนาคารขนาดกลางมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ ธนาคารขนาดเล็กและขนาดใหญ่ จนกระทั่งธนาคารพาณิชย์ต้องปรับการดำเนินงาน 5 ด้าน ได้แก่ การเพิ่มทุน การปล่อยสินเชื่อ การระดมเงินฝาก การกู้ยืม และประสิทธิภาพการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

พระพลย์ ราชวงศ์ (2549) ได้ศึกษา สาเหตุความผิดพลาดของนโยบายการและการปฏิบัติด้านการเงินของประเทศไทย พ.ศ. 2530-2540 ผลการวิจัยพบว่า

1.เศรษฐกิจเติบโตเร็วเกินไป การที่ประเทศไทยมีอัตราเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมาก ทำให้การปรับตัวพอดีระหว่างอุปสงค์กับอุปทานรวมทำได้ยากมาก

2.การบริหารงานที่ไม่สุจริตของสถาบันการเงิน ผู้บริหารสถาบันการเงินทุจริตให้พวกพ้องกู้ยืมเพื่อซื้ออาคารและที่ดินเก็งกำไร โดยไม่คำนึงว่าจะมีความสามารถชำระคืนได้หรือไม่ ทั้งหลักประกันไม่เพียงพอ ผู้บริหารสถาบันการเงินหลายแห่งมีวิธีการทุจริตที่แยบยล ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถกำกับดูแลได้

3.การบริหารการรักษาค่าเงินบาทผิดพลาดจนทำให้ขาดแคลนเงินตราต่างประเทศสำรอง จนกระทั่งต้องปล่อยอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลที่ตามมา ค่าเงินบาทลดลงเหลือประมาณครึ่งหนึ่งจากเดิม ทำให้ผู้ซื้อสินค้าจากต่างประเทศและผู้กู้เงินจากต่างประเทศเดือดร้อนมาก

วันดี พายัพ (2543, 1-75) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคที่มีผลต่อการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในช่วงปีก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจของ ประเทศไทย การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์ทั่วไปด้านเศรษฐกิจการ เงินและตัวแปร

เศรษฐศาสตร์มหภาคที่เป็นเรื่องการขยายตัวหรือหดตัวของเศรษฐกิจของประเทศไทย และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคที่เป็นเหตุของวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงระหว่าง ปีก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ผลการศึกษาพบว่า การขาดดุลการค้านี้ต่างประเทศ การลงทุน การชำระหนี้ต่างประเทศ และผลผลิตภัณฑมวลรวมประชาชาติมีมูลค่าที่เพิ่มสูงขึ้น เมื่อพิจารณาจากการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ มิติพบว่า การเพิ่มขึ้นของการลงทุนมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นของผลผลิตภัณฑมวลรวมประชาชาติ เพราะการลงทุนทำให้มีผลผลิตเพิ่มมากขึ้น ทำให้รายได้มีมากขึ้น และหนี้ต่างประเทศมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการลงทุน คือ เมื่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น การลงทุนก็จะเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งสองให้เห็นว่าในขณะที่มีการเพิ่มการลงทุนทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตขึ้น และการกู้เงินต่างประเทศสามารถนำ เงินมาทำประโยชน์ให้เศรษฐกิจเจริญขึ้น แต่เมื่อถึงเวลาชำระหนี้และเงินตราต่างประเทศถูกดึงกลับ เศรษฐกิจจะตกต่ำลงในทันที นักธุรกิจ ประชาชน ควรให้ความสนใจระวังปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคต และผู้บริหารประเทศควรระวังว่าเศรษฐกิจมหภาคของประเทศอยู่ในสภาพผลได้ต่อขนาดลดลง คือ การลงทุนเพิ่มขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์ทำให้ผลผลิตภัณฑมวลรวมประชาชาติเพิ่มไม่ถึง 1 เปอร์เซ็นต์ (0.7233) ดังนั้น นักเศรษฐศาสตร์รัฐบาล และนักธุรกิจ ควรให้ความสนใจระวังปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตว่า การกู้หนี้จากต่างประเทศและการขาดดุลการค้า จะก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจได้ในที่สุด เนื่องจากการศึกษาในเรื่องนี้ พบว่า มูลค่าหนี้ต่างประเทศมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงผลผลิตภัณฑมวลรวมประชาชาติ ถ้ามีการกู้เงินจากต่างประเทศมากขึ้นทำให้มีการลงทุนมากขึ้นจะทำให้เศรษฐกิจดีขึ้น ดังนั้น การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยจึงเป็นภาพลวงตา แต่ที่จริงแล้วการก่อหนี้มากเกินไปเป็นสิ่งที่ทำให้ ประเทศเกิดปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจได้ในที่สุด เพราะเมื่อถึงเวลาการชำระหนี้ลูกหนี้ไม่สามารถชำระได้ หรือส่งผลให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระ ฉะนั้น ความรู้จากการศึกษานี้สามารถเป็นแนวทางสำหรับนักลงทุนที่จะทำการกู้เงินมาลงทุนในอนาคต โดยไม่ควรตัดสินใจเพียงแต่ผลผลิตภัณฑมวลรวมประชาชาติเท่านั้น ต้องมีปัจจัยอื่น ๆ ด้วยเช่น ผู้บริหารประเทศควรระวังว่าเศรษฐกิจมหภาคของประเทศอยู่ในสภาพ ผลได้ต่อขนาดลดลง คือ การลงทุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ทำให้ผลผลิตภัณฑมวลรวมประชาชาติเพิ่มไม่ถึงร้อยละ 1 (0.7233) ซึ่งไม่ควรเกิดขึ้นในประเทศเล็ก ๆ เช่นประเทศไทย ฉะนั้น จึงควรหาทางเพิ่มประสิทธิภาพของการลงทุนขึ้นอีก ด้วยการปรับปรุงการใช้เทคโนโลยีและการจัดการให้ดีขึ้นอย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ได้มีการนำตัวแปรทางเศรษฐศาสตร์มหภาคบางตัวเท่านั้น ที่นำมาศึกษาวิเคราะห์ โดยทำการศึกษาจากข้อมูลสถิติในอดีตในปี พ.ศ. 2526-2540 เป็นระยะเวลา 15 ปี ซึ่งผลการศึกษา อาจจะไม่สมบูรณ์ทั้งหมด จะเห็นได้จากการขาดดุลการค้าและการลงทุนไม่มีผลชัดเจนต่อการผลิตภัณฑมวลรวมประชาชาติ ซึ่งอาจเป็นผลให้การศึกษาคลาดเคลื่อนได้



อมรศักดิ์ พรมภา (2540, 1-95) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาหนี้เสียของธนาคารพาณิชย์ไทย ศึกษาเฉพาะกรณีของธนาคารกรุงศรีอยุธยาจำกัด (มหาชน) ลักษณะการประกอบกิจการของธนาคารพาณิชย์ที่สำคัญ คือ เป็นแหล่งระดมเงินออมด้วยวิธีการรับฝากเงินจากประชาชนโดยเสนอค่าตอบแทนในรูปแบบของดอกเบี้ยเงินฝาก ซึ่งอาจเป็นรูปเงินฝากระยะยาวมีกำหนดเวลาแน่นอน มีอัตราดอกเบี้ยเงินฝากสูงที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าเงินฝากประจำ หรือเป็นเงินฝากที่ไม่มีกำหนดเวลา ผู้ฝากสามารถ เบิกถอนเงินเมื่อใดก็ได้ที่เรียกกันว่าเงินฝากออมทรัพย์เงินฝากประเภทนี้จะมีอัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำ เพราะถือว่าเป็นแหล่งเงินที่ไม่แน่นอนทั้งยังมีต้นทุนการปฏิบัติงานสูงเนื่องจากผู้ฝากถอนอยู่ตลอดเวลา เงินฝากหลักประเภทสุดท้ายคือเงินฝากกระแสรายวันไม่มีดอกเบี้ยแต่ธนาคารจะให้บริการด้านการใช้เช็คด้วยการคิดค่าใช้จ่ายเพียงเล็กน้อย ส่วนเงินฝากอื่นๆที่ธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งเสนอให้แก่ ลูกค้าในรูปแบบต่าง ๆ กันก็มักจะเป็นเงินฝากที่ปรับปรุงรูปแบบมาจากเงินฝากหลักทั้ง 3 ประเภทนี้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยมีอยู่ 4 ประการคือ

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เหตุและปัจจัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดหนี้เสียขึ้นแก่ธนาคารพาณิชย์
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการต่าง ๆ ที่ธนาคารพาณิชย์และธนาคารแห่งประเทศไทยนำมาใช้ในการควบคุมดูแลมิให้เกิดปัญหาหนี้เสียขึ้น
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบ ต่างๆที่หนี้เสียของธนาคารพาณิชย์จะก่อให้เกิดขึ้น
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์วิธีการแก้ไขหนี้เสียต่าง ๆ ผล ของการศึกษาได้ดังนี้
  - 4.1 การอำนวยความสะดวกยังคงเป็นรายได้หลักของธนาคาร ดังนั้น ปัญหาหนี้เสียจึงยังคงเป็นผลผลิตส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมธนาคารที่ไม่มีวันหลีกเลี่ยงได้
  - 4.2 ปัญหาหนี้เสียในอดีตและที่ยังเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันมักจะมีสาเหตุจากผู้บริหารธนาคารเอง ที่อาจจะแสวงหาผลประโยชน์จากเงินออมของประชาชนเพื่อสร้างความร่ำรวยให้แก่ตนเอง หรือนำเงิน ออมไปปล่อยกู้ให้กับธุรกิจของตนเองหรือครอบครัวโดยที่ธุรกิจนั้น ๆ ไม่มีพื้นฐานที่มั่นคงควรค่าแก่การประกอบการ หรือไม่สร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้มีกระบวนการพิจารณาสินเชื่อที่ดีขึ้นในธนาคาร จึงทำให้เป็นสาเหตุที่เกิดหนี้เสียขึ้นได้
  - 4.3 การควบคุมดูแลปัญหาหนี้เสียภายในธนาคารและการควบคุมดูแลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง ธนาคารกรุงศรี

อยุธยา จำกัด (มหาชน) ยังเป็นธนาคารที่มีการประกอบกิจการที่มั่นคง มีการติดตามควบคุมแก้ไขปัญหานี้เสียอย่างจริงจังและพัฒนาอยู่โดยตลอดจนน่าเชื่อว่าจะเป็นธนาคารหนึ่งที่มีการแก้ไขปัญหานี้เสียได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

ร้อยตำรวจเอกวิเชียร ตันมงคล (2546) ได้ศึกษาความล้มเหลวของนโยบายการเงินไทยและวิกฤต เศรษฐกิจปี 2540 วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความล้มเหลวของนโยบายการเงินไทยในเชิง เศรษฐศาสตร์การเมือง โดยศึกษานโยบายการเงินไทยในช่วงระหว่างปี 2531-2540 ตามแนวคิด เศรษฐศาสตร์กระแสหลัก แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงสถาบัน และแนวคิด เศรษฐศาสตร์การเมือง นีโอมาร์กซิสต์ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ชี้ว่าสภาวะโลกาภิวัตน์ที่ทางการเงิน การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างทางการเมืองของไทยในช่วงทศวรรษ 2530 และความไม่มี ประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย นั้นมีผลต่อการดำเนินนโยบายการเงินของไทย ผลการศึกษาพบว่าสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงินมีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายการเงินของไทยโดยเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหันมาใช้นโยบายการเปิดเสรีทางการเงิน เพื่อดึงดูดเงินทุนต่างประเทศที่มีอยู่จำนวนมากในตลาดเงินระหว่างประเทศไหลเข้าไทยตลอดทศวรรษ 2530 โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้วางพื้นฐานของระบบการเงินในประเทศให้รองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว พัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในประเทศทำให้ให้นักการเมืองเริ่มเข้ามา มีบทบาทในการดำเนินนโยบายการเงินของประเทศมากขึ้น เกิดความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ทางการเมือง ระหว่างนักธุรกิจในกลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินกับนักการเมืองพรรคการเมือง โดยทำให้กลุ่มผลประโยชน์ทางการเงินได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายการเงินของรัฐ และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบเครือข่ายการกำหนดนโยบายการเงิน การแย่งชิงอำนาจและความขัดแย้งของผู้บริหารระดับสูงในธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ทำให้นักการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ง่าย ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลให้การดำเนินนโยบายการเงินของไทยเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อเงินบาทถูกโจมตีของกองทุนประกันความเสี่ยง ทำให้วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### บทที่ 3

#### การพัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยก่อนวิกฤตปี 40 และการปรับตัวภายหลังวิกฤต

การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ไทย หลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่าง การดำเนินธุรกิจก่อนเกิดวิกฤตและภายหลังการเกิดวิกฤตโดยผู้เขียนจะได้กล่าวถึงสาเหตุ และผลจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ทำให้ธนาคารพาณิชย์ไทยต้องทำการปรับตัวในการดำเนินธุรกิจรูปแบบใหม่ โดยจะได้นำเสนอตามลำดับ ดังนี้

- 3.1 สรุปพัฒนาการของระบบการเงินไทย ช่วง 2510-2540
- 3.2 สาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540
- 3.3 สถานภาพของธนาคารพาณิชย์ไทยที่เปลี่ยนไป
- 3.4 การปรับตัวและการแข่งขันของธนาคารพาณิชย์ไทยภายหลังวิกฤตปี 2540
- 3.5 นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง

#### 3.1 สรุปพัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ไทย ช่วง 2510-2540

ภายหลังจากสถานการณ์ผันผวนของเศรษฐกิจโลก ในช่วงประมาณทศวรรษที่ 2510 และทศวรรษที่ 2520 เป็นสาเหตุให้ประเทศในกลุ่มที่กำลังพัฒนามากกว่า 50 ประเทศ ประสบปัญหาวิกฤตหนี้สินต่างประเทศ ดังนั้น ประเทศที่เกิดวิกฤตเหล่านี้จึงต้องหาหนทางในการแก้ไขปัญหาธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในช่วยเหลือและแก้ปัญหาลักษณะเช่นนี้ โดยวิธีการช่วยเหลือส่วนใหญ่จะเป็นการให้เงินกู้เพื่อเสริมสภาพคล่อง แต่มีข้อแม้ว่าประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือจะต้องทำการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยเนื้อหาสำคัญก็เป็นการดำเนินนโยบายเสรีนิยม (Liberalism) ซึ่งถ้าจะว่าไปก็เป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อเปิดทางให้การเชื่อมโยงโลกด้านตลาดการเงิน ประเทศที่กำลังพัฒนาจำนวนมากที่รีบร้อนใจเพื่อแลกกับการช่วยเหลือ จะต้องทำการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ อาทิเช่น แก้ไขกฎระเบียบ ลดข้อจำกัดในการเคลื่อนย้ายเงินตรา ลดการเปิดตลาดการค้าเงินตราระหว่างประเทศ ฯลฯ

ในกรณีประเทศไทยได้รับผลกระทบจากภาวะความผันผวนของเศรษฐกิจโลก เช่นเดียวกัน ทั้งในแง่ของเศรษฐกิจและการเมืองโดยที่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญในช่วงทศวรรษที่ 2510 ส่งผลให้เกิดการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2522 ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นยุคใหม่ของประชาธิปไตยอีกครั้ง ถึงแม้ว่าจะมีฝ่ายทหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับพหุสมครก็ตาม ส่วนทางด้านเศรษฐกิจนั้นในทศวรรษที่ 2520 ประเทศได้ดำเนินการปรับปรุงนโยบายและโครงสร้างเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมากขึ้น โดยที่การปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวก็เป็นผลมาจากการทำข้อตกลง เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินทั้งหมด 3 ครั้งด้วยกัน ครั้งแรก คือ ข้อตกลงในเดือนมิถุนายนปี 2524 ครั้งที่ 2 ในเดือนพฤศจิกายนปี 2525 สำหรับข้อตกลงรับความช่วยเหลือครั้งสุดท้ายนั้นครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่เดือนมิถุนายนปี 2528 ถึงเดือนธันวาคมปี 2529 นอกจากนี้ยังมีการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจอีก 2 งวด จากธนาคารโลกครั้งที่ 1 ในเดือนมีนาคม ปี 2525 และครั้งที่ 2 ในเดือนมีนาคมปี 2526 (พิสิฐ ลี้อาธรรม, 2543 : บทนำ)

ตัวอย่างของการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น มีการผ่อนคลายข้อจำกัดในทางการเงิน หมายถึง การพยายามลดข้อจำกัดของการควบคุมหรือแทรกแซงของทางการ เพื่อปล่อยเสรีให้กลไกตลาดทำงานได้อิสระมากขึ้นกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน และการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการผ่อนคลายข้อจำกัดทางการเงินมาเป็นลำดับ โดยการผ่อนคลายข้อจำกัดและการปฏิรูประบบการเงินที่สำคัญเกิดขึ้นในช่วงหลังวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 (2522-2523) ซึ่งเศรษฐกิจทั่วโลกและตลาดการเงินระหว่างประเทศมีความผันผวนเศรษฐกิจภายใน ขณะนั้นประสบปัญหาอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูงช่องว่างการลงทุนและการออมรวมทั้งภาระหนี้ต่างประเทศขยายตัวสูงขึ้นไปมาก ธนาคารจึงดำเนินการปรับปรุงระบบการเงินของประเทศให้มีความยืดหยุ่น สามารถรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภายนอก ด้วยการผลักดันให้ออกพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ซึ่งทำให้ทางการสามารถปรับเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินให้สูงขึ้น จากที่ยืนอยู่ในระดับร้อยละ 15 ต่อปี มาตั้งแต่ปี 2467 จัดตั้งตลาดซื้อคืนขึ้นในปี 2527 จากระบบที่ผูกค่าเงินบาทไว้กับเงินดอลลาร์ สรอ. มาเป็นระบบที่เทียบค่าเงินบาทกับกลุ่มสกุลเงินของประเทศคู่ค้าตามความสำคัญของการค้า และสถานการณ์เศรษฐกิจและการเงินของไทย (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2535 : 304-305)

อย่างไรก็ดีช่วงเวลาดังกล่าว ระบบการเงินไทยมีการปรับตัวสู่แนวทางเสรีอย่างจำกัดมาก อาจจะเป็นเพราะกลุ่มนายทุนการเงินการธนาคารในขณะนั้น มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบการเงินมากพอควร ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่จะกระทบต่อประโยชน์ของกลุ่มนายทุนการเงินการธนาคารจะต้องค่อยเป็นค่อยไป การเปลี่ยนของโครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทยโดยเฉพาะภาคการเงินด้วยแล้ว มามีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นจริงจังกี่ในช่วงทศวรรษที่ 30 ด้วยเหตุผลว่า

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535) ธนาคารแห่งประเทศไทยเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการวางแผนระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อปรับความสมดุลระหว่างการพัฒนาภาคการผลิตและภาคการเงิน เพื่อเตรียมความพร้อมของสถาบันการเงินและโครงสร้างระบบการเงิน ซึ่งนอกจากจะเป็นการสนองตอบต่อความต้องการภายในประเทศแล้ว ยังเป็นการรองรับการแข่งขันจากต่างประเทศโดยเฉพาะเมื่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้ตลาดการเงินมีความเชื่อมโยงติดต่อกันอย่างใกล้ชิด สถาบันการเงิน ตลาดเงินและตลาดทุนระหว่างประเทศเป็นระบบเดียวกันมากขึ้น ระบบการเงินทั้งโลกให้ความสำคัญต่อการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งกลุ่มประเทศต่าง ๆ มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจการเงินมากขึ้น เช่น การรวมยุโรปเป็นตลาดเดียวในปี 2535 การเจรจาข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหลายฝ่ายหรือแกตต์ (The General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) การรวมกลุ่มข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement –NAFTA เป็นต้น)

บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงนี้ จึงเน้นการพัฒนาระบบการเงินให้ทันสมัยมีประสิทธิภาพ และลดบทบาทของทางการในการแทรกแซงตลาดการเงินลง โดยมีเป้าหมายสร้างเงินออมเพื่อสนับสนุนการพัฒนา และการเจริญเติบโตของประเทศในอนาคตเพิ่มการแข่งขันของสถาบันการเงิน พัฒนาเครื่องมือและบริการของตลาดการเงินเพื่อสนองตอบต่อรูปแบบความต้องการบริการด้านต่าง ๆ มากขึ้น ตลอดจนเพื่อสนับสนุนประเทศไทยให้พัฒนาไปสู่การเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคในอนาคต ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวไว้ใน แผนการปรับปรุงระบบการเงิน 3 ปี ของธนาคาร (2533-2535) ซึ่งถือว่าเป็นการวางแผนระยะยาวของธนาคารเป็นครั้งแรก เพื่อเตรียมความพร้อมในการปรับตัวและการปรับปรุงระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติไปจากการกำหนดแผนงานประจำปีซึ่งมีมาเป็นเวลานานแล้ว โดยมีแผนงานหลักใน 4 ด้าน คือ แผนงานแรกแผนการผ่อนคลายข้อจำกัดต่าง ๆ ด้านอัตราดอกเบี้ย การบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงินรวมถึงการปริวรรตเงินตรา แผนงานที่สองแผนการพัฒนาการกำกับและตรวจสอบ

สถาบันการเงิน โดยเฉพาะวิธีการวิเคราะห์และตรวจสอบสถาบันการเงินการปรับปรุงเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามมาตรฐานสากล BIS (Bank for International Settlements) การพัฒนาพนักงานที่ทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบและระบบข้อมูล แผนงานที่สามการพัฒนาตราสารการเงิน เพื่อสร้างตราสารการเงินประเภทใหม่ และพัฒนาตลาดแรกและตลาดรองของตราสาร และแผนงานที่สี่ การปรับปรุงระบบการชำระเงินด้วยการพัฒนาระบบการหักบัญชีระหว่างระบบการชำระเงิน ด้วยการพัฒนาระบบการหักบัญชีระหว่างธนาคารและการจัดตั้งโรงพิมพ์ธนบัตรแห่งที่สองขึ้น

โดยในสมัยผู้ว่าการชวลิต ธนะชานันท์ ได้ประกาศยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำทุกประเภท ในวันที่ 16 มีนาคม 2533 ต่อมาเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2535 ในสมัยผู้ว่าการ วิจิตร สุพินิจ จึงได้ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ ทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากทุกประเภทที่ธนาคารพาณิชย์ลอยตัวอย่างสมบูรณ์ และสำหรับเพดานอัตราดอกเบี้ยตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์นั้น ธนาคารได้มีประกาศยกเลิกไปเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2535 กล่าวได้ว่าในกลางปี 2535 อัตราดอกเบี้ยทุกประเภทของสถาบันการเงินในประเทศ สามารถปรับตัวเคลื่อนไหวตามสภาพของอุปสงค์และอุปทานในระบบการเงินลอยตัวอย่างเสรีไปตามกลไกตลาด

ธนาคารแห่งประเทศไทยในสมัยผู้ว่าการชวลิต ธนะชานันท์ ได้เริ่มดำเนินการตามแผนนโยบายของแผนงาน 3 ปี โดยในวันที่ 21 พฤษภาคม 2533 ได้ประกาศรับพันธะข้อ 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และผ่อนคลายการปฏิวรรตเงินตราขั้นที่ 1 ในช่วงแรกของปี 2535 ธนาคารก็ได้ผ่อนคลายระเบียบปฏิบัติของการปฏิวรรตเงินตราส่วนที่เหลือ กล่าวได้ว่า การผ่อนคลายการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินในระยະที่ผ่านมา ทำให้การควบคุมของทางการในด้านนี้ลดน้อยมาก การปฏิวรรตเงินตราเป็นไปอย่างคล่องตัวมากขึ้น

ธนาคารได้กำหนดแผนงาน 3 ปี ฉบับที่ 2 ขึ้นในช่วงปี 2535-2538 ซึ่งแผนงานระยะปานกลางฉบับนี้จะสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 โดยเป้าหมายหลักของแผนงานฉบับที่ 2 ได้กำหนดรายละเอียดของแผนงานเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรกเป็นงานที่ต่อเนื่องจากที่ดำเนินงานไปแล้วในแผนงานแรก ในเรื่องการปรับปรุงระบบการชำระเงิน แผนการผ่อนคลายข้อจำกัดในส่วนของการปรับปรุงยุทธวิธีดำเนินนโยบายการเงิน และแผนพัฒนาตราสารการเงิน สำหรับแผนในส่วนที่สอง เป็นแผนงานใหม่เพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะข้างหน้า คือ แผนพัฒนาการระดมออมและแผนพัฒนาไทย

ให้ศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค มุ่งลดบทบาทและการแทรกแซงของธนาคารกลางในระบบการเงิน ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันการเงินไทยเตรียมพร้อมรับการแข่งขันเมื่อประเทศต่าง ๆ มีการเปิดเสรีทางการเงินมากขึ้น และเพื่อเตรียมโครงสร้างระบบการเงินให้พร้อมรับกับการพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค

เจริญ เจษฎาวัลย์ (2536) การผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค คือคณะทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ยุคที่มีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยชื่อ นายวิจิตร สุขพนิจ เป็นผู้นำ ซึ่งควรได้รับการบันทึกไว้ในประวัติศาสตร์การเงินของประเทศไทย ว่าได้พัฒนาระบบการเงินไปสู่การจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจไทย หรือ (Bangkok International Banking Facilities) BIBFs โดยมีเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวกับกิจการวิเทศธนกิจดังลำดับต่อไปนี้

- วันที่ 8 กันยายน พ.ศ.2535 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการในการจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจไทย
- วันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2535 กระทรวงการคลัง โดย ฯพณฯ รัฐมนตรี นายพันต์ สีมะเสถียร ได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การประกอบกิจการวิเทศธนกิจของธนาคารพาณิชย์
- วันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2535 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการประกอบกิจการวิเทศธนกิจของธนาคารพาณิชย์ฉบับหนึ่ง
- วันที่ 22 กันยายน พ.ศ.2535 กรมสรรพากรได้ออกพระราชกฤษฎีกา 2 ฉบับ เพื่อยกเว้นและลดอัตราภาษีอากรที่จัดเก็บจากกิจการวิเทศธนกิจ
- วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ.2535 นายวิจิตร สุขพนิจ ในฐานะประธานคณะกรรมการร่วมได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ การยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการวิเทศธนกิจ
- วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2536 กระทรวงการคลังออกประกาศให้สาขาของธนาคารต่างประเทศ ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์
- วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ.2536 ธนาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศ หลักเกณฑ์ ให้ธนาคารพาณิชย์ ปฏิบัติ 4 ฉบับ

- วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2536 ประเทศไทยเปิดประตูการเงินให้เป็นศูนย์กลางการเงินในภูมิภาค มอบใบอนุญาตการประกอบธุรกิจวิเทศธนกิจ โดยมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย เป็นประธานในพิธี

หลังจากระบบการเงินของไทยได้เดินทางมาถึงจุดนี้ กล่าวได้ว่าระบบการเงินไทยได้ขึ้นตรงต่อระบบการเงินโลกอย่างสมบูรณ์แล้ว ภาคการเงินไทยได้ก้าวสู่ระบบการเงินเสรี (Financial Liberalism) และได้สร้างสถาบันกฎเกณฑ์กฎหมายในการกำหนดการนำพาเศรษฐกิจไทย ภายใต้กติกาเสรีนิยมทางการเงินในสภาวะการณ์ของโลกาภิวัตน์ ผลจากการปฏิรูปภาคการเงินของไทยดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมากจากการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศ และจากการผ่อนคลายมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริวรรตเงินตราที่ดี การจัดตั้งวิเทศธนกิจที่ดี รวมทั้งนโยบายการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินเหรียญสหรัฐฯ ที่ค่อนข้างคงที่ที่ลดความเสี่ยงของผู้ที่เกี่ยวข้องกับค่าเงินบาทจนเกือบหมดสิ้น ส่งผลให้มีเงินทุนไหลเข้ามาจากต่างประเทศอย่างไม่หยุดยั้ง ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2533-2539 การที่เงินทุนไหลเข้ามาในอัตราที่สูง มีการลงทุนโดยตรง (Foreign Direct Investment) โดยนักลงทุนจากต่างประเทศแต่เพียงส่วนน้อย แม้กระทั่งลงทุนในหุ้นของธุรกิจก็เป็นส่วนน้อย แต่กลับเป็นการให้สินเชื่อดีระยะสั้นแทบทั้งหมด (ศปร., 2541:47-51; สมภพ มานะรังสรรค์, 2546:153)

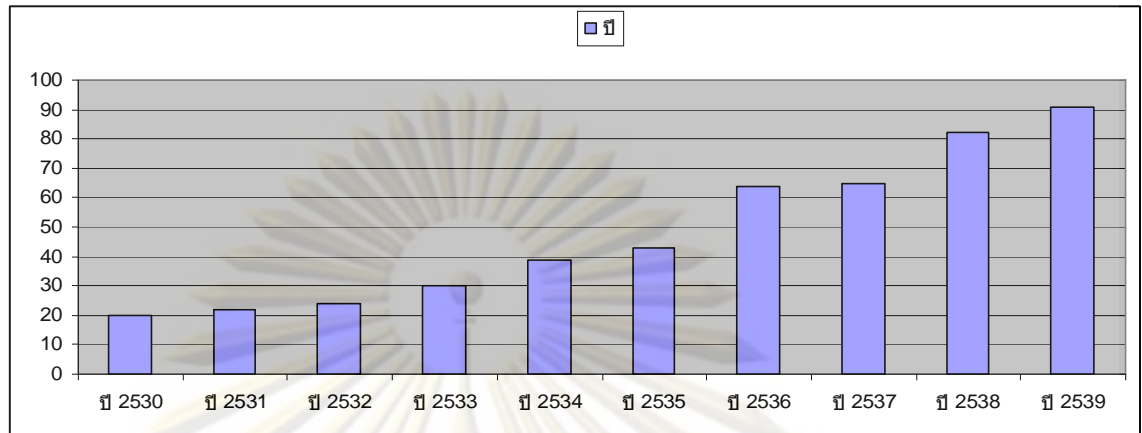
#### ตาราง 1 การไหลเข้าของเงินทุนภาคเอกชนของไทย (ร้อยละของ GDP)

ปี	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539
เงินทุนภาคเอกชน	13.3	10.7	8.7	8.4	8.6	12.7	9.3
ไหลเข้าสุทธิ							
ลงทุนทางตรง FDI	2.6	1.5	1.4	1.1	0.7	0.7	0.9
ลงทุนทางอ้อม PI	-	-	0.5	3.2	0.9	1.9	0.6
อื่น ๆ	-	9.2	6.8	4.1	7.0	10.0	7.7

ที่มา : World Economic Outlook, December 1997; ธนาคารแห่งประเทศไทย



ภาพ 3 หนี้ต่างประเทศภาคเอกชนไทย (พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2 หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนไทย (พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

ปี	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539
หนี้ต่างประเทศ	28.1	37.7	41.8	52.7	65.6	83.1	90.8
หนี้ระยะสั้น	8.3	12.5	14.7	22.6	29.2	41.1	37.6
หนี้ระยะยาว	19.8	25.3	27.1	30.1	36.4	42.0	53.2

ที่มา : Global Development Finance, 2000

สมภพ มานะรังสรรค์ (2546) การเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของเงินกู้จากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการเปิดใช้วิเทศธนกิจ BIBF ในปี 2536 ส่วนสำคัญของการที่มีการกู้เงินจากต่างประเทศมาก นอกจากความสะดวกของการเปิดเสรีภาคการเงินและการที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างมากแล้ว ส่วนสำคัญที่เป็นผลจากภายนอก คือ ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นค่าเงินเยนของประเทศญี่ปุ่นแข็งค่าขึ้นมาก เมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์สหรัฐฯ การที่ค่าเงินเยนแข็งค่าขึ้นมาก ในขณะที่เศรษฐกิจภายในประเทศกำลังตกต่ำจากการแตกตัวของฟองสบู่ (Bubble Burst) ช่องทางการขยายการลงทุนจึงลดทอนลง เป็นเหตุให้เกิดการหาประโยชน์จากค่าเงินเยนแข็งโดยการปล่อยกู้เป็นหลัก เป็นปัจจัยเร่งการขยายตัวของเงินกู้ต่างประเทศของไทย

อย่างไรก็ตาม การที่เงินทุนจากต่างประเทศจำนวนมากได้ไหลเข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจไทยในเวลาต่อมา มีการศึกษาและสรุปและว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเติบโตทางเศรษฐกิจไทยอย่างร้อนแรง และนำไปสู่สภาวะเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ อันเป็นสาเหตุของวิกฤติเศรษฐกิจปี

2540 จนเป็นประเด็นทางการเมืองกล่าวโทษผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการเงิน การเปิดให้ดำเนินการกิจการวิเทศธนกิจ ว่าอยู่ในช่วงของรัฐบาลใดตั้งแต่รัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน รับหลักการ BIFs รัฐบาลชวน 1 เปิด BIFs อีก 40 กว่าแห่ง ต่อมารัฐบาลบรรหาร และรัฐบาลชวลิต มีการเปิด BIFs เพิ่มคล้าย ๆ เป็นการเจียความผิด โยนความผิดให้ผู้อื่น เหมือนกับการเปิดกิจการวิเทศธนกิจเป็นเรื่องไม่ดี เป็นเรื่องเสียหายทั้ง ๆ ที่ตอนเรียกร้องให้จัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจก็ได้อธิบายถึงข้อดีไว้อย่างละเอียด คำถามก็คือทำไมกิจการวิเทศธนกิจกลายเป็นของไม่ดีไปได้ อย่างไรก็ตาม มีหลาย ๆ ประเทศที่เดินตามแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน ถึงแม้จะมีการชะลอตัวและปรับฐานทางเศรษฐกิจบ้าง แต่ก็ไม่ได้นำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจที่รุนแรง ผู้วิจัยค้นพบว่าสิ่งที่พึงพิจารณา คือ การเปิดดำเนินการวิเทศธนกิจ BIFs หาใช่สาเหตุที่ทำให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 แต่เพียงอย่างเดียว แต่ประกอบด้วยเหตุปัจจัยนานัปการที่เกี่ยวข้อง

ตัวอย่างในการศึกษาสาเหตุของวิกฤติเศรษฐกิจไทยในปี 2540 นั้น มีอยู่จำนวนมากแต่ข้อสรุปส่วนใหญ่ของการศึกษานั้น ชี้ไปทางเดียวกันว่าความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายการเงินของไทย โดยเฉพาะความผิดพลาดของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นสาเหตุสำคัญเกือบทั้งสิ้น ณ ที่นี้จะขอเสนอตัวอย่างการศึกษาค้นคว้าสาเหตุของวิกฤติเศรษฐกิจไทย 2540 พอสังเขป โดยจะจำแนกแนวทางการศึกษาออกเป็นสองกลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มแรก นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักหรือนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ที่จะเน้นในเรื่องของเศรษฐกิจในการวิเคราะห์เป็นสำคัญ และกลุ่มที่สองนักเศรษฐศาสตร์กระแสรอง ที่นำปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจเข้ามาวิเคราะห์ เช่น ปัจจัยการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การจำแนกกลุ่มการศึกษาดังกล่าวนี้มีได้ใช้เกณฑ์ในการแบ่งของนักวิชาการเคร่งครัดมากนัก หากแต่เพียงให้ทราบแนวคิดหลักเท่านั้น

กลุ่มแรก การศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (ศปร.,2541; อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546;ศุภวุฒิ สายเชื้อ และถนอมศรี พงอรุณรุ่ง, 2543;Yos Vajagupta and Pakorn Vichyanond, 1998; Kitti Limskul, 2000b; Pakorn Vichyanond, 2001) ได้ศึกษาถึงสาเหตุของวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 และสรุปความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายการเงินของ ธปท.ออกเป็นสองช่วงด้วยกัน คือ ช่วงแรก เริ่มต้นจากการเปิดเสรีทางการเงินในปี 2533 และ 2535 เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เงินทุนจากต่างประเทศจำนวนมากไหลเข้ามาในประเทศไทย ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยเติบโตสูงและร้อนแรง เกิดการขยายตัวของการลงทุนอย่างมาก โดยที่มีการลงทุนเกินความพอเพียง ลงทุนอย่างไม่ก่อประโยชน์ในทางเศรษฐศาสตร์จำนวนมาก เช่น ในภาคอสังหาริมทรัพย์และในตลาดหุ้นเพื่อการเก็งกำไร (Speculation) จนนำไปสู่เศรษฐกิจฟองสบู่ (Bubble Economy) ช้ำร้ายไปกว่านั้น ธปท.ไม่มีมาตรการที่เข้มข้นเพียงพอใน

การลดความร้อนแรงของเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นโยบายกีดกันการนำเงินกู้ระยะสั้น นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนนโยบายการเงินที่เข้มงวด ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า ธปท.จะพยายามใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง คุมซับปริมาณเงินออกจากระบบเศรษฐกิจเพื่อลดความร้อนแรงก็ตาม แต่การที่ ธปท.ปล่อยให้เงินทุนต่างประเทศไหลเข้าออกอย่างเสรีแล้ว แต่กลับใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเกือบจะคงที่นั้น นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงดังกล่าวย่อมไม่ได้ผล เพราะผู้ลงทุนจะหันไปใช้เงินทุนจากต่างประเทศแทนและจะมีเงินจากต่างประเทศเข้ามาหาประโยชน์จากดอกเบี้ยที่สูงในประเทศไทยอีกด้วย โดยไม่มีความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน

สมควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า ความไม่สามารถใช้นโยบายการเงินเพื่อควบคุมความร้อนแรงของเศรษฐกิจจากปริมาณเงินในระบบนั้น สืบเนื่องมาจากเมื่อมีเงินทุนไหลเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก จนสร้างความร้อนแรงให้แก่ระบบเศรษฐกิจ เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการดึงเงินออกจากระบบเศรษฐกิจเพื่อลดความร้อนแรงจากการไหลเข้าของเงินทุน โดยการออกพันธบัตรมาขาย ผลกระทบที่ตามมา คือ อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศจะสูงขึ้นเป็นสาเหตุให้ผู้ลงทุนหันไปใช้เงินทุนจากต่างประเทศ และจะมีเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาหาประโยชน์จากดอกเบี้ยที่สูงในประเทศไทยอีกด้วย การกู้เงินจากต่างประเทศที่สูงขึ้น การควบคุมปริมาณเงิน (Sterilize) ของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงล้มเหลว หนทางเดียวที่จะแก้ได้ คือ ต้องพยายามไม่ให้อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ในระบบการเงินเสรี (Paul Krugman, 1999:86)

ช่วงที่สอง เป็นช่วงที่ครึ่งหลังของปี 2539 ด้วยเหตุที่ว่าความอ่อนแอของเศรษฐกิจไทยปรากฏขึ้น เมื่อการส่งออกของไทยที่ขยายตัวสูงอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา ต้องประสบกับอัตราติดลบอย่างฉับพลัน ทำให้ความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทยเริ่มลดลง หลังจากนั้นปัญหาต่าง ๆ ของเศรษฐกิจไทยที่ถูกปกปิดด้วยอัตราการขยายตัวที่สูงก็เริ่มปรากฏขึ้นพร้อม ๆ กัน ทั้งในด้านสถาบันการเงิน ด้านอัตราแลกเปลี่ยน ภาคการผลิตต่าง ๆ โดยที่แนวทางแก้ปัญหาของ ธปท.กลับยิ่งทำให้ปัญหารุนแรงยิ่งขึ้น

มีข้อสังเกตอยู่ว่า เพราะเหตุใดที่ทำให้ประเทศไทยขาดดุลการค้าอย่างฉับพลัน สักส่วน การส่งออกที่เคยเติบโตร้อยละ 22 ในปี 2537 และร้อยละ 24.7 ในปี 2538 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 0.1 ในปี 2539 ในขณะที่การนำเข้ายังมากอยู่ (กาวาจิต สิงห์, 2543: 92) ผู้วิจัยได้

ทำการศึกษา ค้นคว้า สัมภาษณ์ผู้ที่เชี่ยวชาญพอจะประมวลองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยขาดดุลการค้าได้ 5 องค์ประกอบ

ประการแรก ในกลางปี 2538 ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐเมื่อเทียบกับเงินเยน เริ่มแข็งค่าขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทำให้ค่าเงินบาทแข็งค่าขึ้นตามไปด้วยเมื่อเทียบกับเงินเยน ทั้งนี้ เพราะอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทนั้นผูกกับตะกร้าเงินที่มีน้ำหนักเงินดอลลาร์สหรัฐมากที่สุด คือ ประมาณร้อยละ 80 ของตะกร้าเงิน การที่เงินบาทแข็งค่าขึ้นดังกล่าวทำให้ความสามารถในการแข่งขันด้านราคาของสินค้ากับตลาดโลกลดลง ผลก็คือการลดลงของการส่งออกจากประมาณร้อยละ 20 ในปี 2538 เหลือร้อยละ 0 ในปี 2539 ทำให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงขึ้นประมาณร้อยละ 8 ของ GDP

ประการที่สอง จากการลดค่าเงินหยวนของจีน จาก 5.8 หยวนต่อดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2536 เป็น 8.45 หยวนต่อดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2537 (สมภพ มานะรังสรรค์, 2547: 31) หมายถึง ประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ผูกค่าเงินไว้กับเงินดอลลาร์สหรัฐ จะมีอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงแข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับเงินหยวน ส่งผลให้สินค้าที่ส่งออกจากจีนมีความได้เปรียบประเทศอื่น ๆ จากค่าเงินอ่อน ยังไม่รวมถึงค่าแรงการผลิตที่โดยปกติก็ต่ำมาก ดังนั้น สินค้าจากจีนจึงได้แย่งส่วนแบ่งทางตลาดไปจากประเทศอื่น รวมถึงประเทศไทยด้วย ขณะเดียวกันก็มีการย้ายฐานการผลิตเข้าสู่ประเทศจีนเพิ่มขึ้น เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนที่อ่อนค่าของเงินหยวน ทำให้เป็นแรงจูงใจจากนักลงทุนต่างประเทศจากการที่อำนาจซื้อของตนเพิ่มขึ้น

ประการที่สาม นอกจากนั้นการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจของจีน อาทิเช่น

1. การยกเลิกระบบจำกัดส่วนของการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ
2. การแก้ไขอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของสินค้าที่ส่งออกจากบริษัทภายในของจีนเหลือร้อยละ 0
3. นโยบายเปิดประตูสำหรับการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (FDI)

โดยจัดให้มีภาษีที่จูงใจพิเศษสำหรับการลงทุนจากต่างประเทศ ในด้านเทคโนโลยี โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม และการลดภาษีรายได้สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษทางด้านเขตมณฑลชายฝั่ง เพื่อเพิ่มความสามารถทางการแข่งขันและขยายการส่งออกสินค้า ผลที่เกิดขึ้นคือ ตั้งแต่ปี 2533-2540 จีนส่งออกสินค้าไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.5 ต่อปี และสำหรับช่วงปี 2538-2540 ที่มีการลดลงของการเติบโตด้านการค้าระหว่างประเทศ แต่ปรากฏว่าจีน

สามารถส่งออกไปสู่อเมริกาเพิ่มขึ้นร้อยละ 8 ขณะที่ญี่ปุ่นส่งออกลดลงร้อยละ 2.4 ทางด้านการส่งออกสิ่งทอจีนได้แย่งส่วนแบ่งทางการตลาดจาก 5 ประเทศ ที่เกิดวิกฤติเอเชีย คือ อินโดนีเซีย เกาหลี ฟิลิปปินส์ มาเลเซียและไทย เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 37 ในปี 2533 เป็นร้อยละ 60 ในปี 2539 และในด้านอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ จีนได้ส่วนแบ่งจากการส่งออกเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 12 เป็นร้อยละ 18 ในเวลาเดียวกัน (Shalendra D.Sharma, 2003:16)

ประการที่สี่ จากที่เศรษฐกิจไทยได้ขยายตัวอย่างร้อนแรงแบบฟองสบู่ ความต้องการแรงงานได้ขยายตัวตามไปด้วย ทำให้แรงงานจากภาคเกษตรได้เคลื่อนย้ายไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ส่งผลให้ค่าแรงได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วยทั้งในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น ต้นทุนจากการผลิตสินค้าย่อมจะสูงขึ้นด้วย

ประการสุดท้าย การค้าระหว่างประเทศในส่วนของความต้องการสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ของโลก มีอัตราการเติบโตที่ลดลง ในปี 2539 ประกอบกับการเผชิญการกีดกันสินค้าเกษตรจากสหรัฐฯ และยุโรป (กาวาจิต สิงห์, 2543: 92)

จะสังเกตได้ว่าในสถานะที่เป็นโลกาภิวัตน์ และเศรษฐกิจไทยเปิดกว้างมากต่อภายนอกซึ่งพิจารณาได้จากสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศ ที่มีขนาดใหญ่กว่าขนาดเศรษฐกิจไทย (GDP) ในขณะที่สัดส่วนการค้าระหว่างประเทศเฉลี่ย ของเศรษฐกิจโลกคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 25 (ปี 2546) ดังนั้น เมื่อเศรษฐกิจไทยเปิดกว้างเช่นนี้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การดำเนินเศรษฐกิจของไทยจะต้องให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกมากขึ้น จะกำหนดเป้าหมายของการเติบโต ทางเศรษฐกิจโดยละเลยปัจจัยภายนอกประเทศคงจะไม่ได้ โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศจีนที่จะมีบทบาทและอิทธิพล ในการกำหนดทิศทางการเศรษฐกิจโลกนับแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สิ่งที่ไม่อาจเพิกเฉยต่อการพิจารณา คือ อะไรเป็นสาเหตุความผิดพลาดทางนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ถ้ากล่าวโดยทั่วไปการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของ ธปท. อาจจะมีหลายสาเหตุ อาทิเช่น การมองข้ามประสบการณ์ของวิกฤติการเงินของประเทศต่าง ๆ ในอดีต หรือความไม่เท่าทันระบบโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ความผิดพลาดในลักษณะเหล่านี้ประชาชนไทยอาจจะทำใจยอมรับได้บ้าง แต่ความผิดพลาดอันเนื่องมาจากการขัดแย้งกันเองในองค์กร อิจฉาริชยากันแล้วไม่ช่วยเหลือกันทำงานอย่างเต็มความสามารถในยาม

ที่ประเทศกำลังตกอยู่ในอันตราย คำนึงถึงความรู้สึกส่วนตัวสำคัญว่าความเป็นไปของ ประเทศชาติ เป็นสิ่งที่ยากจะให้สังคมทำใจยอมรับ ดังที่ ศปร.ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

“ความรักและความสามัคคีระหว่างพนักงานองค์กรใด ๆ มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อผลงานขององค์กรนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างผู้บริหารระดับสูงด้วยแล้ว จำเป็นอย่างยิ่ง ต้องมีความรัก ความสามัคคี ไม่มีการระแวง การแก่งแย่งตำแหน่งระหว่างผู้บริหารด้วยกันเอง ในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทย ธปท.มีภาวการณ์อย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ในประวัติศาสตร์ที่ยาวนานของธนาคาร นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ อดีตผู้ว่าการ ธปท.เป็นผู้มองการณ์ ไกลต้องการจะสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพสูงให้กับธนาคารในอนาคต จึงได้จัดส่งนักศึกษาที่มี มั่นสมอดีเยี่ยม ไปศึกษาตามสถานศึกษามีชื่อเสียงในประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรป อเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และนิวซีแลนด์ โดยหวังว่าบุคคลเหล่านี้เมื่อกลับมาจะได้เป็นกำลังสำคัญ และ นำธปท.ให้มีผลงานเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของผู้คน ทั้งในและต่างประเทศ บุคคลเหล่านี้ระหว่างที่ เป็นพนักงานระดับต้นและระดับกลางของธนาคาร ได้ช่วยงานของธนาคารมากทุกคนรักและให้ ความร่วมมือช่วยเหลือกันเป็นอย่างดี แต่ภายหลังเมื่อบุคคลเหล่านี้ก้าวขึ้นใกล้จะถึงจุดสุดยอดใน ธนาคาร เป็นที่น่าเสียใจอย่างยิ่งว่า ความรักและความสามัคคีได้จางหายไป ความริษยาความ เกลียดชังระหว่างกันได้เข้ามาแทนที่ ดังปรากฏเป็นข่าวบ่อย ๆ ในหน้าหนังสือพิมพ์” (ศปร, 2541: 236)

กลุ่มที่สอง การศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์ของกระแสรอง (Haggard, 2000; Lauridsen, 1998; Macintyre, 2000; Bello, 1998, 2000; รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2543, 2545; วิเชียร ตันศิริคงคล, 2546) ได้อธิบายถึงสาเหตุของการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 ว่า นอกเหนือจากที่นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักได้สรุปแล้ว นักเศรษฐศาสตร์กระแสรองจะให้ความสำคัญเพิ่มเติมในตัวแปรที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ (Non Economic Factor) อาทิเช่น การขาด แคลนโครงสร้างทางสถาบัน โครงสร้างทางกฎหมายและชี้ให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบาย ทางเศรษฐกิจว่า มีลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างรัฐและเอกชน มีกลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มทุนธนาคาร กลุ่มทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ มีบทบาทในการผลักดัน นโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มตนเอง มีลักษณะของทุนนิยมพวกพ้อง (Crony capitalism) สภาวะดังกล่าวทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของไทยอ่อนแอ จนไม่สามารถรับมือกับระบบทุนนิยมโลก ที่มีพลวัตสูง เป็นสาเหตุให้เกิดวิกฤติ

### 3.2 สาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540

วิกฤตเศรษฐกิจไทยเมื่อปี 2540 เป็นวิกฤตการณ์ครั้งร้ายแรงที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศไทย เมื่อก้าวถึงสาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้มีผู้อธิบายถึงสาเหตุที่แตกต่างกัน โดยอาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกมองจากปัจจัยภายใน (Internal factor) กลุ่มที่สองมองจากปัจจัยภายนอก (External factor)

คำอธิบายปัจจัยภายใน กลุ่มที่เชื่อดันเหตุวิกฤตครั้งนี้เกิดจากปัจจัยภายในชี้ให้เห็นว่าวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้แตกต่างจากวิกฤตเศรษฐกิจครั้งก่อน ๆ คราวนี้เราเป็นผู้สร้างปัญหาให้แก่ตัวเราเอง คือ การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วระยะสองสามปีก่อนที่จะเกิดปัญหา กล่าวคือ ขณะนั้นมีหนี้สินของภาคเอกชนจำนวนมากกว่าหนี้สินของภาครัฐบาลมาก และหนี้สินของภาคธุรกิจเอกชนได้พังทลายลงเมื่อเกิดปัญหาความเชื่อมั่นของเจ้าหนี้ บริษัทธุรกิจเอกชนที่มีหนี้สินมากนี้ส่วนใหญ่เป็นบริษัทครอบครัวและไม่มีการควบคุมจากภายนอก

นอกจากนี้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศยังรุนแรงขึ้น เพราะผู้กำหนดและบริหารนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศมองเห็นปัญหาแล้ว แต่ขาดความเด็ดขาดในการกำหนดมาตรการที่จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกิดขึ้น และเมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้วก็ยังขาดความกล้าหาญที่จะใช้มาตรการที่อาจไม่เป็นที่ยอมรับในการแก้ปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ มีนักวิชาการวิเคราะห์ว่าผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจที่สร้างปัญหาดังกล่าวคือเทคโนโลยีของธนาคารแห่งประเทศไทย

คำอธิบายวิกฤตเศรษฐกิจ ว่าเกิดจากปัจจัยภายในไปสอดคล้องกับความคิดเห็นและการวิเคราะห์ของผู้นำทางนโยบายสหรัฐ ซึ่งเชื่อว่าวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นเกิดจากบริษัทของชาวเอเชีย เป็นวิกฤตเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับเรื่องการเมืองคือ ระบบทุนนิยมพวกพ้อง (Crony Capitalism) ผู้นำทางนโยบายสหรัฐ ที่เชื่อเช่นนี้ได้แก่ นายอลัน กรีนสแปน ผู้ว่าการธนาคารกลางสหรัฐ ดร.ลอเรนซ์ ซัมเมอร์ รัฐมนตรีช่วยกระทรวงการคลัง

#### คำอธิบายปัจจัยภายนอก

นักวิชาการกลุ่มนี้เชื่อว่า ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจไทยเป็นวิกฤตการณ์ที่สะสมมานาน เป็นความผิดพลาดทางความคิดในการพัฒนาของผู้กำหนดและบริหารนโยบายของเศรษฐกิจไทยยุคสมัยที่เน้นนโยบายเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกตั้งแต่ปี 2528 และการเปิดเสรีทางการเงินตั้งแต่ปี 2535 นอกจากนี้ยังเชื่อว่าวิกฤตที่เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการ

สะสมทุนในระบบทุนนิยมโลก เป็นเกมของประเทศมหาอำนาจที่จะชี้ให้เห็นว่า ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายยังพัฒนาเศรษฐกิจของตนไม่เป็นระบบทุนนิยมเต็มขั้น ต้องทำลายสิ่งกีดขวางที่เป็นอุปสรรคต่อระบบเศรษฐกิจการค้าเสรี และต้องการการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาขนาดใหญ่ นอกจากนี้ ยังได้มีการสำรวจมุมมองของภาครัฐและนักวิชาการไทย ที่ได้ศึกษาวิเคราะห์วิกฤตทางเศรษฐกิจครั้งนี้เป็นเชิงเปรียบเทียบกันด้วย ดังนี้

### มุมมองของภาครัฐ

ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ หรือ ศปร. ศึกษาหาข้อเท็จจริง จากการศึกษาของ ศปร. 2547 : 4 – 5 ได้ชี้ชัดไปว่า ผลอันเกิดจากปัจจัยภายนอก มาจากการเปิดตลาดการเงินเสรีในปี 2533 ได้นำมาสู่การเปิดกิจการวิเทศธนกิจในระยะต่อมานั้น พบว่าระบบการเงินของประเทศยังไม่มีความพร้อมแต่อย่างใด ทำให้เกิดการโจมตีค่าเงินของกองทุนบริหารความเสี่ยง (Hedge Funds) จากต่างประเทศ แต่โครงสร้างเศรษฐกิจที่เปราะบาง คล้ายฟองสบู่ได้ชักนำให้เงินทุนระยะสั้นไหลเข้ามาในระบบเศรษฐกิจจำนวนมาก ทั้งในรูปของเงินกู้แก่ภาคเศรษฐกิจที่เป็นจริง (Real Sector) และภาคเศรษฐกิจการเงิน (Financial Sector) รวมทั้งการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ เมื่อเงินทุนเหล่านี้ถูกถดถอยออกไปอย่างฉับพลัน จึงเป็นการซ้ำเติมเศรษฐกิจที่มีปัญหาอยู่แล้วให้แย่ลงอีก นอกจากนี้การล้มลงของสถาบันการเงินจำนวนมากและการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูสถาบันการเงิน ซึ่งเข้าไปปรับภาระหนี้แทนสถาบันการเงินเหล่านั้นก็ทำให้ปัญหาหนี้สินของสถาบันการเงินต้องตกเป็นภาระของรัฐบาลและประชาชนผู้เสียภาษีไป และผลจากปัจจัยภายใน นอกจากมาจากความอ่อนแอและเปราะบางของเศรษฐกิจภายในที่เป็นผลจากเศรษฐกิจฟองสบู่แล้ว การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนที่ไม่มีความยืดหยุ่นเพียงพอเป็นทั้งจุดอ่อนและตัวเร่งให้เกิดผลกระทบรุนแรงขึ้น แต่หากรัฐบาลได้บริหารระบบเศรษฐกิจอย่างระมัดระวังและไม่เปิดเสรีทางการเงินมากเกินไป วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจก็คงจะไม่รุนแรงถึงเพียงนี้ ส่วนปัจจัยภายนอกเกิดจากการซ้ำเติมจากแนวทางการปฏิบัติของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่เคร่งครัดเกินไป ทำให้วิกฤตเศรษฐกิจกลายเป็นปัญหาเรื้อรังยาวนานกว่าที่ควรจะเป็น

สำหรับความรับผิดชอบของหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงนั้นศปร. พบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วของตลาดการเงิน และการทุนของโลกแต่อย่างใด โดยเฉพาะธนาคารแห่งประเทศไทย ศปร. มีความเห็นเป็น 4 ประการ ดังนี้



**ประการแรก** การตัดสินใจเลือกเปิดตลาดเงินตลาดทุนเสรีของธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2533 นับเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาดเนื่องจากโครงสร้างตลาดการเงินตลาดทุนภายในประเทศยังขาดความพร้อมที่จะรองรับและตรวจสอบเม็ดเงินที่ไหลเข้าออกโดยผ่านกิจการวิเทศธนกิจได้ แม้จะเป็นความต้องการทางการเมือง แต่อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยก็สามารถตรวจทานและกำกับได้

**ประการที่สอง** เมื่อเปิดตลาดเงินทุนแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบช่วงเป็นเวลากว่า 6 ปี ซึ่งอัตราแลกเปลี่ยนแบบนี้จะขาดความยืดหยุ่นอยู่มากไม่เหมาะสำหรับภาวะที่ประเทศได้เปิดเสรีทางการเงินเช่นนี้ การดำเนินการแก้ไขให้เกิดความเหมาะสมก็ล่วงเลยเวลามากจนเกิดวิกฤติการเงินขึ้นแล้ว

**ประการที่สาม** การเลือกดำเนินนโยบายการคลังของประเทศในช่วงเวลานั้นเป็นไปอย่างไม่ต้องสงสัยเหมือนกัน เพราะรัฐบาลยังคงใช้นโยบายแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างต่อเนื่อง การดำเนินนโยบายการคลังที่เหมาะสมในช่วงนั้นควรเป็นนโยบายแบบเกินดุลมากกว่า เพื่อชะลอความร้อนแรงของเศรษฐกิจประเทศ

**ประการที่สี่** ระบบควบคุมการไหลเข้าออกของเงินทุนจากต่างประเทศ เป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ไม่ได้มีมาตรการใดเพื่อการควบคุมและตรวจสอบการใช้เงินทุนเหล่านั้นให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเกิดผลดีต่อภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงของประเทศ

ดังนั้น มุมมองของภาครัฐ ผลอันเกิดจากปัจจัยภายนอกมาจากการเปิดตลาดการเงินเสรีในปี 2533 ได้นำมาสู่การเปิดประเทศอย่างเต็มที่ ในขณะที่ระบบการเงินของประเทศยังไม่มีความพร้อมแต่อย่างใด ทำให้เกิดการโจมตีค่าเงินของกองทุนจากต่างประเทศเพื่อสร้างกำไรจากระบบอัตราแลกเปลี่ยน จนได้สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ส่วนปัจจัยภายในมาจากความอ่อนแอของโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาค และความไม่พร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจุดซ้ำเติมทำให้เกิดวิกฤติทางการเงินของไทย ยิ่งมีความรุนแรงมากขึ้น

### **มุมมองของนักวิชาการไทย**

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์ (Pasuk & Baker, 2000) วิเคราะห์ว่า การเกิดเสรีการเงินทำให้ไทยถูกหลอมรวมเข้ากับระบบโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเร็วมาก ทุกสถาบันต้องปรับตัวแต่ไทยเปิดเสรีทางการเงินผิดจังหวะ เพราะตอนนั้นประเทศยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นอยู่ในช่วงที่เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย และมีสภาพคล่องล้นเกินในประเทศอย่างมาก เงินทุนจำนวนมหาศาลจึงไหลเข้ามายังประเทศไทยและประเทศในกลุ่มอาเซียน จนทำให้เกิดวิกฤต

การเงินในปี พ.ศ. 2540 เพราะเงินไม่มีที่ไป จึงเกิดการลงทุนเกินตัว นำไปเก็งกำไร จากนั้นเงินก็ไหลออก ค่าเงินบาทลดลง กิจกรรมที่เป็นหนี้ต่างประเทศต้องชำระหนี้เพิ่มขึ้น

การปรับตัวทางด้านนโยบายต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปมีขีดจำกัด เพราะรัฐให้การคุ้มครองระบบการเงินและภาคธุรกิจบางประเภท เช่น การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินบาทไว้ในอัตราคงที่ รวมทั้งนโยบายของรัฐเป็นไปในลักษณะให้การคุ้มครองระบบธนาคารพาณิชย์ไทยเป็นพิเศษ เช่น คิดว่าธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินล้มไม่ได้ และการให้หลักประกันเงินฝากเต็มวงเงินโดยไม่ได้จำแนกว่าเป็นเงินมาจากประชาชน หรือจากความล้มเหลวจากผู้บริหารสถาบันการเงินเอง แล้วผลลัทธิทำให้ประชาชนผู้เสียภาษีทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่ เรียกว่า Moral Hazard ขึ้นโดยทั่วไป

นอกจากนี้รัฐบาลโดยฝ่ายการเมืองไม่ได้ให้ความสำคัญในการจัดการเชิงกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจระดับสูง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วของกระแสเศรษฐกิจการเมืองของโลกในปัจจุบัน จนปัญหาลุลูกามากแล้ว ฝ่ายการเมืองถึงจะเข้ามาตรวจสอบแก้ไข ซึ่งก็ล่าช้าเกินไป

สำหรับการเปิดเสรีทางการเงินในปี 2533 ฝ่ายการเมืองมองผลประโยชน์จากภายนอกมากเกินไป ในขณะที่โครงสร้างภายในไม่ได้มีการปรับตัวตามไปแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบทางการเงิน การทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และโครงสร้างระบบราชการยังคงเป็นแบบเดิม ๆ

อัมมาร สยามวาลา (2542) อธิบายว่า หลังการเปิดเสรีทางการเงินพบว่า ธนาคารกลางไทยมีมาตรการเพื่อผ่อนคลายตลาดเงินมากเกินไป โดยยกเลิกการควบคุมอัตราดอกเบี้ย เลิกบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ถือพันธบัตรรัฐบาล รวมทั้งได้ยกเลิกบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อแก่ภาคชนบทตามเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเคยกำหนด เป็นต้น ในขณะที่การกำกับดูแลสถาบันการเงินของการเองก็ไม่เข้มงวดเพียงพอ ทำให้สถาบันการเงินทุกแห่งบริหารเงินทุนด้วยการกู้เงินทุนระยะสั้น แล้วนำไปลงทุนในกิจการที่มีความเสี่ยงสูง เพราะเห็นว่าให้ผลตอบแทนสูง โดยเชื่อว่าหากเกิดปัญหาขึ้นรัฐบาลก็จะมีมาตรการให้ความช่วยเหลืออยู่เสมอ

ปรกรณ์ วิชยานนท์ (2547) ได้ชี้ให้เห็นว่า จุดประสงค์ของการเปิดเสรีทางการเงินที่รัฐได้ดำเนินการระหว่างปี 2536-2539 เพื่อเพิ่มแรงแข่งขันให้แก่ตลาดการเงินในประเทศ เพิ่มความคล่องตัวให้แก่สถาบันการเงิน เพื่อสู้กับแนวโน้มโลกาภิวัตน์ทางการค้าและบริการและที่จะตามมากับความเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคอาเซียนของไทยด้วย โดยปรกรณ์ได้ลำดับเหตุการณ์ที่น่าสนใจภายหลังที่ประเทศไทยยอมรับพันธะของ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในปี 2533 รัฐบาลได้ยกเลิกมาตรการควบคุมบิรวรรตสำหรับธุรกรรมในบัญชีเดินสะพัด ในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลได้เปิดเสรีการควบคุมบิรวรรตเงินตราให้แก่ธุรกรรมในบัญชีเงินทุนในปี 2535 รัฐบาลอนุญาตให้สถาบันการเงินจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจ (BIBF) โดยให้สิทธิพิเศษในด้านภาษีนิติบุคคล ภาษีธุรกิจในเวลาต่อมาและในปี 2537 รัฐบาลได้เอื้อให้คนไทยใช้จ่ายมากขึ้น รวมทั้งการลงทุนโดยตรงและการท่องเที่ยวได้อย่างอิสระ ในปี 2539 รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางการเงินในภูมิภาคอินโดจีน เพื่อรองรับการเปิดประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างระบบบริการทางการเงิน ช่วยให้ธุรกิจไทยสามารถระดมทุนได้ง่ายและต้นทุนต่ำ นอกจากนี้การศึกษาของปรกรณ์ยังพบอีกว่า วิฤตทางเศรษฐกิจของไทยในปี 2540 เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลผิดพลาด 3 ประการคือ ประการแรก การเปิดเสรีทางการเงิน ทำให้การไหลเข้าออกของเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาเป็นจำนวนมาก แต่ทางการกลับไม่มีมาตรการใดที่แสดงว่าได้ปล่อยให้อัตราการแลกเปลี่ยนเงินลอยตัวตามภาวะตลาดที่เปลี่ยนไป ประการที่สอง สถาบันการเงินในประเทศยังไม่มีความพร้อมอย่างเพียงพอในการรองรับการเปลี่ยนแปลงของตลาดเงินตลาดทุนที่จะเกิดขึ้นและประการที่สาม รัฐบาลไม่สามารถกำกับและควบคุมสถาบันการเงินได้อย่างรอบคอบเท่าที่ควร

สมภพ มานะรังสรรค์ (2544) ให้ความสนใจกับสภาวะวิฤตการเงิน ซึ่งว่าผลวิฤตการณ์ทางการเงินเริ่มปรากฏให้เห็นจากตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจมหภาคหลายตัว เช่น อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือ GDP ลดต่ำลงโดยในปี 2540 และ 2541 เป็นช่วงไจกลางของวิฤตนั้น GDP ของประเทศลดติดลบร้อยละ 1.8 และร้อยละ 10.4 แม้ว่าจะกระเตื้องขึ้นเล็กน้อยในปีหลัง ๆ ต่อมา อัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินบาทได้เกิดอาการผันผวนอย่างรุนแรงจาก 37 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ ทะยานไปจนถึงระดับ 57 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ ในช่วงกลางวิฤตในปี 2541 และมูลค่าของการส่งออกของไทยลดลงอย่างรวดเร็ว จนทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลในระดับสูงในเวลาต่อมา

มุมมองของนักวิชาการไทยจึงชี้ว่า วิกฤตทางการเงินในปี 2540 เป็นผลมาจาก ความรีบเร่งของทางการในอันที่เปิดเสรีทางการเงินมากเกินไป โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทาง ราชการไทยยังไม่มีความพร้อม ยังไม่มีการปรับตัวใด ๆ และยังไม่มีการปรับโครงสร้างในการ ทำงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเงินของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นั้นด้วย ผลที่ประเทศไทยได้รับคือ ปัญหาความรุนแรงของทุกภาคส่วน ทั้งภาคเศรษฐกิจ ภาค การเมือง และภาคสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

### 3.3 สถานภาพของธนาคารพาณิชย์ไทยที่เปลี่ยนไป

ไม่ว่าสาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้จะมาจากปัจจัยภายใน หรือภายนอก วิกฤตการณ์ครั้งนี้ได้ก่อผลกระทบเศรษฐกิจไทยทุกระดับมีผลกระทบต่อคนยากจน (วรวิทย์และธีร นาถ, 2541; Ammar and Orpin, 1998 : 17 – 18) มีผลกระทบต่อองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ใน ภาคอุตสาหกรรมภาคเกษตร การค้าปลีกและบริการ โดยผลกระทบใหญ่ของวิกฤตในประเทศไทย คือภาคธนาคารและการเงิน เพราะปรากฏว่า ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยต่างมีสัดส่วนหนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิดรายได้สูงมากคือ จุดสูงสุดของสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อรายได้ต่อเงินกู้ต่ำสุด คือ ร้อยละ 43.2 (ธนาคารไทยพาณิชย์ เดือนธันวาคม 2541)

อย่างไรก็ดี การศึกษาถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 กับผลกระทบต่อธนาคารพาณิชย์ ในประเทศไทยก็ยิ่งเป็นที่ถกเถียงกันอยู่โดยเฉพาะเมื่อศึกษาถึงธนาคารขนาดใหญ่ 5 แห่ง คือ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารกรุงไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารกรุงศรี ออยุธยา เพราะมีงานศึกษาบางชิ้นที่ชี้ให้เห็นว่า ธนาคารขนาดใหญ่ทั้ง 5 แห่งยังคงรักษาทบพาทหน้า ในโครงสร้างธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบคือยังเป็นผู้ครอบครองทั้งสินทรัพย์และสัดส่วนเงินฝากส่วน ใหญ่เอาไว้ได้

ในแง่ของการคงความสำคัญของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่หลังวิกฤตเศรษฐกิจ มีงานวิชาการที่เห็นแตกต่างออกไปคืองานของ Kevin Hewison ซึ่งชี้ให้เห็นว่า วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ในปี 2540 ทำให้มองเห็นการล่มสลายอย่างสำคัญของกลุ่มนายทุนทั้งหลาย และเป็นการทำลาย อย่างจริงจังต่อความมั่นคงและอำนาจของกลุ่มทุนธนาคารในประเทศไทย Kevin Hewison ให้ ตัวอย่างว่า เงินกู้ที่ไม่ก่อรายได้จำนวนมาก หนี้สิน และการลดทุนทำให้เห็นบทบาทของทุน ต่างประเทศในธนาคารพาณิชย์ นอกจากนั้นเขายังชี้ว่า มีเหตุการณ์แสดงให้เห็นว่าครอบครัวเจ้าของ ธนาคารทั้งหลายประสบอุปสรรคมากมายในอันที่จะดำรงอำนาจการควบคุมธนาคารพาณิชย์ของ

ตน มีความจำเป็นมากมายที่ต้องมีการปฏิรูปการบริหารจัดการธนาคาร นั้นหมายความว่า แม้ว่าครอบครัวเจ้าของธนาคารจะยังคงควบคุมธนาคารต่อไป แต่เราสามารถแน่ใจได้ว่า ธุรกิจนี้จะต้องปรับเปลี่ยนการประกอบธุรกิจใหม่ และปรับตัวต่อสภาพการแข่งขันเหมือนกับที่ธนาคารเหล่านี้ทำมาแล้วในอดีต

ในบริบทของสิ่งท้าทายใหม่ ๆ ต่อธนาคารพาณิชย์ไทยดังกล่าวมีข้อเสนอว่า หลังวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ธนาคารพาณิชย์เอกชนขนาดใหญ่ 4 แห่งของไทย คือ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารกรุงศรีอยุธยา ไม่อาจรักษาความสำคัญทางเศรษฐกิจและการเมืองดังเช่นในอดีต อีกต่อไป ก่อนเริ่มยุคการผ่อนปรนและเปิดเสรีทางการเงินในช่วงราวปี พ.ศ.2532 โครงสร้างระบบธนาคารไทยมีลักษณะเด่น ๆ 3 ประการที่เอื้อต่อการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ดังนี้

ประการแรก ปรัชญาการกำกับระบบสถาบันการเงินของผู้กำกับดูแลในขณะนั้นค่อนข้างขาดความระมัดระวัง (prudential) และเป็นแบบตั้งรับ (passive) มากเกินไป การขาดความเข้มงวดที่เหมาะสม ทำให้เป็นช่องโหว่ที่ไม่เอื้อให้สถาบันการเงินมีโครงสร้างองค์กรที่แข็งแกร่งและโปร่งใส เพราะไม่ได้เน้นการวางโครงสร้างภายในองค์กรในทางที่เอื้อต่อการเกิดธรรมรัฐในการบริหารจัดการองค์กรตั้งแต่แรก ในขณะที่การกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินเป็นไปในลักษณะของการตรวจสอบที่มีช่วงระยะเวลาพอสมควร อาทิเช่น เกณฑ์การรับรู้รายได้และการสำรองหนี้เสียที่ใช้เวลานานถึง 1 หรือ 2 ปีตามลักษณะของประเภทสินเชื่อ นอกจากนี้ด้วยข้อกำหนดเชิงนโยบายสำหรับขอยกขายการทำธุรกิจที่จำแนกตามความคิดด้านประเภทความเสี่ยง ของธุรกิจกรมที่ได้รับอนุญาต และความกังวลในเรื่องเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ทำให้มีความพยายามแยกประเภทของธุรกิจออกเป็น “ธนาคารพาณิชย์” (ซึ่งมีการกระจุกตัวค่อนข้างมากในกลุ่ม 4 ธนาคารใหญ่) และ “บริษัทเงินทุน” (ที่มีจำนวนมากและค่อนข้างมีการแข่งขันกันสูง) ซึ่งทำให้ธนาคารพาณิชย์ ที่มีความได้เปรียบในการเข้าหาแหล่งเงินทุนในรูปเงินฝากที่มีต้นทุนต่ำกว่ามาก พยายามก้าวเข้ามาสู่ธุรกิจดังกล่าว (Risk-taking ทางอ้อม) ในลักษณะของบริษัทในเครือผ่านโครงสร้างการถือครองหุ้นของกลุ่มผู้ถือหุ้นหลักในธนาคาร ที่มีลักษณะกระจุกตัวกับบริษัทเงินทุนเหล่านั้น

ประการที่สอง ในยุคก่อนการผ่อนปรนและเปิดเสรีทางการเงินของไทย ภาครัฐอาศัยธนาคารพาณิชย์เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายสำคัญ ๆ ด้วยการออกกฎระเบียบและมาตรการแทรกแซงระบบสถาบันการเงินโดยตรงเป็นจำนวนมาก อาทิเช่นการกำหนดเพดานอัตรา

ดอกเบี้ยในธุรกรรมรับฝากเงินและปล่อยสินเชื่อ การกำหนดสัดส่วนหรือยกเว้นการคิดเงินกองทุน สำหรับการปล่อยสินเชื่อในอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมตามนโยบายสนับสนุนของรัฐ เป็นต้น มาตรการแทรกแซงภาคการเงินโดยตรง ในลักษณะดังกล่าวนี้อาจมองในแง่หนึ่งเพื่อสร้าง เสถียรภาพของภาคการเงินและอาศัยอำนาจรัฐเพื่อกำกับภาคการเงินให้ทำหน้าที่เชิงนโยบายทาง เศรษฐกิจที่สำคัญตามลำดับ แต่ระบบดังกล่าวได้ถือว่าเป็นการบิดเบือนกลไกการทำงานของ ตลาดรูปแบบหนึ่ง และด้วยระบบทุนนิยมในไทยที่มีเศรษฐกิจแบบโครงสร้างอาณาจักรทางธุรกิจ หรือกลุ่มทุนในระบบเครือญาติเชิงอุปถัมภ์นิยมทำให้โครงสร้างอาณาจักรดังกล่าวจะอาศัยสถาบัน การเงินที่ครอบครัวเป็นเจ้าของ เป็นเครื่องมือในการเข้าหาแหล่งเงินทุนและปล่อยถ่ายเงินทุน เหล่านั้นเพื่อสนับสนุนกิจการของตนเองทั้งที่ควรและไม่ควรได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ

ประการที่สาม จากข้อสังเกตของงานศึกษาในอดีตพบว่า หลักการประเมินความ เหมาะสมของการให้สินเชื่อธนาคารพาณิชย์ในอดีตเน้นเรื่องการประเมินหลักทรัพย์ค้ำประกันเป็น หลัก ในขณะที่การพิจารณาตามหลักการสมัยใหม่อาจเป็นเรื่องรอง ทำให้ความเสี่ยงของธนาคาร พาณิชย์เกี่ยวกับวัฏจักรธุรกิจค่อนข้างมาก และมีความแปรปรวนกับผลกระทบภายนอกค่อนข้างมาก ด้วยเหตุนี้จึงสังเกตได้ว่า ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และสินเชื่อที่ผูกโยงกันกับอสังหาริมทรัพย์จึง ได้รับประโยชน์เป็นอย่างมากในช่วงเวลาดังกล่าว เพราะราคาอสังหาริมทรัพย์ได้ปรับตัวสูงขึ้น อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อแก่ภาคดังกล่าวในสัดส่วนค่อนข้างมาก (โดย กระจุกตัวในส่วนของบริษัทเงินทุนและธนาคารขนาดเล็กเป็นหลัก)

ในระหว่างที่ระบบธนาคารตกอยู่ภายใต้ความแปรปรวนทั้ง 3 ประการดังกล่าว นั้น ภาครัฐก็ได้เร่งดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการเงิน (financial liberalization) โดยตั้งเป้าให้ ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แทนที่จะมุ่งแก้ไขความ แปรปรวนภายในระบบก่อน

นโยบายเปิดเสรีทางการเงินอย่างก้าวกระโดดเริ่มจากประกาศของ ธปท. ในปี 2532 ซึ่งให้ยกเลิกระดับเพดานและช่องห่างอัตราดอกเบี้ยในธุรกรรมรับฝากและสินเชื่อ รวมทั้งยัง ยกเลิกข้อกำหนดในแง่เงินกองทุนเพื่อการค้ำประกันสาขาของธนาคารพาณิชย์ ที่ขยายออกไปใหม่ มาตรการผ่อนปรนทางการเงินเหล่านี้ เป็นการเตรียมการเบื้องต้นเพื่อรองรับกับการนำพาคา การเงินของไทยให้เข้าสู่ “กระแสการบูรณาการของทุนนิยมการเงินโลก” (Global Financial Integration) หลังจากนั้นไม่นาน ธปท. ก็อนุญาตให้การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศทำได้ง่าย

ขึ้น มีส่วนทำให้เงินทุนต่างประเทศไหลเข้ามาลงทุนในระบบเศรษฐกิจและตลาดหุ้นไทยอย่างมหาศาล

ภาครัฐให้การสนับสนุนและส่งเสริมการเปิดเสรีทางการเงินอย่างต่อเนื่อง มาตรการเปิดเสรีที่สำคัญที่สุดเกิดขึ้นในปี 2536 เมื่อ ๒๒พ.ค. อนุญาตให้สถาบันการเงินสามารถขอจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อดำเนินธุรกิจวิเทศธนกิจ (BIBF และ PIBF) ซึ่งหมายถึงการรับฝากเงิน จัดหาเงินทุน และปล่อยกู้ในรูปแบบสกุลให้เปิดกิจการ BIBF นับเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญที่สุดของระบบการเงินไทย เพราะทำให้บริษัทจำนวนมากสามารถสร้างหนี้ในรูปแบบเงินตราต่างประเทศได้อย่างรวดเร็วในวงกว้าง ผ่านบริการ BIBF ของธนาคาร บริษัทจำนวนมากต่างก็อยากกู้ยืมเป็นสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐ ทั้ง ๆ ที่รายได้ส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอยู่ในรูปเงินบาท เนื่องจากดอกเบี้ยเงินกู้สกุลเงินดอลลาร์มีอัตราต่ำกว่าดอกเบี้ยสกุลเงินบาทถึงร้อยละ 5-6 หรือมากกว่า ทำให้ต้นทุนถูกลงโดยปราศจากความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน เพราะภาครัฐดำเนินนโยบายตรึงอัตราแลกเปลี่ยนไว้ 25 บาทต่อดอลลาร์

ภาวะที่ธนาคารปล่อยกู้ผ่าน BIBF ในปริมาณมหาศาลโดยไม่ต้องสนใจว่าสกุลเงินที่ปล่อยอยู่นั้นตรงกับกระแสรายได้ของลูกค้าหรือไม่ เนื่องจากทางการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ เนื่องจากทางการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ ทำให้เกิดปัญหา “ปล่อยเงินกู้ไม่รัดกุม” หรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่าภาวะ Capital Ease นอกจากนี้มาตรการ BIBF ยังได้ซ่อนปัญหาเชิงโครงสร้างที่คุกคามเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ โดยอาจารย์กิตติชัย อธิบายว่า

“ในระดับมหภาค การที่ ๒๒พ.ค. ดำรงอัตราแลกเปลี่ยนคงที่กับเงินดอลลาร์ เป็นการไม่เชื่ออำนาจให้ภาคธุรกิจเรียนรู้วิธีการตัดสินใจในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ นโยบายดังกล่าวทำให้เกิดปัญหา Moral Hazard ขึ้นในภาคการเงินและภาคธุรกิจ เนื่องจากภาคธุรกิจเองไม่ได้รับ “สัญญาณ” ที่ถูกต้อง จึงทำให้ประเมินความเสี่ยงจากการกู้ยืมไว้เฉพาะในรูปความแตกต่างของอัตราดอกเบี้ยเท่านั้น โดยมีได้พิจารณาความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนประกอบด้วย อีกทั้งยังไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการแข่งขันทางการค้าในตลาดโลก ด้วยเหตุนี้ ต้นทุนที่ผู้ประกอบการใช้และตัดสินใจเลือกจึงไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงอันเป็นปัญหาที่ยอมนำไปสู่ปัญหาความล้มเหลวของตลาดและทำให้การจัดสรรทรัพยากรไม่เกิดประสิทธิภาพ เพราะขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

“ในอีกด้านหนึ่ง ลักษณะปัญหาโครงสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจที่โยงใยระหว่างกันค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของบริษัทเงินทุนและธนาคารพาณิชย์ขนาดกลางและเล็ก เมื่อรวมเข้ากับกติกาเพื่อการตรวจสอบและบังคับใช้เพื่อการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่หละหลวมของภาครัฐซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างเชิงสถาบันที่อ่อนแอ ทำให้สถาบันการเงินจำนวนมากมีการบริหารงานไม่รัดกุม (และในบางกรณีถึงกับฉ้อฉล) อาศัยประโยชน์จากภาวะ Captial Ease ช่อนความไร้ประสิทธิภาพเหล่านั้นไว้ ดังเช่นในกรณีของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรมที่มีปัญหาหนี้เสียอย่างต่อเนื่องตั้งแต่กลางปี 2538 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นตัวอย่างให้เห็นชัดเจนว่า เกณฑ์การรับรู้ (และสำรอง) ความเสียหายและรายได้ที่ภาครัฐกำหนดเองนั้นค่อนข้างหย่อนเกินไป”

ถึงแม้ว่าธนาคารไทยทุกแห่งในยุคนี้จะเป็นธนาคารระบบครบครันอยู่ (เพราะตระกูลผู้ก่อตั้งยังถือหุ้นใหญ่หลังจากกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์) ยุคนี้เป็นยุคที่เริ่มมองเห็นความแตกต่างระหว่างธนาคารระบบครบครัน 2 ประเภท คือ 1.ธนาคารที่มีการบริหารจัดการแบบ “มืออาชีพ” และปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงที่ไม่ “ผูก” ธุรกิจของธนาคารไว้กับธุรกิจของครอบครัวดังเช่นในอดีต ทำให้ถึงแม้จะบอบช้ำจากวิกฤตเศรษฐกิจแต่ธนาคารก็ยังสามารถรอดได้ และ 2. ธนาคารระบบครบครันแบบดั้งเดิมที่บริหารแบบ “เก้าแกำ” และยึดโยงอยู่กับธุรกิจครอบครัวเป็นหลัก ตามไม่ทันความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในยุคโลกาภิวัตน์จนต้องล่มสลายไปในที่สุด

ภายหลังจากการเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ เมื่อปี 2540 โครงสร้างระบบการเงินการธนาคารที่มีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นระบบการสากลมากขึ้น วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนั้นส่งผลกระทบต่ออย่างหนักต่อภาคเอกชน อันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนและส่งผลกระทบต่อเป็นลูกโซ่ต่อไปยังสถาบันการเงินในรูปของสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ทำให้สถาบันการเงินจำนวนมากเสียหายตามไปด้วย ทางการจึงได้ออกมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ช่วยเพิ่มทุนแก่สถาบันการเงินเพื่อให้มีเงินทุนเพียงพอ ต่อการรองรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก และสร้างหลักประกันที่มั่นคงให้แก่ระบบสถาบันการเงินไทยให้ก้าวเดินต่อไปได้

ธนาคารพาณิชย์ไทยต่างพยายามระดมทุนจากภายในประเทศและนอกประเทศ แต่สถานการณ์เศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยและตลาดทุนในต่างประเทศอยู่ในช่วงหดตัว ทำให้การระดมทุนของธนาคารพาณิชย์หลายแห่งไม่สามารถทำได้ สำหรับธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่สามารถระดมทุนได้ แต่ก็ต้องสูญเสียสัดส่วนผู้ถือหุ้นให้แก่ต่างประเทศไปถึงร้อยละ 49



ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์บางแห่งต้องพึ่งการร่วมทุนจากสถาบันการเงิน ต่างประเทศในสัดส่วนที่สูงกว่าร้อยละ 50 นอกจากนี้สถาบันการเงินต่างประเทศยังเข้ามาประมูลซื้อธนาคารพาณิชย์ที่ถูกรัฐบาลเข้าแทรกแซง พร้อมการรับประกันหนี้เสียที่เกิดขึ้นในระยะ 2 ปีข้างหน้าอีกด้วย

เมื่อปี 2544 และช่วงต้นปี 2545 วิกฤตการณ์สถาบันการเงินไทยเริ่มคลี่คลาย พร้อมกับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจในประเทศ มีการเปิดกว้างสำหรับธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่เข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น กลุ่มธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่และธนาคารพาณิชย์ต่างมีการปรับตัวเพื่อการแข่งขันโดยทุกธนาคารต่างตระหนักถึงความรุนแรงจากการแข่งขันที่ทวีมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ต่างชาติที่มีความพร้อมหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายทั่วโลก เทคโนโลยีที่ทันสมัยรวมทั้งความพร้อมด้านนวัตกรรมทางการเงินรูปแบบใหม่ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการเปิดเสรีทางด้านเศรษฐกิจการเงินมากขึ้น ทำให้พฤติกรรมของผู้บริโภคพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว แม้ว่าเศรษฐกิจไทยจะยังไม่ฟื้นตัวอย่างทั่วถึงทุกภาคการผลิต แต่ก็ยังมีช่องทางธุรกิจที่เปิดโอกาสให้เข้าถึงกลุ่มลูกค้าที่มีศักยภาพได้ ทำให้การแข่งขันระหว่างธนาคารพาณิชย์ที่มีผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นสถาบันการเงินต่างประเทศกับธนาคารพาณิชย์ของคนไทยมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

โครงสร้างระบบธนาคารพาณิชย์ เนื่องมาจากภาวะการแข่งขันของธนาคารพาณิชย์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก และมีแนวโน้มการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้นโดยเฉพาะการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่เข้ามาซื้อกิจการธนาคารไทย ซึ่งธนาคารต่างประเทศเหล่านั้นต่างปรับกลยุทธ์ในด้าน Retail Banking รวมทั้งมีการนำผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ ๆ เข้ามาให้บริการมากขึ้น เมื่อพิจารณาเฉพาะการแข่งขันในระบบธนาคารพาณิชย์ไทยสามารถแยกออกได้เป็น 3 กลุ่มดังต่อไปนี้

**กลุ่มที่ 1** ธนาคารพาณิชย์ไทยซึ่งมีผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เป็นกลุ่มผู้ถือหุ้นเอกชนสัญชาติไทย ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารทหารไทย

**กลุ่มที่ 2** ธนาคารพาณิชย์ไทยซึ่งมีผู้ถือหุ้นรายใหญ่เป็นหน่วยงานรัฐ ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารนครหลวงไทย และธนาคารไทยพาณิชย์ ซึ่งในระยะต่อไปทางการมีนโยบายที่จะลดสัดส่วนทางการถือหุ้นลง โดยจะทำการกระจายหุ้นให้กับภาคเอกชน

**กลุ่มที่ 3** ธนาคารพาณิชย์ไทย ซึ่งมีผู้ถือหุ้นรายใหญ่เป็นธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ ได้แก่ ธนาคารเอเชีย ธนาคารดีบีเอสไทยทูลู ธนาคารยูโอบีรตันสิน และธนาคารสแตนดาร์ดชาร์

เตอร์นครธน ซึ่งกลุ่มนี้คาดว่าจะเป็กลุ่มที่มีความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น ด้วยความพร้อม และวิทยาการใหม่ ๆ ทางการเงินและเงินทุนที่มีจำนวนมากพอ

ธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.ธุรกิจที่นำมาซึ่งรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผล ได้แก่ การให้บริการสินเชื่อและการให้บริการเงินฝาก ซึ่งในอดีตมียอดรวมประมาณ ร้อยละ 80-90 ของยอดรายได้รวม เนื่องจากนับแต่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี 2540 ส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของธนาคารพาณิชย์ หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือ NPLs พอกพูนขึ้น ธนาคารพาณิชย์จึงปล่อยสินเชื่อด้วยความระมัดระวังมากขึ้น อีกทั้งได้ลดการขยายสินเชื่อไปยังธุรกิจขนาดใหญ่หรือเรียกได้ว่าปรับเปลี่ยนการดำเนินธุรกิจจากที่เน้นแนวคิดแบบ Wholesale Banking ก็หันมาจับธุรกิจประเภท Retail Banking กันเกือบทุกธนาคารโดยสินเชื่อจะเน้นการเจาะกลุ่มลูกค้า SMEs หรือลูกค้าบุคคล (Personal Loan and Housing Loan) มากขึ้น

### 3.4 การปรับตัวและการแข่งขันของธนาคารพาณิชย์ไทยภายหลังวิกฤตปี 2540

**กลุ่มทุนธนาคารต่างประเทศ เจ้าของใหม่ในธนาคารพาณิชย์ไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ 2540**

หลังวิกฤตแม้ว่ายอดเงินฝากรวมและสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์เอกชนขนาดใหญ่ 4 แห่ง คือ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารไทยพาณิชย์ ยังคงมีอยู่สูงถึงร้อยละ 67.7 และร้อยละ 64.5 ตามลำดับของทั้งหมด แต่กลุ่มทุนธนาคารต่างชาติได้เข้ามาถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ทั้งสี่แห่งนี้ ในสัดส่วนที่มากขึ้นอย่างเห็นเด่นชัด กล่าวคือ จากตารางโครงสร้างการถือหุ้นในธนาคารกรุงเทพร้อยละ 48.32 ธนาคารกสิกรไทยร้อยละ 48.98 ธนาคารกรุงศรีอยุธยาร้อยละ 31.25 ธนาคารไทยพาณิชย์ร้อยละ 52.66 นั้นหมายความว่า วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ได้เปลี่ยนโครงสร้างความเป็นเจ้าของ (Ownership) ในธนาคารพาณิชย์เอกชนขนาดใหญ่ 4 แห่ง ซึ่งเคยเป็นธุรกิจผูกขาดโดยครอบครัวเจ้าสัวเพียงไม่กี่ตระกูลไปสู่กลุ่มธนาคารต่างประเทศแล้ว

โดยแท้จริงแล้ว หากดูโครงสร้างความเป็นเจ้าของของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยทั้งระบบ กลุ่มทุนธนาคารต่างประเทศ โดยเฉพาะธนาคารสิงคโปร์ได้ก้าวเข้ามาสู่การครอบครองธนาคารพาณิชย์ระบบเดิมของเจ้าสัวอีกถึง 3 ธนาคาร อันได้แก่ ธนาคาร เอบีเอ็น แอม

โร เอเชีย (97%) ธนาคารยูโอบี รัตนสิน (83.77%) ธนาคารดีบีเอส ไทยท努 (51.72%) ในขณะที่ธนาคารนครธนได้ตกเป็นของธนาคารสแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ด ของธนาคารอังกฤษแล้วด้วย โดยถือหุ้น 75.00%

นั่นหมายความว่า หลังปี 2540 ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 4 แห่งถูกทำลายครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์จากกลุ่มทุนธนาคารต่างประเทศ สัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้นของกลุ่มทุนต่างประเทศทำลายความเป็นเจ้าของ และอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารจนกระทั่งธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 4 แห่ง ต้องปรับโครงสร้างการบริหารและนำเทคโนโลยีการจัดการทางการเงินซึ่งจะเห็นได้จากการปรับตัวทางด้านการบริหารของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 4 แห่งข้างหน้า

นอกจากนี้ การปรับตัวทางด้านการบริหารและจัดการของธนาคารพาณิชย์ที่กลุ่มทุนธนาคารต่างประเทศถือหุ้นใหญ่ ธนาคารเหล่านี้ล้วนแต่นำเอาการบริหารและเทคโนโลยีของธนาคารแม่จากสิงคโปร์และอังกฤษมาใช้อย่างเห็นเด่นชัด

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 3 โครงสร้างการถือหุ้นธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2547

(หน่วย : ร้อยละ)

	ชื่อธนาคาร	ผู้ถือหุ้นหลัก	สัดส่วน การถือ ของผู้ถือ หุ้นหลัก	สัดส่วน การถือ หุ้นของ ต่างชาติ	สัดส่วน การถือ หุ้นคน ไทย
1	ธ.กรุงเทพ	บ.ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (นักลงทุนต่างประเทศ)	46.48	48.32	51.68
2	ธ.กสิกรไทย	บ.ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (นักลงทุนต่างประเทศ)	48.92	48.98	51.02
3	ธ.ไทยพาณิชย์	บ.ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (นักลงทุนต่างประเทศ)	52.62	52.66	47.34
4	ธ.กรุงศรี อยุธยา	บ.ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (นักลงทุนในประเทศ)	62.11	31.25	68.75
5	ธ.ทหารไทย*	บ.ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (นักลงทุนในประเทศ)	49.26	26.79	73.21
6	ธ.กรุงไทย	กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน	56.41	12.42	87.58
7	ธ.นครหลวง ไทย	กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน	47.58	24.05	75.95
8	ธ.ไทยธนาคาร	กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน	48.98	5.75	94.25
9	ธ.ธนาชาติ	บ.ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (นักลงทุนในประเทศ)	99.80	0.07	99.93
10	ธ.เอเชีย**	บ.ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (นักลงทุนต่างประเทศ)	96.99	97.00	3.00
11	ธ.ยูโอบี รัตน สิน	United Overseas Bank Ltd. จาก สิงคโปร์	83.77	83.77	16.23
12	ธ.สแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ดนคร ธน	Standard Chartered Bank จาก อังกฤษ	75.00	75.01	24.99

**หมายเหตุ :** \* กระทรวงการคลังถือหุ้นจนถึงปี พ.ศ. 2546 ร้อยละ 49.84 ปี พ.ศ. 2547 ลดลงเหลือร้อยละ 18.17 จำนวนหุ้นของกระทรวงการคลังที่ถืออยู่ลดลง เนื่องจากการเข้ามาของธนาคาร DBS สิงคโปร์ และบริษัท ไทยเอ็นดีวีอาร์ จำกัด มีสัดส่วนการถือหุ้นเป็นอันดับสองและสาม รองจากกระทรวงการคลังนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา

\*\* ในปี 2548 ธนาคารยูโอบีจากสิงคโปร์ได้ซื้อกิจการธนาคารเอเชียภายหลังจากธนาคารเอบีเอ็น แอมโร จากเนเธอร์แลนด์ถอนตัวออกไป

**ที่มา :** รายงานประจำปีของแต่ละธนาคาร และจากคู่มือหุ้นไทย (2548/2549)

นอกจากการทำหายความเป็นเจ้าของจากกลุ่มทุนธนาคารต่างประเทศ หลังวิกฤตเศรษฐกิจ 1997 ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 4 แห่งได้ถูกทำลายจากการแข่งขันในรูปแบบใหม่ 2 ด้านพร้อม ๆ กันคือ การทำลายจากปัจจัยภายนอกได้แก่ การเปิดเสรีการเงินโลกและเงื่อนไขภายใต้ Basel II สำหรับการทำลายจากปัจจัยภายในได้แก่ แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินและก้าวเข้ามาของ Non – Bank

การเปิดเสรีทางการเงินของโลกทำให้การประกอบธุรกิจการเงินมีความเสี่ยงมากขึ้น บทบาทของภาครัฐและการปรับตัวของผู้ประกอบการของธุรกิจธนาคารจึงมีความสำคัญ เพราะปัจจัยภายนอก ได้แก่ “การเปิดเสรีทางการเงิน” ภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก (WTO) และการเจรจาเปิดเสรีระหว่างประเทศ (FTA) รวมถึงกฎระเบียบใหม่ของธนาคารเพื่อการชำระเงินระหว่างประเทศ หรือ Basal II ที่จะเริ่มใช้บังคับในประเทศไทยราวปี 2550 จะมีผลทำให้ธนาคารพาณิชย์ไทยทุกธนาคาร ต้องเพิ่มทุนสำหรับการจัดทำระบบการให้สินเชื่อแก่ลูกค้าใหม่ตามเกณฑ์มาตรฐานใหม่ของ Basel II ขณะที่ปัจจัยภายในเป็นผลมาจากแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินของการซึ่งเปิดโอกาสให้เกิดธนาคารพาณิชย์กลุ่มใหม่ ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์ไทยกลุ่มเก่าจึงต้องเผชิญหน้ากับการแข่งขันใหม่จากธนาคารพาณิชย์กลุ่มใหม่ ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านที่ดีกว่า เช่น ธนาคารเพื่อรายย่อยแลนด์แอนด์เฮาส์ มีธุรกิจพัฒนาที่ดินและบ้านจัดสรรเป็นจุดแข็ง ธนาคารเพื่อรายย่อยเกียรตินาคิน มีธุรกิจเช่าซื้อรถยนต์และธุรกิจลิสซิ่งเป็นจุดแข็ง เป็นต้น นอกจากนี้ธนาคารกลุ่มเดิมยังต้องแข่งขันจากธุรกิจที่ไม่ใช่ธนาคาร หรือ Non Bank อีกด้วย

### การปรับตัวที่เกิดจากปัจจัยภายนอก

การทำหายจากปัจจัยภายนอกเป็นผลมาจาก 2 ส่วน คือ เกิดจากกรอบการค้าเสรีในระดับพหุภาคีและระดับทวิภาคี เช่น World Trade Organization (WTO) และ Free Trade

Area (FTA) รวมถึงเงื่อนไขที่เกิดจากข้อตกลงว่าด้วยกฎเกณฑ์ควบคุมความเพียงพอของเงินกองทุน หรือ Basel II จะมีผลใช้บังคับทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเปิดเสรีทางการเงินหลายรูปแบบในระยะอันใกล้

ประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ พบว่า เมื่อต้องเผชิญกับการแข่งขันที่สูงขึ้น เนื่องจากการเปิดเสรีการเงิน วิธีหนึ่งที่ธุรกิจการเงินปรับตัวคือ การรวมกลุ่ม สำหรับการรวมกลุ่มในธุรกิจการเงินมีหลายรูปแบบ ตัวอย่างเช่น การควบรวมกิจการ (Merges) การซื้อกิจการ (Acquisitions) การทำกิจกรรมร่วมกัน (Joint ventures) และการสร้างพันธมิตรระหว่างกัน (Strategic Alliances) ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้เกิดการรวมกลุ่มในธุรกิจการเงินจำนวนมาก ในช่วงที่ผ่านมา เช่น ธนาคาร HSBC Holding กับธนาคาร Royal Bank of Scotland Group จากประเทศอังกฤษเข้าซื้อกิจการของธนาคาร Green Point Bank ซึ่งเป็นธนาคารใหญ่อันดับสองของนครนิวยอร์ก มีมูลค่าทรัพย์สินสูงถึง 22,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ กรณีธนาคาร Barclays จากประเทศอังกฤษซื้อกิจการบริษัท Provident Financial Corp ซึ่งเป็นบริษัทธุรกิจบัตรเครดิตรายใหญ่ของสหรัฐอเมริการายหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มว่าธนาคารขนาดใหญ่จากยุโรปอีกหลายแห่งเข้าไปครอบครองธุรกิจธนาคารในสหรัฐอเมริกาจำนวนมาก เช่น ธนาคาร BNP Paribas จากฝรั่งเศส ธนาคาร ABN Amro จากเนเธอร์แลนด์ ธนาคาร BBVA จากสเปน ธนาคาร Commerzbank และธนาคาร Deutsche Bank จากเยอรมนี และธนาคาร Capitalia จากอิตาลี เป็นต้น

ผลของการควบรวมกันในบรรดาธุรกิจการเงินของโลก ทำให้เกิด Financial Conglomerate ระดับยักษ์จำนวนน้อยที่มีการแข่งขันสูงทำให้ธนาคารขนาดเล็กอื่น ๆ แข่งขันด้วยลำบากขึ้น

### **ข้อตกลงระหว่างประเทศตามกรอบขององค์การการค้าโลก (WTO)**

#### **และข้อตกลงจากเขตการค้าเสรี (FTA)**

ข้อตกลงตามกรอบ WTO ทำให้ประเทศไทยจะต้องเปิดตลาดบริการด้านการเงินอย่างน้อย 2 ประเภท คือ ประเภทแรก การให้คำปรึกษาทางการเงิน (Financial Advisory) และประเภทที่สอง การประมวลผลข้อมูลทางการเงิน (Financial Data Processing) ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวนี้จะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการเปิดเสรีการเงินอย่างกว้างขวางแน่นอนใน

อนาคต

ข้อตกลงตามกรอบของ FTA ประเทศไทยได้ทำข้อตกลงไปแล้วกว่า 10 ประเทศ แต่ประเทศที่มีการเจรจาทางการเงินและการธนาคารนั้นมี 4 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และบราซิล ซึ่งประเทศคู่เจรจาที่มีความสำคัญจะมีผลกระทบต่อสถาบันการเงินของไทยอย่างมากคือ สหรัฐอเมริกา เพราะเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านนวัตกรรมทางการเงินอย่างมาก ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ใช้กำกับดูแลระบบการเงินของไทยยังเข้าไปไม่ถึง

ประเด็นเจรจา FTA ระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีทางการเงินจะมีด้วยกัน 4 ประเด็นหลัก คือ

1. อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non – Bank) และบริษัท ประกันของสหรัฐอเมริกา สามารถเข้าร่วมในองค์กรหรือระบบโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินของไทยได้อย่างเท่าเทียมกับสถาบันการเงินของไทยภายใต้หลักการไม่กีดกันทางเชื้อชาติ ไม่ว่าจะ เป็นตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ศูนย์บริการข้อมูลเครดิต กลุ่มเอทีเอ็ม (ATM pool) และ ระบบการชำระเงิน

2. อนุญาตให้ผู้ให้บริการทางการเงินของสหรัฐอเมริกา สามารถให้บริการใน ลักษณะข้ามพรมแดนได้ โดยไม่จำเป็นต้องมาตั้งสำนักงานและศูนย์ปฏิบัติการในไทย

3. อนุญาตให้สถาบันการเงินของสหรัฐอเมริกาสามารถเสนอบริการและผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ ๆ ที่ยังไม่มีในไทยได้

4. ถ้าประเทศคู่สัญญา กับสหรัฐอเมริกาต้องการควบคุมเงินทุนไหลเข้าออก ประเทศ (Capital Control) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจประเทศนั้นจะต้องเลือกดำเนินการ ด้วยวิธีกลไกตลาด ยกตัวอย่างเช่น การขึ้นภาษี หรือการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย ซึ่งเป็น มาตรการควบคุม การเคลื่อนย้ายเงินทุน แทนการควบคุมทางด้านปริมาณจากทางการ ซึ่งประเด็น นี้ถูกมองว่าอาจทำให้ประเทศไทยสูญเสียเอกราชทางการเงินการธนาคารไปได้

ทั้งสี่ประเด็นที่มีการเจรจານี้ กวีวิชาการไทยและกลุ่มผู้ติดตามความเคลื่อนไหว การเจรจา FTA มีความเห็นตรงกันว่า สหรัฐอเมริกาจะได้เปรียบไทยแทบทุกด้าน เพราะสามารถ เข้าถึงระบบข้อมูลต่าง ๆ ของธุรกิจฝ่ายไทยได้โดยไม่ต้องลงทุนขึ้นต้นแต่อย่างใด ขณะที่ฝ่ายไทย จะต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เนื่องจากสถาบันการเงินไทยยังไม่คุ้นเคยหรือชำนาญผลิตภัณฑ์ทาง การเงินใหม่ ๆ นอกจากนี้ทางการไทยยังขาดความชำนาญและมีประสบการณ์ในการกำกับดูแล และตรวจสอบธุรกิจบริการการเงินใหม่ ๆ เหล่านั้น อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความ มั่นคงต่อระบบการเงินของประเทศได้ เช่น ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการควบคุมปริวรรตเงินตราให้ เป็นไปตามกลไกตลาด หากนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบในเวลานี้จะเป็นผลเสียมากกว่า

นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์ไทยยังไม่พร้อมรับมือในการเปิดเสรีทางการเงิน จากการประเมินของผู้เชี่ยวชาญทางการเงินได้ชี้ว่า ธนาคารพาณิชย์ไทยจะดำรงอยู่ได้ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว นั้น จะต้องมีความพร้อมด้วยกัน 3 ด้าน คือ

1. จะต้องเป็นธนาคารที่มีขนาดของสินทรัพย์ไม่น้อยกว่า 1 ล้านล้านบาท จากเกณฑ์นี้มีเพียง 2 ธนาคารเท่านั้น คือ ธนาคารกรุงเทพและธนาคารกรุงไทยที่มีสินทรัพย์เกิน 1 ล้านล้านบาท

2. จะต้องเป็นธนาคารที่ให้บริการทางการเงินครบวงจร (Universal Banking) เกณฑ์ข้อสองในการพิจารณาพบว่า ยังไม่มีธนาคารพาณิชย์ใดเป็น Universal Banking อย่างแท้จริง ที่อาจจะมีความใกล้เคียงในขณะนี้ มี 2 ธนาคาร คือ ธนาคารกสิกรไทยกับธนาคารไทยพาณิชย์

3. จะต้องมียุทธศาสตร์ที่มีศักยภาพ มีทักษะมีวิสัยทัศน์พร้อมแข่งขัน หากพิจารณาจากเกณฑ์ข้อนี้ ธนาคารที่เตรียมพร้อมมากที่สุด คือ ธนาคารกสิกรไทยและธนาคารไทยพาณิชย์ เนื่องจากเป็นธนาคารที่เปลี่ยนแปลงทั้งด้านนโยบาย การปฏิบัติ และระบบการให้บริการที่เป็นรูปธรรม

ดังนั้น ภายใต้การเปิดเสรีทางการเงิน จะมีธนาคารพาณิชย์ไทยเหลืออยู่เพียง 3 – 4 ธนาคารเท่านั้น ส่วนธนาคารพาณิชย์ไทยจำนวนที่เหลือ หากต้องการดำรงอยู่ในระบบตลาด อาจจะต้องควบรวมกิจการกันเพื่อให้มีขนาดของสินทรัพย์และขนาดของธุรกิจให้ถึงเกณฑ์ในข้อแรกได้ ซึ่งในเวลานี้ได้มีบางธนาคารได้ปรับตัวไปแล้ว เช่น การควบรวมกันระหว่างธนาคารทหารไทย ธนาคารดีบีเอส ไทยทูน กับบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยไปแล้วก่อนหน้านี้ หรือธนาคารเอเชียกับธนาคารยูโอบี รัตนสิน และความพยายามของธนาคารกรุงศรีอยุธยาที่จะควบรวมกับธนาคารนครหลวงไทย เป็นต้น

### ข้อตกลงเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ควบคุมความเพียงพอของเงินกองทุนหรือ Basel II

ประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรปได้ยอมรับข้อตกลงว่าด้วยกฎเกณฑ์ควบคุมความเพียงพอของเงินกองทุนใหม่ หรือ Basel II ในปี 2542 และนำมาใช้แล้วตั้งแต่ปี 2546 โดยใช้แทน Basel I ที่ใช้มาแล้วกว่า 15 ปี สำหรับประเทศไทยคาดว่าจะนำเอา Basel II มาใช้ในปี 2550



## หลักการของ Basel I

ต้องการให้ธนาคารระหว่างประเทศดำรงสัดส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงในมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินค่าสินทรัพย์เสี่ยงและเงินกองทุน ประกอบด้วยสินทรัพย์เสี่ยง ประกอบด้วยสินทรัพย์ในงบดุล และสินทรัพย์นอกงบดุล ส่วนเงินกองทุนประกอบด้วยเงินกองทุนชั้นที่ 1 (Tier 1) และเงินกองทุนชั้นที่ 2 (Tier 2) ทั้งนี้เงินกองทุนชั้นที่ 1 เป็นเงินทุนหลัก (Core Capital) ประกอบด้วย ทุนเรือนหุ้น ทุนสำรองเปิดเผย ได้แก่ ส่วนล้ำมูลค่าหุ้นกำไรสะสม สำรองทั่วไป และสำรองตามกฎหมาย แสดงว่า เงินกองทุนชั้นที่ 1 มีความสำคัญต่อธนาคารอย่างมาก เพราะเป็นเงินที่ทำให้เกิดผลกำไรและความสามารถในการแข่งขันต่อธนาคาร ขณะที่เงินกองทุนชั้นที่ 2 เป็นทุนส่วนเพิ่มเติม (Supplementary Capital) ประกอบด้วย ทุนสำรองที่ไม่เปิดเผย เงินสำรองที่ได้จากการตีราคาทรัพย์สิน การตั้งสำรองเพื่อหนี้สูญ ตราสารการเงินที่มีลักษณะกึ่งหนี้ และหนี้กึ่งบุริมสิทธิต่ำกว่าหนี้อื่น โดยเมื่อสิ้นปี 2533 ธนาคารจะต้องดำรงสัดส่วนเงินกองทุนเป็นร้อยละ 7.25 ของสินทรัพย์เสี่ยง และในปี 2535 ธนาคารจะต้องดำรงธนาคารสัดส่วนเงินกองทุนเป็นร้อยละ 8 ของสินทรัพย์เสี่ยง

ขณะที่หลักการสำคัญของ Basel II มีด้วยกัน 3 ประการ คือ ประการแรก การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำ (Minimum Capital Requirement) ประการที่สอง การกำกับดูแลโดยทางการ (Supervisory Review Process) และประการที่สาม การใช้กลไกตลาดในการกำกับดูแล (Market Discipline) (พิชิต, 2548: 201 – 3)

หลักการดังกล่าวเป็นความพยายามของ BIS ที่ต้องการให้สถาบันการเงินในประเทศต่าง ๆ มีความเข้มแข็งและเกิดความมั่นคง ทั้งนี้เกณฑ์การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำไว้ร้อยละ 8 เพื่อรองรับกับความเสี่ยงไม่แต่เฉพาะด้านเครดิตของลูกค้าเท่านั้นแต่ยังรวมด้านการตลาดและด้านการปฏิบัติการภายในของธนาคารนั้นด้วย Basel II กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องตั้งสำรองสัดส่วนกองทุนเป็นร้อยละ 12 สำหรับสินเชื่อก่อนที่เป็นหนี้เสีย (ธาริษา 2539: 20)

สำหรับด้านเครดิตของลูกค้าแต่ละรายจะขึ้นอยู่กับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือคือทางเครดิต (Credit rating) ของลูกค้ารายนั้นโดยตรง ตามหลักเกณฑ์ของการกักเงินตามมาตรฐานสากล ส่วนเกณฑ์การกำกับดูแลโดยทางการนั้น ทางการจะต้องเป็นหน่วยงานที่ให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันการเงินปฏิบัติกันอย่างทั่วถึง ขณะที่เกณฑ์การกำกับดูแลโดยกลไก

ตลาดจะทำให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะได้รับรู้ทั่วไป ซึ่งจะทำให้กลไกตลาดนี้ไปกำกับดูแลสถาบันการเงินอีกต่อหนึ่ง

ผลกระทบจาก Basel II ต่อสถาบันการเงินของไทยจะเกิดขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ธนาคารพาณิชย์ของไทยจะต้องปรับตัวมากกว่าสาขานาครพาณิชย์ต่างประเทศ และธนาคารลูกค้าในประเทศไทย เพราะธนาคารเหล่านี้จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของธนาคารแม่อยู่แล้ว ซึ่งมักจะทำให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงความน่าเชื่อถือทางเครดิตของลูกค้าอยู่เสมอเพื่อป้องกันความเสี่ยง สำหรับธนาคารพาณิชย์ไทยในระยะสั้น การจัดระบบความน่าเชื่อถือทางเครดิตของลูกค้าใหม่เพื่อให้ได้มาตรฐานสากลจะเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งการจัดระบบความน่าเชื่อถือทางเครดิตของลูกค้าใหม่จะ ต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมากเพื่อนำไปลงทุน สร้างระบบฐานข้อมูลของลูกค้าให้ได้มาตรฐานสากล รวมถึงการใช้ทรัพยากรบุคคลเพื่อการติดตามลูกค้าและการวิเคราะห์เครดิตอยู่ตลอดเวลา ตลอดจนภาระที่สถาบันการเงินจะต้องกันเงินทุนสำรองบางส่วนไว้เพิ่มเติมในกรณีที่ลูกหนี้รายนั้นมีปัญหาเกิดขึ้น ดังนั้น สถาบันการเงินจำเป็นต้องมีเงินทุนอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตามในระยะยาวนั้นเมื่อสถาบันการเงินของไทยสามารถปรับตัวได้แล้ว จะส่งผลทำให้สถาบันการเงินของไทยมีความเข้มแข็งทั้งฐานะการเงิน และการบริหารจัดการองค์กรที่ดีมีความโปร่งใส อย่างไรก็ตาม ในส่วนของลูกค้าจะได้รับผลกระทบจากต้นทุนที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน เนื่องจากตามมาตรฐานสากลในสัญญาการกู้ยืมเงินจะระบุต้นทุนส่วนเพิ่มนี้ไว้ ซึ่งต้นทุนที่เพิ่มขึ้นนี้จะเป็นภาระของลูกค้า ซึ่งเป็นผู้กู้โดยตรง เช่น ค่าใช้จ่ายในการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของลูกค้า และค่าใช้จ่ายในการประเมินหลักทรัพย์ค้ำประกันใหม่ รวมทั้งค่าเสียโอกาสในการชำระหนี้ก่อนกำหนด อาทิ อัตราดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายอาจจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามอันดับความน่าเชื่อถือของลูกค้าเป็นสำคัญ เป็นต้น

### การปรับตัวที่เกิดจากปัจจัยภายใน

หลังจากปี พ.ศ. 2540 เมื่อไทยประสบกับวิกฤตทางการเงิน ทางประเทศไทยได้ทบทวนบทบาทและปรับปรุงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินใหม่หลายฉบับเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปเป็นที่มาของแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินใหม่ จนถึงมีการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารใหม่เกิดขึ้น และการจัดระเบียบธุรกิจที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non – Bank) เกิดขึ้น และการจัดระเบียบธุรกิจที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-Bank) เกิดขึ้น

## แผนการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินแล้วเสร็จตั้งแต่ปี 2547 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและหน่วยธุรกิจรายย่อยสามารถได้เข้าถึงสถาบันการเงินได้ง่ายขึ้นและมีทางเลือกมากขึ้น รัฐบาลจึงเน้นประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน โดยพัฒนาตลาดทุนควบคู่กันไปกับการพัฒนาระบบสถาบันการเงินด้วย เช่น ขยายบริการทางการเงินไปสู่ผู้มีรายได้น้อยและอนุญาตให้บริษัทเอกชนทั้งไทยและต่างชาติในไทยสามารถยื่นขอจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ได้

### การจัดระเบียบสถาบันการเงินของไทยกำหนดให้มี 2 รูปแบบคือ

**ธนาคารพาณิชย์** จะเป็นสถาบันการเงินที่ให้บริการทางการเงินแก่ลูกค้าได้ทุกกลุ่มและสามารถทำธุรกรรมทางการเงินได้ทุกประเภท ยกเว้นการออกกรมธรรม์ประกันภัยหรือประกันชีวิต การ Underwrite ตราสารทุน และการเป็นนายหน้าและผู้ค้าตราสารทุน โดยจะต้องมีเงินกองทุนชั้นที่ 1 ไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท

**ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย** จะเป็นสถาบันการเงินอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับประชาชนทั่วไปและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งการให้สินเชื่อต่อรายจะต้องเป็นไปตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ทั้งนี้ธนาคารพาณิชย์ประเภทนี้สามารถให้บริการทางการเงินและทำธุรกรรมทางการเงินได้เกือบทุกประเภท โดยจะต้องมีกองทุนชั้นที่ 1 ไม่ต่ำกว่า 250 ล้านบาท

สำหรับแนวทางการพิจารณาในช่วง 3 ปีแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิจารณาให้เฉพาะบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ที่เปิดดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม กล่าวคือ เป็นบริษัทที่มีฐานะแข็งแรง มีความพร้อม และมีความสามารถในการประกอบธุรกิจ โดยจะต้องผ่านเกณฑ์การพิจารณาเบื้องต้นจากทางทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ สามารถยื่นขออนุญาตปรับสถานะเป็นธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ในกรณีที่ยื่นขอจัดตั้งธนาคารพาณิชย์บริษัทผู้ยื่นคำขอจะต้องมีแผนที่จะควบรวมกับบริษัทเงินทุนและหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์อย่างน้อยอีก 1 แห่งด้วย หลังจากนั้นเมื่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น

ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจจะเปิดโอกาสให้ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อยที่เปิดดำเนินการแล้วไม่ต่ำกว่า 3 ปี สามารถยื่นขอยกระดับเป็นธนาคารพาณิชย์ได้

### **การจัดระเบียบสถาบันการเงินต่างชาติในไทยกำหนดให้มี 2 รูปแบบคือ ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ (Subsidiary)**

สามารถประกอบธุรกิจได้เหมือนธนาคารพาณิชย์ทุกอย่างและสามารถขอเปิดสำนักงานสาขาได้ 4 สาขา เป็นในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล 1 สาขา และส่วนภูมิภาคอีก 3 สาขา ผู้ยื่นขอธนาคารประเภทนี้จะต้องมีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 4,000 ล้านบาท

### **สาขาของธนาคารต่างประเทศ (Full Branch)**

สามารถประกอบธุรกิจได้เหมือนธนาคารพาณิชย์ทุกอย่าง แต่ธนาคารประเภทนี้จะไม่อนุญาตให้มีสำนักงานสาขาได้ ผู้ยื่นขอธนาคารประเภทนี้จะต้องมีเงินกองทุนไม่ต่ำกว่า 3,000 ล้านบาท

โดยในช่วง 3 ปีแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิจารณาแต่เฉพาะสถาบันการเงินที่เปิดดำเนินการอยู่แล้วก่อน เช่น กิจการวิเทศธนกิจ (Stand-alone BIBF) ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมสามารถแปลงสถานะขึ้นเป็น Full Branch หรือ Subsidiary ได้ หรือกรณีที่ธนาคารต่างชาติในไทยมีกิจการวิเทศธนกิจประสงค์ที่จะยื่นขอปรับสถานะเป็น Subsidiary ธนาคารต่างชาติแห่งนั้นจะต้องเป็นแกนในการควบรวมกับสถาบันการเงินอื่นอีกอย่างน้อย 1 แห่ง นอกจากนี้หากสำนักงานวิเทศธนกิจที่ขอปรับสถานะเป็น Full Branch และได้รับอนุญาตให้ยกฐานะแล้ว และต่อมาประสงค์จะยื่นคำขอจัดตั้งเป็น Subsidiary ธนาคารแห่งนั้นจะต้องมีกองทุนครบถ้วน นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังเปิดโอกาสให้สาขาธนาคารต่างประเทศที่เป็น Full Branch ในปัจจุบันสามารถขอปรับสถานะเป็น Subsidiary ได้ หลังจากนั้นเมื่อภาวะเศรษฐกิจดีขึ้นจะเปิดโอกาสให้ผู้ลงทุนต่างประเทศรายใหม่สามารถขออนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ได้ เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในระบบสถาบันการเงินอันจะช่วยกระตุ้นให้สถาบันการเงินพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการทางการเงินต่อไป

### **การแข่งขันจากธนาคารพาณิชย์ใหม่**

ภายหลังจากการประกาศใช้แผนดังกล่าว ได้มีสถาบันการเงินต่าง ๆ ยื่นแผนทั้งหมด 27 ราย เพื่อขอเป็นธนาคารพาณิชย์เต็มรูป 4 ราย ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย 6 ราย ขณะที่ขอคืนใบอนุญาตประกอบธุรกิจและคงสถานะเป็นสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร

พาณิชย์ 2 ราย ซึ่งไม่ยื่นแผน 1 ราย ส่วนอีก 4 รายเป็นบริษัทเงินทุน หรือบริษัท  
เครดิตฟองซิเอร์ที่ต้องดำเนินการตามหลักการสถาบันการเงินที่รับเงินฝากจากประชาชนเพียง 1  
ประเภท นอกจากนี้มีสาขาธนาคารต่างประเทศยื่นแผนเป็นธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนใน  
ประเทศไทย 1 ราย คือ ธนาคารพาณิชย์สากลแห่งประเทศไทย และมีสำนักงานวิเทศธนกิจยื่นขอ  
เป็นธนาคารสาขาธนาคารต่างประเทศ 2 ราย ขอคืนใบอนุญาตเพื่อลดฐานะเป็นสำนักงาน  
ตัวแทน 2 ราย

ปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้อนุมัติให้สถาบันการเงินจำนวน 9 รายให้  
ดำเนินการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์และธนาคารพาณิชย์สำหรับรายย่อย ประกอบด้วย บริษัท  
เงินทุนทิสโก้ จำกัด (มหาชน) บริษัทเงิน เกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุน สิ้นเอเชีย  
จำกัด (มหาชน) บริษัทเงิน เอ ไอ จี ไฟแนนซ์ จำกัด บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ไทยเคหะ จำกัด  
ธนาคารไซซีเยเต้ เจเนราล บริษัทเงินทุน จีอี มั่นนี้ จำกัด (มหาชน) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ แลนด์  
แอนด์ เฮ้าส์ จำกัด และธนาคารสากลพาณิชย์แห่งประเทศไทย โดยสถาบันการเงินเหล่านี้จะต้อง  
ดำเนินการจัดตั้งธนาคารภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบ และเมื่อดำเนินการจัดตั้ง  
และปฏิบัติตามเงื่อนไขความเห็นชอบครบถ้วนแล้ว จึงจะเสนอขอรับใบอนุญาตประกอบการ  
ธนาคารพาณิชย์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในภายหลัง โดยในปี 2548 จะมีบริษัท  
เงินทุนที่จะเปิดให้บริการในฐานะธนาคารด้วยกัน 3 รายคือ บริษัทเงินทุน ทิสโก้ บริษัทเงินทุน  
เกียรตินาคิน และบริษัทเงินทุนเอไอจี ไฟแนนซ์

#### ตาราง 4 รายชื่อบริษัทที่ได้รับการอนุญาตให้เปิดเป็นธนาคารพาณิชย์

สถาบันการเงิน	เดิม	ใหม่
บจ.เกียรตินาคิน	บริษัทเงินทุน	ธนาคารพาณิชย์
บง.ทิสโก้	บริษัทเงินทุน	ธนาคารพาณิชย์
บง.เอ ไอ จี ไฟแนนซ์	บริษัทเงินทุน	ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย
บจ.สิ้นเอเชีย	บริษัทเงินทุน	ธนาคารพาณิชย์
บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ไทยเคหะ	บริษัทเครดิตฟองซิเอร์	ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย
ธนาคารไซซีเยเต้ เจเนราล	สำนักงานกิจการวิเทศธนกิจ	สาขาของธนาคารต่างประเทศ
บจ.จีอี มั่นนี้	บริษัทเงินทุน	ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย
บริษัทเครดิตฟองซิเอร์แลนด์แอนด์เฮ้าส์	บริษัทเครดิตฟองซิเอร์	ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย
ธนาคารสากลพาณิชย์แห่งประเทศไทย	สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ	ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของ ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ

**หมายเหตุ :** ข้อมูลเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2548 ได้ผ่านการเห็นชอบจากรัฐมนตรี  
กระทรวงการคลังแล้ว

**ที่มา :** วารสารการเงินธนาคาร ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ปี 2548 หน้า 56

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาสถาบันการเงินที่ทางการนำมาใช้ได้ทำให้  
ผู้ประกอบการในธุรกิจการเงินของไทยต้องปรับตัวอีกครั้งต่อจากวิกฤตทางการเงินในปี พ.ศ.2540  
ตัวอย่างเช่น การควบรวมกิจการกันระหว่างธนาคารทหารไทยกับธนาคารดีบีเอสไทยท努 และ  
บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือกรณีธนาคารเอบีเอ็น แอมโร เอ็นวี อุตสาหกรรม  
แห่งประเทศไทย หรือกรณีธนาคารเอบีเอ็น แอมโร เอ็นวี ขายหุ้นธนาคารเอเซียกว่าร้อยละ 80  
ให้กับธนาคารยูโอบี สิงคโปร์ และบริษัทเงินทุนธนาชาติควบรวมกิจการกับธนาคารธนาชาติ  
ตลอดจนการที่กระทรวงการคลังอนุญาต ให้สถาบันการเงินสามารถเปิดดำเนินการธนาคาร  
พาณิชย์ได้อีก 9 ธนาคาร ซึ่งคาดว่าธนาคารพาณิชย์ใหม่เหล่านี้จะทยอยเปิดดำเนินการภายใน  
2 ปีนี้ ซึ่งนับเป็นการท้าทายใหม่และการแข่งขันใหม่ของระบบธนาคารพาณิชย์ไทยที่มีอยู่ก่อนแล้ว  
ต่อไป

#### **การแข่งขันจากธุรกิจที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-Bank)**

หลังจากวิกฤตทางการเงินปี พ.ศ.2540 พบว่า ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่จะมีความ  
ระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อ และบางธนาคารยังมีภาระในการหาเงินทุนไว้เพื่อสำรองหนี้  
สงสัยจะสูญ หรือ NPL อยู่ตลอดเวลา ซึ่งข้อจำกัดของธนาคารพาณิชย์เหล่านี้จึงเปิดโอกาสให้  
ธุรกิจ Non-Bank แทรกตัวเข้ามาเพื่อให้บริการด้านสินเชื่อแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ โดยมีกลุ่ม  
ลูกค้าเป้าหมายอยู่ที่ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท ต่อเดือนซึ่งมีประมาณ 30 ล้านคนทั่ว  
ประเทศ (ข้อมูล ณ เดือนมกราคม ปี 2548 จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ)

ธุรกิจ Non-Bank โดยทั่วไปจะครอบคลุมการให้บริการทางการเงินอย่างน้อย 12  
ประเภท ได้แก่ (1) สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (2) ธุรกิจการเงิน (3) ธุรกิจหลักทรัพย์ (4)  
ธุรกิจบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล (5) ธุรกิจการให้เช่าแบบลิสซิ่งและการให้เช่าซื้อ (6)  
ธุรกิจแพคตอริง (7) ธุรกิจประกันภัยและเงินสำรองเลี้ยงชีพ (8) ธุรกิจรับจ้าง (9) สถาบัน  
การเงินฐานราก (10) ธุรกิจรับฝากเงินทางไปรษณีย์ (11) ธุรกิจแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ  
และรับซื้อลดตั๋วเงิน และ (12) ธุรกิจเงินร่วมลงทุน (สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงาน  
เศรษฐกิจการคลัง, 2548)

สำหรับผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ในไทยจะมีด้วยกัน 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มแรก สถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจ Non-Bank เช่น ธนาคารพาณิชย์ไทย ธนาคารพาณิชย์ต่างชาตินในไทย และบริษัทเงินทุน กลุ่มที่สอง บริษัทในเครือของสถาบันการเงินและบริษัทในเครือขายผู้ผลิตและกลุ่มสุดท้าย บริษัททั่วไปที่ประกอบธุรกิจ Non-Bank

ตัวอย่าง ผู้ประกอบการธุรกิจประเภทบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ บริษัทบัตรเครดิตกรุงไทย จำกัด บริษัทเครดิตกรุงศรีอยุธยา จำกัด บริษัทอเมริกันเอ็กซ์เพรส บริษัทอิออนธนสินทรัพย์ บริษัทแคปปิตอล โอเค บริษัทเซทเทลมม บริษัทจีอีแคปปิตอล บริษัทอิชี่บาย นอกจากนี้ยังมี AIG card, Diner's Club, Siam A&C, General Card Services, Tesco Card, KTC และ KCC เป็นต้น ผู้ประกอบการธุรกิจประเภทการเช่าแบบลิสซิ่งและการให้เช่า ได้แก่ บริษัทเงินทุนทิสโก้ บริษัทเงินทุนธนาชาติ บริษัทโตโยต้าลิสซิ่ง บริษัทฮอนด้าลิสซิ่ง บริษัทภัทรลิสซิ่ง บริษัทจีอี แคปปิตอล บริษัทไทยโอริกซ์ลิสซิ่ง บริษัทซีดีคอร์ป บริษัทกรุงเทพแกรนด์ และบริษัทกรุงเทพเซ็นทรัล ลิสซิ่ง บริษัทซีดีคอร์ป บริษัทกรุงเทพแกรนด์ และบริษัทกรุงเทพเซ็นทรัล ลิสซิ่ง เป็นต้น ผู้ประกอบการธุรกิจประเภทแฟคตอริง ได้แก่ บริษัททกลีกร แฟคตอริง SME Bank บริษัทบีโอเอสลิสซิ่ง บริษัท TNM และบริษัททอูรยาอินเตอร์เนชั่นแนลแฟคตอริง เป็นต้น (สำนักงานนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2548 : V)

สำหรับธุรกิจ Non-Bank ในไทยที่มีการกล่าวถึงกันมากและเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อหนี้ภาคครัวเรือนมีด้วยกัน 2 ประเภทคือ สินเชื่อส่วนบุคคล (Personal Loan) และธุรกิจบัตรเครดิต (Credit Card) โดยสินเชื่อส่วนบุคคลและธุรกิจบัตรเครดิตเป็นสินเชื่อเพื่อการบริโภคเป็นแหล่งเงินทุนระยะสั้นไม่เกิน 180 วัน

ขนาดของธุรกิจ Non-Bank จากการศึกษาของโชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ (2548 : 170) พบว่า เมื่อสิ้นธันวาคมปี พ.ศ.2547 ธุรกิจ Non-Bank 5 ประเภท ได้แก่ ธุรกิจการเช่าซื้อ ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล ธุรกิจบัตรเครดิต ธุรกิจแฟคตอริง และธุรกิจการเช่าซื้อแบบลิสซิ่ง มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 603,000 ล้านบาท เป็นร้อยละ 8.6 ของสินเชื่อทั้งระบบและร้อยละ 9.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ GDP (ดูตารางที่ 3) หากดูเฉพาะธุรกิจที่มีการกล่าวถึงกันมากคือ ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลและธุรกิจบัตรเครดิตจะมีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 293,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.0 ของสินเชื่อทั้งระบบ และร้อยละ 4.5 ของ GDP ในปี 2547

## ตลาดธนาคารพาณิชย์ไทยในกระแสโลกาภิวัตน์

ลูกค้าที่สำคัญในยุคนี้ ได้แก่ ผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็ก (SMEs) ลูกค้าบัตรเครดิต ลูกค้าสินเชื่อส่วนบุคคล เนื่องจากธนาคารพาณิชย์หันมาให้บริการทางด้าน Retail Banking แข่งขันกับธนาคารต่างชาติ และ Non Bank

หลังจากที่ ปรส. สั่งปิดไฟแนนซ์จำนวน 56 แห่งในปี 2540 ก็เป็นอันปิดฉากยุคทองของไฟแนนซ์ไทย ต่อมาในราวปี 2545 เมื่อเศรษฐกิจในประเทศฟื้นตัวเป็นครั้งแรก ผู้บริโภคเริ่มจับจ่ายใช้เงินอีกครั้ง ไฟแนนซ์ที่รอดส้นดอมนมาได้ก็พบกับการแข่งขันอันหนักหน่วงจากธนาคารพาณิชย์ที่ต่างต้องการ “หนี” การแข่งขันที่รุนแรงในตลาดสินเชื่อลูกค้ารายใหญ่ (รวมทั้งการแข่งขันจากตลาดทุน ในฐานะทางเลือกในการระดมทุนของบริษัทขนาดใหญ่ที่กำลังเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ) ไปเจาะตลาดใหม่ ๆ ที่ติดดอกเบี๋ยได้สูงกว่าและหารายได้จากค่าธรรมเนียมได้ดีกว่า เช่น บัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคลและเอสเอ็มอี (SMEs)

การเติบโตของกระแส “บริโภคนิยม” ในสังคมไทยซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลสำเร็จจากมาตรการการกระตุ้นการบริโภคของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทำให้ธนาคารพาณิชย์หันมาสนใจตลาดสินเชื่อส่วนบุคคลมากขึ้นและดึงดูดให้บริษัทสินเชื่อส่วนบุคคล และบริษัทสินเชื่อเงินผ่อน (non-bank) จากต่างชาติเริ่มตบเท้าเข้ามาประกอบธุรกิจนี้ในไทยตั้งแต่ประมาณปี 2545 เป็นต้นมา

ลักษณะสำคัญของสถาบันการเงินแบบ Non-bank คือเป็นบริษัทที่ทำกำไรจากการปล่อยกู้ให้แก่ประชาชนเป็นหลัก (ไม่ว่าจะเป็นในรูปเงินผ่อน เงินกู้ หรือเช่าซื้อ) แต่ไม่ได้หาเงินทุนในการทำธุรกิจด้วยการรับเงินจากประชาชน หากระดมทุนจากแหล่งเงินทุนจากบริษัททั่ว ๆ ไป (เช่น เงินกู้ธนาคารและเงินทุนจากผู้ถือหุ้น) ดังนั้นในเมื่อไม่ได้รับเงินฝาก บริษัทแบบนี้จึงไม่นับเป็น “ธนาคาร” ภายใต้กฎหมายไทย และทำให้ไม่อยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของ ธปท. “ช่องโหว่” ข้อนี้ประกอบจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกิจ Non – bank จึงนำไปสู่การยกร่าง พ.ร.บ. สถาบันการเงินฉบับใหม่ซึ่งคาดว่าจะประกาศใช้ได้ภายในปี 2551

ในขณะเดียวกัน แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Master Plan) ที่ ธปท. ประกาศใช้ในปี 2547 บังคับให้ไฟแนนซ์ “ยกระดับ” ตัวเองเป็นธนาคารหากยังอยากทำธุรกิจการเงินต่อไป โดยเลือกยกระดับเป็นธนาคารขนาดเล็กที่เรียกว่า “ธนาคารเพื่อรายย่อย” (Retail



bank) ทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ 250 ล้านบาท ให้บริการได้แต่เฉพาะลูกค้ารายย่อยและลูกค้าเอสเอ็มอี หรือธนาคารพาณิชย์เต็มรูปแบบ (universal bank) ซึ่งต้องมีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ 5,000 ล้านบาท

แผนพัฒนา ฯ ยังอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติเปิดสาขาทั่วประเทศได้ 5 แห่ง (จากที่ไม่เคยอนุญาตให้เปิดสาขา) เพื่อเตรียมระบบธนาคารไทยให้พร้อมรับมือกับการแข่งขันจากธนาคารต่างชาติที่มีแต่จะทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคตเมื่อประเทศไทยถูกกดดันจากต่างประเทศ

หลังจากแผนพัฒนา ฯ มีผลบังคับใช้มีไฟแนนซ์เพิ่มทุนละยกฐานะเป็นธนาคาร 4 แห่ง ได้แก่ ธนาคารธนาชาติ ธนาคารทิสโก้ ธนาคารเกียรตินาคิน และธนาคารสินเอเชีย และมีธนาคารเพื่อรายย่อยเกิดใหม่เพิ่มจำนวน 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเอไอจีเพื่อรายย่อย ธนาคารไทยเครดิตเพื่อรายย่อย และธนาคารแลนด์แอนด์เฮาส์

ความรู้และความต้องการของลูกค้าที่ทวีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น ทั้งลูกค้าธุรกิจและลูกค้ารายย่อยตลอดจนกฎเกณฑ์กำกับการดูแลของภาครัฐที่เข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะการประกาศใช้มาตรฐาน การกำกับดูแลสากลที่เรียกว่า Basel 2 (บาเซล 2) ทำให้ธนาคารทุกแห่งต้องปรับตัว “ยกเครื่อง” ขนาดใหญ่ให้ทันต่อความต้องการของลูกค้าโดยกลยุทธ์ที่ธนาคารส่วนใหญ่เลือกใช้คือ โฆษณาการบริการทางการเงินแบบครบวงจรสำหรับลูกค้าทุกระดับ ตั้งแต่เงินฝาก สินเชื่อ บัตรเครดิต ไปจนถึงมาตรการประกันชีวิต เซ้าซ้อ (ซึ่ง ธปท. พึงอนุญาตให้ธนาคารทำได้โดยตรงในปี 2547 และกองทุนรวมผ่านบริษัทในเครือเพื่อสร้างรายได้ค่าธรรมเนียม ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงจากการพึ่งพิงรายได้จากสินเชื่อเป็นหลักดังเช่นที่ผ่านมาในอดีต

การแข่งขันที่รุนแรงในตลาดสินเชื่อส่วนบุคคล ประกอบกับการเจริญเติบโตของกระแสผู้บริโภคนิยมในสังคมไทย ส่งผลให้หนี้ภาคครัวเรือนสูงขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ข้อมูลของ ธปท. ระบุว่าในปี 2549 หนี้ภาคครัวเรือนมีมูลค่าสูงถึง 213,444 ล้านบาท สูงกว่ารายได้ภาคครัวเรือนซึ่งอยู่ที่ประมาณ 116,585 ถึงเกือบ 2 เท่า ในไตรมาส 2 ของปี 2550 มียอดสินเชื่อคงค้างบัตรเครดิตถึง 169,000 ล้านบาท และจากการสำรวจของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคพบว่า ปัจจุบันมีประชาชนเป็นหนี้สินเชื่อส่วนบุคคลประมาณ 7 ล้านบัญชี และมีหนี้บัตรเครดิตอีกกว่า 10.2 ล้านบัตร ซึ่งกำลังประสบปัญหาผ่อนชำระไม่ได้จากภาวะข้าวยากแพงในปัจจุบัน ประกอบอัตราดอกเบี้ยที่ ธปท. กำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี เป็นอัตราที่สูงเกินความสามารถจ่ายคืนของ

ลูกหนี้จำนวนมาก จนต้องกู้เงินนอกระบบมาชำระหนี้ กลายเป็นปัญหาที่สังคมลุกลามอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิลูกหนี้เหมือนในอารยประเทศ ทำให้สำนักงานนายความหลายแห่งที่บริษัทเครดิตและบริษัท non-bank ว่าจ้างให้ติดตามหนี้ ใช้วิธีการ “นารังเกียจ” ที่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลมากมาย นับตั้งแต่การส่งแฟกซ์ประสานลูกหนี้ที่ทำงานไปจนถึงการโทรศัพท์ไปคุกคามข่มขู่ และทำจดหมายทวงหนี้เลียนแบบหมายศาลเพื่อให้ลูกหนี้ออกสั้นขวัญเขววน

ปัจจุบัน “ชมรมหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล” ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มคนเป็นหนี้ ทั้งหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล มีสมาชิกแล้วกว่า 2,000 ราย และกำลังประสานงานกับมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค สภานายความ และรพท. ในการผลักดันให้กระบวนการติดตามหนี้มีมนุษยธรรมมากยิ่งขึ้น ตลอดจนร่วมกันหาหรือถึงแนวทางการออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิของลูกหนี้ในอนาคต

#### ตาราง 5 ขนาดของสินเชื่อของสถาบันการเงินทั้งระบบ ณ สิ้นธันวาคม 2547

ประเภทธุรกิจ	ขนาดของธุรกิจ (ล้านบาท)	ร้อยละของ ระบบ (%)	ร้อยละของ GDP ปี 2547 (%)
ธนาคาร	6,035,719	86.3	93.2
Non-Bank	603,000	8.9	9.3
- การเช่าซื้อ	200,000	2.9	3.1
- สินเชื่อส่วนบุคคล	175,000	2.5	2.7
- บัตรเครดิต	118,000	1.9	1.8
- แฟคตอริง	60,000	0.9	0.9
- การเช่าแบบบิลิสซิ่ง	50,000	0.7	0.8
บริษัทเงินทุนและบริษัทหลักทรัพย์	310,409	4.4	4.8
บริษัทประกันชีวิต	45,014	0.6	0.7
บริษัทเครดิตฟองซิเออร์	1,080	0.1	0.1
รวมทั้งหมด	6,995,222	100.0	

**หมายเหตุ :** 1) ขนาดสินเชื่อเฉพาะของบริษัททั่วไปที่ประกอบธุรกิจ Non-bank จะมีมูลค่า 397,041 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.1 ของ GDP หากรวมกลุ่มธนาคารที่เข้ามาประกอบธุรกิจ Non-bank จะมีมูลค่ารวม 603,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.3 ของ GDP หรือนับเฉพาะธุรกิจ 3 ประเภท ได้แก่ สินเชื่อส่วนบุคคล บัตรเครดิต และการให้เช่าซื้อจะมีมูลค่ารวม 493,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.6 ของ GDP ที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อหนี้ภาคครัวเรือน

**ที่มา :** ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ส่วนสาเหตุที่ว่าทำไมธุรกิจการเงินต่างชาติและกลุ่มธุรกิจคนไทยบางกลุ่มจึงให้ความสนใจต่อธุรกิจ Non-bank มาก มีเหตุผลอย่างน้อย 4 ประการคือ

ประการแรก กฎระเบียบในการควบคุมธุรกิจ Non-bank มีความยืดหยุ่นกว่าสถาบันการเงินในรูปธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ เช่น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยจ่ายเงินกู้ในรูปสินเชื่อเงินสดและบัตรเครดิตมีอัตราสูงกว่าธนาคาร (มากกว่าร้อยละ 18 ต่อปี) และฐานรายได้ของลูกค้ามีรายได้ต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือนก็สามารถทำได้แล้ว ขณะที่ธนาคารจะต้องมีรายได้มากกว่า 15,000 บาทต่อเดือนขึ้นไปถึงจะทำบัตรเครดิตได้

ประการที่สอง มีฐานลูกค้าเป็นจำนวนมาก จากผลการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง พบว่ามีกลุ่มลูกค้าทั่วประเทศไม่ต่ำกว่า 15 ล้านคนที่ต้องการใช้บริการสินเชื่อประเภทนี้ซึ่งมีระเบียบขั้นตอนไม่ยุ่งยากซับซ้อน มีความสะดวกและรวดเร็ว ในปี 2546 การใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิตของ Non-bank มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 40.0 ขณะที่ฐานลูกค้าบัตรเครดิตในประเทศไทยได้เริ่มเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่มีเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้สูงมาเป็นกลุ่มชนชั้นกลาง และผู้มีรายได้น้อยที่กลายเป็นผู้ครองตลาดในปัจจุบันไป ในขณะที่ปัจจุบันมีจำนวนบัตรเครดิต 3.2 ล้านบัตรทั่วประเทศ โดยคาดว่าในปี 2548 จะมีจำนวนบัตรเครดิตที่จะออกใหม่อีก 800,000 ใบ ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิตขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 25

ประการที่สาม ธุรกิจ Non-bank มีอัตราการขยายตัวในระดับสูงซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นกระตุ้นให้ประชาชนในประเทศบริโภคเพิ่มขึ้นเพื่อให้เศรษฐกิจประเทศขยายตัว จึงเป็นช่องทางทำให้ธุรกิจบัตรเครดิต และธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลขยายตัวสูงขึ้น เช่น

สินเชื่อเงินด่วนทันใจ สินเชื่อเพื่อการแต่งงาน สินเชื่อเพื่อซ่อมบ้าน สินเชื่อเพื่อซ่อมรถ และสินเชื่อเพื่อการศึกษา ฯลฯ

ประการที่สี่ ความเสี่ยงสูงแต่มีกำไรสูง เนื่องจากธุรกิจประเภทนี้ไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันใด ๆ จึงได้รับความนิยมอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกันยังไม่มีหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานใดกำกับดูแลโดยตรงจึงเป็นช่องทางทำให้ธุรกิจ Non-bank สามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยจากผู้กู้ในอัตราที่สูงเกินจริงได้ ทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบเป็นอย่างมาก

### **บทบาทของภาครัฐ**

กลายเป็นประเด็นทางนโยบายและข้อกฎหมาย ในอันที่จะกำกับดูแลและพัฒนาในธุรกิจนี้ รวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากธุรกิจ Non-bank เช่นหนี้สินภาคประชาชน และเงินกู้นอกระบบด้วย

กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก แต่ยังไม่มีความหมายเฉพาะในการควบคุมดูแลภาพรวมธุรกิจ Non-bank โดยตรง ดังนี้

- 1.พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505
- 2.พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522
- 3.ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง เงื่อนไขในการอนุญาตให้บริษัทเงินทุนประกอบกิจการให้เช่าทรัพย์สินแบบลิสซิ่ง พ.ศ.2534
- 4.ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2535
- 5.พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2541
- 6.พระราชกฤษฎีกาตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยเรื่องการทำนวดกิจการที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะบางกรณี (ฉบับที่ 358) พ.ศ.2542
- 7.ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา (คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) พ.ศ.2543
- 8.ประกาศกระทรวงการคลังกำหนดให้การออกบัตรเครดิตเป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต พ.ศ.2545 (เดือนพฤศจิกายน)
- 9.ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ.2547 (เดือนมีนาคม)
- 10.ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจให้เช่าซื้อและให้เช่าแบบลิสซิ่ง พ.ศ.2547

11.ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ ประกอบธุรกิจแฟคตอริง พ.ศ.2547

12.ประกาศกระทรวงการคลังแห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (ปว.58) เรื่อง เกณฑ์ควบคุมธุรกิจสินเชื่อบุคคลแบบไม่มีหลักประกัน (Unsecured Loans)

ดังนั้น การเติบโตของธุรกิจ Non-bank จึงมีผลกระทบต่อสถาบันการเงิน แทบทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินพิเศษของรัฐ ได้แก่ ธนาคารออมสิน และโรงรับจำนำของรัฐ ทำให้ธนาคารพาณิชย์บางแห่งจำเป็นต้องเปิดบริษัทบัตรเครดิตในเครือมาแข่งขัน เช่น บริษัทบัตรเครดิตของไทย บริษัทบัตรเครดิตศรีอยุธยา และมีแนวโน้มที่ธนาคารพาณิชย์อื่นจะดำเนินการเช่นเดียวกันนี้ การปรับตัวเพื่อแข่งขันยิ่งถ้าธนาคารพาณิชย์ปรับตัวเข้าส่วนแบ่งตลาดของธุรกิจประเภทนี้ก็จะถูก Non-bank ยึดครองไปหมด ดังนั้นจึงทำให้กลุ่มธนาคารพาณิชย์ จำต้องเข้าสู่ธุรกิจนี้

### 3.5 นโยบายของรัฐและธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

นโยบายของรัฐและธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยแบ่งได้เป็น 3 ช่วงใหญ่ ๆ คือ

1. ช่วงปี 2490-2516 อันเป็นยุคของระบบอุปถัมภ์ (Patron-Client Relation)
2. ช่วงปี 2516-2540 อันเป็นยุคที่อำนาจรัฐมีบทบาทน้อยลงในขณะที่กลุ่มธนาคารเติบโตขึ้น
3. ช่วงปี 1997-ปัจจุบัน ช่วงนี้แบ่งออกเป็น 2 ช่วง ช่วงแรก (2540-2544) รัฐและองค์กรระหว่างประเทศได้มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของธนาคารพาณิชย์ใหม่ ช่วงที่สอง (2544-ปัจจุบัน) ช่วงนี้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รัฐบาลทักษิณเสนอแนวความคิดทางเศรษฐกิจหลายอย่าง รวมทั้งนโยบายใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธนาคารและภาคการเงินด้วย

กล่าวโดยภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของรัฐ และธนาคารในประเทศไทยแสดงให้เห็นถึงความสามารถของการปกป้องค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (protect economic rent) ของธนาคารในแต่ละช่วง ช่วงก่อนปี 2519 รัฐบาลทหารและกลุ่มเจ้าสัวที่เป็นเจ้าของธนาคารขนาดใหญ่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ธนาคารพาณิชย์ของเจ้าสัวเติบโตขึ้นมาได้ด้วยนโยบายปกป้องโดยรัฐไม่ออกใบอนุญาตให้กับธนาคารแห่งใหม่โดยง่าย ในเวลาเดียวกับที่รัฐบาลทหารดำรงอยู่ได้ด้วยฐานเศรษฐกิจที่มาจากธนาคารพาณิชย์ แต่หลังจากปี 2516 เมื่อรัฐบาลจอมพล

ถนอมหมุดอำนางลง ระบบพึ่งพาอาศัยระหว่างรัฐบาลทหารและธนาคารพาณิชย์สิ้นสุดลงด้วย ยิ่งเมื่อเศรษฐกิจไทยก้าวสู่ยุคเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจ และต่อมาย่างเข้าสู่การเปิดเสรีทางการเงิน ธนาคารพาณิชย์ของเจ้าสัวเติบโตและขยายสินเชื่อตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังขยายบทบาททางเศรษฐกิจด้วยผู้บริหารที่อยู่นอกครอบครัวผู้ก่อตั้งธนาคาร

ในช่วงทศวรรษ 2533 เป็นต้นมา ธนาคารพาณิชย์ของเจ้าสัวยิ่งไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยการปกป้องของรัฐ ในทางตรงกันข้าม กติกาทางเศรษฐกิจใหม่อันได้แก่ การเปิดเสรีทางการเงินซึ่งเป็นผลจากโลกาภิวัตน์โดยตรง ยิ่งทำให้ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบต้องปรับตัว เพื่อให้สอดคล้องกับการแข่งขันทั้งจากธนาคารภายในประเทศด้วยตนเอง และธนาคารต่างประเทศ จึงอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะการพึ่งพาซึ่งกันและกันทางการเมืองไม่มีความจำเป็นอีกต่อไปดังจะกล่าวต่อไปในรายละเอียดดังนี้

#### ช่วงปี พ.ศ.2490-2516

นโยบายของรัฐในช่วงปี พ.ศ.2490 จนถึงปี พ.ศ.2500 โดยทั่วไปคือการแทรกแซงโดยรัฐ อันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจระดับชาติอันประกอบด้วยนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม การกีดกันคนจีนและส่งเสริมรัฐวิสาหกิจ โดยแท้จริงแล้วนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมเกิดขึ้นตั้งแต่รัฐบาลคณะราษฎร (2475-2490) สาเหตุสำคัญที่รัฐบาลคณะราษฎรเลือกนโยบายนี้ นอกจากได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตกแล้ว นโยบายดังกล่าวยังมุ่งขจัดอำนาจทางเศรษฐกิจของพ่อค้าชาวจีนเป็นสำคัญ (Sungsidh, 1980 : 78-79) ในระยะต่อมา รัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม (2490-2500) ได้ดัดแปลงนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมมาเป็นระบบทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) โดยสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นมากมายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 141 แห่ง (Riggs 1966 : 305. ช้างใน ปราณี, 2541 : 159) หลังการรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ในปี พ.ศ. 2500 นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมถูกยกเลิกไป ภาครัฐให้ความสำคัญกับธนาคารเป็นอย่างดียิ่งทำให้ธุรกิจเจริญเติบโตภายใต้การปกครองของรัฐบาล

ช่วงหลังภาวะเศรษฐกิจถดถอยเมื่อทศวรรษ 2470 เป็นจังหวะที่ธนาคารยุโรปหลายแห่งถอนตัวออกไปและเมื่อรัฐมีนโยบายแทรกแซงทางเศรษฐกิจ พ่อค้าคนจีนที่เรียกรวม ๆ ว่า “ผู้ยิ่งใหญ่ใหม่ทั้ง 4” คือ กลุ่มเอเชียทรัสต์ ซึ่งต่อมาก็คือธนาคารกรุงเทพ กลุ่มไทยฮิวซึ่งนำโดย อ้อจ้อเหลียงและตอนหลังคือธนาคารศรีนคร และอุเทน เตชะไพบูลย์ กลุ่มธนาคารกรุงศรีอยุธยา และกลุ่มตระกูลมหาคุณ ซึ่งต่อมาก็คือธนาคารสหธนาคารเร่งสร้างความเติบโตอย่างรวดเร็วและ

สร้างเกราะคุ้มกันธุรกิจใหม่ของตนโดยเป็นพันธมิตรใหม่กับผู้นำทางทหารและนักการเมืองในยุค  
นั้น (Suehiro, 1989 : 157)

ธนาคารกรุงเทพนับว่ามีบทบาทเด่น ในการสร้างพันธมิตรกับผู้นำทหารในยุค  
ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ.2496 ผู้นำทหารได้ออนเงิน 30 ล้านบาท จากกระทรวงพาณิชย์  
มาให้ธนาคารกรุงเทพ ทำให้ธนาคารมีทุนพื้นฐานจาก 20 ล้านบาทเป็น 50 ล้านบาทในพริบตา  
ธนาคารกรุงเทพกลายเป็นธนาคารท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุด ดังนั้น ธนาคารกรุงเทพจึงเชื้อเชิญสมาชิก  
ระดับผู้นำ 2 คน ในกลุ่มทหาร คือ พลตรีศิริ สิริโยธิน และพลตรีประมาณ อติเรกสาร เข้าไป  
นั่งเก้าอี้คณะกรรมการบริหารธนาคาร และในอีกไม่กี่ปีต่อมาก็มีสมาชิกของคณะรัฐประหาร 2490  
อย่างน้อย 7 คน เข้าไปมีตำแหน่งในธนาคารกรุงเทพ (ผาสุกและเบเคอร์, 2536 : 24)

การที่กลุ่มธนาคารกรุงเทพได้ผลประโยชน์อย่างมหาศาล จากการเป็นพันธมิตร  
กับกลุ่มของราชครู และคณะรัฐประหาร 2490 ทำให้ธนาคารอื่น ๆ ที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นมาต้องรีบสร้าง  
ความสัมพันธ์กับพวกผู้นำทหารเหล่านั้นด้วย (ผาสุก และเบเคอร์, 2539) จะเห็นได้ว่า ธนาคาร  
ศรีนครได้เชิญพลเอกกฤษณ์ สีวะรา และจอมพลประภาส จารุเสถียรเป็นกรรมการ บริษัทลำช้า  
ของกลุ่มธนาคารกสิกรไทยได้เชิญจอมพลถนอม กิตติขจร และพล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็น  
กรรมการ (Suehiro, 1989: 172)

การสร้างพันธมิตรระหว่างธนาคารของ “ผู้ยิ่งใหญ่ใหม่ทั้ง 4” กลายเป็นแบบแผน  
สำคัญอันหนึ่งของความเติบโตและความแข็งแกร่งของธนาคารและธุรกิจของพวกเขา “ธนาคาร  
ของผู้ยิ่งใหญ่ทั้ง 4” สร้างพันธมิตรนี้และปรับเปลี่ยนใหม่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง  
ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารสหธนาคารของครอบครัวมหาคุณ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารศรี  
นคร และธนาคารกสิกรไทย เคยมีความสัมพันธ์กับกลุ่มชอยราชครูในช่วงทศวรรษ 2483 แต่  
หลังการรัฐประหาร 2500 ได้ย้ายความสัมพันธ์ไปอยู่ที่กลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีการเปลี่ยน  
คณะกรรมการบริหารของธนาคารและเชิญสมาชิกของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์เข้ามาแทน  
กลาง  
ทศวรรษ 2503 นายพลระดับที่มีความสำคัญทางการเมืองเกือบทุกคน มีโอกาสเป็น  
กรรมการบริหารของธนาคารและบริษัทการค้าของ “ผู้ยิ่งใหญ่ทั้ง 4”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หลังการรัฐประหาร 2500 จนถึงปี 2516 ระบบอุปถัมภ์จากรัฐต่อกลุ่มธนาคาร และบริษัทการค้าของกลุ่ม ยังคงเป็นแบบแผนหลักของความสัมพันธ์เพียงแค่ว่าเปลี่ยนค่ายมาสังกัด กลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ โดยกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ และนักธุรกิจที่แวดล้อมมีโอกาสเติบโตขึ้นภายใต้ การปกป้องจากรัฐ

มีการผลักดันรัฐเรื่องการให้ใบอนุญาตจัดตั้งธนาคารใหม่หลังปี 2493 เกิดขึ้นอีก 2 กรณีคือ ธนาคารทหารไทย (2500) และธนาคารเอเชียทรัสต์ (2508) โดยอาศัยแบบแผนเดิม คือ ความอุปถัมภ์จากผู้นำทหารในขณะนั้น

จอมพลสฤษดิ์มีความต้องการจัดตั้งธนาคารทหารไทยเองเป็นการส่วนตัว และ ผลักดันความต้องการนี้ตั้งแต่ปี 2497 ในช่วงที่ตัวเองดำรงตำแหน่งผู้นำทหารและการเมือง หลังจากเผชิญข้อโต้แย้งจากธนาคารแห่งประเทศไทยมากมาย ธนาคารทหารไทยก็เปิดดำเนินการ เมื่อ 8 พฤศจิกายน 2500 หลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ทำการรัฐประหารวันที่ 20 กันยายน 2500

ในกรณีธนาคารเอเชียทรัสต์ก็เช่นกัน เจ้าของธนาคารซึ่งเดิมเป็นบริษัทประกอบ ธุรกิจแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและเกือบจะผูกขาดการทำธุรกิจ ส่งเงินกลับของคนจีนใน กรุงเทพฯ ไปจีนแผ่นดินใหญ่ เจ้าของบริษัทได้ยื่นขอใบอนุญาตเป็นธนาคารไปยังกระทรวงการคลัง มีนาคม 2507 กระทรวงการคลังปฏิเสธโดยทำตามนโยบายไม่ให้ใบอนุญาตธนาคารใหม่ ต่อมา ยื่นอีกครั้งไปที่นายกรัฐมนตรีคือ จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งในภายหลังสั่งให้กระทรวงการคลัง พิจารณาอีกครั้งและได้รับใบอนุญาตเป็นธนาคารในปี 2508 (Suehiro, 1989: 160) โดย กระทรวงการคลังได้รับแรงกดดันทางการเมือง

มองในแง่ธนาคารเอง มีการรวมตัวเป็นสมาคมธนาคารไทยซึ่งก่อตั้งในปี 2501 สมาคมเป็นการรวมตัวของธนาคาร ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่ทำหน้าที่ผลักดันนโยบายของรัฐ ทางด้านธนาคาร การประชุมของสมาคมธนาคารไทยกับตัวแทนของธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลังมีมากที่สุดในช่วง 2505-2515 คือ 7 ครั้งต่อปี การประชุมระหว่างปี พ.ศ. 2516-2526 ลดลงเหลือ 3 ครั้งต่อปี โดยลดลงอย่างมากช่วงปี พ.ศ.2516-2519 (Apichat 2002: 321) อันหมายถึงช่วงของการระมัดระวังและถอนตัวออกจากการเมืองของกลุ่มธนาคาร



นโยบายการแทรกแซงของรัฐที่สร้างระบบอุปถัมภ์ โดยรัฐมีส่วนช่วยให้กลุ่มธนาคารขยายอาณาจักรทางธุรกิจของตนได้ แต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2519 ระบบอุปถัมภ์ได้คลายความสำคัญลงมา แต่กลุ่มธนาคารก็ขยายบทบาทและความสำคัญของตนต่อไปด้วยความสามารถของตนเองและภาวะเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ช่วงปี พ.ศ.2516-2540

ช่วงปี พ.ศ.2516-2540 เป็นช่วงที่ระบบอุปถัมภ์จากรัฐต่อกลุ่มธนาคารสิ้นสุดลง กลุ่มธนาคารเติบโตขึ้นด้วยความสามารถของตนเอง ประกอบกับรัฐเองก็มีนโยบายใหม่ของรัฐคือการเปิดโอกาสให้กลุ่มธนาคารเติบโตขึ้นค่อนข้างอิสระ โดยในช่วงทศวรรษ 2533 รัฐมีนโยบายที่ชัดเจนคือ นโยบายเปิดเสรีทางการเงิน

หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ระบบอุปถัมภ์จากรัฐต่อกลุ่มธนาคารโดยการนำของทหารจบสิ้นลง ผู้นำทหารเองถูกขีดวงจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจอย่างไม่เคยมีมาก่อนระหว่างปี 2517-2518 ผู้นำทหารเริ่มทยอยออกจากการเป็นกรรมการของธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารเอเซีย ธนาคารมหานคร และธนาคารสหธนาคาร บทบาทโดยตรงทางธุรกิจของผู้นำทหารคนสำคัญคือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, จอมพลถนอม กิตติขจร, จอมพลประภาส จารุเสถียร และพลเอกกฤษณ์ สีวะรา ลดต่ำลงอย่างมาก (สมาคมเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์, 2524) ยิ่งไปกว่านั้นบริษัทธุรกิจเอกชนในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การค้าและบริการเป็นของนักธุรกิจเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ไม่ปรากฏประจักษ์พยานที่ชัดเจนว่าผู้นำทหารได้เข้าไปมีบทบาททางธุรกิจนั้นในฐานะผู้ถือหุ้นและกรรมการหรือประธานกรรมการบริษัท (เกริกเกียรติ, 2533)

หลังจากนั้นมากกลุ่มธนาคารได้เติบโตขึ้นด้วยปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือระบบอุปถัมภ์จากรัฐและผู้นำทางทหาร ปัจจัยเหล่านั้นได้แก่ การขยายตัวของธนาคารและการระดมทุนสืบเนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจข้าวหรือพืชไร่ใหม่ ๆ สมัยยุคทองของภาคเกษตรไทยเมื่อทศวรรษ 2500 ถึงทศวรรษ 2513

ธนาคารชั้นนำขยายสาขาไปตามเขตต่างจังหวัดเพื่อให้บริการการค้าข้าวและพืชไร่ใหม่ ๆ เครือข่ายสาขาที่เพิ่มขึ้นทำให้ธนาคารสามารถระดมเงินออมได้อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ความเข้มงวดของรัฐบาลไทยและความยุ่งยากภายในประเทศจีนในยุคก้าวกระโดด มีส่วนลดการส่งเงินกลับประเทศจีนจนเหลือเพียงเล็กน้อยในปี 2503 ปี 2505 รัฐบาลออก

กฎเกณฑ์การธนาคารใหม่ซึ่งมีผลทำให้ธนาคารมีความมั่นคงขึ้น ทำให้ธนาคารได้รับความเชื่อถือจากประชาชนสูงขึ้น นอกจากนี้การขยายสาขาไปสู่เขตต่างจังหวัดช่วยดึงเงินออมจากครอบครัว พ่อค้าเข้ามาในระบบธนาคารระหว่างปี พ.ศ.2505-2545 จำนวนเงินฝากในธนาคารไทยทั้งหมดเพิ่มขึ้นจาก 8 ล้านบาท เป็น 299 ล้านบาท หรืออัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีกว่าร้อยละ 20 อย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลากว่า 20 ปี (นภาพร, 2537)

ท่ามกลางการขยายตัวของกลุ่มธนาคาร รัฐเริ่มมีนโยบายเปิดเสรีทางการเงินเป็นลำดับ ในช่วงปี พ.ศ.2510 จึงเกิดบริษัทเงินทุนขึ้นและได้เติบโตขึ้นมาเป็นลำดับ ทางด้านตลาดทุน รัฐได้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยขึ้น เกิดธุรกิจหลักทรัพย์ขึ้นมาอีกธุรกิจหนึ่ง การส่งเสริมตลาดหลักทรัพย์ ก็เพื่อเพิ่มทางเลือกในการออมให้กับประชาชนซึ่งแต่เดิมถ้าไม่ฝากเงินกับธนาคารก็จะซื้อทองหรือซื้อที่ดินเป็นหลัก การออมโดยผ่านตลาดหลักทรัพย์ ยังทำให้เงินออมไหลไปสู่การลงทุนที่เพิ่มกำลังการผลิตให้กับประเทศไทยอีกด้วย (นภาพร, 2537)

ในเดือนพฤษภาคม 2533 ประเทศไทยประกาศรับพันธะข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) เพื่อยกเลิกการควบคุมเงินตราต่างประเทศทำให้การโอนเงินและธุรกรรมทางด้านเงินตราต่างประเทศเป็นไปอย่างเสรี อันเป็นจุดเริ่มต้นของมาตรการการเปิดเสรีทางการเงิน (TDRI, 1999: 6)

ในส่วนของการธนาคารพาณิชย์มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการได้รับอนุญาตให้ทำธุรกิจใหม่ ๆ เช่น อินเทอร์เน็ตนี้ เป็นผู้จดทะเบียนหลักทรัพย์ ทำหน้าที่ซื้อขายตราสารหนี้ของภาครัฐบาล เป็นผู้จัดการกองทุนรวม ให้คำปรึกษาด้านการเงิน และประกอบธุรกิจการศึกษาความเป็นไปได้ทางธุรกิจ อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีทางการเงินได้ก่อปัญหาเช่นกันโดยด้านหนึ่งได้นำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะบริษัทธุรกิจของไทยกู้มากจนเกินไป วิกฤตเศรษฐกิจได้สร้างความเสียหายมากก็เพราะหนี้สินของธนาคารถูกเรียกกลับไปได้โดยง่าย จะเห็นได้ว่า ในระบบเศรษฐกิจไทยขณะนั้น หนี้สินของภาคเอกชนมีจำนวนมากกว่าหนี้สินของภาครัฐบาล ปรากฏว่าสิ้นปี 2539 หนี้ภาครัฐบาลทั้งภายในและต่างประเทศรวมทั้งการค้ำประกันหนี้ของรัฐบาล (Government guaranteed) ต่อการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจอยู่ในระดับเพียง 27.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 15% ของ GDP ซึ่งแน่ใจได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ภาครัฐบาลมีหนี้ต่างประเทศน้อยที่สุดในโลก (Ammar, 1997: 64)

ตรงกันข้ามกับหนี้ภาคเอกชน สำหรับบริษัทจดทะเบียนกลุ่มที่ไม่ใช่บริษัทการเงิน (Listed Non-financial companies) อัตราส่วนหนี้ต่อทุน (debt/equity ratio) เพิ่มขึ้นจาก 1.58 เป็น 1.98 ระหว่างปี 2537 ถึง 2539 หนี้เอกชนจำนวนมากนี้พุ่งครึ้นลงเมื่อเกิดปัญหาความเชื่อมั่นของเจ้าหนี้ต่อบริษัทเอกชนและกระทบต่อสถาบันการเงินไทยโยงโยกลับไปกลับมา เพราะในระหว่างนั้น บริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่มีชื่อเสียงของไทย (บริษัทสมประสงค์กรุ๊ป) และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย (บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอกราช) เริ่มมีปัญหาในการจ่ายหนี้ให้กับเจ้าหนี้ (Lauridsen, 1998 : 145-146)

นโยบายของรัฐต่อกลุ่มธนาคาร เปิดโอกาสให้กลุ่มธนาคารขยายตัวและสะสมความมั่งคั่งของตัวเองอย่างอิสระตั้งแต่หลังปี 2516 ครั้นเมื่อต้นทศวรรษ ค.ศ.1990 นโยบายเปิดเสรีทางการเงินของรัฐยิ่งส่งผลให้กลุ่มธนาคารขยายบทบาทและความมั่งคั่งมากขึ้นพร้อม ๆ กับการเปิดโอกาสให้กับธุรกิจการเงินประเภทอื่น ๆ เช่น บริษัทเงินทุนและบริษัทหลักทรัพย์ ในเวลาเดียวกันนโยบายของรัฐดังกล่าวส่วนหนึ่งได้นำไปสู่วิกฤต 2540 และนำไปสู่ยุคใหม่ของบทบาทของรัฐและโครงสร้างใหม่ของกลุ่มธนาคารด้วย

### ช่วงปี พ.ศ.2540-ปัจจุบัน

นโยบายของรัฐและกลุ่มธนาคารในช่วง 2540-ปัจจุบัน อาจแบ่งออกเป็น 2 ช่วงใหญ่ ๆ ช่วงแรกคือ 2540-2544 ช่วงนี้เป็นช่วงที่รัฐบาลพยายามเข้ามาแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐไทยมิได้ดำเนินการโดยลำพังแต่ได้อาศัยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ) นโยบายของรัฐขณะนั้นก่อให้เกิดการปฏิรูปธนาคารทั้งระบบในประเทศไทย ส่วนช่วงที่ 2 คือ ช่วงทักษิณนิคม (2001-ปัจจุบัน) ช่วงนี้นโยบายของรัฐโดยรวมมีความแปลกใหม่คือมีนโยบายประชานิยม โดยธนาคารของรัฐได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้รัฐบาลทักษิณยังเสนอนโยบายใหม่ที่ผลักดันให้เกิดธนาคารพาณิชย์ใหม่อีกหลายแห่งตามมา

### ช่วงปี พ.ศ.2540-2544

วิกฤตเศรษฐกิจทำให้แนวคิดปฏิรูปธนาคารพาณิชย์กลับมาอีกครั้ง แต่ไม่ใช่แรงผลักดันภายในประเทศเป็นแรงผลักดันจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่ผสมผสานการแก้วิกฤตเศรษฐกิจในแง่มหภาคและมุ่งไปที่การปฏิรูปธนาคารพาณิชย์ กองทุนฯ เข้ามาจัดการเศรษฐกิจมหภาคโดยรวม และที่สำคัญได้เข้ามาจัดโครงการสร้างของธนาคารด้วยการเข้ามาของกองทุนฯ ครั้งนี้แตกต่างจากครั้งก่อน ๆ อย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก กองทุนฯ เข้ามา

ท่ามกลางความอ่อนแอและขาดประสิทธิภาพการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พฤศจิกายน 2539-พฤศจิกายน 2540) ประการต่อมา เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพและไม่มีแรงต่อต้านจากคนกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น กองทุนฯ จึงดำเนินการแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจอย่างก้าวร้าว

จะเห็นได้ว่าในช่วงรัฐบาลพลเอกชวลิต การประชุมเจรจาเพื่อเขียนหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 (Letter of Intent) เป็นความลับ หลังจากการลงนามโดยรัฐบาลไทยเมื่อ 14 สิงหาคม 2540 ไม่มีการพิมพ์เผยแพร่เอกสารฉบับเต็มแต่มีปรากฏเป็นเอกสารเนื้อหาสั้น ๆ ในจดหมายข่าวของธนาคารแห่งประเทศไทยหลังจากนั้น 1 สัปดาห์ต่อมา หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 กองทุนฯ วิจัยรัฐบาลไทยอย่างชัดเจนที่ไม่ทำตามเงื่อนไขต่าง ๆ ของกองทุนฯ และประณามว่าวิกฤตการณ์เป็นความล้มเหลวที่รัฐบาลไทยไม่ทำตามข้อเสนอในอดีตของกองทุนฯ ที่ให้ยกเลิกการผูกค่าเงินบาทกับดอลลาร์สหรัฐ และการจัดระเบียบภาคการเงิน

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2 ซึ่งออกมาในเดือนพฤศจิกายน 2540 ไปไกลกว่าเงื่อนไขทางการเงินและการคลังทั่วไป มีทั้งโครงการใหญ่เพื่อเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจไทย โครงการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและนำเข้าเงินทุนต่างประเทศอย่างรีบเร่ง มีการใช้กฎระเบียบ Basic ต่าง ๆ ซึ่งจะบังคับให้ธนาคารเพิ่มทุนข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการถือหุ้นของต่างชาติในภาคการเงินยกเลิกออกไป การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะเริ่มต้นอย่างรวดเร็ว โดยการขายหุ้นของรัฐบาลในบริษัทการบินไทย จำกัด และขายหุ้นของบริษัทโรงกลั่นน้ำมันบางจากตอนกลางปี พ.ศ. 2541

เดือนพฤศจิกายน 2540 มีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ธาวัชร นิมมานเหมินท์ เป็นนักการธนาคารชั้นนำของประเทศไทย และเคยดำรงตำแหน่งนี้ในรัฐบาลชวน หลีกภัย สมัยแรก (2535-2538) ซึ่งเป็นยุคที่มีการดำเนินการเปิดเสรีทางการเงินและเป็นคนสร้างความเชื่อมั่นให้กลับคืนมาอย่างรวดเร็วจากกองทุนฯ สหรัฐอเมริกาและตลาดการเงิน ในขณะที่อำนาจต่อรองของรัฐบาลไทยเข้มแข็งขึ้น แต่อำนาจต่อรองของกองทุนฯ อ่อนแอลง ในช่วงวิกฤตการณ์ได้แพร่กระจายไปทั่วเอเชียและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของตลาดการเงินในระดับสากล กองทุนฯ ตกอยู่ภายใต้การโจมตีทั้งในการเมืองภายในสหรัฐ และในประเทศไทย สถานการณ์เช่นนี้เปิดช่องการต่อรองทางนโยบายแก่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยังคงรักษาภาพของการเป็น “นักเรียนที่ดีของกองทุนฯ” เพื่อได้รับการชื่นชมจากตลาดการเงินระหว่างประเทศแต่หลังฉากมีการต่อสู้มากเพื่อเปลี่ยนเงื่อนไขอันเข้มงวดในเศรษฐกิจมหภาค รัฐมนตรีช่วยกระทรวงการคลัง ดร.พิสิฐ ลี้อาธรรม พูดในที่สาธารณะว่า มีความพยายามอย่างมากในการโน้มน้าวสถาบันระหว่างประเทศให้ยอมรับหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 4 ของไทย ประโยคนี้ชี้ให้เห็นว่ามีการต่อสู้อย่างยาวนานใหญ่เกิดขึ้น

### ช่วงปี พ.ศ.2544-ปัจจุบัน

ภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นโยบายเศรษฐกิจที่ดำเนินการถูกขนานนามว่าทักษิณมิกซ์ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มธนาคารมีอยู่ 2 ด้าน ด้านหนึ่งเป็นนโยบายแปลกใหม่ คือ ประชานิยม (populist policy) ที่ต้องการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจด้วยวิธีการแตกต่างจากการปรับโครงสร้างสถาบันการเงินดังที่ทำในช่วงรัฐบาลประชาธิปัตย์ แต่มาเน้นทั้งนโยบายระยะสั้นเพื่อกระตุ้นการบริโภคและช่วยจุดเศรษฐกิจออกจากภาวะวิกฤต 2540 ตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ และโดยการโยกย้ายสภาพคล่องที่ล้นเกินออกจากระบบธนาคาร มาเป็นการใช้จ่ายและเครดิตของครัวเรือน ส่วนในระยะยาวเน้นการพัฒนาพลวัตภายในด้วยการเพิ่มรายได้ต่อหัว ส่งเสริมผู้ประกอบการโดยออกนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า นโยบายกองทุนหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ นโยบายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและโครงการเอื้ออาทรทั้งหลาย โดยใช้ธนาคารของรัฐเป็นกลไกสำคัญทางด้านสินเชื่อ (Far Eastern Economic Review, 17 June 1999 : 25)

ส่วนด้านที่ 2 คือ นโยบายการจัดแบ่งธนาคารพาณิชย์ออกเป็น 2 ประเภท อันได้แก่

- 1.ธนาคารพาณิชย์
- 2.ธนาคารพาณิชย์รายย่อย พร้อมกันนี้ ต้นปี 2548 ยังมีการอนุมัติสถาบันการเงินให้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ใหม่ 9 ราย (กล่าวเอาไว้แล้วหน้า 22-24) ทั้งนี้ทักษิณมิกซ์ทั้ง 2 ด้านมีที่มาและผลต่อกลุ่มธนาคารพาณิชย์เอกชนขนาดใหญ่

### ทักษิณมิกซ์ นโยบายประชานิยมและธนาคารของรัฐ

เมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รณรงค์หาเสียงช่วงก่อนการเลือกตั้งเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2544 เขาได้กล่าวว่า เขาจะบริหารประเทศด้วยวิธีการแปลกใหม่ โดยเฉพาะเป็นนโยบายที่แตกต่างจากนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเน้นแต่การแก้ปัญหาในภาคธนาคารและสถาบันการเงิน เมื่อชนะการเลือกตั้งและได้เป็นนายกรัฐมนตรี นายฯ ทักษิณ และพรรคไทย

รักไทยประกาศนโยบายออกมาเป็นจำนวนมากที่เรียกต่อมาว่านโยบายประชานิยม นโยบายเหล่านั้นทำให้รัฐบาล โดยเฉพาะนายกฯ ทักษิณได้รับคะแนนนิยมเป็นอย่างมากแต่ก็เป็นนโยบายที่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม นายกฯ ทักษิณผิดหวังที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถให้สินเชื่อสนับสนุนนโยบายประชานิยมของรัฐบาลได้ ความเป็นจริงแล้วนายกฯ ทักษิณได้ดูทิศเวลาช่วงวันหยุดแรกหลังดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีประชุมระดมความคิด กับนายธนาคารและสถาบันการเงินขนาดใหญ่ทั้งหมด แต่นายกฯ ทักษิณล้มเหลวต่อการเจรจากับนายธนาคารเหล่านั้นตลอดทั้งปี นายธนาคารปฏิเสธอย่างไม่มีเยื่อใยในคำเรียกร้องหลายครั้งของนายกฯ ทักษิณที่ให้ธนาคารและสถาบันการเงินเพิ่มการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยขยายการปล่อยกู้ (Pasuk and Baker, 2004; 109) ดูเหมือนว่า นายกฯ ทักษิณหมดความสนใจกับสิ่งที่เขาเริ่มเรียกว่า “ระบบเริ่มจัดหาเงินทุนเพื่อสนองโครงการต่าง ๆ โดยใช้สินเชื่อจากธนาคารหรือสถาบันการเงินภาครัฐ มาตรการดังกล่าวนี้เรียกว่า มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal activities) ปีแรก (2544) โครงการ 1 ล้านบาท 1 หมู่บ้าน ได้เงินทุนจากธนาคารออมสิน ในปีที่ 2 (2545) ให้ธนาคารออมสินจัดหาสินเชื่อให้กับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises-SMEs) และการฝึกอบรมอาชีพและทักษะเป็นผู้ประกอบการธุรกิจท้องถิ่นภายใต้โครงการ 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์ (One Tambon One Product-OTOP) ซึ่งประยุกต์มาจากนโยบายที่ใช้ที่ประเทศญี่ปุ่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ขยายข่ายงานเพิ่มสินเชื่อให้กับธุรกิจชุมชน องค์การรัฐระดับท้องถิ่นและสหกรณ์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารออมสินกลายเป็นแหล่งสินเชื่อราคาถูกให้กับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และลูกค้าในโครงการบ้านเอื้ออาทร ในปีที่ 3 (2546) รัฐบาลทักษิณนำเสนอนโยบายเอื้ออาทรในประเภทต่าง ๆ ที่ประสงค์จะเพิ่มคุณภาพชีวิต ลดความตึงเครียดในสังคมและสร้างการจ้างงานด้วย เช่น โครงการประกันชีวิตวันละบาท โครงการให้นักเรียนต่างจังหวัดที่บ้านอยู่ไกลโรงเรียนมัธยม ยานทุนการศึกษาเพื่อนักเรียนที่ครอบครัวยากจน สินเชื่อให้ซื้อโทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ แท็บเล็ต และโครงการบ้านราคาถูกเพื่อผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง (ผาสุก 2547 : 116)

หากดูตารางมูลค่าสินเชื่อในมาตรการกึ่งการคลังในปี พ.ศ.2545 และ 2546 จะเห็นว่า รัฐบาลทักษิณพึ่งพาธนาคารของรัฐหรือสถาบันการเงินของรัฐทั้งหมดโดยใช้เม็ดเงินที่สูงมากคือ 183,668.90 ล้านบาท (ปี พ.ศ.2545) และ 154,388.80 ล้านบาท (ปี พ.ศ.2546)

ตารางที่ 6 มาตรการกึ่งการคลัง(มูลค่าสินเชื่อตามโครงการรัฐบาลปี พ.ศ.2545 และ 2546)

หน่วย : ล้านบาท

โครงการและธนาคาร	2002	2003 (มิ.ย.)
1. สินเชื่อ SME	57,098.2	58,012.0
ธนาคารแห่งประเทศไทย	4,130.0	26,986.5
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	15,410.0	9,552.6
บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT)	15,078.6	8,601.9
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า	7,283.2	3,379.4
ธนาคารออมสิน	2,144.9	1,498.0
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บยส.)	4,116.0	1,939.9
2. โครงการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย	26,748.3	0.0
ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)		
3. ธนาคารประชาชน	10,294.7	1,861.3
ธนาคารออมสิน		
4. กองทุนหมู่บ้าน	80,000.0	0.0
ธนาคารออมสิน		
5. วิสาหกิจชุมชน	8,139.0	6,725.0
ธกส.		
6. กองทุนร่วมลงทุน	1,208.7	86.5
ธนาคารออมสินและ IFCT	8.7	86.5
ธนาคารกรุงไทย	1,200.0	0.0
7. บ้านเอื้ออาทร 1,2 และ 3	0.0	57,704.0
ธนาคารออมสินและ ธอส.		
8. กองทุนวายุภักษ์ 1	0.0	30,000.0
<b>รวม</b>	<b>183,668.9</b>	<b>154,338.8</b>

ที่มา : การประมาณการเบื้องต้นโดยกระทรวงการคลัง ณ เดือนธันวาคม 2546

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทักษิณมิกส์ นานวันเข้ายิ่งพึ่งพาธนาคารของรัฐมากขึ้นอย่างถอนตัวไม่ขึ้น ปลายปี พ.ศ.2546 หลังจากรัฐบาลทักษิณได้พยายามกระตุ้นการบริโภคด้วยมาตรการต่าง ๆ มาเป็นเวลากว่า 2 ปีแต่ระดับการลงทุนยังไม่กระเตื้องมากนัก และดูเหมือนว่าความพยายามที่จะเพิ่มการใช้จ่ายทำให้หนี้ครัวเรือนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลทักษิณได้เพิ่มความเสี่ยงให้กับภาครัฐมากยิ่งขึ้น เพราะได้เสนอแผนการลงทุนของภาครัฐในโครงการสาธารณูปโภคและโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก

ช่วงปลายปี 2546 เป็นต้นมา รัฐบาลทักษิณได้ประกาศว่าจะลงทุนในโครงการต่าง ๆ ในช่วง 6 ปีข้างหน้าคิดเป็นมูลค่าประมาณ 1.2 ล้านล้านบาท ประกอบด้วยโครงการ เช่น นครนายกเมืองใหม่ (หนึ่งแสนล้านบาท) การปรับปรุงระบบคมนาคมขนส่งของกรุงเทพฯ และ ปริมาณชล (สามแสนเก้าหมื่นล้านบาท) ฯลฯ ดูรายละเอียดในตาราง

#### ตารางที่ 7 โครงการสาธารณูปโภคโดยรัฐ

	ช่วงเวลา	งบประมาณ (ล้านบาท)
1. นครนายกเมืองใหม่	2547-2555	100,000
2. ถนนยกระดับคลองประปา	2548	20,000
3. สะพานข้ามอ่าวไทย	2548-2551	56,000
4. Bangkok transport masterplan (รถไฟฟ้า รถใต้ดิน)	2547-2556 2547-2556	397,800 400,000
5. โครงการขยายทางรถไฟความเร็วสูง	2547-2556	44,728
6. ทางด่วน วงแหวนรอบนอกและถนนเชื่อมโยง	2547-2548	7,899
7. คลองและการขนส่งทางน้ำ (11 โครงการ)	2547-2548	11,060
8. สะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา (4 แห่ง)	2547-2548	118,553
9. มอเตอร์เวย์ (10 โครงการ)	2546-2553	
<b>รวม</b>		<b>1,156,040</b>

ที่มา : Nation Breaking News, 20 November 2003,

<http://www.pantip.com/Bangkok> Post, 3 Dec. 2003; Manager Online, 25 Nov. 2003;

<http://www.manager.com>; ผู้จัดการ, 16 กุมภาพันธ์ 2547



อาจกล่าวได้ว่า ภายใต้ความนิยมทางการเมืองและแนวนโยบายเศรษฐกิจที่แตกต่างจากรัฐบาลประชาธิปไตย แนวคิดทักษิณมิกซ์ของรัฐบาลทักษิณได้ใช้ธนาคารของรัฐผลักดันนโยบายประชานิยมและโครงการขนาดใหญ่ของรัฐจำนวนมากซึ่งเพิ่มความเสี่ยงเรื่องหนี้สินของภาครัฐและธนาคารของรัฐมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่ภาครัฐเป็นผู้ปล่อยสินเชื่อเองแทนที่จะปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนทำเกิดจากปัญหาหนี้เสียในธนาคารพาณิชย์เอกชนที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 อีกทั้งยังเกิดจากความพยายามฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยเร่งด่วนจากรัฐบาลทักษิณ แต่ธนาคารพาณิชย์เอกชนในระยะแรกไม่อาจตอบสนองการปล่อยสินเชื่อโครงการขนาดใหญ่ได้ เท่ากับเป็นการแข่งขันกับธนาคารไทยพาณิชย์โดยตรง

กล่าวโดยสรุป หลังปี 2544 เป็นต้นมา นโยบายประชานิยมการใช้ธนาคารของรัฐสนับสนุนสินเชื่อในโครงการขนาดใหญ่และนโยบายเอื้ออาทรของรัฐ นโยบายการจัดแบ่งธนาคารพาณิชย์เอกชนเป็น 2 ประเภทคือ ธนาคารพาณิชย์และธนาคารพาณิชย์รายย่อยแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ ระหว่างธนาคารพาณิชย์เอกชนขนาดใหญ่และรัฐ กล่าวคือ รัฐซึ่งขณะนี้หมายถึงรัฐบาลทักษิณ ไม่มีความต้องการเงินทุนสนับสนุนทางการเมืองจากเจ้าของธนาคารพาณิชย์เอกชนขนาดใหญ่ อันเป็นระบบอุปถัมภ์แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างธนาคารขนาดใหญ่และผู้นำทหารในยุคนครราชสีมา 2493-2513 หลังปี พ.ศ.2540 ผู้นำทางการเมืองต้องการความสนับสนุนทางนโยบายและคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่า การหาเสียงและการเดินทางเข้าพบเจ้าของธนาคารขนาดใหญ่ เช่น ธนาคารกรุงเทพ และนักธุรกิจรายสำคัญอื่น ๆ เช่น เจ้าของเครือเจริญโภคภัณฑ์ช่วงหาเสียงเลือกตั้งปี 2544 แสดงถึงความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายดังกล่าว

รัฐบาลทักษิณเองในระยะต่อมา เมื่อไม่สามารถผลักดันให้ธนาคารขนาดใหญ่ปล่อยสินเชื่อแก่ภาคธุรกิจซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจ อันนำไปสู่การผลักดันให้ธนาคารของรัฐทำหน้าที่ปล่อยสินเชื่อแก่โครงการขนาดใหญ่และนโยบายเอื้ออาทรต่าง ๆ ยิ่งแสดงว่า ยุคการพึ่งพิงเงินทุนและฐานทางเศรษฐกิจจากธนาคารพาณิชย์เอกชนขนาดใหญ่ของผู้นำทางการเมืองหมดความสำคัญลงไปมาก ยุคหลังปี 2544 อันเป็นยุคของนักการเมืองที่เป็นนักธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีความสามารถระดมเงินทุนของตัวเอง เพื่อดำเนินการทางการเมืองยิ่งตอกย้ำให้เห็นการสิ้นสุดยุคพึ่งพาทางการเมืองจากธนาคารพาณิชย์เอกชนขนาดใหญ่

### 3.6 สรุป

วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 กระทบต่อธนาคารพาณิชย์ไทยโดยตรงธนาคารพาณิชย์เดิมที่เคยมีเจ้าของธนาคารเป็นครอบครัวคนจีนโพ้นทะเล ครอบครัวเดียวอยู่อย่างเดิมไม่ได้อีกต่อไป บางธนาคารถูกยุบกิจการไปเลย ถูกควบกิจการเป็นของรัฐ ที่เหลือต้องเพิ่มสัดส่วนผู้ถือหุ้นจากธนาคารต่างประเทศมากขึ้น นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบยังมีหนี้สินจำนวนมหาศาล อาจกล่าวได้ว่า วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 เป็นการสิ้นสุดยุคธนาคารพาณิชย์ของเจ้าสัวแล้วเริ่มต้นก้าวเข้าสู่ธนาคารยุคใหม่ ธนาคารพาณิชย์ยุคใหม่มีโครงสร้างใหม่คือ มีผู้ถือหุ้นจากกลุ่มธนาคารต่างประเทศมากขึ้น ในเวลาเดียวกัน ธนาคารเหล่านี้ต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการใช้เทคโนโลยีทางการเงินและนวัตกรรมทางการเงินใหม่ ที่สำคัญต้องเผชิญกับการเปิดเสรีทางการเงินและการแข่งขันที่ตามมาอีกมากมายอันได้แก่

การเปิดเสรีตามหลักเกณฑ์ของ Basel II จะกดดันให้ธนาคารพาณิชย์ของไทยต้องมีการเพิ่มทุนในสัดส่วนสูงเพื่อรองรับการเติบโตของตลาด นั่นหมายความว่า จะเกิดการควบรวมกิจการธนาคารอีกมากตามเผชิญกับการเร่งรัดผ่านกลไกการเปิดเสรีทางการเงินจากนโยบาย FTA ของรัฐบาลทักษิณ FTA กับสหรัฐอเมริกา หากเกิดขึ้นจะทำให้ธนาคารจากสหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในระบบธนาคารมากกว่านี้

นอกจากนโยบายของรัฐอื่นได้แก่ การเปิดธนาคารใหม่ การอนุญาตธุรกิจ Non-Bank ซึ่งมีเครื่องมือทางการเงินแข่งขันกับธนาคารรูปแบบเดิมอีกมากจะเพิ่มความสำคัญขึ้นเรื่อย ๆ ถึงแม้ขนาดของสินทรัพย์และการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ใหม่ และ Non-Bank จะยังไม่มากแต่การเปิดเสรีทางการเงิน ความสามารถของธนาคารต่างประเทศจะตอบสนองพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนไปให้หันมาใช้บริการ Non-Bank เช่น สินเชื่อส่วนบุคคลและบัตรเครดิตมากขึ้น

นโยบายการเปิดเสรีทางการเงินข้างต้น สะท้อนให้เห็นอิทธิพลและบทบาทของธนาคารพาณิชย์แบบเดิมทั้งในแง่สินทรัพย์ สัดส่วนการปล่อยสินเชื่อและบทบาททางการเมืองและการตัดสินใจทางนโยบายสาธารณะน้อยลงมา ยิ่งเมื่อรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร 2544-2549 ผลักดันธนาคารของรัฐและเร่งรัด FTA เพื่อตอบสนองการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจไทย ธนาคารพาณิชย์เอกชนขนาดใหญ่ 4 แห่งยังมีบทบาททางนโยบายน้อยลง

## โลกาภิวัตน์ทางการเงินกับการปรับตัวธนาคารพาณิชย์ไทย

### 4.1 โลกาภิวัตน์ทางการเงินกับเศรษฐกิจไทย

กระบวนการโลกาภิวัตน์เกิดจากแรงผลักดันของพลังทุนนิยมโลก ซึ่งเข้มแข็งและรุนแรงทำให้สังคมเศรษฐกิจไทยต้องถูกผนวกเข้ากับระบบทุนนิยมโลก และปรับเปลี่ยนตามกระแสโลก รูปแบบการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจในปัจจุบันได้แปรเปลี่ยนไปอย่างมาก มีความเชื่อมโยงกันที่มากขึ้นของตลาดการเงินในแต่ละประเทศ การเกิดขึ้นของนวัตกรรมทางการเงินและตราสารทางการเงินใหม่ ๆ อันเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและศาสตร์ทางการเงินรวมทั้งปฏิสัมพันธ์ที่ทวีความซับซ้อนมากขึ้นระหว่างภาคการเงินและภาคเศรษฐกิจจริง โดยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ มีผลกระทบกับทุกประเทศในโลก ทั้งในด้านบวกและด้านลบ ตัวอย่างเช่น การที่ตลาดการเงินในแต่ละประเทศมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น มีข้อดี คือ ทำให้การระดมทุนและการลงทุนระหว่างกันเป็นไปได้ง่ายขึ้น แต่ในขณะเดียวกันการที่เงินทุนสามารถเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างกันได้อย่างรวดเร็ว อาจก่อให้เกิดปัญหาเงินทุนไหลออกจับปล้นได้

การประกาศรับพันธะข้อ 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และการผ่อนคลายการปริวรรตเงินตราชั้นที่ 1 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2533 นับเป็นก้าวสำคัญในการเชื่อมต่อระบบการเงินไทยเข้ากับระบบการเงินโลก ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาระดับของการเชื่อมโยงระหว่างระบบการเงินไทยกับระบบการเงินโลกได้เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะวัดจากความสำคัญของนักลงทุนต่างประเทศในตลาดหุ้นไทย หรือจากสัดส่วนการถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ไทยโดยต่างชาติ

ในทางเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์นำความเจริญ และความล่มสลายของเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน เศรษฐกิจของประเทศไทยเริ่มฟื้นตัวในช่วงแรก ๆ ของการสิ้นสุดสงครามเย็นคือประมาณปลายปี พ.ศ.2523 และเจริญจนถึงขีดสุดในช่วงต้นปี พ.ศ.2533 แต่ภายในระยะเวลาไม่กี่ปี คือช่วงปี 2538 เป็นต้นมานั้น เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการหดตัวอย่างต่อเนื่อง แต่จุดหักเหที่สำคัญคือการประกาศภาวะเงินลอยตัวในเดือนสิงหาคม 2535 ในประเด็นนี้เราจะต้องมาทำความเข้าใจว่าโลกาภิวัตน์ทางการเงินมีความเกี่ยวข้องกับวิกฤตเศรษฐกิจอย่างไร

## 4.2 ความสัมพันธ์ของโลกาภิวัตน์ทางการเงินกับวิกฤตเศรษฐกิจ

1. เงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้าประเทศง่ายขึ้น ธรรมชาติของโลกาภิวัตน์ คือ การที่เงินทุนไหลข้ามรัฐโดยเสรี ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ที่มีการเปิดเสรีทางการเงิน เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับเงินทุนที่ไหลเข้าออกประเทศไทยได้โดยเสรีทั้งนี้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีเงินลงทุนและหมุนเวียน

2. ได้ตลาดใหม่ที่ใหญ่กว่าตลาดภายในประเทศ การไหลเวียนของสินค้าทำให้สินค้าที่ผลิตขึ้นในประเทศสามารถนำไปวางขายในตลาดโลกได้ นอกจากนี้ความพยายามรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและลดกำแพงภาษีและข้อจำกัดอื่น ๆ ก็ยิ่งทำให้การค้าระหว่างประเทศเป็นทางออกที่สดใสสำหรับธุรกิจหลาย ๆ ประเภท ด้วยเหตุนี้จึงมีการลงทุนในตลาดอุตสาหกรรมต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการขยายการลงทุนไปที่ประเทศใกล้เคียงและปรากฏว่ามีนักลงทุนไทยเข้าไปลงทุนในประเทศจีนอีกด้วย

3. เกิดแหล่งลงทุนอื่น ๆ สิ่งที่เกิดขึ้นควบคู่กับโลกาภิวัตน์ทางการเงิน คือ ประเทศไทยมีตลาดการเงินที่ใหญ่ขึ้นและสามารถเคลื่อนย้ายเงินไปลงทุนยังประเทศที่มีต้นทุนทางการเงินต่ำกว่าผลตอบแทนสูงกว่า มีการเกิดขึ้นของนวัตกรรมทางการเงินและตราสารทางการเงินใหม่ ๆ

4. ถูกโจมตีด้วยนักค้าเงิน ในกระแสโลกาภิวัตน์ตลาดการเงินของไทยเปิดโอกาสให้เงินเข้าและออกโดยเสรีโดยไม่ได้ตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้าเมื่อเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ ตกต่ำ ฟองสบู่เริ่มแตกนักค้าเงินจึงเห็นว่าเงินไทยไม่ได้อยู่บนสภาพของความเป็นจริงและนี่เป็นจุดอ่อนที่ทำให้นักค้าเงินมุ่งโจมตีเงินไทยในเดือนพฤษภาคม-สิงหาคม 2540

5. การปรับตัวของตลาดในประเทศไทย ถึงแม้ว่าโลกาภิวัตน์จะเป็นกระแสที่แผ่ไปทั่วโลก แต่การเปิดรับและปรับตัวต่อโลกาภิวัตน์ของสังคมต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมว่าพร้อมกับการรับแนวความคิด วิถีชีวิต วิถีการเมืองและวิถีเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์มากน้อยเพียงใด ประเทศไทยเป็นตัวอย่างของความล้มเหลวในการปรับตัวเข้ากับโลกาภิวัตน์ ในกรณี นี้ได้แก่การเปิดเสรีทางการเงินโดยไม่ควบคุมให้เกิดระเบียบ และการเข้าไปแข่งขันกับตลาดโลก โดยไม่ได้เตรียมอุตสาหกรรมภายในประเทศให้พร้อมก่อน ซึ่งให้เห็นชัดว่าตลาดในประเทศไทยปรับตัวตามกระแสโลกาภิวัตน์ไม่ทัน

#### 4.3 การปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ไทยในสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

พฤติกรรมการแข่งขันที่เกิดขึ้นในตลาดธนาคารพาณิชย์ไทย แม้ว่าเป็นไปในลักษณะของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด แต่ตลาดของไทยก็ยังคงปิดจากการแข่งขันจากผู้แข่งขันจากภายนอกค่อนข้างมากในช่วงก่อนเกิดวิกฤต ขณะที่การแข่งขันจากธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ (สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่อยู่ในประเทศ) ดูเหมือนว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อเข้ามาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่เข้ามาถือหุ้นอยู่ในธนาคารพาณิชย์ไทยหลายแห่ง ที่ทางการได้เปิดโอกาสให้ หลังจากที่ธนาคารพาณิชย์ไทยหลายแห่งต้องประสบกับปัญหาหนี้เสียที่เกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจ ดังนั้น นโยบายของทางการในการจำกัดผู้แข่งขัน (ธนาคารพาณิชย์) ใหม่นั้นจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดพฤติกรรมการแข่งขันของธนาคารพาณิชย์ไทย แม้ว่าทางการจะส่งสัญญาณในเชิงที่ว่าตลาดธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทยจะยังคงปิดต่อการแข่งขันจากภายนอก แต่การส่งสัญญาณดังกล่าวก็ไม่สามารถเป็นสิ่งรับประกันได้ว่าตลาดธนาคารพาณิชย์นี้จะปิดต่อไปอีกนานเท่าใด ในเมื่อเงื่อนไขจากภายนอกโดยเฉพาะแรงกดดันจากต่างประเทศที่ต้องการให้ประเทศไทยเปิดเสรีภาคการเงินนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ และกำลังเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน แรงกดดันดังกล่าวได้เกิดขึ้นไปพร้อมกับการเจรจาเปิดเสรีทางการค้ากับประเทศคู่ค้าต่าง ๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เมื่อในที่สุดภาคธนาคารพาณิชย์ของไทยต้องเปิดต่อการแข่งขันจากภายนอก พฤติกรรมการแข่งขันในตลาดคงต้องเปลี่ยนแปลงไป แต่จะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจไทยหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าดำเนินการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์เป็นสำคัญที่จะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเงินทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งทำให้ธนาคารพาณิชย์ไทยต่างพยายามปรับตัวเพื่อรองรับกับการแข่งขันที่มากขึ้น

##### การปรับตัวของแต่ละธนาคาร

###### การปรับตัวของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

ภายหลังจากที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 ถ้ามองในแง่ภาพรวมอาจกล่าวได้ว่าธนาคารกรุงเทพ ยังคงรักษาส่วนแบ่งตลาดของตนไว้ได้ กล่าวคือ ธนาคารกรุงเทพ ยังคงครองตำแหน่งธนาคารพาณิชย์อันดับ 1 ในประเทศไทย โดยยังมีส่วนแบ่งตลาดเป็นอันดับ 1 โดยปี 1997 ธนาคารกรุงเทพ มีสินทรัพย์รวมนับเป็น 23.61% ของสินทรัพย์รวมของอุตสาหกรรมธนาคารทั้งหมดและยังคงมีสินทรัพย์รวม 21.83% ในปี 2541 ส่วนแบ่งตลาดเมื่อพิจารณาจากยอดเงินกู้รวม ปรากฏว่ามีส่วนแบ่งตลาดด้านเงินกู้คิดเป็น 21.85% ซึ่งเริ่มน้อยกว่า

ธนาคารกรุงไทยแล้วในปีเดียวกัน แต่ก็ยังมีสัดส่วนที่สูงมากอยู่ ครั้นเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจยอดรวมเงินกู้ของธนาคารกรุงเทพ เปรียบเทียบยอดเงินกู้ทั้งหมดคิดเป็น 20.90% ในปี 2541 ส่วนยอดเงินฝากรวมของธนาคารกรุงเทพนับว่าเป็นอันดับหนึ่งคือสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทุกธนาคารกล่าวคือ ในปี 2540 ธนาคารกรุงเทพมีส่วนแบ่งเงิน ฝากคิดเป็น 23.18% ของยอดเงินฝากของธนาคารทั้งระบบครั้นในปี 2541 ถึงแม้ ในปี 2542 ว่าสัดส่วนเงินฝากของธนาคารกรุงเทพจะลดลง 21.79% แต่ก็นับว่ามีสัดส่วนสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับธนาคารทุกธนาคาร

อาจกล่าวได้ว่าเมื่อมองในแง่ภาพรวมส่วนแบ่งตลาด ทั้งในแง่สินทรัพย์รวม เงินกู้รวมและเงินฝากรวม ครั้นเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้นธนาคารกรุงเทพก็ยังคงรักษาอันดับหนึ่งของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยได้ ถึงแม้ว่าจะมีสัดส่วนที่ลดลงก็ตาม อย่างไรก็ตาม เมื่อคิดเป็นสัดส่วนร้อยละที่ลดลงโดยเปรียบเทียบแต่ละปี จากปี 2539 ก็ลดลงถึงปี 2543 นับส่วนส่วนแบ่งตลาดของธนาคารกรุงเทพลดลงเป็นอย่างมาก สถานะส่วนแบ่งตลาด ของธนาคารกรุงเทพจะเห็นได้ชัด เมื่อศึกษาอัตราการเติบโตของธนาคารกรุงเทพด้านสินทรัพย์รวม เงินกู้รวม เงินฝากรวมเปรียบเทียบระหว่างปี 2539-2543

จะเห็นได้ว่าปี 2540 อัตราการเติบโตทางด้านสินทรัพย์ของธนาคารกรุงเทพนับว่ามีอัตราการเติบโตที่สูงมาก คือ มีอัตราเติบโตที่เพิ่มขึ้นสูงถึง 21.95% เปรียบเทียบจากปี 2539 แต่เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 อัตราการเติบโตทางด้านสินทรัพย์ของธนาคารกรุงเทพกลับ ตีดลงมากขึ้นร้อยละ -10.06 ในปี 2541 สถานการณ์การเติบโตทางด้านสินทรัพย์ของธนาคารฯ ดีขึ้นบ้างในปี 2542 แต่ก็ยังเพิ่มขึ้นในอัตราที่ตีดลงอยู่คือร้อยละ -6.64 ในทำนองเดียวกันอัตราการเติบโตทางด้านเงินกู้ของธนาคารกรุงเทพ ปี 2540 เปรียบเทียบปี 2539 ได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละร้อยละ 9.98 แต่เมื่อเปรียบเทียบกับภายหลังการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ อัตราการเติบโตของยอดเงินกู้ของธนาคารกรุงเทพลดลงอย่างมากคือ ลดลงร้อยละ -11.34 ในปี 2541 ต่อมาสถานการณ์ของยอดเงินกู้ของธนาคารกรุงเทพดีขึ้น แต่ยังคงต่ำอยู่โดย ในปี 2542 อัตราการเติบโตของยอดเงินกู้ของธนาคารกรุงเทพยังตีดลงอยู่ คือ ร้อยละ -3.24

ด้านเงินฝาก นับได้ว่าธนาคารกรุงเทพมีอัตราการเติบโตด้านเงินฝากรวมคิดเป็นร้อยละ 12.19 ในปี 2539 แต่สถานะทางด้านเงินฝากของธนาคารได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 2.45 ในปี 2541 และกลับมีสถานะที่ตีดลงมากในปี 2542 คือมีอัตราการเติบโตทางด้านเงินฝากที่ตีดลงตีดลงคือเท่ากับร้อยละ -1.30 เมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมาคือ 2541

อัตราการเติบโตทางธุรกิจ ของธนาคารกรุงเทพธนาคารชั้นนำของประเทศไทยที่ลดลงมากขนาดนี้ ธนาคารกรุงเทพได้ปรับตัวเพื่อเผชิญการหดตัวอย่างรุนแรงของระบบเศรษฐกิจของประเทศและสถานะทางเศรษฐกิจของธนาคารอย่างไร โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับธนาคารลูกครึ่งไทย – ต่างประเทศ (ทั้ง 4 ได้แก่ ธนาคาร ซึ่งมีการปรับตัวอย่างมากทั้งในแง่โครงสร้างผู้ถือหุ้น การปรับตัวทางด้านการจัดการและการนำเอาเทคโนโลยีการบริหารกิจการธนาคารที่ทันสมัย และก้าวหน้า ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น นับได้ว่าธนาคารกรุงเทพเป็นธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ที่มีผู้ถือหุ้นข้างมากเป็นคนไทยที่มีการปรับตัวทางด้านโครงสร้างผู้ถือหุ้นและโครงสร้างการจัดการน้อยมาก

### ตาราง 8 โครงสร้างผู้ถือหุ้นและการจัดการของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

สัดส่วนการถือหุ้น ณ วันปิดทะเบียนผู้ถือหุ้น ณ วันที่ 8 กันยายน 2549

ลำดับ	ผู้ถือหุ้น	จำนวนหุ้น (ล้านหุ้น)	ร้อยละของ จำนวนหุ้น ทั้งหมด
1	ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	297.0	15.56
2	บริษัท ไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด	95.2	4.99
3	HSBC (Singapore) Nominees Pte, Ltd.	79.0	4.14
4	State Street Bank and Trust Company	67.9	3.56
5	Chase Nominees Limited	64.7	3.39
6	The Bank of New York (Nominees) Ltd.	51.9	2.72
7	HSBC Bank Pic – Clients General A/C	47.9	2.51
8	State Street Bank and Trust Company, for London	38.6	2.02
9	บริษัท กรุงเทพประกันภัย จำกัด (มหาชน)	35.4	1.86
10	กระทรวงการคลัง	34.1	1.79

ที่มา : รายงานประจำปี 2549 ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

เมื่อนายโสมสิต บัณฑิตปริญญาตรี เข้าดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารธนาคารกรุงเทพ แทนนายชาติรี โสภณพนิช ซึ่งไปดำรงตำแหน่งประธานกรรมการธนาคารกรุงเทพ แทนนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2541 นายโสมสิต บัณฑิตปริญญาตรี ได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนโดยอธิบายถึงปรัชญาหลักของการปรับตัว ของธนาคารกรุงเทพภายหลังจากได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจว่า “ต้องการที่จะรักษาความเป็นธนาคารเอกชนไทย” เขาไว้ให้ได้ คำประกาศดังกล่าวได้สะท้อนแนวนโยบายการปรับตัวของธนาคาร

กรุงเทพ ว่ายังคงยึดหลักการ “คงสภาพเดิม” (Status quo) ของธนาคารฯโดยไม่ทำตามแบบธนาคารอื่น ๆ ทั้งธนาคารพาณิชย์ไทยขนาดใหญ่อื่น ๆ เช่น ธนาคารไทยพาณิชย์และธนาคารกสิกรไทย ธนาคารฯได้ปฏิบัติตามหลักการ “คงสภาพเดิม” อย่างเคร่งครัดในแง่ของโครงสร้างผู้ถือหุ้นและโครงสร้างการจัดการ พร้อมกันนั้น หลักการ “คงสภาพเดิม” นี้ นับว่าไม่ใช่หลักการทางด้านการบริหารใหม่ของธนาคารกรุงเทพแต่อย่างใดธนาคารกรุงเทพ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นธนาคารพาณิชย์ชั้นนำของทั้งในประเทศและในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ดำเนินการมาภายใต้หลักการ “คงสภาพเดิม” มาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 จวบจนถึงปัจจุบัน

หากศึกษาจากรายชื่อผู้ถือหุ้นรายใหญ่ 10 รายแรก และสัดส่วนการถือหุ้นของธนาคารกรุงเทพ เปรียบเทียบ ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2541 และ ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2542 จะเห็นได้ว่า ผู้ถือหุ้นชาวต่างประเทศที่ถือหุ้นธนาคารกรุงเทพอยู่ในบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด เพื่อผู้ฝากต่างประเทศ อยู่ในเกณฑ์ที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ถึง 45.70% และ 45.80% ตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตามธนาคารกรุงเทพ ยังคงเป็นธนาคารของผู้ถือหุ้นเก่าคือตระกูลโสภณพนิชครอบครัว และพวกพ้องตั้งแต่สมัยทศวรรษที่ 1960 อยู่เหมือนเดิม

ตั้งแต่ปี 2538 จนกระทั่งสิ้นเดือนธันวาคม 2542 ธนาคารกรุงเทพยังไม่มีผู้ถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 10 ขึ้นไป จนกระทั่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่เข้ามาเป็นกรรมการรายใหม่ของธนาคารกรุงเทพเลย ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ 10 รายแรกของธนาคารยังคงเป็นผู้ถือหุ้นเก่าที่เป็นคนในครอบครัวโสภณพนิช และพวกพ้องของครอบครัวโสภณพนิช มาตั้งแต่สมัยทศวรรษที่ 1960 เช่น บริษัทกรุงเทพประกันภัย จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นอยู่ 2.16% บริษัทไสวประชาสและบุตร จำกัด ถือหุ้นอยู่ 0.78% บริษัทมันดาเลย์ ไพโอเนียร์ (สยาม) จำกัด ถือหุ้นอยู่ 0.75% บริษัทเอเชียเสริมกิจ จำกัด ถือหุ้นอยู่ 0.68% บริษัทพิพัฒน์ศักดิ์ จำกัด ถือหุ้นอยู่ 0.65% บริษัทชาตรีชน ไสลดิ่ง จำกัด ถือหุ้นอยู่ 0.64% และบริษัทพรภัทร์ จำกัด ถือหุ้นอยู่ 0.55% โดยพวกพ้องของครอบครัวโสภณพนิชเหล่านี้ยังคงถือหุ้นของธนาคารกรุงเทพสืบมาแม้เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 แล้วก็ตาม

แม้ว่าได้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจรวมทั้งเกิดการสูญเสียส่วนแบ่งตลาดทั้งในด้านสินทรัพย์ เงินกู้ และเงินฝาก ของธนาคารกรุงเทพในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยทั้งระบบก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างผู้ถือหุ้นของธนาคารกรุงเทพน้อยมาก นอกจากนั้นโครงสร้างกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางการบริหารธนาคารกรุงเทพ ในอนาคตยังมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมากด้วย



หากศึกษาจากตารางรายชื่อและประเภทของกรรมการกรุงเทพ ประจำปี 1992 เปรียบเทียบปี 2541 กรรมการของธนาคารกรุงเทพสะท้อน “การคงสภาพเดิม” เอาไว้ใน 3 ลักษณะ คือ

1. กรรมการผู้มีอำนาจผูกพันและ ไม่มีข้อจำกัดอำนาจการลงนามยังคงเป็นกรรมการ ผู้เป็นตัวแทน ของเจ้าของและผู้ถือหุ้นเดิมของธนาคารกรุงเทพอันได้แก่ นายชาติรี โสภณพนิช, นายชาญ โสภณพนิช และนายชาติศิริ โสภณพนิช
2. กรรมการผู้เป็นนักบริหารที่อยู่นอกครอบครัวโสภณพนิช และถูกดึงเข้ามาทำงานเป็น กรรมการของธนาคารในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อในช่วงทศวรรษที่ 1960 อันได้แก่ นาย ดำรง กฤษณามระ และนายวิระ รมยะรูป
3. กรรมการผู้เป็นนักบริหารที่อยู่นอกครอบครัวโสภณพนิช และถูกดึงเข้ามาทำงานเป็น กรรมการของธนาคารในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อในช่วงทศวรรษที่ 1990 อันได้แก่ นายปิติ สิริทธิอำนาจ, ดร.วิจิต สุรพงษ์ชัย และ นายโสมสิต บันเปี่ยมราษฎร์

ความจริงแล้ว “การคงสภาพเดิม” อำนาจและจำนวนกรรมการของธนาคาร กรุงเทพ โดยการผสมผสานระหว่างตัวแทนของเจ้าของเดิมของธนาคารกับผู้บริหารที่เป็นคนนอก ครอบครัวโสภณพนิชไม่ใช่ของใหม่ สำหรับธนาคารกรุงเทพ นับเป็นวิธีการบริหารธนาคารกรุงเทพ ที่ใช้มาหลายยุคหลายสมัย

ในยุคที่ธนาคารกรุงเทพ เผชิญปัญหาการบริหารในธนาคารกรุงเทพในช่วงปี 2495 เจ้าของธนาคารกรุงเทพ ในสมัยนั้น คือ นายชิน โสภณพนิช ได้ใช้ปรัชญาการดั่งนักบริหาร นอกครอบครัวโสภณพนิช เข้ามาแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ในธนาคาร และปรับปรุงการทำงานในสมัย นั้นจนปรากฏ 3 หัวหอกที่สร้างประสิทธิภาพทางการบริหารใหม่ให้กับธนาคารกรุงเทพสมัยนั้นอัน ได้แก่ นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ นายบุญชู โรจนเสถียร และดร. Chang

ในช่วงรอยต่อปลายทศวรรษที่ 1980 ถึงช่วงต้นทศวรรษ 1990 อันเป็นช่วงที่ ธนาคารกรุงเทพ และเศรษฐกิจไทยกำลังอยู่ในช่วงรุ่งเรือง การแสวงหาแหล่งรายได้ใหม่และการ บริหารจัดการแบบใหม่ ทั้ง 4 ด้าน อันได้แก่

1. การดำเนินการด้านการออกบัตรเครดิตใหม่ของธนาคาร
2. การเป็นธนาคารพาณิชย์แห่งแรกในประเทศไทยที่ก่อตั้งฝ่าย Private banking เพื่อดูแลกลุ่มเป้าหมายที่เป็นลูกค้าราย
3. การระดมทุนจากตลาดเงินตราต่างประเทศ เพื่อปล่อยกู้ลูกค้าระดับสถาบันและ

4. การแสวงหารายได้ใหม่จากการปล่อยกู้ในโครงการพื้นฐาน (infrastructure) ขนาดใหญ่และโครงการลงทุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ได้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการดิ่งนักบริหารที่อยู่ภายนอกครอบครัวโสภณพนิชเข้ารับหน้าที่บริหารธนาคารกรุงเทพในยุคเฟื่องฟู เหมือนกับที่เคยใช้ นักบริหารภายนอกครอบครัวโสภณพนิชในช่วงทศวรรษ 1950 มาแล้วทั้งสิ้น คนอย่าง นายปิติ สิทธิอำนวย ดร.วิจิต สุรพงษ์ชัย และนายศิริ จิรพรพันธ์ ในธนาคารกรุงเทพยุคเฟื่องฟูช่วงต้นทศวรรษ 1990 ไม่ต่างอะไรกับนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ และนายบุญชู ใจจนเสถียร ของธนาคารกรุงเทพ ในยุคทศวรรษ 1950

เช่นเดียวกัน การดิ่งนักบริหารนอกครอบครัวโสภณพนิช คือ นายโฆสิต บั้นเปี่ยมรัฐ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารแทนนายชาติรี โสภณพนิช เมื่อวันที่ 1 มกราคม 1999 นับเป็นการดิ่งคนนอกดั่งที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในยุคทศวรรษ 1950 และต้นทศวรรษ 1990 และเป็นเพียงการสลับสับเปลี่ยนประธานคณะผู้บริหารธนาคารในยามที่ธนาคารกำลังเผชิญวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และแรงกดดันจากทางการโดยเฉพาะกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลในสมัยนั้น (รัฐบาลชวน หลีกภัย พฤศจิกายน 1997-พฤศจิกายน 1999) คือ การปฏิรูประบบธนาคารตามข้อเสนอของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ คือการเพิ่มทุนใหม่ (recapitalization) ทั้งที่มาจากทางการ คือการทำให้เป็นกิจการของรัฐ (Nationalization) หรือการเพิ่มทุนจากการร่วมทุน (joint venture) โดยธนาคารหรือสถาบันการเงินจากต่างประเทศ หรือการขายกิจการให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินต่างประเทศ ซึ่งธนาคารกรุงเทพได้ปฏิเสธวิธีการเพิ่มทุนทั้งสามวิธีการนี้

การคงสภาพเดิมของธนาคารกรุงเทพทั้งผู้ถือหุ้นเดิมและโครงสร้างการบริหารเดิม เป็นเพราะธนาคารกรุงเทพไม่เห็นด้วยกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยสมัยนั้น เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 1997 และผลลุกลามต่อมายังธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคารรวมทั้งธนาคารกรุงเทพด้วยนั้น เจ้าของธนาคารกรุงเทพได้วิจารณ์และไม่เห็นด้วยต่อแนวทางการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาล ชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 (1997-2000) เป็นอย่างมาก โดยในระยะแรก ๆ ตามความเห็นของนายชาติรี โสภณพนิช เมื่อมีการลดค่าเงินบาท เมื่อเดือนกรกฎาคม 1997 เขาได้กล่าวเตือนว่าประมาณ 2 ใน 3 ของตระกูลนักธุรกิจไทยจะไม่รอด ครั้นเมื่อกลางปี 1998 เขามีความเห็นที่วิตกกังวลทางการเงินและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ๆ โดยรวดเร็ว รุนแรงและมีผลกระทบกว้างขวางกว่าที่คาดคิด เขากล่าวว่า "...แม้ธนาคารกรุงเทพ จะมีหน่วยวิจัยทางเศรษฐกิจและเป็นธนาคารที่ได้เตรียมตัวมาดี คือ เป็นธนาคารแรกที่ได้เตรียมการสะสมทางด้านกัน

สำรอง เพื่อรองรับหนี้เสียโดยในช่วงที่เริ่มมีปัญหาธนาคารกรุงเทพ มีเงินกันสำรองถึงกว่า 50,000 กว่าล้านบาท แต่ก็ยังไม่เพียงพอ”

ในช่วงเวลาเดียวกัน นายชาติรี โสภณพนิช ยังมีข้อเสนอต่อรัฐบาลในการแก้ปัญหาธนาคารพาณิชย์โดยเสนอวิธีการแบบที่ญี่ปุ่น ได้หวัน และสิงคโปร์ เคยใช้คือรัฐบาลน่าจะเข้ามาช่วยถือหุ้นสนับสนุน โดยเป็นการถือหุ้นบุริมสิทธิ์ หรือหุ้น Voting right ก็ได้และยังเห็นว่าเมื่อเหตุการณ์ดีขึ้นก็ขายหุ้นคืนและรัฐบาลได้กำไร ที่สำคัญข้อเสนอดังกล่าวของนายชาติรี โสภณพนิช เป็นแผนการกอบกู้ธนาคารที่รัฐบาลเปิดเอาไว้ไม่ใช่เป็นการบังคับให้ธนาคารต้องทำ

### การปรับตัวของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)

ธนาคารกสิกรไทย เป็นธนาคารพาณิชย์ไทยขนาดใหญ่ อันดับที่ 3 คือ มีสินทรัพย์มากเป็นอันดับที่ 3 โดยหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจแล้วธนาคารมีสินทรัพย์เป็นเงิน 727,438 ล้านบาท หรือคิดเป็น 13.42% ของระบบธนาคารที่ระบบ เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ธนาคารได้ประสบกับปัญหาอัตราการเติบโตทั้งทางด้านสินทรัพย์ เงินกู้ และเงินฝากเป็นอย่างมาก

อัตราการเติบโตทางด้านสินทรัพย์ของธนาคารในปี 2540 มีอัตราที่สูงคือ อยู่ที่ 23.12% ของระบบธนาคารทั้งระบบ แต่กลับ -11.45% ในปี 1998 อย่างไรก็ตาม สถานภาพทางด้านสินทรัพย์ได้กลับมาอยู่ในสภาพที่ดีอย่างรวดเร็วเพราะในปี 2542 อัตราการเติบโตทางด้านสินทรัพย์กลับมาเป็น +3.29% อย่างรวดเร็ว ในทำนองเดียวกัน ความผันผวนของอัตราการเติบโตทางด้านเงินฝากของธนาคารก็กลับฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว ภายหลังจากที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ อัตราการเติบโตทางด้านเงินฝากของธนาคารเคยขยายตัวอยู่ในเกณฑ์ที่ ร้อยละ 12.55 ในปี 1997 แต่ได้กลับมาติดลบ คือร้อยละ -1.54 ในปี 1998 และได้กลับฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว ในปี 1999 ซึ่งกลับมาอี้อัตราการขยายตัวร้อยละ 5.07 มีเพียงอัตราการขยายตัวของเงินกู้เท่านั้นที่ลดลง โดยธนาคารมีอัตราการเติบโตทางด้านเงินกู้ ขยายตัวร้อยละ 9.91 ในปี 2540 แต่ได้ขยายตัวร้อยละ -9.08 และ -11.46 ในปี 2541 และ 2542 ตามลำดับ

จะเห็นได้ว่าความผันผวนของสถานภาพทางเศรษฐกิจของธนาคารซึ่งมีผลกระทบไม่มาก ธนาคารกสิกรไทยมีการปรับตัวของธนาคารมาก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ การปรับตัวดังกล่าวของธนาคารกสิกรไทยยังเป็นการปรับตัวของธนาคารครั้งใหญ่ใน 4 ด้านพร้อม ๆ กัน อันได้แก่ การปรับตัวทางด้านวิสัยทัศน์ การปรับตัวทางด้านผลิตภัณฑ์ใหม่ของธนาคาร การ

ปรับตัวทางด้านพนักงานของธนาคารและการปรับตัวทางด้านองค์กรและเทคโนโลยี รายละเอียดดังต่อไปนี้

### **การปรับตัวของธนาคารกสิกรไทยก่อนวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ**

การปรับตัวของธนาคารกสิกรไทยเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ดำเนินมาอย่างเป็นระยะ คือ ตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา หรือก่อนที่จะเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทยในตอนกลางปี 2540 ธนาคารกสิกรไทยมีการปรับตัวใน 4 ด้านคือ

1. วิสัยทัศน์
2. การปรับตัวทางด้านผลิตภัณฑ์ของธนาคาร
3. การปรับตัวด้านพนักงาน
4. การปรับตัวด้านองค์กรและเทคโนโลยี

### **การปรับตัวในแง่วิสัยทัศน์**

ในปี 2534 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการผู้จัดการใหม่เป็นนายบัณฑิต ล่ำซำ ขณะนั้น วิสัยทัศน์ของธนาคารกสิกรไทย มองว่าในอนาคตจะมีการแข่งขันในธุรกิจธนาคารอันสืบเนื่องมาจากการเปิดการค้าเสรี นโยบายและกฎหมายใหม่ ๆ ของรัฐบาล ในปัจจุบัน วิสัยทัศน์ของธนาคารกสิกรไทยรวมทั้งธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ในประเทศไทยขยายกว้างไปกว่าเดิมกล่าวคือ ธนาคารกสิกรไทย มีวิสัยทัศน์ว่า ธนาคารไม่ได้แข่งขันกับธนาคารขนาดใหญ่ภายในประเทศอันได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารกรุงศรีอยุธยา อีกต่อไป ธนาคารกำลังมองว่าการแข่งขันจากธนาคารต่างประเทศมาเร็วกว่าเคยคาดคิดไว้ ทุก ๆ ธนาคารรวมทั้งธนาคารกสิกรไทย กำลังมองการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของธนาคารต่างประเทศที่มีศักยภาพมากทั้งทางด้านทรัพย์สินมหาศาล สาขาจำนวนมากและการดำเนินงานในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะธนาคารเอเชีย ABN-Amro

### **การปรับตัวทางด้านผลิตภัณฑ์ ใหม่ของธนาคาร**

ในปี 2535 นายบัณฑิต ล่ำซำ ได้สัมภาษณ์ว่า "...การอยู่กับธุรกิจธนาคารพาณิชย์แบบเดิมเพียงอย่างเดียว เป็นเรื่องไม่พอกิน และอยู่ด้วยค่าธรรมเนียมแบบของการบริการเดิม ๆ ก็อาจจะไม่พอแล้ว ต้องมีธุรกิจใหม่ ๆ เข้ามาด้วย..." ในระหว่างนั้น ธนาคารได้เริ่มปรับปรุงผลิตภัณฑ์ใหม่ของธนาคารให้สอดคล้องกับโลกทัศน์ด้านการเงินที่เปิดกว้างขึ้น คือ นายบัณฑิต ล่ำซำ ให้สัมภาษณ์ว่า "... แบงก์กสิกรฯ มีความพร้อมที่จะทำได้ในช่วงใกล้ ๆ นี้คือ การ

บริหารกองทุนซึ่งธนาคารฯ และบริษัทในเครือได้ยื่นขอเป็นผู้จัดการกองทุนไปแล้ว...” แต่ต่อมาล้มเลิกไป

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ประกาศให้มีการประกอบกิจการวิเทศธนกิจ (BIBF) ได้ตั้งแต่วันที่ 16 มีนาคม 2536 ทำให้มีการทำธุรกรรมทางการเงินชนิดต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายในสังคมเศรษฐกิจไทย ธนาคารกสิกรไทยก็ได้ปรับตัวทางด้านผลิตภัณฑ์ใหม่ ของธนาคารให้มากขึ้นโดยเฉพาะภายหลังจากที่ธนาคารฯ ได้รับอนุญาตการประกอบกิจการวิเทศธนกิจได้ตั้งแต่วันที่ 25 มีนาคม 2536 เป็นต้นมา

ธนาคารกสิกรไทย ได้ใช้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ภัทรธนกิจ เป็นตัวนำทางด้านการตลาด underwrite ธนาคารฯ มีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ศรีมิตร ดำเนินธุรกิจทางการซื้อขายหลักทรัพย์ และมีเครือข่ายสาขาในต่างจังหวัดเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ธนาคารฯ ยังมีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอกธนกิจให้บริการทางการเงินใหม่ อันได้แก่ การควบกิจการ (M&A) ฯลฯ และได้ให้บริการด้านวาณิชธนกิจ ที่ครอบคลุมไปถึงการให้คำปรึกษาทางการเงิน และการจัดหาสินเชื่อให้แก่โครงการขนาดใหญ่ (Project Financing and Loan Syndication) เช่น โครงการขยายบริการทางโทรศัพท์สองล้านเลขหมายในกรุงเทพมหานคร โครงการขยายบริการทางโทรศัพท์หนึ่งล้านเลขหมายในเขตภูมิภาค โครงการศูนย์การค้าซีคอน สแควร์

ธนาคารได้เป็นผู้จัดการจำหน่ายหุ้นกู้มีประกันมูลค่า 2,500 ล้านบาท ของบริษัทผลิตไฟฟ้าระยอง จำกัด ถือเป็นการจำหน่ายหุ้นกู้มีประกันครั้งแรกของประเทศและเป็นหุ้นกู้ที่มีอายุนานที่สุดถึง 12 ปี ธนาคารกสิกรไทยนับเป็น ธนาคารพาณิชย์ไทยแห่งแรก ที่สามารถดำเนินธุรกิจจัดจำหน่ายตราสารหนี้ได้เป็นผลสำเร็จอย่างรวดเร็ว หลังจากที่เกิดการคลั่งฮysteria ควบคู่กันนั้น ธนาคารกสิกรไทย ได้จัดหลักสูตรการเรียนรู้อยู่ภายในธนาคารโดยมีหมวดหลักสูตรใหม่ อีก 2 หมวด เพื่อให้สอดคล้องกับโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ได้แก่ หมวดการบริหารเครดิตและหมวดเชิงธุรกรรม มีพนักงานธนาคารเข้ารับการเรียนรู้เป็นจำนวน 12,556 คน

#### การปรับตัวทางด้านพนักงานของธนาคาร

ธนาคารกสิกรไทย มีการปรับตัวทางด้านพนักงาน ทั้งทางด้านปริมาณ (Quantitative) และคุณภาพ (quality) ไปพร้อม ๆ กันเพื่อให้สอดคล้องกับโลกาภิวัตน์ทางการเงินมาโดยตลอด ในแง่การปรับตัวทางด้านปริมาณ ธนาคารเคยรับพนักงานเพิ่มปีละประมาณ 1,200 คน หรือประมาณ 8% ต่อปี เพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวของสาขาซึ่งขยายปีละ 30-40 สาขา แต่ในปี

2536 เป็นต้นมา ธนาคารกสิกรไทย ได้หยุดรับพนักงานในลักษณะเดิมแต่รับพนักงานเพิ่มขึ้นเพียงปีละ 100 คน หรือคิดเป็นเพิ่มขึ้นเพียงปีละ 0.61% นอกจากนี้ยังมีการปรับตัวทางด้านพนักงานในแง่คุณภาพ ในหลายด้านพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ เมื่อมีการหยุดรับพนักงานในลักษณะเดิมแต่รับพนักงานเพิ่มเพียง 100 คน ในจำนวน 100 คน ที่เพิ่มขึ้นเป็นพนักงานทางด้านเทคโนโลยีเพื่อสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีในภายหลังของธนาคารอื่น ได้แก่ พวกที่จบทางด้านคอมพิวเตอร์ สถิติ วิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรม

เพื่อให้สอดคล้องรับกับโลกาภิวัตน์ทางการเงิน เมื่อธนาคารมีปัญหาเรื่องคนที่มีความรู้ภาษาอังกฤษ ธนาคารจึงรับคนที่มีความรู้ทางภาษาอังกฤษ ธนาคารได้ให้ทุนพนักงานและบุคคลทั่วไป เป็นการให้ทุนการศึกษาต่อในระดับปริญญาโทกับสถาบันการศึกษาในต่างประเทศ ศึกษาภาษาอังกฤษ ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา ศึกษาฝึกงานและดูงาน ณ ประเทศอังกฤษ ศึกษาต่อระดับปริญญาโทกับสถาบันการศึกษาในประเทศ และศึกษาด้านการธนาคาร ณ สมาคมสถาบันการศึกษากธนาคาร และสถาบันการเงินในประเทศอีกด้วย

นอกจากนี้ธนาคารยังต้องการพนักงานที่ใช้ภาษาจีนได้ในยุคที่ตลาดใหม่ (Emerging Market) เช่น จีน อินเดีย เปิดตัวออกมา ธนาคารกสิกรไทย จึงมีโครงการให้ทุนการศึกษาภาษาจีน ทั้งทุนศึกษาภาษาจีน ณ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนมีระยะเวลาศึกษา 1 ปี และทุนการศึกษาภาษาจีนที่ภาควิชาภาษาตะวันออก คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับนักศึกษามหาวิทยาลัยปักกิ่ง และโดยโครงการนี้ ธนาคารได้นิสิตเอกภาษาจีนมาทำงานธนาคาร 20 คน

### การปรับตัวทางด้านองค์กรและเทคโนโลยี

ธนาคารกสิกรไทยได้ปรับตัวทางด้านองค์กรเป็นอย่างมาก ธนาคารได้ใช้การ Reengineering โดยหลักคิดพื้นฐานสามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ในส่วนของธนาคารกสิกรไทย ได้นำมาใช้ใน 2 ส่วนคือ

1. ได้ใช้ในการสร้างกระบวนการทำงานในชั้นลง โดยเฉพาะสาขาซึ่งมีอยู่ประมาณ 400 สาขา ในขณะนั้นคือปี 2536 หรือคิดเป็นกำลังคน จำนวน 2 ใน 3 ของกำลังทั้งหมด โดยการ Reengineering ที่สาขาสนามเป่าเป็นสาขาแรกจนกระทั่งปี 2537 จึงสำเร็จ

2. การ Reengineering สำนักงานใหญ่ เดิมระบบการบริหารงานในสำนักงานใหญ่จะเป็นระบบ (ลำดับขั้น) งานชิ้นหนึ่งจะผ่านคน 3 ถึง 4 คนจึงจะถึงหัวหน้าโดยไม่รู้ว่างานนั้นสำเร็จโดยใคร เสียเวลาและไม่สร้างความรับผิดชอบ จึงมีการ Reengineer สำนักงานใหญ่มาเป็นองค์กรแบบแบนราบ (Flat organization) คือ ยกเลิกสายงานแบบลำดับขั้น (hierarchy) พนักงานนั้นมีอำนาจตัดสินใจได้เลย มีการรู้งานทั้งระบบ มีความรับผิดชอบ ฐานนโยบายเร็วกว่าเดิม การปรับโครงสร้างองค์กรนี้ใช้เวลา 2 ปี เสร็จสมบูรณ์เมื่อปี 2540

พร้อม ๆ กับการ reengineering กระบวนการทำงานของทั้งสาขาและสำนักงานใหญ่ให้สั้นลง ธนาคารกสิกรไทย ได้แยกบริษัทที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน (specialization) ออกมาต่างหากและถือหุ้นเกือบทั้งหมด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน อันได้แก่ บริษัทศูนย์วิจัย กสิกรไทย จำกัด ทำงานทางด้านการวิจัยและวิชาการ บริษัทโทรเกรส แอมไพร์ซัล จำกัด ที่ทำทางด้านเป็นสำนักงานตรวจสอบบัญชี บริษัทโทรเกรส ซอฟต์แวร์ เป็นบริษัทที่สร้าง ผลิตภัณฑ์และขายทางด้านซอฟต์แวร์ต่าง ๆ และบริษัทศูนย์ประมวลผล จำกัด นอกจากนี้ธนาคารกสิกรไทย เล็งเห็นว่า ความแตกต่างทางด้านศักยภาพของการแข่งขันระหว่างธนาคารกสิกรไทย กับธนาคารต่างประเทศรายใหม่ คือ (ระบบสารสนเทศ) ที่เหนือกว่ากล่าวคือ ธนาคารจะรู้ว่าลูกค้าคนหนึ่ง ๆ ใช้บริการของธนาคารด้านใดบ้าง information นั้นหมายความว่าในอีกด้านหนึ่งจะเป็นการ generate รายได้และผลกำไรทั้งของลูกค้าและธนาคารนั่นเอง

ดังนั้น การจะแข่งขันกับธนาคารต่างประเทศได้ต้องมี 6 แผนประกอบกัน เพื่อให้มีสารสนเทศเกี่ยวกับธุรกรรมของลูกค้าได้อย่างสมบูรณ์ คือ

1. ฝ่ายวิศวกรรมสารสนเทศ
2. ฝ่ายประมวลผล
3. ฝ่ายวิจัยและวิชาการ
4. ฝ่ายส่งเสริมการปฏิบัติการ
5. ฝ่ายวิจัยพัฒนาระบบงาน
6. ฝ่ายโทรคมนาคม

ทั้งนี้ ฝ่ายวิจัยและพัฒนาระบบงาน ฝ่ายวิศวกรรมระบบงานสารสนเทศ ฝ่ายประมวลผลระบบงานสารสนเทศ และฝ่ายโทรคมนาคมซึ่งอยู่ในสายงานทรัพยากรเทคโนโลยีสารสนเทศ ธนาคารกสิกรไทยได้ปรับปรุงจนแล้วเสร็จในปี 2539

### การปรับตัวหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของธนาคารกสิกรไทย

การปรับตัวครั้งใหญ่ทั้ง 4 ด้าน ของธนาคารกสิกรไทยเป็นระยะ ๆ ตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตการณ์และหลังเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจช่วยให้การเผชิญหน้าปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และการทำธุรกรรมทางการเงินในอนาคตของธนาคารมีความยืดหยุ่นและมีความเป็นไปได้สูง

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ธนาคารได้ปรับลดพนักงานเพื่อลดรายจ่ายของธนาคารเหมือนกับที่ธนาคารอื่น ๆ ทำ โดยธนาคารได้ปรับลดพนักงานลงอีก คือ ร้อยละ -2.35 ในปี 2540 ร้อยละ 2.88 ในปี 2541 และปรับลดพนักงานอย่างมากคือร้อยละ -10.42 ในปี 2542 มีการปรับปรุงสาขา 40 แห่ง โดยให้มีพนักงานเหลือเพียงแห่งละ 6-8 คน โดยให้มีผู้จัดการสาขาคนเดียว ดูแลสาขาย่อย 3-4 แห่ง ทั้งนี้ล่าสุดมีการปรับปรุงไปแล้ว 27 สาขา ในเขตอำเภอรอบนอกซึ่งเมื่อมีการปรับปรุงครบ 40 สาขา จะช่วยลดต้นทุนของธนาคารได้ร้อยละ 20-30 แผนงานต่อไปคือ ให้ผู้จัดการ 27 สาขา โอนเข้าไปทำงานในส่วนงานกลุ่มงานธุรกิจขนาดใหญ่ รวมทั้งมีการวางแผนจะยุบรวมสาขาและปิดสาขาที่ไม่สร้างกำไรด้วย

ในประการต่อมา ธนาคารได้เพิ่มทุนจดทะเบียนของธนาคารเองโดยไม่ได้พึ่งความช่วยเหลือของรัฐบาลตามมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ธนาคารได้เพิ่มทุนจดทะเบียนจำนวน 9,800 ล้านบาทเป็น 13,560 ล้านบาท เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2541 และเพิ่มทุนจดทะเบียนเป็น 26,900 ล้านบาท เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2542

อาจกล่าวได้ว่า การปรับตัวของธนาคารกสิกรไทย ทั้ง 2 ประการหลังจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ทั้งการปรับลดจำนวนพนักงานและการเพิ่มทุนจดทะเบียนของธนาคาร นับเป็นการปรับตัวที่เสริมการปรับตัวครั้งใหญ่อย่างต่อเนื่องของธนาคารที่ดำเนินการมาตลอด โดยการปรับตัวครั้งใหญ่ดังกล่าวเป็นการรองรับการเปิดเสรีทางด้านการเงิน ซึ่งจะมีการแข่งขันจากธนาคารและสถาบันการต่างประเทศมากขึ้น ดังนั้นการปรับลดจำนวนพนักงานและการปรับปรุงระบบการทำงานในสาขาต่าง ๆ ของธนาคาร หลังเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ จึงเป็นการปรับลด



ต้นทุนการดำเนินงาน ในขณะที่การเพิ่มทุนจดทะเบียนโดยธนาคารเอง เท่ากับเป็นการเพิ่มศักยภาพในการทำธุรกรรมทางการเงินโดยปลอดพ้นจากการควบคุมอย่างใกล้ชิดจากทางการไปในเวลาเดียวกันด้วย

นอกจากนี้ ธนาคารฯ ได้เพิ่มความสามารถในเชิงการแข่งขันทางด้านธุรกรรมทางการเงินใหม่ of ธนาคาร ให้สูงกว่าเดิมโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารที่เป็นชาวต่างชาติอีก 2 คน คือ Mr.Charles L.Coltmon III และ Mr.William Mark Evan ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และความชำนาญในการทำธุรกรรมทางการเงินใหม่ ๆ มาก

Mr.Charles L.Coltmon III เคยเป็น Vice Chairman ของ First Union Corporation มีทั้งประสบการณ์ทางด้าน Risk Management เคยดูแลเรื่อง Latin American Debt crisis และปัจจุบันยังดูแล Asian Debt crisis อีกด้วย ส่วนประสบการณ์ทางด้าน Financial market เขามีประสบการณ์ทางด้าน Deal Structure และทำ Merger Negotiation ด้วย

ส่วน Mr.William Mark Evan เคยเป็นเจ้าหน้าที่ระดับบริหารของ Investment Banker ระดับโลก คือ Goldman Sachs ประจำกรุงลอนดอน

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างผู้ถือหุ้นของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกสิกรไทยไม่ใช่เป็นของตระกูลลำำต่อไป โดยนายบัณฑูร ลำำ ทยอยตัวเองออกไปนั่งตำแหน่งประธานเจ้าหน้าที่บริหารและแต่งตั้งคนนอกตระกูลอย่าง ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล ขึ้นดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการแทน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ตาราง 9 โครงสร้างผู้ถือหุ้นรายใหญ่ บมจ.ธนาคารกรุงไทย

ณ วันเปิดทะเบียนเพื่อสิทธิในการรับเงินปันผล วันที่ 11 กันยายน 2551

ลำดับ	ชื่อผู้ถือหุ้น	จำนวนหุ้น สามัญที่ถือ	สัดส่วน (ร้อยละ)
1	บริษัท ไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด	239,326,019	10.00
2	State Street Bank and Trust Company	167,286,276	6.99
3	Chase Nominees Limited	103,143,381	4.31
4	HSBC (Singapore) Nominees Pte, Ltd.	69,925,840	2.92
5	ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	68,050,790	2.84
6	Nortrust Nominess Ltd.	56,056,610	2.34
7	State Street Bank and Trust Company, for Australia	37,841,200	1.58
8	Mellon Bank, N.A.	37,287,822	1.56
9	N.C.B. Trust Limited-RBS as Dep for FS	35,816,400	1.50
10	Chase Nominees Limited 1	34,315,461	1.43
11	ผู้ถือหุ้นอื่น	1,544,212,394	64.52
	<b>ยอดรวมทุนชำระแล้ว</b>	<b>2,393,260,193</b>	<b>100.00</b>
	ผู้ถือหุ้นสัญชาติไทย	1,223,638,771	51.12
	ผู้ถือหุ้นสัญชาติต่างด้าว	1,169,621,422	48.88

### ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

ธนาคารกรุงไทย จำกัด เริ่มเปิดดำเนินการครั้งแรก เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2509 โดยการควบกิจการของธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ที่มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ทั้งคู่เข้าเป็นธนาคารเดียวกันตามนโยบายของรัฐบาลและได้ใช้ชื่อใหม่ว่า "ธนาคารกรุงไทย จำกัด" ใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า "KRUNG THAI BANK LIMITED" ใช้สัญลักษณ์ "นกยูงอักษร" ซึ่งเป็นเครื่องหมายของกระทรวงการคลัง เป็นสัญลักษณ์ประจำธนาคารจนถึงปัจจุบัน ในระยะแรกของการก่อตั้งธนาคารกรุงไทย จำกัด ได้ใช้สถานที่สำนักงานใหญ่ของธนาคารเกษตร จำกัด ซึ่งตั้งอยู่ที่ ถนนเยาวราช เป็นที่ทำการสำนักงานใหญ่ และมีสาขารวม 81 แห่ง พนักงาน 1,247 คน สินทรัพย์รวม 4,582.10 ล้านบาท และทุนจดทะเบียน 105 ล้านบาท วัตถุประสงค์ของการรวมธนาคารทั้งสองให้เป็นธนาคารของรัฐ ที่มีฐานะทางการเงินที่มั่นคง สามารถคุ้มครองผู้ฝากเงิน และบริการลูกค้าได้กว้างขวางขึ้น ตลอดจนสามารถ อำนวยประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้มากขึ้นด้วย ผลการดำเนินงานของธนาคาร ได้ขยายตัว

เติบโตขึ้นมาเป็นลำดับ ทำให้อาคารสำนักงานใหญ่เดิมคับแคบไม่สะดวก และไม่คล่องตัว ในการปฏิบัติงาน ธนาคารจึงได้ย้ายที่ทำการสำนักงานใหญ่มาตั้งอยู่ ณ อาคารเลขที่ 35 ถนนสุขุมวิท เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2525 และได้ใช้เป็นที่ทำการสำนักงานใหญ่มาจนถึงปัจจุบัน ในเดือนมีนาคม 2530 ธนาคารกรุงไทย ได้รับมอบหมายให้เข้าไปช่วยบริหารงาน ในโครงการ 4 เมษา ต่อจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเน้นการบริหารในเชิงธุรกิจ ต่อมาเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2530 ธนาคารกรุงไทยได้รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารสยาม จำกัด มาบริหารตามนโยบายของกระทรวงการคลัง เนื่องจากการดำเนินธุรกิจของธนาคารสยาม มีปัญหาหลายด้านที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในระยะเวลาอันสั้น ทำให้เป็นภาระที่รัฐจะต้องจัดการให้ความช่วยเหลือ และหลังจากการรวมกับธนาคารสยาม จำกัด แล้วธนาคารกรุงไทยจะกลายเป็น ธนาคารพาณิชย์ของรัฐเพียงแห่งเดียว มีสินทรัพย์มากเป็นอันดับสองของประเทศ สามารถจะสนองตอบนโยบาย การเงินการคลังของประเทศ และสามารถแสดงบทบาทความเป็น "ธนาคารนำ" (LEAD BANK) ได้ ความก้าวหน้าของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2509 ที่ธนาคารกรุงไทย จำกัด ได้เริ่มดำเนินกิจการมา ธนาคารกรุงไทยได้เติบโตขึ้นอย่างมั่นคง และรวดเร็ว มีการปรับปรุง และขยายองค์การงานใหม่ ทั้งในสำนักงานใหญ่และสาขา ซึ่งทำให้ธนาคาร สามารถให้บริการตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้มากยิ่งขึ้นกระทั่งปี พ.ศ.2531ธนาคารกรุงไทย จัดเป็นธนาคารพาณิชย์เพียงแห่งเดียว ที่มีสาขาอยู่ครบทั่วทุกจังหวัดของประเทศ และยังมีแผนงานจะขยายสาขาเพิ่มขึ้นอีก โดยเน้นการเปิดสาขาในเขตรอบนอก ที่ความเจริญกำลังขยายตัวออกไป ซึ่งทำให้ธนาคารสามารถให้บริการด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ธนาคารกรุงไทยยังได้นำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้กับงานให้บริการแก่ลูกค้า และการปฏิบัติงานภายในธนาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดตั้งระบบออนไลน์ และเครื่องเอทีเอ็ม ซึ่งธนาคารกรุงไทยนับเป็นธนาคารแรกที่สามารถติดตั้งได้ครบ 73 จังหวัดทั่วประเทศ ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2531 และในปี 2532 ได้ติดตั้งเครื่องเอทีเอ็มเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 50 เครื่อง จากที่มีอยู่เดิม 171 เครื่อง ทำให้ธนาคารสามารถใช้อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีที่มีอยู่ ให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินงานของธนาคารได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ขณะเดียวกันธนาคารก็ได้ขยายขอบข่ายการให้บริการด้านนี้ออกไปอีก โดยเปิดให้มีบริการธนาคารออฟฟิศแบบคิกิ้ง เพื่อให้ข้อมูลทางการเงินที่ถูกต้องและทันกับเวลาในการตัดสินใจทางธุรกิจของลูกค้าเอง

ความก้าวหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การนำหุ้นของธนาคารเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2532 นับเป็นรัฐวิสาหกิจแห่งแรกที่นำหุ้นเข้าซื้อ-ขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ โดยได้เริ่มเปิดการซื้อขาย - ขายหุ้นของธนาคารกรุงไทย ในตลาดหลักทรัพย์ฯ ตั้งแต่วันที่ 2 สิงหาคม 2532 เป็นต้นมา และได้แปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน เมื่อวันที่

24 มีนาคม 2537 โดยใช้ชื่อ "ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)" (KRUNG THAI BANK PUBLIC COMPANY LIMITED)

### ตาราง 10 โครงสร้างการถือหุ้น

รายชื่อผู้ถือหุ้น ณ วันที่ 31 มีนาคม 2549 (ณ วันปิดสมุดทะเบียนพักการถือหุ้น) มีดังนี้

รายชื่อ	จำนวนหุ้น			
	สามัญ	บุริมสิทธิ	รวม	ร้อยละ
1.กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	6,306,635,967	-	6,306,635,967	56.38
2.กองทุนรวมวายุภักษ์หนึ่ง	414,340,615	5,452,190	419,792,805	3.76
3.State Street Bank and Trust Company	234,803,617	-	234,803,617	2.10
4.บริษัท ไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด	231,380,923	60	231,380,983	21.07
5.Mellon Bank, N.A.	213,596,200	-	213,596,200	1.91
6.HSBC (Singapore) Nominees Pte. Ltd.	173,260,624	-	173,260,624	1.55
7.Littledown Nominees Limited 9	133,505,400	-	133,505,400	1.19
8.สำนักงานประกันสังคม	109,770,000	-	109,770,000	0.98
9.The Bank of New York (Nominees) Ltd.	100,054,316	-	100,054,316	0.89
10.Nortrust Nominess Ltd.	99,586,513	-	99,586,513	0.89
11.ผู้ถือหุ้นอื่น	3,162,814,825	47,750	3,162,862,575	28.28
รวม	11,179,749,000	5,500,000	11,185,249,000	100.00

หมายเหตุ : ผู้ลงทุนสามารถสืบค้นโครงสร้างการถือหุ้นที่เป็นปัจจุบันได้ที่ [www.ktb.co.th](http://www.ktb.co.th) ก่อนการประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ประจำปี 2550

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## การบริหารการพัฒนาธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

ธนาคารกรุงไทย เป็นธนาคารที่อยู่ภายใต้การสังกัดของกระทรวงการคลัง ดังนั้นความเป็นระบบราชการจึงเข้ามามีบทบาทและเกี่ยวข้องกับธนาคารกรุงไทยค่อนข้างมาก แม้ว่าธนาคารจะมีความพยายามที่จะใช้ระบบการบริหารและระบบงานแบบภาคเอกชนก็ตาม ซึ่งก็ทำให้การทำงานในบางส่วนมีความคล่องตัว และในบางส่วนมีข้อจำกัดอยู่บ้าง ดังนั้นในการบริหารการพัฒนาของธนาคารกรุงไทย จึงไม่มีอะไรที่โดดเด่นจนเกินไป กล่าวคือโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบงานการบัญชี การปรับปรุงระบบงานภายใน การพัฒนาการให้บริการโดยทั่วไป การพัฒนาระบบการให้สินเชื่อ การเสริมประสิทธิภาพด้านเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อใช้กับงานภายในของธนาคารและลูกค้า ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้ ความมุ่งหวังอันสำคัญของธนาคารกรุงไทยในการพัฒนาดังกล่าวก็คือ ต้องการที่จะทำให้นธนาคารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น แต่ทั้งหมดก็ก้าวไปได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะความที่ธนาคารยังยึดโยงอยู่กับความเป็นระบบราชการจึงทำให้การพัฒนาไม่สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็ว

ดังนั้นจึงไม่ต้องสงสัยหรือแปลกใจเลยว่า ทำไมวิกฤตการณ์ทางการเงินและเศรษฐกิจจึงส่งผลกระทบต่อธนาคารกรุงไทยค่อนข้างมาก ลูกหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้มีค่อนข้างสูง การเพิ่มทุนของธนาคารจึงมีอัตราที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับธนาคารโดยทั่วไป ผลการดำเนินงานจะมีผลขาดทุนสุทธิค่อนข้างสูงมาก ทั้งหมดทั้งปวงจึงเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับวรรณกรรมของการบริหารการพัฒนาธนาคารที่ดำเนินมาอย่างไม่แข็งแกร่งอย่างเพียงพอ จึงไม่สามารถต้านกระแสแห่งความเสียหายได้ ทั้งนี้เป็นไปตามกรอบแนวความคิดของศาสตร์การบริหารที่ว่า “ถ้าระบบบริหารมีความแข็งแกร่งมาก ความเสียหายก็จะน้อย แต่ถ้าระบบบริหารมีความแข็งแกร่งน้อย เพราะขาดการบริหารการพัฒนาที่ดีและอย่างต่อเนื่อง ความเสียหายก็จะมาก”

### ธนาคารกรุงไทยกับการดำเนินงานตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ

ธนาคารกรุงไทยเป็นธนาคารพาณิชย์เพียงแห่งเดียวที่มีได้เป็นของเอกชนก่อนที่จะตกเป็นของรัฐ การดำเนินงานที่ผ่านมาของธนาคารกรุงไทยในอดีตนั้น อยู่ในฐานะเครื่องมือของทางการหรือเป็นธนาคารตามนโยบายมาตลอด ในทำนองเดียวกันเมื่อทางการแทรกแซงสถาบันการเงิน อื่น ๆ ธนาคารกรุงไทยก็มักถูกเรียกใช้เป็นประจำเกี่ยวกับกรณีการแก้ปัญหาสถาบันการเงินโดยรัฐบาลชวณ 2 ผ่านทางธนาคารกรุงไทยนั้น อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์

วิจิตรอักษร (2546 : 167) ได้สรุปไว้ว่า ภาระหนักที่มีต่อธนาคารกรุงไทยคือ การดำเนินการตาม
 มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ที่ต้องรวมกิจการกับธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม (เฉพาะ
 สินทรัพย์ดี) และธนาคารมหานคร แม้ว่าการรวมกิจการที่เกิดขึ้นจะเป็นผลดีต่อธนาคารกรุงไทย
 ในแง่ของการขยายเครือข่ายการดำเนินงานที่มากขึ้นจากธนาคารมหานคร แต่ภาระที่ตามมาด้วย
 ไม่เพียงแต่จำนวนพนักงานที่ดูจะมากเกินไปเท่านั้น ปัญหาการเสื่อมคุณภาพของสินทรัพย์ซึ่ง
 กลายเป็นหนี้เสียในเวลาต่อมาได้เป็นปัญหาใหญ่ของธนาคารกรุงไทย แม้ในช่วงต้นของการ
 รวมกิจการ กองทุนฟื้นฟูฯ จะแปลงหนี้ของสองธนาคารนี้รวมเข้ามาเป็นทุนของธนาคารกรุงไทย
 แล้วก็ตาม หลังจากช่วงต้นปี 2541 กองทุนฟื้นฟูฯ ได้อัดฉีดเงินเข้าไปช่วยเหลือธนาคารกรุงไทย
 และธนาคารอื่น ๆ ที่ตกมาเป็นของรัฐจำนวนมาก แต่การอัดฉีดเงินดังกล่าวมิได้เป็นการลงทุนเพื่อ
 ผลตอบแทนในอนาคต เป็นแต่เพียงการถมเงินเข้าไปเพื่อกลบความเสียหายเดิมของ
 ธนาคารกรุงไทย เท่ากับว่าความเสียหายเดิมนั้นกลายเป็นความเสียหายของกองทุนฟื้นฟูฯ
 กระนั้นก็ตามมาตรการที่ผ่านมายังไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหของธนาคารกรุงไทยได้
 ธนาคารกรุงไทยจึงต้องการทุนเพิ่มเพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาสำคัญจากหนี้เสีย
 ในการจัดการกับปัญหาหนี้เสียของธนาคารกรุงไทยนั้น กองทุนฟื้นฟูฯ ได้ดำเนินการแยกหนี้เสีย
 ของธนาคารกรุงไทยมาจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์สุโขมวิทซึ่งกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นเจ้าของ ภายหลัง
 จากที่ธนาคารกรุงไทยได้แยกหนี้เสียออกมาแล้ว ซึ่งส่งผลดีในทางบัญชีอย่างมากเนื่องจากทำให้
 เงินสำรองที่เคยกันไว้สำหรับหนี้เสียสามารถนำกลับมาใช้เป็นทุนได้ และธนาคารกรุงไทยก็
 สามารถตัดทุนจ่ายคืนกองทุนฟื้นฟูฯ ได้เท่ากับจำนวนเงินสำรองที่ได้รับกลับมาคือ 108,000
 ล้านบาท

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ตาราง 11 ลำดับเหตุการณ์ธนาคารกรุงไทย

มี.ค. 2539	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารกรุงเทพ พาณิชยกรรมเพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯ ซ้ำหุ้นทั้งจำนวนเป็นเงิน 5,400 ล้านบาท
ส.ค. 2539	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารกรุงเทพพาณิชยกรรมเพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯ ซ้ำหุ้นทั้งจำนวนเป็นเงิน 22,500 ล้านบาท
พ.ค. 2540	กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าควบคุมการดำเนินงานของธนาคารและได้ลงนามสัญญาว่าจ้างบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารธนาคารกรุงเทพ พาณิชยกรรมเป็นเวลา 7 ปี
ม.ค. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการธนาคารมหานคร
ก.พ. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งลดทุนธนาคารกรุงเทพ พาณิชยกรรมเหลือหุ้นละ 50 สตางค์ และให้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าเพิ่มทุน 10,000 ล้านบาท และสั่งลดทุนธนาคารมหานครเหลือหุ้นละ 1 สตางค์ และให้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าเพิ่มทุน 32,000 ล้านบาท
ส.ค. 2541	รัฐบาลเลือกธนาคารกรุงไทยเป็นแกนควบรวมกิจการของธนาคารมหานครและรับโอนสินทรัพย์ดีและเจ้าหนี้ของธนาคารกรุงเทพ พาณิชยกรรม
ก.ย. 2543	กองทุนฟื้นฟูฯ แยกหนี้เสียของธนาคารกรุงไทยมาจัดตั้งเป็นบริษัทบริหารสุขุมวิท

ที่มา : วันวลิต ธารไทรทอง: 2549

#### ธนาคารกรุงไทยกับการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

ถึงแม้ว่า ฝ่ายบริหารธนาคารกรุงไทยจะพยายามทำให้ธนาคารกรุงไทยมีการบริหารจัดการแบบเอกชน โดยปลอดจากอิทธิพลจากฝ่ายการเมืองแต่เท่าที่ผ่านมาพบว่า ธนาคารยังไม่สามารถปลอดจากภาวะดังกล่าวได้ กรณีตัวอย่างที่สำคัญได้แก่กรณี ข้อกล่าวหาที่นักการเมืองเข้ามามีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับธนาคารกรุงไทย ซึ่งพบว่าฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องกับธนาคารกรุงไทยมาโดยตลอด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองที่มีต่อธนาคารกรุงไทย ในยุคพรรค ประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาล ได้แก่ ปัญหาความไม่มั่นคงทางการเงินของธนาคารกรุงไทย ซึ่งเป็นประเด็นทางการเมือง โดยปัญหาที่ว่า ธนาคารกรุงไทยมีเงินให้กู้ที่ไม่ก่อรายได้ (Non-Performing Loans) จำนวนมาก ในขณะที่ฝ่ายบริหารของธนาคารกรุงไทยอ้างว่า เงินให้กู้ที่ไม่ก่อรายได้มีเพียงร้อยละ 59 ของสินเชื่อรวม Pricewaterhouse Coopers (PwC) บริษัทบัญชียักษ์ใหญ่ระหว่างประเทศ ซึ่งรับจ้างประเมินการบริหารและผลปฏิบัติการของธนาคารกรุงไทยเสนอรายงานเบื้องต้นว่า อัตราส่วนดังกล่าวนี้อาจสูงถึง 84%นอกจากนี้ยัง รายงานว่า ความขาดเสถียรภาพทางการเงินของธนาคารกรุงไทย ส่วนหนึ่งเกิดจากความหละหลวมของกระบวนการจัดสรรสินเชื่อที่ไม่รัดกุม และไม่รอบคอบโดยมิได้ประเมินฐานะการเงินของลูกค้า และมิได้ประเมินศักยภาพของโครงการเงินกู้ยืมอย่างรอบคอบ ฝ่ายค้านในขณะนั้นกล่าวหาว่า ปัญหาหนี้เสียของธนาคารกรุงไทยเกิดขึ้นในยุคที่นายศิริพันธ์ นิมมานเหมินท์ น้องชายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ สื่อมวลชนรายงานข่าวไปในทางชวนให้เชื่อว่า ระบบพวกพ้อง (Cronyism) มีความสำคัญต่อการจัดสรรสินเชื่อของธนาคาร ดังกล่าว และนอกจากนั้นได้แก่การที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีการปฏิบัติอย่างลำเอียง เมื่อสถาบันการเงินเอกชนมีฐานะอ่อนแอ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจะสั่งให้สถาบันการเงินเหล่านั้นเพิ่มทุน บางแห่งถูกสั่งให้ลดทุนก่อนการเพิ่มทุน โดยที่หลายแห่งถูกสั่งปิดกิจการ แต่ในกรณีธนาคารกรุงไทย เมื่อมีฐานะอ่อนแอกลับไม่ถูกแม้แต่สั่งให้ลดทุน ในอีกด้านหนึ่งเมื่อผู้บริหารสถาบันการเงินเอกชน มีประพฤติกรรมส่อไปในทางฉ้อฉล หรือประพฤติมิชอบ ธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะดำเนินคดีกับบุคคลเหล่านั้น แต่ผู้บริหารธนาคารกรุงไทยที่มีส่วนสร้างปัญหาความขาดเสถียรภาพของธนาคารดังกล่าวกลับไม่ถูกดำเนินคดี ไม่ว่าผู้บริหารดังกล่าวจะเป็นใครก็ตาม

ในยุคพรรคไทยรักไทย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี มีข้อกล่าวหาว่า ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกรณีสังคนะกรรมการของธนาคารกรุงไทยให้ปล่อยเงินกู้แก่กฤษตามหาดนคร 8 พันล้านบาท เพื่อนำไปซื้อหนี้จากธนาคารกรุงเทพ ที่มีมูลค่าเพียง 4 พันล้านบาท ส่วนต่างทุจริตกว่า 4 พันล้านบาท นี้ พบว่าไหลเข้าบัญชีบุตรและบริวาร 164 ล้านบาท โดยพบว่า พ.ต.ท. ทักษิณ และพวก กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น กรณีให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) อนุมัติสินเชื่อจำนวนมาก โดยเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจของรัฐ



โดย คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ได้เข้าไปตรวจสอบการฟ้องร้องกล่าวโทษธนาคารกรุงไทย ของรปท. เกี่ยวกับธนาคารกรุงไทยมีการปล่อยกู้ให้แก่บริษัทโกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของบริษัททฤษฎาดามหานคร โดยธนาคารแห่งประเทศไทย. ตรวจพบว่า ธนาคารกรุงไทยปล่อยสินเชื่อให้กับบริษัท โกลเด้นเทคโนโลยีฯ วงเงิน 9,900 ล้านบาท โดยนำที่ดินย่านสนามบินสุวรรณภูมิ กว่า 4,000 ไร่ มาค้ำประกันซึ่งบริษัท โกลเด้นเทคโนโลยีฯ ได้ให้เหตุผลว่าจะนำเงินไปไถ่ถอนที่ดินที่ติดจํานองกับธนาคารกรุงเทพ 8,000 ล้านบาท อีก 1,900 ล้านบาท นำมาพัฒนาที่ดินเก่าและไปซื้อที่ดินใหม่ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าบริษัทนำไปไถ่ถอนเพียง 4,446 ล้านบาท ส่วนที่เหลือเกือบ 4,000 ล้านบาท นำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ โดยมีกระแสเงินส่วนหนึ่งไปเข้าบัญชีของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง 2 ราย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ติดตามเส้นทางเงินพบว่า มีการโอนเงินไปให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองพรรคใหญ่จริงจำนวน 2 ราย โดยบริษัท โกลเด้นฯ ได้ส่งจ่ายเป็นแคชเชียร์เช็คจำนวน 2 ราย มีจำนวนกว่า 100 ล้านบาท 1 ฉบับ และอีก 1 ฉบับเป็นจำนวนเงินประมาณ 30 ล้านบาท อย่างไรก็ตามรปท. เชื่อว่า ยังมีการโอนเงินให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองอีกหลายคนซึ่งข้อมูล ธนาคารกรุงไทยระบุว่า นักการเมือง 2 คน ที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวเป็นนักการเมืองพรรคไทยรักไทย เป็นเจ้ากระทรวงเกรดเอในรัฐบาลทักษิณ 1

ทั้งนี้ ผู้ที่มีรายชื่อ ให้ถูกดำเนินคดีประกอบด้วย กลุ่มนักการเมืองและพวก ซึ่งมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายพานทองแท้และคุณหญิงพจมาน ชินวัตร เป็นต้น กลุ่ม คณะกรรมการบริหารธนาคาร ซึ่งมี ร.ท. สุชาย เชาววิศิษฐุ อดีตประธานกรรมการบริหารธนาคารและกลุ่ม คณะกรรมการสินเชื่อ ซึ่งมี นาย ประพันธ์พงศ์ ศิริโยธิน คณะกรรมการสินเชื่อ เป็นต้น กลุ่ม พนักงานเจ้าหน้าที่ และ กลุ่มนิติบุคคล ซึ่งมี บริษัทอาร์เคโปรเปสชั่นนัลจำกัด บริษัททฤษฎาดามหา นครจำกัด เป็นต้น ในคดีดังกล่าว พ.ต.ท. ทักษิณและนายพานทองแท้ บุตรชาย ถูกกล่าวหา ว่าใช้อิทธิพลเพื่อให้มีการปล่อยเงินกู้ที่ผิดกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทยรายหนึ่ง ยืนยันว่า ก่อนการประชุมเพื่ออนุมัติสินเชื่อ ร.ท. สุชาย เชาววิศิษฐุ ประธานกรรมการบริหารได้รับคำสั่งจากบิกบอส ให้ปล่อยเงินกู้รายนี้ ทั้งนี้ ทุกคนในบอร์ดเข้าใจตรงกันว่า บิกบอส นี้หมายถึง พ.ต.ท. ทักษิณ เพราะ ร.ท. สุชาย ใช้เอ่ยถึง พ.ต.ท.ทักษิณตลอดเวลา สำหรับนายพานทองแท่นั้น ถูกตั้งข้อหา เพราะมีเงินบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยกู้ครั้งนี้ โอนเข้าบัญชีตนเอง

ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้รับร้องทุกข์กล่าวโทษต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ดำเนินคดีผู้บริหารธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีให้สินเชื่อแก่บริษัทอาร์เค โปรเฟสชั่นแนล จำกัด การอนุมัติสินเชื่อให้บริษัทโกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค จำกัด และการอนุมัติขายหุ้นบุริมสิทธิแปลงสภาพของบริษัทกฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) ซึ่งผู้บริหารธนาคารกรุงไทย ฯ จำกัด (มหาชน) ได้ให้สินเชื่อแก่กลุ่มบริษัทกฤษตามหานคร ซึ่งมีสถานะอยู่ในกลุ่มลูกหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารกรุงไทย เนื่องจากผู้อำนวยการฝ่าย ฝ่ายกัลนกรองสินเชื่อธุรกิจนครหลวง ได้เคยจัดอันดับความเสี่ยงของกลุ่มกฤษตามหานคร ในอันดับ 5 คือ ไม่สามารถอนุมัติสินเชื่อให้ได้

### ปัญหาหนี้เสียของธนาคารกรุงไทย

ในยุคพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาล ตัวเลขหนี้เสียของธนาคารกรุงไทยที่เพิ่มขึ้นกว่า 4.6 หมื่นล้านบาท หรือเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 12 ของสินเชื่อทั้งหมด เป็นเหตุให้ธนาคารต้องตั้งสำรองหนี้เพิ่มขึ้นนั้น แม้ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะออกมาระบุว่า การที่ธนาคารตั้งสำรองหนี้เพิ่มเพราะต้องการความเข้มแข็งให้แก่ฐานะการเงินของธนาคาร ไม่ได้เกิดจากการมีหนี้เสียเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ขณะที่ผู้บริหารกรุงไทยชี้แจงว่า การตั้งสำรองหนี้เพิ่มเพราะธนาคารได้จัดชั้นหนี้เข้มงวดมากขึ้นเป็นไปตามเกณฑ์ของธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ (บีไอเอส) หรือที่เรียกว่า บาเซล 2 ทำให้ตัวเลขหนี้เสียของธนาคารมีมากขึ้น

คำชี้แจงดังกล่าวอาจฟังไม่ขึ้นนัก ประการหนึ่งเป็นเพราะตัวเลขแสดงให้เห็นเป็นข้อเท็จจริง อีกประการหนึ่ง การปฏิบัติตามบาเซล 2 คาดว่าจะยังไม่มีธนาคารใดนำมาใช้ในช่วงนี้เพราะยังมีเวลาอีก 2 ปี ขณะนี้อยู่ในช่วงนำกฎเกณฑ์ของบาเซล 2 มาวิเคราะห์ร่วมกับพอร์ตการปล่อยสินเชื่อของแต่ละธนาคาร

ทำให้เกิดคำถามถึงที่มาของปัญหาว่าส่วนหนึ่งเป็นเพราะนโยบายรัฐบาลต้องการให้กรุงไทยขับเคลื่อนนโยบายรัฐ โดยเฉพาะนโยบายประชานิยมส่งผลให้ปล่อยกู้ให้กับโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลคิดค้นขึ้นมา แม้ว่าบางโครงการจะมีผลตอบแทนต่อการลงทุนต่ำแต่เพื่อสนองนโยบายรัฐบาล ทำให้กรุงไทยต้องรับหน้าที่ “แบบกลืนไม่เข้าคายไม่ออก”

ปัญหาธนาคารกรุงไทยจึงไม่ใช่เป็นเพียงปัญหาของผู้บริหารของธนาคารเท่านั้นที่จะต้องหนักแน่น และดำเนินการบริหารไปในทิศทางเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ ขณะที่รัฐบาลเองจะต้องแสดงความรับผิดชอบ โดยไม่ควรแทรกแซงการดำเนินงานของธนาคารของรัฐมากเกินไป เกิดหนี้ด้วยคุณภาพอย่างที่กำลังเป็นอยู่ ทั้งนี้ นโยบายประชานิยมในระยะที่ผ่านมาหลายโครงการ เช่น โครงการปล่อยกู้ให้กับนักธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี) โครงการกองทุนหมู่บ้าน ฯลฯ ซึ่งโครงการเหล่านี้ไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายมากนัก

ขณะเดียวกัน คำถามยังถูกส่งไปที่การปล่อยกู้ให้กับกลุ่มนักธุรกิจ นักลงทุน ที่มีเป็นลูกหนี้กับธนาคารอื่น แต่มีสายสัมพันธ์กับรัฐบาลจึงได้รับการตอบสนองปล่อยกู้จากธนาคารของรัฐแห่งนี้ เพื่อนำเม็ดเงินไปรีไฟแนนซ์ กับธนาคารพาณิชย์หรือที่เรียกกันว่า โครงการ “อสังหาริมทรัพย์” ลูกหนี้เหล่านี้ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารพาณิชย์ที่ปล่อยกู้ ตั้งสำรองหนี้เพิ่มขึ้นถึงร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะบางรายมีความเสี่ยงสูง

อย่างไรก็ตาม ผลจากการกระทำเช่นนี้กำลังขยายวง ไม่ใช่แค่แรงกระทบต่อราคาหุ้นธนาคารกรุงไทย ที่ลงมาเหลือเพียง 9 บาท แต่ยังจะสะท้อนต่อผลประโยชน์ของธนาคารกรุงไทยด้วย ที่สำคัญผลพวงยังได้แผ่อิทธิพลต่อนักลงทุนในกลุ่มธนาคารโดยรวม เห็นได้จากดัชนีหุ้นกลุ่มนี้ร่วง 15 จุด พร้อม ๆ กับขายเงินบาท ซื้อดอลลาร์ ส่งผลให้ค่าเงินบาทอ่อนไปถึง 41.21 บาทต่อดอลลาร์

หากธนาคารกรุงไทยยังมุ่งหน้าสนองนโยบายรัฐบาล โดยคิดเข้าข้างตนว่า เป็นการช่วยชาติหรือช่วยให้เศรษฐกิจเติบโตร้อยละ 6-7 โดยลืมนึกถึงกฎกติกา แห่งการดำรงไว้ซึ่งความแข็งแกร่งของธนาคารแล้ว ไม่รู้ว่าการธนาคารจะต้องเพิ่มทุนอีกเท่าใดจึงจะเพียงพอ และแน่นอนว่าการเพิ่มทุนในแต่ละครั้ง ย่อมหมายถึงกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ จะต้องเป็นฝ่ายอัดเม็ดเงินลงไปตามสัดส่วนหุ้นข้างมากหลายฝ่ายเห็นว่าการควรทบทวนพฤติกรรมการณ์ให้ธนาคารของรัฐต้องปล่อยกู้ตามแบบที่เคยทำมา นับแต่รัฐบาลชุดนี้เข้ามาบริหารประเทศ ขณะที่ผู้บริหารธนาคารเองก็ควรเพิ่มความระมัดระวังการปล่อยกู้ มิเช่นนั้นแล้วอาจต้องประสบกับความเจ็บปวดแสนสาหัส เช่นเดียวกับอดีตธนาคารกรุงเทพ พาณิชย์การ หรือบีบีซี ในอดีต

### ผลประกอบการธนาคารกรุงไทย

ภาพรวมผลประกอบการ ณ ปี 2550 รายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลสุทธิธนาคารมีรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลสุทธิเท่ากับ 44,273 ล้านบาท ปี 2550 ลดลง 2,088

ล้านบาท (ร้อยละ 4.50) จากปี 2549 เป็นผลมาจากส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยจากเงินให้สินเชื่อและเงินฝากลดลง โดยสาเหตุหลักเกิดจากอัตราดอกเบี้ยด้านเงินให้สินเชื่อปรับลดลงเร็วกว่าด้านเงินฝากในช่วงที่ดอกเบี้ยมีแนวโน้มลดลง

อัตราผลตอบแทนสุทธิต่อสินทรัพย์ที่ก่อให้เกิดรายได้ในปี 2550 เท่ากับร้อยละ 3.79 ลดลงจากปี 2549 ซึ่งเท่ากับร้อยละ 4.06 เนื่องจากแนวโน้มดอกเบี้ยลดลงในระบบเศรษฐกิจ ธนาคารมีรายได้ที่มีโชดดอกเบี้ยในปี 2550 เท่ากับ 10,044 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 507 ล้านบาท (ร้อยละ 5.32) จากปี 2549 เนื่องรายได้ค่าธรรมเนียมและบริการเพิ่มขึ้น 483 ล้านบาท (ร้อยละ 7.74) และกำไรจากเงินลงทุนเพิ่มขึ้น 53 ล้านบาท (ร้อยละ 4.67) ธนาคารมีค่าใช้จ่ายที่มีโชดดอกเบี้ยในปี 2550 เท่ากับ 27,704 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 2,102 ล้านบาท (ร้อยละ 8.21) จากปี 2549 โดยส่วนใหญ่มีสาเหตุจากค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับพนักงานและค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจที่เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของธนาคาร

อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้ในปี 2550 เท่ากับร้อยละ 51.19 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 44.84 ในปี 2549 ตามสาเหตุหลักที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในปี 2550 ธนาคารได้กันสำรองค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญจำนวน 19,500 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 3,002 ล้านบาท (ร้อยละ 18.20) จากปี 2549 โดยในปี 2550 ธนาคารได้กันสำรองค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญจำนวน 300 ล้านบาทต่อเดือน และได้กันสำรองเพิ่มกันระหว่างปีอีกจำนวน 15,900 ล้านบาท เพื่อให้ธนาคารมีค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญเพียงพอตามเกณฑ์ IAS 39 ทั้งนี้สำรองค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญดังกล่าวได้รวมถึงการตั้งสำรองเผื่อความสูญเสียจากการลงทุนใน CDO (Collateralized Debt Obligations) ตามเกณฑ์การดำเนินการด้วยความระมัดระวังด้วยแล้ว

ธนาคารมีกำไรสุทธิเท่ากับ 6,113 ล้านบาท ในปี 2550 ลดลง 7,685 ล้านบาท (ร้อยละ 55.70) จากปี 2549 จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ณ 31 ธันวาคม 2550 ธนาคารมีเงินให้สินเชื่อรวม (ไม่รวมดอกเบี้ยค้างรับและเงินให้สินเชื่อระหว่างธนาคารและตลาดเงิน) เท่ากับ 958,084 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 31,815 ล้านบาท (ร้อยละ 3.43) จาก ณ 31 ธันวาคม 2549 ธนาคารมีสินเชื่อด้วยคุณภาพ (NPLs) ณ 31 ธันวาคม 2550 จำนวน 96,084 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจำนวน 6,932 ล้านบาท (ร้อยละ 7.13) จาก ณ 31 ธันวาคม 2549 การเพิ่มขึ้นของ NPLs ทำให้สัดส่วน NPLs (gross) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9.22 ณ 31 ธันวาคม 2549 เป็นร้อยละ 9.53 ณ 31 ธันวาคม 2550 และสัดส่วน NPLs (net) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6.26 ณ 31 ธันวาคม 2549 เป็นร้อยละ 6.89 ณ 31 ธันวาคม 2550

ธนาคารมีเงินฝาก ณ 31 ธันวาคม 2550 เท่ากับ 1,002,098 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 33,817 ล้านบาท (ร้อยละ 3.49) จาก ณ 31 ธันวาคม 2549 โดยส่วนใหญ่เพิ่มจากเงินฝากออมทรัพย์ ณ 31 ธันวาคม 2550 ธนาคารมีเงินกองทุนชั้นที่ 1 เท่ากับ 96,048 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 11.41 ของสินทรัพย์ถ่วงน้ำหนักตามความเสี่ยงซึ่งสูงกว่าร้อยละ 4.25 ที่ ธปท. กำหนดส่วนเงินกองทุนรวมเท่ากับ 128,190 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15.17 ของสินทรัพย์ถ่วงน้ำหนักตามความเสี่ยง ซึ่งสูงกว่าร้อยละ 8.50 ที่ ธปท. กำหนด

#### 4.3 นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งสถาบันการเงินระหว่าง ปี 2540

การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย เป็นไปในทางที่มีปัจจัยภายนอกประเทศเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลเพิ่มขึ้น ในปัจจุบันดุลยภาพในตลาดนโยบายทางเศรษฐกิจเกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจ และกลุ่มขุนนางนักวิชาการฝ่ายหนึ่งกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนอีกฝ่ายหนึ่ง กระบวนการโลกาภิวัตน์ทำให้องค์กรเหนือรัฐมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมากขึ้น องค์การเหนือรัฐเหล่านี้มี 2 ประเภท ประเภทหนึ่ง ได้แก่ องค์การเหนือรัฐที่ทำหน้าที่เป็นโลกบาล ดังเช่นกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก (IBRD) และองค์การการค้าโลก (WTO) อีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ บรรษัทระหว่างประเทศ (MNCs) การเติบโตใหญ่ของกลุ่มทุนภายในประเทศทำให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ทรงอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบาย ยิ่งกลุ่มทุนภายในประเทศผสมประโยชน์กับบรรษัทระหว่างประเทศด้วยแล้ว บทบาทและอิทธิพลยิ่งมีมากขึ้นเป็นทวีคูณ

บทบาทและอิทธิพลที่มากขึ้นขององค์กรเหนือรัฐ และกลุ่มทุนภายในประเทศ ยังผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นกระบวนการที่ขาดความเป็นกลาง และเสริมความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายบางประเภท ความโน้มเอียงในการเลือกยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนามากกว่ายุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ความโน้มเอียงในการพัฒนาตัวเมืองมากกว่าภาคชนบท และความโน้มเอียงในการเลือกเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้และการแก้ปัญหาความยากจน

ยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์ พัฒนาเป็นยุทธศาสตร์ที่เกื้อประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย แม้ว่าระบบเศรษฐกิจไทยจะยังดำรงฐานะสัมพัทธ์ในลู่วิงทางเศรษฐกิจ แต่คนจำนวนมากในสังคมไทยจะต้องถูกทอดทิ้ง ปัญหาความยากจนจะยังไม่หมดไป นโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ในยุครัฐบาล ชวน หลีกภัย ส่วนใหญ่จะเป็นการมุ่งเน้น การแก้ไขปัญหา สถาบันการเงิน ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ผู้ศึกษาจึงมุ่งเน้นยุทธศาสตร์เศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ที่มีชื่อเรียกว่า ทักษิณมิกซ์ ในส่วนของนโยบายการเงินโดยดำเนินการผ่านสถาบันการเงินของรัฐเป็นหลัก

### นโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1

ในการบริหารจัดการกับเศรษฐกิจมหภาคนอกจากนโยบายทางการคลังแล้ว จะมีนโยบายทางการเงินที่เป็นเครื่องมือสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน และนโยบายทั้งสองก็มีเป้าหมายทางเศรษฐกิจร่วมกันหลายประการ เช่น เป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพเงินบาทอย่างยั่งยืน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังเป็นการดำเนินนโยบายจากหน่วยงานที่แยกออกจากกัน จึงอาจจะเกิดความขัดแย้งกันในทางปฏิบัติหรืออาจจะเป็นไปอย่างสอดคล้องกัน (ซึ่งในทางปฏิบัติควรสอดคล้องกัน) ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยผ่านเครื่องมือสำคัญ คือ ดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน และปริมาณเงิน ในตลอดช่วงเวลาบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ 1 ว่ามีส่วนอย่างไร

#### นโยบายอัตราดอกเบี้ย

การดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทย ตลอดช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 มีลักษณะผ่อนคลายเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยกระทำผ่านเครื่องมืออัตราดอกเบี้ย 14 วัน

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 12 อัตราดอกเบี้ยซื้อคืนพันธบัตร 14 วัน

ไตรมาส / ปี	ซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 14 วัน (RP 14 D)
1/2544	1.50
2/2544	1.75
3/2544	2.50
4/2544	2.49
1/2545	2.05
2/2545	2.00
3/2545	2.00
4/2545	1.88
1/2546	1.74
2/2546	1.73
3/2546	1.25
4/2546	1.25
1/2547	1.25
2/2547	1.25
3/2547	1.35
4/2547	1.75

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

สิ่งที่น่าสนใจคือว่า การใช้นโยบายดอกเบี้ยต่ำนั้น บางครั้งไปถึงขั้นที่เรียกว่า อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ได้รับติดลบ หมายความว่า เมื่อผู้ฝากเงินนำเงินไปฝากไว้กับธนาคารเพื่อรับประโยชน์จากดอกเบี้ยเงินฝาก แต่ดอกเบี้ยที่ได้รับนั้นเมื่อนำไปหักออกจากดัชนีราคาสินค้าหรือเงินเฟ้อในขณะนั้นแล้วมีผลเป็นลบ เท่ากับว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากแท้จริงที่ฝากเงินจะได้รับลดลงเรื่อย ๆ และไม่เพียงพอต่อราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้น หรือฝากเงินแล้วเงินลดลงไปเรื่อย ๆ ตาราง แสดง อัตราดอกเบี้ยเงินฝากติดลบต่อเนื่องยาวนานถึง 22 เดือน (ผลกระทบทางด้านลบของการใช้นโยบายดอกเบี้ยต่ำมากเป็นเวลานาน จะวิเคราะห์ในส่วนของการสรุปประเมินผลทางด้านเสถียรภาพ ในส่วนถัดไป)

ตาราง 13 อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละต่อปี)

ปี	เงินเฟ้อทั่วไป (Headline)	เงินเฟ้อพื้นฐาน (Core)
2542	0.2	1.8
2543	1.7	0.8
2544	1.6	1.2
2545	0.6	0.4
2546	1.8	0.2
q1/2547	2.0	0.1
q2/2547	2.7	0.4
q3/2547	3.3	0.6
q4/2547	3.1	0.6

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตาราง 14 อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่แท้จริง ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2546-ธันวาคม 2547

ปี 2546	ปี 2547
กุมภาพันธ์ -0.18	มกราคม -1.71
มีนาคม -0.46	กุมภาพันธ์ -1.52
เมษายน -0.58	มีนาคม -2.20
พฤษภาคม -0.63	เมษายน -2.55
มิถุนายน -1.77	พฤษภาคม -1.84
กรกฎาคม -2.05	มิถุนายน -1.94
สิงหาคม -2.04	กรกฎาคม -2.13
กันยายน -2.51	สิงหาคม -1.95
ตุลาคม -2.48	กันยายน -1.87
พฤศจิกายน -2.00	ตุลาคม -2.16
ธันวาคม -1.91	พฤศจิกายน -2.82
ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย	ธันวาคม -3.12



การดำเนินนโยบายดอกเบี้ยต่ำดังกล่าว จะส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจได้หลายอย่าง ซึ่งถ้าอธิบายตามหลักทฤษฎีการเงินแล้ว ช่องทางที่ส่งผ่านไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจจากอัตราดอกเบี้ยต่ำสามารถยกตัวอย่างได้ เช่น ผลต่อ Substitution Effect คือ อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำจะเพิ่มความต้องการของผู้บริโภคและภาคธุรกิจในการใช้จ่ายปัจจุบันขึ้น เพราะมีแรงจูงใจจากต้นทุนค่าเสียโอกาสที่ต่ำ มีข้อสังเกตด้วยว่าการที่ดอกเบี้ยต่ำเป็นเวลานาน ๆ ยิ่งเป็นการเร่งการบริโภคในสินค้าคงทนมากขึ้น เช่น ที่อยู่อาศัยรถยนต์ เนื่องจากจะลดภาระจากดอกเบี้ยในการเช่าซื้อหรือซื้อเงินผ่อน ในทิศทางเดียวกันส่งผลต่อ Wealth Effect กล่าวคือ เมื่ออุปสงค์ต่อสินค้าเพิ่มขึ้นตามอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ส่งผลให้รายได้ของบริษัทผู้ผลิตและจำหน่ายเพิ่มขึ้น ราคาหุ้นของบริษัทต่าง ๆ ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ดอกเบี้ยต่ำมาก สอดคล้องกับทฤษฎีการเงินข้างต้น มากไปกว่านั้นการที่ดอกเบี้ยเงินฝากติดลบยาวนาน ย่อมต้องส่งผลต่อพฤติกรรมการออมของคนด้วย เช่น การโยกเงินไปออมในตลาดทุนหรือออมในกลุ่มอสังหาริมทรัพย์แทน ตัวอย่างเช่น จากข้อมูลของบริษัท เอเจนท์ ฟอร์ เรียลเอสเตท แอปแฟร์ จำกัด ระบุว่า ผลการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ในเดือนตุลาคม 2546 โครงการที่เกิดขึ้นล้วนเป็นบ้านเดี่ยวและอาคารชุดราคาแพงเป็นหลัก โดยมีทาวน์เฮาส์และที่ดินจัดสรรน้อยมาก ที่สำคัญไม่พบบ้านแฝดและอาคารพาณิชย์เกิดใหม่ โครงการอาคารชุดในเดือนนี้เปิดขายทั้งหมด 246 หน่วย แต่มีมูลค่ารวมถึง 1,486 ล้านบาท หรือเฉลี่ยถึงหน่วยละ 6.042 ล้านบาท จึงคาดว่าอาคารชุดแพงเหล่านี้คือสินทรัพย์ที่ผู้มีเงินออมตั้งใจซื้อไว้เพื่อลงทุน เนื่องจากในปี 2546 นี้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำเพียงร้อยละ 1 และอัตราเงินเฟ้อก็ประมาณร้อยละ 1 ทำให้เงินออมที่มีไม่ออกเงย (ประชาชาติธุรกิจ, 25-28 ธันวาคม 2546 : 10)

ในกรณีต่อเนื่อกันนี้ จะเห็นได้ว่าที่อยู่อาศัยสร้างเสร็จในเขต กทม. และปริมณฑลขยายตัวสูงมากในปี 2545 และปี 2546 ซึ่งสมควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นั้น มีส่วนสำคัญในการเชื่อมโยงภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมต่อเนื่องนานาชาติ ทั้งแบบเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward Linkages) และแบบเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward Linkages) นอกจากนี้ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ยังเป็นธุรกิจที่มีองค์ประกอบของปัจจัยการผลิตภายในประเทศ (Local Content) สูง ทั้งช่วยสร้างงานและสร้างเงินหมุนเวียนในระบบ ดังนั้น หากส่งเสริมให้ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวก็จะส่งผลโดยตรงต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ

ตาราง 15 ที่อยู่อาศัยสร้างเสร็จในเขต กทม. และปริมณฑล ปี 2544 – 2547

ปี พ.ศ.	บ้านเดี่ยว	บ้านแฝด	ทาวน์เฮาส์	อาคารพาณิชย์ อาคารชุด	รวม
2544	24,041	227	5,062	4,693	34,023
2545	24,973	80	7,011	1,971	34,035
2546	34,592	1,144	12,950	1,908	50,594
2547	44,248	945	15,418	2,185	62,796

ที่มา : สำนักงานเขตในกรุงเทพมหานคร เทศบาล และสำนักงานจังหวัดในปริมณฑล กรมการปกครอง

จากรูปดังกล่าว ข้อมูลในตาราง แสดงให้เห็นในทางสอดคล้องกันว่าดัชนีตลาดในปี 2545-2546 ได้พุ่งทะยานขึ้นถึง 415.67 จุด เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 116.60 เปอร์เซ็นต์ ขณะที่มูลค่าตลาดในปี 2544 อยู่ที่ 1.61 ล้านล้านบาท ทะยานขึ้นเกือบสามเท่าตัวไปอยู่ที่ 4.79 ล้านล้านบาท และสมควรกล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วยเช่นกันว่า การที่มูลค่าตลาดเพิ่มขึ้นมากนั้น หมายถึงความมั่งคั่ง (Wealth) ของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหุ้นและผู้ถือหุ้นก็จะมีรายได้มากขึ้น “Capital Gains” ผลที่ตามมาคือ อุปสงค์ภายในประเทศ (Domestic Demand) จะเพิ่มสูงขึ้นก่อให้เกิดกระบวนการปฏิริยาลูกโซ่ (Chain Reaction) ทางการผลิตและการตลาดตามมา ส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น

ตาราง 16 การเปลี่ยนแปลงตลาดหุ้นไทยโดยรวมในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา

ปี	ดัชนีตลาด ณ สิ้นปี (จุด)	เปลี่ยนแปลง		มูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาด (ล้านบาท)
		จุด	%	
2544	303.85	34.66	12.88	1.61
2545	356.48	52.63	17.32	1.99
2546	772.15	415.67	116.60	4.79
2547	668.10	-104.05	-13.48	4.52

ที่มา : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ในกรณีเดียวกัน รายงานแนวโน้มเงินเฟ้อของธนาคารแห่งประเทศไทยยังพบว่าการอุปโภคบริโภคของครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะสินค้าคงทน เช่น รถยนต์ โทรทัศน์มีจอถัก เครื่องใช้ไฟฟ้า โดยช่วงปี 2542 – 2546 การอุปโภคบริโภคในกลุ่มสินค้าคงทน

เพิ่มขึ้นร้อยละ 16.1 สูงกว่าอัตราการขยายตัวของค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคและบริโภคโดยรวม (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2548 : 39) นอกเหนือจากนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้กระตุ้นการบริโภคผ่านบัตรเครดิตเพิ่มเติมอีกด้วย โดยได้ปรับปรุงเกณฑ์การให้บริการบัตรเครดิตที่ผ่อนคลายเป็นพิเศษ มีรายละเอียดดังนี้

การปรับปรุงหลักเกณฑ์ครั้งนี้ ธปท. มุ่งเน้นให้ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจที่เป็นอิสระมากที่สุด โดยยกเลิกการกำหนดรายได้ขั้นต่ำ วงเงินบัตรเครดิตและการออกบัตรเสริม และให้ธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของผู้ถือบัตรเครดิต และเกณฑ์การพิจารณาเอง โดยต้องมีระบบการบริหารความเสี่ยงอย่างน้อยตามที่ ธปท. กำหนด นอกจากนี้ยังปรับลดการผ่อนชำระรายเดือนขั้นต่ำจากเดิมที่กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ให้เหลือไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของยอดสินเชื่อคงค้าง รวมทั้ง ปรับลดอายุของผู้ถือบัตรเครดิตหลักจากอายุ 22 ปี เป็น 20 ปี (ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 15/2545)

การกระตุ้นการใช้บัตรเครดิตนี้ เมื่อรวมกับมูลเหตุจูงใจจากภาวะแวดล้อมอื่น ๆ มีผลทำให้ปริมาณการมีบัตรเครดิตของประชาชนไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมากตั้งแต่ต้นปี 2544 จนถึงปี 2547 ตัวอย่างเช่น เฉพาะบัตรเครดิตที่ออกโดยธนาคารนั้น มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 2 ล้านใบ เป็นประมาณ 4.2 ล้านใบ เมื่อสิ้นปี 2546 และแนวโน้มก็ยังเพิ่มขึ้นอย่างค่อนข้างเร็วจนถึงปี 2547 เมื่อรวมกับบัตรเครดิตอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ธนาคารจำนวนบัตรเพิ่มขึ้นจาก 6.7 ล้านใบ เมื่อสิ้นปี 2546 มาเป็น 7.3 ล้านใบ ในระยะเวลาเพียงสามเดือนแรกของปี 2547 เท่านั้น (สมชัย จิตสุชน, 2547 : 86)

ดังนั้น สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า การใช้ดอกเบี้ยต่ำของธนาคารแห่งประเทศไทยและมาตรการปรับปรุงเกณฑ์ให้บริการบัตรเครดิต เป็นส่วนสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นในทางสอดคล้องสนับสนุนมาตรการทางการคลัง กึ่งการคลัง และมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอื่น ๆ ของรัฐบาลทักษิณ 1

#### ความเหมาะสมกับสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ทำให้มีการศึกษาถึงสาเหตุที่นำไปสู่วิกฤตอย่างกว้างขวางการศึกษาเกี่ยวกับวิกฤตนี้ ได้สร้างองค์ความรู้ให้แก่การจะอยู่กับยุคสมัยของโลกาภิวัตน์ทางการเงินพอควร นับว่าเป็นข้อดีของวิกฤต ความรู้ความเข้าใจที่ได้มาจากการศึกษา ทั้ง

นักวิชาการไทยและต่างประเทศ สามารถสรุปได้คือ ในการอยู่กับสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงินให้ได้ดี มีสองส่วนที่จะต้องบริหารจัดการให้ดี คือ

ส่วนแรก การปฏิสัมพันธ์กับเศรษฐกิจโลกมีคำอธิบายว่า จะต้องลดทอนการพึ่งพาเศรษฐกิจโลก เช่น พึ่งพาการค้าระหว่างประเทศที่มากเกินไป เนื่องจากเศรษฐกิจโลกมีความผันผวนและเต็มไปด้วยไม่แน่นอน (Uncertainty) ในขณะเดียวกัน การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจจะต้องไม่บิดเบือนจากกลไกเศรษฐกิจ เช่น นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน นโยบายดอกเบี้ย เป็นต้น

ส่วนที่สอง การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ หมายถึง จะต้องสร้างปัจจัยทางด้านสถาบัน องค์กร ตัวบท กฎเกณฑ์ วัฒนธรรม ศีลธรรม จริยธรรม ความโปร่งใส มีธรรมาภิบาลให้แก่ระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจมหภาค โดยลดทอนไม่ให้ระบบเศรษฐกิจไทยต้องขึ้นอยู่กับตัวบุคคล การบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 เหมาะสมกับโลกาภิวัตน์ทางการเงินหรือไม่นั้นถ้าเทียบกับเงื่อนไขสองประการ ทั้งในแง่การปฏิสัมพันธ์กับเศรษฐกิจ และในแง่ของการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ กล่าวได้ว่าการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ไม่เหมาะสมกับสภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน เพราะว่าการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ 1 ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศสูงมากอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ขณะเดียวกันนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าไปบิดเบือนกลไกทำให้ค่าเงินอ่อน เพื่อเพิ่มความสามารถแข่งขันให้ธุรกิจไทยซึ่งเป็นการฝืนกระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงิน

ส่วนกรณีการบริหารจัดการโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ ให้แก่ระบบเศรษฐกิจเพื่อให้ระบบมีความเข้มแข็งและยืดหยุ่น เช่น การสร้างปัจจัยทางด้านสถาบัน องค์กร ศีลธรรม จริยธรรม ศีลธรรม ธรรมาภิบาล ฯลฯ ปรากฏว่าการบริหารของรัฐบาลทักษิณ 1 ส่งผลทำให้องค์กรที่สำคัญต่อภาคการเงินของชาติและเศรษฐกิจมหภาค ทั้งที่เป็นองค์กรที่ขึ้นต่อรัฐบาล และองค์กรที่อิสระจากรัฐบาล เช่น มหาวิทยาลัย หมดประสิทธิภาพในการแสวงหาความรู้และแสดงออกทางความคิดที่อิสระ ซึ่งเป็นรากฐานเริ่มแรกของธรรมาภิบาล

ในส่วนขององค์กรที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ เช่น สภาพัฒนา ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) รัฐบาลทักษิณ แทรกแซงโดยแต่งตั้งคนของฝ่ายการเมืองเข้าไปเป็นประธานบ้าง เป็นกรรมการบ้าง ที่สำคัญบุคคลบางคนที่เคยถูกตั้งข้อสงสัยจากสังคมเกี่ยวกับจริยธรรม กลับได้ดิบได้ดีให้ไปดำรงตำแหน่ง

สำคัญทางเศรษฐกิจมหภาค ส่วนองค์กรที่ไม่ขึ้นต่อรัฐบาล เช่น นักวิชาการในมหาวิทยาลัย ที่ดี  
อาร์ไอ รัฐบาลทักษิณกระทำโดยการใช้อำนาจกรมทำลายภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือของนักวิชาการ  
หรือประกาศเลิกจ้างทำวิจัยเมื่อผลวิจัยไม่ถูกใจรัฐบาล



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุป

การเปิดเสรีทางการเงินซึ่งเป็นผลจากโลกาภิวัตน์ ภายใต้กติกาทางเศรษฐกิจใหม่ ทำให้ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบของไทยต้องปรับตัวเพื่อให้สอดรับการแข่งขัน ทั้งจากธนาคารภายในประเทศด้วยตนเอง ปฏิเสธไม่ได้ว่าผลจากโลกาภิวัตน์ทางการเงินในรูปของการเปิดเสรีทางการเงินโดยขาดความพร้อมของประเทศไทยก่อให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทย จากการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย การเยียวยาและแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ที่นำไปสู่การปิดและควบรวมกิจการส่งผลให้จำนวนสถาบันการเงินลดลงจากเดิมเป็นจำนวนมาก

นับแต่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี 2540 ส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของธนาคารพาณิชย์ หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือ NPLs พอกพูนขึ้น ธนาคารพาณิชย์จึงปล่อยสินเชื่อด้วยความระมัดระวังมากขึ้น อีกทั้งได้ลดการขยายสินเชื่อไปยังธุรกิจขนาดใหญ่หรือเรียกว่าปรับเปลี่ยนการดำเนินธุรกิจจากที่เน้นแนวคิดแบบ Wholesale Banking ก็หันมาจับธุรกิจประเภท Retail Banking กันเกือบทุกธนาคารโดยสินเชื่อจะเน้นการเจาะกลุ่มลูกค้าธุรกิจรายย่อย (SMEs) หรือลูกค้าบุคคล (Personal Loan and Housing Loan) ในที่สุดแล้วธนาคารไทยที่มีการควบรวม และยกฐานะให้เข้มแข็งขึ้นจะสามารถแข่งขันกับธนาคารต่างชาติได้ทั้งในด้านเทคโนโลยีและบุคลากร บทบาทของธนาคารต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นผนวกกับความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) ที่สูงขึ้นภายหลังจากการเพิ่มทุนทำให้การแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นด้วย โดยผู้บริโภครู้จักและภาคธุรกิจเองก็ได้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและความต้องการที่เกี่ยวข้องกับบริการทางการเงินเช่นเดียวกัน ภาวะดังกล่าวทำให้บทบาทและอำนาจต่อรองของธนาคารพาณิชย์เอகชนกับลูกค้าแตกต่างจากเดิม โดยอำนาจต่อรองได้ย้ายจากธนาคารมายังลูกค้าซึ่งทำให้ธนาคารต้องเป็นฝ่ายเข้าหาลูกค้ามากขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัจจัยแวดล้อมและสภาวะการแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วและรุนแรงหลังวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540 ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องเร่งปรับรูปแบบการดำเนินธุรกิจ ในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องรูปแบบโครงสร้างธุรกิจ รูปแบบการหาลูกค้าและการรักษาความสัมพันธ์กับลูกค้า รูปแบบการขายและให้บริการ รูปแบบเครดิตและการบริหารความเสี่ยงเครดิต และรูปแบบการบริหารความเสี่ยงด้านอื่น ๆ เช่น รูปแบบการบริหารความเสี่ยงด้านตลาดและรูปแบบการบริหารความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบการปรับตัวในการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ไทยในปัจจุบันกับในช่วงก่อนปี 2540 เพื่อให้เห็นพัฒนาการการปรับตัวของรูปแบบการดำเนินธุรกิจในช่วง 10 ปีหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540 มีดังนี้

## 1. โครงสร้างธุรกิจ

**ก่อนวิกฤต** ธนาคารมุ่งหารายได้จากการขายสินเชื่อเป็นหลัก (โดยเฉพาะลูกค้าธุรกิจรายใหญ่) ทำให้การเปลี่ยนแปลงในวัฏจักรเศรษฐกิจกระทบต่อผลกำไรของธนาคารพาณิชย์อย่างมาก

**หลังวิกฤต** ธนาคารพาณิชย์เอกชนให้ความสำคัญกับตลาดสินเชื่อรายย่อยมากขึ้น เนื่องจากช่วยให้สามารถกระจายความเสี่ยงได้ดีขึ้น รวมทั้งเป็นตลาดที่มีอัตราการขยายตัวสูง (จากเดิมที่ผู้บริโภคและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็กมีอัตราการเข้าถึงบริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ต่ำ) และยังให้อัตราผลตอบแทนสูงทั้งในรูปของอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม ซึ่งช่วยให้ธนาคารเอกชนสามารถทำกำไรได้มากขึ้น สภาวะการแข่งขันระหว่างธนาคารพาณิชย์ที่รุนแรงขึ้นทำให้ต้องปรับลักษณะธุรกิจเป็นธนาคารเพื่อการบริโภค (consumer banking) และนอกจากนี้บทเรียนจากวิกฤตทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนเรียนรู้ผลเสียของการพึ่งพิงรายได้จากดอกเบี้ยเป็นหลัก ทำให้ในช่วงหลังวิกฤตมีความพยายามที่จะเพิ่มรายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ มากขึ้น โดยนำเสนอผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินที่ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้มากกว่า

## 2. การหาลูกค้าและการรักษาความสัมพันธ์กับลูกค้า

**ก่อนวิกฤต** ผู้จัดการสาขามีบทบาทมากในการหาลูกค้าทั้งเงินฝากและเงินกู้ ทำให้ในหลายกรณีลูกค้าจะย้ายตามผู้จัดการสาขาไป

**หลังวิกฤต** ธนาคารพาณิชย์เอกชนได้แบ่งกลุ่มลูกค้าชัดเจนขึ้น ทำให้มีการกำหนดตัวบุคคลและหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับลูกค้าอย่างชัดเจน เช่น ผู้ดูแลความสัมพันธ์ลูกค้า (relationship manager : RM) จะดูแลลูกค้ารายใหญ่และรายกลาง ส่วนลูกค้ารายย่อยจะใช้สาขาและทีมขาย (mobile sale force) เป็นผู้ดูแล ดังนั้นสาขาจะเหลืองานหลักคือการเป็นช่องทางการขายผลิตภัณฑ์และบริการและงานดูแลธุรกรรมทางการเงินต่าง ๆ

### 3. การขายและให้บริการ

**ก่อนวิกฤต** ไม่มีการแบ่งกลุ่มลูกค้าชัดเจน ใช้หลักการขายที่เน้นผลิตภัณฑ์เป็นศูนย์กลาง ไม่นิยมขายข้ามผลิตภัณฑ์หรือนำเสนอบริการอื่น ๆ เพิ่มเติม ใช้วิธีการตลาดแบบเหมารวม (“One size fits all”) ทำให้ไม่เห็นความต้องการทั้งหมดของลูกค้าที่แตกต่างกัน

**หลังวิกฤต** จากการที่ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีการแบ่งกลุ่มลูกค้าและกลุ่มผลิตภัณฑ์ชัดเจนขึ้น ทำให้สามารถวางแผนการขายและการตลาดที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มลูกค้าและกลุ่มผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ในช่วงหลังวิกฤตลูกค้าเป็นใหญ่และการแข่งขันในการให้บริการทางการเงินรุนแรงมากขึ้น ในขณะที่ผู้เล่นรายใหม่ เช่น สถาบันการเงินที่มีธนาคาร (non – bank) มีจำนวนเพิ่มขึ้น และธนาคารเอกชนที่มีผู้ถือหุ้นใหญ่ เป็นธนาคารต่างประเทศได้รุกตลาดเข้ามา ดังนั้นธนาคารพาณิชย์เอกชนไทยจึงให้ความสำคัญกับการศึกษาความต้องการของลูกค้าเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการที่ตอบสนองของลูกค้ามากขึ้น

สำหรับช่องทางขายและการให้บริการนั้น นอกจากช่องทางสาขาแล้ว ธนาคารพาณิชย์เอกชนยังเน้นช่องทางขายและให้บริการอื่น ๆ ได้แก่ เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ (เอทีเอ็ม เครื่องฝากเงินสดอัตโนมัติ และเครื่องปรับรายการสมุดเงินฝากอัตโนมัติ) โทรศัพท์ (call center) อินเทอร์เน็ต และทีมขาย

### 4. เครดิตและการบริหารความเสี่ยงด้านเครดิต

**ก่อนวิกฤต** ธนาคารพาณิชย์ได้มีการรวมงานหลัก ๆ ในด้านการหาลูกค้าและการพิจารณาอนุมัติเครดิตไว้ด้วยกันที่สาขาและสำนักงานใหญ่ นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์ยังไม่ได้แยกหรือจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อดูแลกระบวนการปฏิบัติการหลังอนุมัติเครดิตอย่างเป็นทางการ นโยบายเครดิตและเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงด้านเครดิต คณะกรรมการธนาคารกำหนดนโยบายเครดิตเป็นกรอบกว้าง ๆ และมักเน้นการเติบโตเชิงปริมาณของสินเชื่อ (ปริมาณการเติบโต



ของสินเชื่อนี้ใช้เป็นตัวชี้วัดผลงานของผู้จัดการสาขา/เขต/ภาค) ทำให้พุ่งเป้าการขายสินเชื่อไปยังอุตสาหกรรมหรือกลุ่มลูกค้าที่ธุรกิจมีการขยายตัวสูง ซึ่งมักไม่มีเวลาศึกษาข้อมูลของลูกค้าได้อย่างถี่ถ้วน นอกจากนี้ เพื่อให้ผู้จัดการสาขาสามารถอนุมัติเครดิตได้เองตามขอบเขตที่กำหนดก็จะกระตุ้นให้มีการขอวงเงินการขอเครดิตให้เล็กลง ในขณะที่การพิจารณาเครดิตจะมุ่งพิจารณามูลค่าหลักประกันเป็นสำคัญ แต่อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่ผู้จัดการสาขาซึ่งอาจใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว กับลูกค้าประกอบการพิจารณา ทำให้ขาดมาตรฐานและไม่สามารถสะท้อนความเสี่ยงด้านเครดิตของลูกค้าได้ดีนัก การกั้นเงินสำรองหนี้ยังไม่เข้มงวดมากนัก และยังไม่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดชั้นหนี้และการกั้นสำรองตามการจัดชั้นหนี้อย่างชัดเจน

### หลังวิกฤต

ธนาคารพาณิชย์เอกชนเริ่มแยกชั้นตอนการหาลูกค้าออกจากกระบวนการด้านเครดิตอื่น ทั้งด้านกระบวนการพิจารณาและอนุมัติเครดิตเพื่อแก้ปัญหาคุณภาพหนี้ และได้จัดตั้งระบบงานเพื่อดูแลกระบวนการปฏิบัติการหลักอนุมัติเครดิตโดยเฉพาะ ซึ่งทำให้เกิดความโปร่งใส มีการคานอำนาจ และสร้างความชำนาญเฉพาะทางให้กับผู้ปฏิบัติงานในแต่ละด้าน ตลอดจนเกิดการประหยัดต่อขนาด (economy of scale) นอกจากนี้ ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังจัดตั้งบริษัทข้อมูลเครดิต (credit bureau) เพื่อเก็บข้อมูลเครดิตและประวัติการชำระหนี้ของลูกค้า ทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนสามารถตรวจสอบและประเมินความเสี่ยงเครดิตได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ และอยู่ในขอบเขตมากขึ้น

นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์เอกชนส่วนใหญ่มีการปรับปรุงเครื่องมือเพื่อช่วยวัดความเสี่ยงด้านเครดิต ทั้งในแง่ที่เป็นเครื่องมือสำหรับตัดสินใจ (decision – making tools) เช่น การให้คะแนนเครดิต (credit scoring) สำหรับลูกค้าวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและลูกค้าบุคคลรายย่อย และในแง่ที่เป็นเครื่องมือช่วยตัดสินใจ (decision – supporting tools) เช่น การจัดอันดับเครดิตของลูกค้า (customer credit rating) สำหรับลูกค้าธุรกิจรายใหญ่ โดยข้อมูลที่ใช้ป้อนเข้าไปในเครื่องมือดังกล่าวจะรวมถึงข้อมูลอื่น ๆ ของลูกค้านอกเหนือจากเรื่องหลักประกัน เช่น ฐานะทางการเงิน กระแสเงินสด และความสามารถในการจ่ายชำระหนี้ของลูกค้า เครื่องมือเหล่านี้จะช่วยเสริมให้การตัดสินใจของผู้พิจารณาเครดิตมีความแม่นยำ และสอดคล้องกับฐานะทางการเงินที่แท้จริงของลูกค้ามากขึ้น อีกทั้งลดการพึ่งพิงวิจารณญาณของผู้พิจารณาเครดิตที่เคยสร้างปัญหาไว้ในสมัยก่อนวิกฤต อย่างไรก็ตาม วิธีการใหม่นี้ก็มีข้อบกพร่องเช่นกัน คือขาดข้อมูลเชิงลึกของลูกค้าสำหรับใช้พิจารณาและอนุมัติเครดิต (ซึ่งเป็นจุดแข็งของรูปแบบเครดิตที่พึ่งผู้จัดการสาขาดังเช่นในช่วงก่อนวิกฤต) อีกทั้งมักมีความล่าช้าในการเปิดเผยข้อมูลด้านฐานะทางการเงินอย่างเป็นทางการของลูกค้า ดังนั้นธนาคารพาณิชย์เอกชนจึงเริ่มพัฒนาเครื่องมือการให้คะแนน

เครดิตเชิงคุณภาพ (qualitative risk score) ซึ่งจะสะสมข้อมูลลูกค้าทั้งด้านการเปลี่ยนแปลงการบริหารงาน การตลาด ความสามารถในการแข่งขัน และหลักเกณฑ์จากทางการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลทางการเงินอื่น ๆ

## 5. การบริหารความเสี่ยงด้านการตลาด

**ก่อนวิกฤต** ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีความเสี่ยงด้านการตลาดต่ำ ในกรณีความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ยนั้น ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีความยืดหยุ่นค่อนข้างมากในการปรับอัตราดอกเบี้ยให้สอดคล้องกับความต้องการสภาพคล่องในแต่ละช่วง ในขณะที่เดียวกันธนาคารพาณิชย์เอกชนยังไม่มีความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนเนื่องจากอยู่ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ จึงไม่มีการพัฒนาวิธีและกระบวนการบริหารความเสี่ยงด้านการตลาดอย่างเป็นระบบ

**หลังวิกฤต** สภาวะแวดล้อมและวิธีการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เอกชนแตกต่างจากเดิมมาก กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนมาเป็นแบบลอยตัว ทำให้เกิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน นอกจากนี้ความต้องการสินเชื่อที่หดตัวในช่วงหลังวิกฤตทำให้ธนาคารจมอยู่กับสภาพคล่องส่วนเกินจำนวนมาก ส่งผลให้ต้องกระจายการลงทุนออกไปอยู่ในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การลงทุนในตราสารหนี้และการลงทุนในสินทรัพย์ต่างประเทศ อีกทั้งภาวะการแข่งขันด้านอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคารพาณิชย์มีความรุนแรงขึ้น ทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีข้อจำกัดในการปรับอัตราดอกเบี้ยมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ความต้องการในการทำธุรกรรมของลูกค้าก็ซับซ้อนขึ้น ธนาคารจึงเริ่มทำธุรกรรมและนำเสนอผลิตภัณฑ์ใหม่ให้ตรงกับความต้องการของลูกค้า เช่น ตราสารอนุพันธ์

ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนเผชิญความเสี่ยงทั้งด้านอัตราแลกเปลี่ยน อัตราดอกเบี้ย และความเสี่ยงจากธุรกรรมในบัญชีสูงขึ้น จึงทำให้เกิดการพัฒนาวิธีการประเมินความเสี่ยงแบบต่าง ๆ เช่น การวิเคราะห์ระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยของสินทรัพย์และหนี้สิน การประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยประเภทต่าง ๆ ต่อรายได้จากดอกเบี้ยของธนาคารในอนาคต (Sensitivity analysis) นอกจากนี้ ธปท. ยังกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงด้านการตลาดซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 2548 อีกด้วย

## 6. การบริหารความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ

**ก่อนวิกฤต** ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีท่าทีต่อความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการในลักษณะของการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ไม่มุ่งเน้นการป้องกันความเสี่ยงดังกล่าวแต่เนิ่น ๆ

**หลังวิกฤต** ธนาคารพาณิชย์เอกชนให้ความสำคัญกับความเสี่ยงในเชิงรุกโดยมุ่งป้องกันและควบคุมความเสี่ยงก่อนที่จะเกิดปัญหา กล่าวคือ มีกระบวนการประเมินความเสี่ยงและควบคุมความเสี่ยงด้วยตนเอง มีการกำหนดให้ทุกหน่วยงานในธนาคารเก็บข้อมูลความเสี่ยงภัยด้านการปฏิบัติการ มีการติดตามความเสี่ยงด้วยตัวชี้วัดความเสี่ยง ตลอดจนมีการพัฒนาการจัดทำแผนฉุกเฉินทางธุรกิจเพื่อให้พร้อมรับมือกับกรณีที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง

นอกจากนี้ ธปท. ยังเตรียมใช้เกณฑ์การกำกับดูแลแบบรวมกลุ่ม (consolidated supervision) อย่างเป็นทางการในปี 2551 ทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนขยายงานด้านการบริหารความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการไปยังบริษัทในเครือ และหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนตาม Basel II ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่สิ้นปี 2551 อีกด้วย

ธนาคารพาณิชย์ไทยเป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในระบบเศรษฐกิจในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงินทำให้ธนาคารพาณิชย์ได้มีการปรับตัวอย่างมากตามพัฒนาการและความต้องการของลูกค้าและการพัฒนาเศรษฐกิจ มีผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ เกิดขึ้นประกอบกับการแข่งขันที่สูงขึ้นจากสถาบันการเงินต่างชาติที่เปิดสาขาในประเทศไทยในรูปของการแข่งขันข้ามพรมแดน ตลอดจนการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นจากธุรกิจที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-bank) เช่น บริษัทบัตรเครดิต บริษัทที่ให้สินเชื่อส่วนบุคคล ดังนั้นธนาคารพาณิชย์ไทยจึงได้มีวิวัฒนาการและมีการปรับบทบาทมาเป็นลำดับ บทบาทหลักที่สำคัญได้แก่ บทบาทที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ไทยมีส่วนสำคัญในการช่วยเหลือเลี้ยงและส่งเสริมให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัด ซึ่งทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ขยายตัวสูงขึ้น บทบาทต่อภาคธุรกิจหลักของประเทศ ได้แก่ การที่ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่ภาคธุรกิจที่สำคัญของประเทศโดยให้สินเชื่อในสัดส่วนที่สูงแก่ภาคอุตสาหกรรม การอุปโภคบริโภคส่วนบุคคล การพาณิชย์ การบริการ กิจกรรมสาธารณูปโภค และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จึงนับว่าเป็นการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเหล่านั้นมีเงินทุนเพื่อใช้ดำเนินงานและขยายธุรกิจ และช่วยเหลือเลี้ยงการบริโภคของ

ประชาชนทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัว ถึงแม้รายได้หลักที่สำคัญในเชิงธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ ได้แก่ รายได้เกี่ยวกับการปล่อยสินเชื่อ หรือปล่อยกู้ไม่ว่าจะเป็นสินเชื่อเพื่อการลงทุนเพื่อการพาณิชย์และเพื่อการบริโภค จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือทำอย่างไรที่จะทำให้การแสวงหารายได้จาก การปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ เป็นไปในลักษณะที่จะสนับสนุนและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นผลตอบแทนหรือค่าตอบแทนในทางเศรษฐศาสตร์ธนาคารพาณิชย์จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับ และจัดหามาอย่างมีคุณภาพภายใต้ความสอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนาประเทศด้วย

โลกเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีโลกาภิวัตน์ เป้าหมายสูงสุดของธุรกิจคือการแสวงหากำไรสูงสุด ดังนั้นธนาคารพาณิชย์ทั้งไทยและต่างประเทศต่างก็แสวงหาเป้าหมายทางการตลาดที่มีศักยภาพและได้กำไรสูงสุดอย่างรวดเร็วให้คุ้มค่ากับการลงทุน อันได้แก่ กลุ่มเป้าหมายในเขตเมือง ในยุคการเปิดเสรีทางการเงินความคาดหวังที่จะให้ระบบธนาคารพาณิชย์ของไทยเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศในภาคการผลิตที่ยังขาดแคลน และเข้าถึงแหล่งลงทุนได้ยากโดยเฉพาะภาคการเกษตรที่ยังดูเลือนลาง เพราะลูกค้ายากจนและไม่มีเครดิต ดังนั้นผู้ที่ถูกทอดทิ้งไว้เบื้องหลังก็คือกลุ่มผู้มีรายได้น้อย เกษตรกร ผู้ไม่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุน และไม่อยู่ในสายตาของการแข่งขันทางการตลาด ในขณะที่สถาบันการเงินของรัฐยังมีความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดทุนนิยมธนาคารเพื่อแสวงหากำไรสูงสุดก็ยังดำรงอยู่ในสังคมไทย ยิ่งมาตรการ Basel II ที่จะนำมาใช้ในเรื่องการจัดการความเสี่ยงมากขึ้น ยิ่งจะทำให้โอกาสปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ขาดโอกาสของธนาคารพาณิชย์ไทยเป็นไปได้ยากมากยิ่งขึ้น ดังนั้นแนวความคิดโลกาภิวัตน์ทางการเงิน อันได้แก่ การเปิดเสรีในการแข่งขันก็จะเป็นการกีดกันผู้ด้อยโอกาสให้ถอยห่างออกจากโอกาสที่จะได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารพาณิชย์มากขึ้น ในขณะที่กลุ่มลูกค้ารายย่อยซึ่งเป็นคนชั้นกลางในเขตเมืองที่ตกเป็นเป้าหมายทางการตลาด บัตรเครดิต สินเชื่อบุคคล ก็ต้องจมอยู่กับภาระหนี้สินที่มาพร้อมกับการกระตุ้นทางการตลาดผ่านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของลัทธิบริโภคนิยม

## 5.2 ข้อเสนอนแนะ

จากการเปิดเสรีทางการเงินมากขึ้นโดยการขยายขอบเขตการทำธุรกรรมทางการเงินและการอนุญาตให้ต่างชาติเข้ามาซื้อ / ถือหุ้น / ควบคุมกิจการธนาคารในประเทศมากขึ้น เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ธนาคารต้องจัดรูปแบบการทำธุรกิจใหม่ในรูปแบบ Multinational

Universal Banks ซึ่งเป็นไปตามกระแสของโลกาภิวัตน์ ข้อเสนอแนะในการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ไทยเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น มีดังนี้

1. **การปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ไทย**  
 เนื่องจากการแข่งขันจากต่างชาติจะมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อกำไรและส่วนแบ่งตลาดของธนาคารพาณิชย์ในประเทศ แต่มีข้อดีคือ เป็นแรงผลักดันให้ธนาคารพาณิชย์ในประเทศต้องเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และยังคงเกิดกระบวนการควรรวมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง โดยธนาคารที่จะสามารถแข่งขันได้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงนี้ นอกจากความได้เปรียบในเชิงขนาดแล้วยังจำเป็นต้องเป็นธนาคารที่มีความสามารถพิเศษเฉพาะทาง (niche) ซึ่งจะช่วยให้สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้ดีและตรงจุดมากที่สุด
2. **การให้ความสำคัญกับการบริหารความเสี่ยงอย่างจริงจังและต่อเนื่อง**  
 เนื่องจากธนาคารจะต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่เพิ่มสูงขึ้น จากผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ ๆ และการขยายธุรกรรมการเงินระหว่างประเทศมากขึ้น อย่างเช่น ความเสี่ยงในด้านค่าเงิน (การเคลื่อนไหวของค่าเงินบาท เงินดอลลาร์ และเงินสกุลท้องถิ่นของคู่ค้า เป็นต้น) ความเสี่ยงจากการปล่อยสินเชื่อระหว่างประเทศซึ่งธนาคารไม่มีความคุ้นเคย เป็นต้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารความเสี่ยงอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยจะต้องมีการบริหารความเสี่ยงอย่างเป็นระบบครอบคลุมถึงธรรมาภิบาลของผู้บริหาร ระบบการตรวจสอบ ระบบการควบคุมภายในของธนาคาร และมีระบบข้อมูลและแบบจำลองความเสี่ยงที่ดี
3. **การบริหารการตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ** การบริหารการตลาด (Marketing Management) อย่างมีประสิทธิภาพในช่วงก่อนเกิดวิกฤตการณ์ รายได้ส่วนใหญ่ของธนาคารพาณิชย์มาจากส่วนต่างระหว่างดอกเบี้ยเงินกู้และเงินฝาก แต่ภายหลังวิกฤตการณ์ผลตอบแทนในส่วนนี้ของธนาคาร ได้ลดต่ำลงไปเป็นอันมาก อันเนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น การเกิด NPL's ในระดับสูง การต้องบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ที่เข้มงวดมากขึ้น ทำให้การปล่อยสินเชื่อใหม่ ๆ ทำได้ยากลำบากขึ้น รวมตลอดถึงการที่คู่แข่งทั้งที่มาจากตลาดเงินเอง (ตัวอย่างเช่น

ธนาคารต่างชาติ ฯลฯ) และนอกตลาดเงิน เช่น ตลาดตราสารหนี้ ฯลฯ ได้เพิ่มสูงขึ้น (ตัวอย่างเช่น ลูกค้านขนาดใหญ่ที่มีฐานธุรกิจที่มั่นคงสามารถออกหุ้นกู้ขายเอง ฯลฯ)

4. การพัฒนาการบริหารสินเชื่อใหม่ ๆ เพื่อลดทอนความเสี่ยง ตัวอย่างเช่น การลดหรือเลิกการใช้สินทรัพย์ เช่น อสังหาริมทรัพย์และตัวบุคคลในการค้ำประกันการปล่อยกู้ ดังเช่นเป็นที่นิยมกันในช่วงก่อนเกิดวิกฤติ หันไปใช้การดูผลการประกอบการของผู้กู้ เช่น ดูกระแสการไหลเวียนของเงินสด (Cash Flow) ดูสภาวะคู่ค้าและคู่แข่งของกิจการผู้กู้เอง ฯลฯ
5. การหาผลิตภัณฑ์การเงิน (Financial Products) ใหม่ ๆ เพื่อหารายได้มากขึ้น เช่นผลิตภัณฑ์กองทุน การประกันภัย การให้คำปรึกษาทางการเงิน เป็นต้น
6. การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ควรนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้อย่างกว้างขวางและจริงจังโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถาบันการเงิน รวมทั้งธนาคารพาณิชย์ โดยรัฐควรมีบทบาทสำคัญในการสร้างกฎระเบียบ แรงจูงใจ และอำนวยความสะดวกให้แก่ฝ่ายต่างๆ ในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาธรรมาภิบาลของภาคการเงินของไทย

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กนกศักดิ์ แก้วเทพ. จุดเปลี่ยนประเทศไทย. ศูนย์หนังสือเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะ

เศรษฐศาสตร์. กรุงเทพฯ : 2544.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม. วิวัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ไทย. กรุงเทพฯ :

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

เกรียงไกร ศิวะถาวร. แบบจำลองพฤติกรรมการกู้ยืมจากต่างประเทศทางเศรษฐกิจของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.

จรินทร์ เทศวานิช. การเงินและการธนาคาร. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2545.

จิตติมา ดุริยะพันธ์. แนวคิดแผนพัฒนาระบบการเงิน. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2534

ชมเพลิน จันท์เรือง. ทฤษฎีและนโยบายการเงิน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

ชัยชาญ วิบูลศิลป์. เจาะวิกฤตสถาบันการเงินไทย. กรุงเทพฯ : เอร่าวิถ์การพิมพ์, 2541.

ไชยยง ปฐวิทรานนท์. พฤติกรรมการให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

โชติชัย สุวรรณภรณ์, นวพร สุทธาชีพ. ธรรมฤทธิ คุณิรัญ และมณญ พุทธรังศรี. แนวทางการพัฒนาธุรกิจสถาบันการเงินที่มีใช่ธนาคาร (Non-Bank) เอกสารประกอบการสัมมนา ณ ห้องประชุมป๊วย อิงภากรณ์. กรุงเทพฯ : สำนักงานกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2548.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. การเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ. ค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2551, จาก <http://www.bot.or.th>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. สถิติเศรษฐกิจและการเงิน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2547.

ธนวิทย์ สุวรรตกุล. ประสิทธิภาพและพฤติกรรมการรวมตัวในอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

นภาพร เรืองสกุล. สถาบันการเงินไทยกับการแข่งขันในอนาคต รายงานที่ดิอาร์ไอ ฉบับวันที่ 12 กันยายน 2537 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2537.

นภาพร เรืองสกุล. เส้นทางธนาคารพาณิชย์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

นาวิณี สุวรรณพัฒนกุล. เศรษฐกิจฟองสบู่กับผลการดำเนินงานของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย.

วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2542.

เนตรนภา ไวทย์เลิศศักดิ์ ยานุชิตะ. กลุ่มทุนและธุรกิจครอบครัวไทยก่อนและหลังวิกฤต (โครงการ

เมธีวิจัยยุวโส วิจัยอาวุโส ผู้ช่วยศาสตราจารย์ผำลำ พงศ์ไพจิตร สำนักงานกองทุน

สนับสนุนงานวิจัย. กรุงเทพฯ : 2549.

ปกรณ์ วิชยานนท์. แนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์ควบคุมธนาคารพาณิชย์แห่งประเทศไทย.

กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย 2532.

พิกุล ไคว้สุวรรณ. ทฤษฎีและนโยบายการเงิน. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, โครงการตำรา

คณะสังคมศาสตร์, 2533.

พิชิตพล เขี่ยมมงคล. ผลกระทบของ Basel II : ผลเอกสารสัญญากู้ยืมเงิน. ในวารสารการเงินการ

ธนาคาร ฉบับเดือน พฤษภาคม, 2548. วารสารดอกเบี๋ย ฉบับเดือนกรกฎาคม 2548.

รังสรรค์ ธนพรพันธุ์. สังคมเศรษฐกิจไทยในปี : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์.

กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คมไฟ, 2550.

ศุภวุฒิ สายเชื้อ และ ถนอมศรี ฟองอรุณรุ่ง. เศรษฐกิจไทยพลาดสู่วิกฤติ. กรุงเทพมหานคร:

พิฆเนศพรินท์ติ้งเซ็นเตอร์, 2543.

สมยศ นาวิการ. บทบาทของสถาบันการเงินกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์

ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516.

สมภพ มานะรังสรรค์. เศรษฐกิจพิจารณา. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (4-10 กรกฎาคม) : 41., 2546.

สมภพ มานะรังสรรค์. 2 พลวัตของระบบการเงินโลกกับผลกระทบต่อประเทศไทย.

กรุงเทพมหานคร: ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

สมภพ มานะรังสรรค์. วิพากษ์เศรษฐกิจฟองสบู่ในไทย. ทุนนิยมฟองสบู่ ปรัชญาและทางออก.

กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิถีทรรศน์, 2544.

สุกัภาพ จงวิไลเกษม. “กองทุนการเงินระหว่างประเทศกับวิกฤติการณ์การเงินไทย 2540”

ในการประชุมวิชาการระดับชาติของนักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 1 คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมครั้งที่ 1. 2548.

สุนัย ภรณ์วลัย. เศรษฐกิจไทย : ตายแล้วฟื้น. กรุงเทพฯ : วิชั่นแวนควิช.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2535.

พิสิฐ ลี้อาธรรม. จากยุ่งกลายเป็นรุ่ง บทเรียนเศรษฐกิจไทย . แปลโดย วีระ วีระภัทร.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญจักรบุ๊คส์. 2548.

ริชาร์ด โอ ไบรอัน. กะเทาะโลกาภิวัตน์ยุคการเงินไร้พรมแดน. แปลโดย. เพียรพรรณ

กำเนิดศิริ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์การเงินธนาคาร, 2537.



ศุภาวุฒิ สายเชื้อ และ ถนอมศรี ฟองอรุณรุ่ง. เศรษฐกิจพลาตัสวิฤติ. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์  
พริ้นท์ติ้ง เซ็นเตอร์, 2543.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. บทนำ : การต่อสู้ของทุนไทย : การปรับตัวและพลวัตหลังวิกฤตปี 2540 ในการ  
ต่อสู้ของทุนไทย 1 การปรับตัวและพลวัตกรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์. เศรษฐกิจการเมืองสมัยกรุงเทพฯ. กรุงเทพฯ : สำนักงาน  
กองทุนสนับสนุนงานวิจัย และ Silkworm Books. 2539.

รัตพงศ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย. Thaksino's Model ปฏิรูปความมั่งคั่งสู่ฐาน  
อำนาจใหม่. กรุงเทพฯ : ยู เอกซ์ เพลส จำกัด, 2546.

รววิทย์ เจริญเลิศ และธีรนาถ กาญจนอักษร. วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ ปัญหาการว่างงานและความ  
ยากจน. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ) เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 7  
(ตุลาคม 2541), กรุงเทพฯ : 2541

สมภพ มานะรังสรรค์. จีน : ยุคเศรษฐกิจร้อนแรงและภัยคุกคามจากฟองสบู่. กรุงเทพฯ : สถาบัน  
วิถิตรรศน์, 2547.

สมภพ มานะรังสรรค์. โลกาภิวัตน์ กับเศรษฐศาสตร์แบบทวิลักษณ์. (มูลนิธิวิถิตรรศน์ ชุตงุมิ  
ปัญญาลำดับที่ 29), 2544.

สมภพ มานะรังสรรค์. หยวนว่าที่สกุลเงินตรามหาอำนาจ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
แบรนดเฮจ, 2547.

ประสาร ไตรรัตน์วรกุล และธัญญลักษณ์ วิชระชัยสุรพล. รูปแบบธุรกิจใหม่ (Business Model)  
ของธนาคารพาณิชย์เอกชน. สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ, กรุงเทพฯ : 2546.

อัมมาร สยามวาลา. นักเศรษฐศาสตร์ฝรั่งมองวิกฤตเอเชีย : บทสำรวจความรู้. กรุงเทพฯ :  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2542.

อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร. การโอนหนี้เอกชนมาเป็นหนี้สาธารณะ. กรุงเทพฯ :  
สำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2546.

อภิชาติ สถิตนิรามัย และ ดวงมณี เลาวกุล. ยุทธศาสตร์การพัฒนาทวิวิถี : ความสำเร็จและความ  
ล้มเหลว บทความเสนอในงานสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2548 เรื่องการปฏิรูปสังคมไทย  
หลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 : ความก้าวหน้าและความล้มเหลว. หน้า 1-1, 14-15  
มิถุนายน จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ภาษาอังกฤษ

Allison, G 1971. Essence of decision. Boston : Little, Brown.

Ammar Siamwalla and Orapin Sopchohchai. Responding to the Thai economic crisis,  
Bangkok: 1998.

Anderson, James E. Public Policy-Making : An Introduction. 2 nd.ed. New York: Hought  
Mefflin Company

Anderson, James E. Public Policy-Making. Great Britain : Thomas Nelson and Sons  
Ltd.

Dye, Thomas R. Politics, Economics and The Public. Chicago : Rand McNally.

Dye Thomas R. Understanding Public Policy, 5 th.ed. Englewood Cliffs, New Jersey :  
Prentice-Hall, Inc.

Easton, David. A System Analysis of Political life. New York : Ebenstein, William

Easton, David. The Political System. New York : Knopf.

Eyestone, Robert. The Threads of Public Policy : A Study of Policy Leadership  
Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Lasswell, Harold D., and Abraham Kaplan. Power and Society. New Haven: Yale  
University Press. Latham, Earl.

Lineberry, Robert L. Government in America: People, Politics, and Policy. 2<sup>nd</sup>. Ed. Boston:  
Little, Brown and Company.

March, J. G., and J. P. Olsen. Rediscovering Institutions. New York : Free Press. March,  
James G., and Johan P. Olsen.

March, J. G., and J. P. Olsen. Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of  
Politics. New York : The Free Press.

Prewitt, Kenneth. And Sydbey Berba. An Introduction to American Government. 4 th. Ed.  
New York: Harper & Row, Publishers.

Sharkansky, Ira. "Environment, Policy Output and Impact: Problem of Theory and  
Method in the Analysis of Public Policy." In Ira Sharkansky ed. Policy Analysis in  
Political Science. Chicago, Illinois: Markham Publishing Company.

Strickland, D.A., L.L. Wade, and R.E. Johnson. A Primer of Political Analysis. Chicago,  
Illinois: Markham Publishing Company.

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

- ชื่อ-นามสกุล : นางสาว สุดารัตน์ เพชรวงค์
- วัน เดือน ปีและสถานที่เกิด : เกิดวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520
- วุฒิการศึกษา : สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีคณะเศรษฐศาสตร์ สาขาวิชาการค้าระหว่าง ประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ในปี พ.ศ. 2544 ต่อมาศึกษาต่อในหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ.2548
- ประสบการณ์ทำงาน : พ.ศ. 2546-2549 เริ่มทำงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรกิจสาขา ธนาคาร กสิกรไทย จำกัด (มหาชน)  
พ.ศ. 2549-ปัจจุบัน ทำงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ลูกค้าสัมพันธ์ อาวุโส ธนาคาร ธนชาติ จำกัด (มหาชน)

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย