

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุปลักษณะโครงสร้างและบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

ระบบธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยเป็นระบบธนาคารสาขา ปัจจุบัน (2517) มีทั้งสิ้น 29 ธนาคาร เป็นธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทย 16 ธนาคาร เป็นสาขาของธนาคารต่างประเทศ 13 ธนาคาร การดำเนินงานของธนาคารทั้ง 29 แห่ง อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 เป็นแนวทางในการควบคุมโดยตรง นอกจากนี้ก็ยังมีกฎกระทรวงและประกาศต่าง ๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย

ลักษณะของธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีสภาพผูกขาดอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งเกิดจากสาเหตุใหญ่ ๆ ดังนี้

1. นโยบายของรัฐบาล
2. ลักษณะการกระจายหุ้นสามัญของธนาคารพาณิชย์
3. การมีสมาคมธนาคาร

#### 1) นโยบายของรัฐบาล

สืบเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลประการแรก คือ การห้ามเปิดธนาคารพาณิชย์ใหม่ขึ้นมาอีก ประกอบกับประการที่สอง ซึ่งเป็นความมุ่งหมายของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงของระบบธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ จึงได้ออกระเบียบเคร่งครัดในการพิจารณาเปิดสาขาใหม่ อันได้แก่บทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งได้มีการปรับปรุงระเบียบการเปิดสาขาให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยให้ธนาคารพาณิชย์ที่จะขอเปิดสาขาใหม่ต้องทำเรื่องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ใน

การขออนุญาตก็ต้องมีรายการตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ ซึ่งในการนี้รัฐมนตรีจะอนุมัติโดยมีเงื่อนไขก็ได้ ดังนั้นกระทรวงการคลังจึงมีอำนาจเป็นผู้อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์เปิดสาขาได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังให้มีคณะกรรมการพิจารณาเสนอความเห็น นั่นคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญอันพึงปฏิบัติสำหรับธนาคารพาณิชย์ที่จะขอเปิดสาขา โดยเริ่มแรกจะต้องพิจารณาจากความจำเป็นและสภาพของท้องถิ่นที่จะขอเปิดสาขา หากสภาพยังไม่อำนวยก็จะไม่อนุญาตเลยตั้งแต่ตอนต้น นอกจากนั้นหากสภาพท้องถิ่นที่จะเปิดอำนวยแล้ว ก็จะต้องพิจารณาในแง่ของการแข่งขันคือ หากท้องถิ่นนั้นมีสาขาของธนาคารพาณิชย์อื่นได้รับอนุญาตอยู่แล้ว และสภาพเศรษฐกิจ **ส่วนรวม** ยังไม่ขยายตัวมากถึงระดับที่ต้องการธนาคารเพิ่ม เพราะอาจมีปัญหาการแย่งลูกค้ากันในทางที่มิชอบ ก็จะไม่อนุญาตเช่นกัน แต่หากปัญหาความต้องการในท้องถิ่นและคู่แข่งนั้นไม่เป็นอุปสรรคก็จะต้องพิจารณาต่อไปถึงฐานะและการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์นั้นเองอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งอดีตที่ผ่านมาและแนวโน้มในอนาคตด้วย

เมื่อเป็นเช่นนี้ ธนาคารใดที่ใหญ่อยู่แล้ว มีผลการดำเนินงานดีและเห็นอกว่าอายุแล้วก็ขยายใหญ่ขึ้นไปได้อีก ซึ่งนับว่ามีโอกาสมากกว่าธนาคารเล็ก ๆ สภาพการณ์เช่นว่านี้จึงเท่ากับจะมีธนาคารผู้นำเพียงไม่กี่แห่งนั่นเอง นอกจากนี้ บางครั้งก็เป็นนโยบายของธนาคารเล็ก ๆ บางแห่งเองที่ไม่ต้องการขยายสาขาขึ้นไปอีกแม้ธนาคารชาติจะสนับสนุนให้มีการขอเปิดมากก็ตาม

## 2) ลักษณะการกระจายหุ้นสามัญของธนาคารพาณิชย์

นอกจากจำนวนธนาคารพาณิชย์จะถูกจำกัดแล้ว แม้แต่ธนาคารเท่าที่มีอยู่ (โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ไทยทั้ง 16 แห่ง) ก็มีลักษณะการกระจายหุ้นอยู่แค่เพียงในคนกลุ่มน้อยเพียงไม่กี่ราย บางครั้งก็เป็นคนในตระกูลเดียวกัน และนอกจากนี้แล้วยังมีความเกี่ยว

เนื่องกันในระหว่างผู้ถือหุ้นของแต่ละธนาคารอีกด้วย จากลักษณะการกระจายของหุ้น เฉพาะในคนกลุ่มน้อยนี้เอง จะเป็นผลนำไปสู่การรักษาผลประโยชน์เฉพาะแก่กลุ่ม คนและพรรคพวกของคนเป็นหลัก ดังแสดงรายละเอียดผู้ถือหุ้นไว้ในตารางที่ 18 หน้า 57 - 59 - บทที่ 2 ที่กล่าวมาแล้ว

### 3) บทบาทของสมาคมธนาคาร

เนื่องจากการมีสมาคมธนาคารขึ้นมาเป็นตัวแทนของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดนี้ (ธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งหมดเป็นสมาชิกยกเว้นธนาคารไทยพาณิชย์ เพียงแห่งเดียว) สมาคมดังกล่าวจึงประกอบขึ้นด้วยตัวแทนจากธนาคารต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกเข้ามาดำเนินการ ซึ่งวัตถุประสงค์ใหญ่และวัตถุประสงค์เริ่มแรกก็คือ

1. เพื่อเผยแพร่ข่าวสารและกิจกรรมของสมาคม
2. เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่วิชาการทั้งหลายอันเกี่ยวกับธนาคาร ธุรกิจการเงิน และการคลัง ทั้งในคานาทฤษฎีและปฏิบัติ
3. เพื่อรายงานความเคลื่อนไหวในวงการธนาคาร การค้าทั้งภายในและต่างประเทศ
4. เพื่อเป็นสื่อกลางของบรรดาธนาคารทั้งหลาย

ต่อมาเมื่อได้จดทะเบียนเป็นสมาคมการค้า ตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 สมาคมธนาคารก็ได้เพิ่มวัตถุประสงค์ขึ้นจากเดิมอีก 5 ข้อ คือ

1. สนับสนุนและช่วยเหลือสมาชิก แก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ รวมทั้งเจรจา ทำความตกลงกับบุคคลภายนอก เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สอดส่องและติดตาม ความเคลื่อนไหวของตลาดการค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อให้ เป็นประโยชน์แก่การค้า การเงิน และเศรษฐกิจ

2. ทำความตกลงหรือระเบียบให้สมาชิกปฏิบัติ หรือกเว้นการปฏิบัติเพื่อให้การประกอบกิจการธนาคารได้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย
3. ทำการค้นคว้าและวิจัยเกี่ยวกับการประกอบกิจการธนาคาร แลกเปลี่ยน และเผยแพร่ความรู้ในทางวิชาการ ตลอดจนข่าวสารการก้า การเงิน และเศรษฐกิจ
4. ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการส่งเสริมการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม หรือธุรกิจอื่นใดเกี่ยวกับเศรษฐกิจและการเงิน
5. เสนอความคิดเห็นในด้านการเงิน การธนาคาร การคลัง และเศรษฐกิจต่อหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและสถาบันอื่น ๆ

ขณะเดียวกันผลที่ตามมาคือ ไม่เพียงแต่จะทำให้ธนาคารพาณิชย์หนึ่งกำลังกันได้อย่างมั่นคงเท่านั้น แต่ยังทำให้สมาคมธนาคารมีอำนาจพอสมควรในการเจรจาต่อรองแทนสมาชิกทั้งหมดในกรณีที่มีเหตุการณ์สำคัญ ๆ เช่น เป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองกับธนาคารแห่งประเทศไทยผู้มีหน้าที่ควบคุมธนาคารพาณิชย์นั่นเอง และการต่อรองนี้บางครั้งก็ทำให้นโยบายบางอย่างที่ธนาคารแห่งประเทศไทยปรารถนาจะให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตาม ไม่สามารถทำได้ และต้องยอมตามคำขอร้องของสมาคมธนาคารด้วย เท่ากับว่าสมาคมธนาคารเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการผูกขาดอีกประการหนึ่ง

นอกจากการผูกขาดซึ่งเป็นผลมาจากสาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ธนาคารพาณิชย์ก็ยังมีอภิสิทธิ์บางประการซึ่งเป็นสาเหตุให้กลายเป็นสถาบันที่มีอิทธิพลอยู่ไม่น้อยในบรรดาสถาบันการเงินทั้งหลายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะนับตั้งแต่เริ่มมีธนาคารพาณิชย์ของไทยขึ้นมา จะปรากฏว่ามีนักการเมือง หรือข้าราชการ เขามาพัวพันหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกยุคทุกสมัย ยิ่งไปกว่านั้น บางธนาคารพาณิชย์มีรัฐบาลหรือองค์การของรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ จึงทำให้ไม่พยายามรักษามาตรฐานในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการให้กู้ยืมเงิน<sup>1</sup> รวมทั้งการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น เรื่องการค้างเงินสดสำรอง

<sup>1</sup> "โครงการพัฒนาของรัฐสำหรับประเทศไทย" หน้า 252 - 253

ยังมีบางธนาคารไม่ปฏิบัติตาม (แม้ส่วนรวมจะมีปริมาณเกินกว่าที่กำหนดก็ตาม) หรือ แม้แต่รายงานที่กฎหมายกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องจัดทำเสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทยตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ก็ยังล่าช้าอยู่เสมอมา

ส่วนทางด้านบทบาทของธนาคารพาณิชย์ต่อเศรษฐกิจของประเทศนั้นพอจะสรุปได้ตามประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ทางด้านการระดมทุน
2. ทางด้านการกระจายเครดิต

#### 1) ทางด้านการระดมทุน

ตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ยานมาปริมาณทุนค่าเงินการของธนาคารพาณิชย์ขยายขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเงินฝาก ซึ่งเป็นผลมาจากสาเหตุต่าง ๆ หลายประการ เช่น การขยายตัวของสาขาของธนาคารพาณิชย์ไปยั้งท้องถิ่นต่าง ๆ มีมากขึ้น ประชาชนให้ความเชื่อถือในความมั่นคงของระบบธนาคารพาณิชย์โดยดูจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา นอกจากนั้นก็ยังได้รับความมั่นใจจากการที่มีหน่วยงานของรัฐบาลเข้าควบคุมดูแลการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์อย่างใกล้ชิด ประกอบกับความสามารถในการชักจูงใจของธนาคารพาณิชย์เอง เช่น โดยการเสนอบริการต่าง ๆ และการรับฝากเงินในรูปแบบแปลก ๆ ออกไป เป็นต้น จึงนับได้ว่าธนาคารพาณิชย์ประสบความสำเร็จในการระดมเงินออกมาจากประชาชนมาไว้ในแหล่งเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการกระจายต่อไปยังภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ นั้นเอง

อย่างไรก็ตามปัจจุบันธนาคารพาณิชย์เองก็ประสบปัญหาคู่แข่งทางด้านการระดมเงินทุนขึ้นมาบ้างเหมือนกัน นั่นคือบริษัทการเงิน หรือทรัสต์ต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมาอย่างมากมายในปัจจุบัน สามารถเสนอดอกเบี้ยแก่ผู้ฝากเงินได้ในอัตราที่สูงมาก บางแห่งถึง 12% หรือมากกว่าขึ้นไป จึงทำให้มีการถ่ายเทเงินออกมาจากธนาคารพาณิชย์ไปยังบริษัทการเงินเหล่านี้

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินที่จะนำไปฝากบริษัทการเงินดังกล่าวจะต้องไม่ต่ำกว่า 50,000 บาท สำหรับในกรุงเทพมหานคร และไม่ต่ำกว่า 10,000 บาท สำหรับในต่างจังหวัด จึงทำให้เงินที่ไปอยู่ในบริษัทเหล่านี้มีเป็นจำนวนมาก หากเป็นบริษัทที่มีมั่นคง ประชาชน ทั่วไปก็มีความมั่นใจว่าต่อไปเงินออมซึ่งแต่เดิมเคยอยู่ในธนาคารพาณิชย์อาจต้องถูกโอนไปบางบางส่วน หรือมีเงินนั้นอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากธนาคารพาณิชย์ก็อาจไม่มากเท่าที่ควร ปัญหาจึงทำให้ธนาคารพาณิชย์สามารถออมเงินระยะสั้น ๆ ได้เท่านั้น จึงเป็นไปได้หรือไม่ว่าควรจะมีการพิจารณาให้ธนาคารพาณิชย์สามารถเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากสำหรับเงินฝากปริมาณมาก ๆ และฝากเป็นระยะเวลายาวนาน เพื่อที่จะได้เป็นแหล่งสะสมเงินกองทุนระยะยาวด้วย

## 2) ทางด้านกรกระจายเครดิต

ปริมาณการขยายเครดิตซึ่งประกอบด้วย การให้กู้ยืม เบิกเกินบัญชี และรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินนั้นมีปริมาณมากขึ้นตามลำดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2516 มีการขยายเครดิตเพิ่มถึง 45% (เมื่อเทียบกับปี 2515) จนเป็นที่น่าวิตก อย่างไรก็ตาม จะพิจารณาในแง่คุณภาพเครดิตหรือลักษณะการให้กู้ไปนั้น ส่วนใหญ่ได้ไปตกอยู่แก่ภาคเศรษฐกิจใดบ้าง และจากการแสดงรายละเอียดมาแล้วในบทที่ 2 พอจะสรุปได้ว่า

1. เนื่องจากธุรกิจหลักของธนาคารพาณิชย์ ก็คือให้กู้เพื่อกิจการพาณิชย์ (หรือการค้าขาย) จึงเป็นเหตุให้เครดิตส่วนใหญ่ที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยไป ตกอยู่กับการค้าส่งและค้าปลีก การนำสินค้าเข้า และการบริโภคส่วนบุคคล ในลักษณะเช่นนี้ผลที่ปรากฏตามมาก็คือผู้ที่มีโอกาสซื้อสินค้าน่ากักตุนไว้ และยังยังสามารถต่อเครดิตของตนได้มากขึ้น โดยการนำสินค้านั้นมาเป็นหลักประกันในการกู้เงินต่อไปอีก เมื่อปริมาณเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์อยู่ในสภาพเช่นนี้มาก ๆ เข้า โอกาสที่จะกระจายเงินไปยังภาคเศรษฐกิจที่จะช่วยในการพัฒนาประเทศจึงมีน้อยลงทุกที และส่วนใหญ่แล้วแต่ละธนาคารก็มักจะมีโอกาสรับฝากสินค้าด้วย จึงเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้มีการกักตุนมากยิ่งขึ้น จนเป็นสาเหตุให้มีการเคลื่อนไหว

โดยเฉพาะจากกระทรวงพาณิชย์ในทันทีจะมีกฎหมายป้องกันการผูกขาดและกักตุนสินค้า เพื่อหาทางแก้ปัญหาดังกล่าว จึงสรุปได้ว่า จากการปล่อยเสรีคดีในลักษณะที่มานมาอาจ นำความเสียหายไปสู่ส่วนรวมได้ อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้เป็นเรื่องที่พิจารณาไม่ไถ่่ง่ายนัก ทั้งนี้เพราะหากมีบางธนาคารพาณิชย์ที่ไม่มีจุดประสงค์ในการส่งเสริมการกักตุนสินค้าก็ตาม ก็จำเป็นต้องปล่อยเงินกู้ให้แก่ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ธนาคารระบุไว้ และเนื่องจากนักธุรกิจในเมืองไทยประกอบกิจการหลายอย่างจึงจำแนกได้ยากกว่าส่วนใดกักตุนหรือไม่ และโดยเฉพาะการให้กู้ยืมเพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าส่ง กาบลึก และบริโภค ส่วนบุคคลมีธนาคารสามารถเรียกดอกเบี้ยได้ในอัตราสูง จึงเป็นภาระจูงใจให้ปล่อยกู้ไปในอัตราที่มากดังกล่าว

2. เกร็ดคิดในส่วนที่จำเป็นแก่การพัฒนาประเทศนั้น นับว่าธนาคารพาณิชย์ยังไม่ได้นับบทบาทในการส่งเสริมเต็มที่ เช่น ทางด้านการเกษตร ด้านการอุตสาหกรรม เกร็ดคิดระยะปานกลางและระยะยาวต่าง ๆ

โดยเฉพาะเครดิตทางการเกษตรซึ่งนับว่าจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศ агрกรรม เช่นไทยเรา ปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์ไม่เคยให้กู้ยืมเกินกว่า 3% ของปริมาณเงินให้กู้ทั้งหมดเลย ซึ่งทั้งนี้มาจากหลายสาเหตุด้วยกัน เช่นธนาคารพาณิชย์คอยนโยบายส่งเสริมทางด้านอื่น ๆ จากรัฐบาลก่อน ขณะเดียวกันการให้กู้ยืมประเภทนี้มีกำไรน้อย ความเสี่ยงสูง และถือว่าไม่ได้อยู่ในวัตถุประสงค์หลักของการประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ ส่วนทางด้านอุตสาหกรรมก็ยังเป็ปริมาณน้อยอยู่เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่ของการให้กู้ยืมไปเพื่อประกอบกิจการอุตสาหกรรมนั้นมักจะเป็นเงินกูระยะปานกลางขึ้นไปถึงระยะยาว ซึ่งธนาคารพาณิชย์มักไม่มีโครงการทางด้านนี้มากนัก

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเห็นได้ว่าทางด้านการกระจายเงินทุนไปยังภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ยังขาดความสมดุลอยู่มาก ภาคที่ไ้รับเงินไปมากกลับกลายเป็นภาคเศรษฐกิจที่อาจจะนำความเดือดร้อนมาสู่ประชาชนได้ แม้ว่าธนาคารพาณิชย์จะได้นลดดอกเบี้ยสูง แต่ภาค

เศรษฐกิจที่จะให้ประโยชน์แก่ส่วนรวมกลับไปได้รับความสนใจเท่าที่ควร เพราะมีความเสี่ยงต่อธนาคาร อย่างไรก็ตามถึงแม้ในภาวะการณ์ดังกล่าวจะเป็นไปได้ยากที่ธนาคารพาณิชย์จะเปลี่ยนแปลงนโยบายเหล่านี้ แต่ก็มีทางออกที่จะทำให้เกิดการถ่ายเทปริมาณเครดิตไปยังภาคเศรษฐกิจที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศมากขึ้น

นอกจากนี้ แม้แต่ท้องถิ่นที่เครดิตกระจายไปถึงภาคความยุติธรรมเช่นกัน นั่นก็ออกจากตารางเงินออมแสดงการระดมเงินฝากจากต่างจังหวัดเข้ามาในสำนักงานใหญ่ และถูกนำมาหาผลประโยชน์ในเมืองหลวงมากกว่าที่เงินทุนเหล่านั้นจะกลับคืนไปยังท้องถิ่นในชนบทอย่างแท้จริงตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

สรุปแล้ว การกระจายเครดิตที่เป็นอยู่นี้ยังไม่มุ่งถึงประโยชน์ของประเทศชาติเท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุต่าง ๆ พอจะประมวลได้ดังนี้

1. เป็นเพราะชนกลุ่มน้อยเป็นเจ้าของธุรกิจ จึงเป็นการรักษาผลประโยชน์ของคนกลุ่มเดียว มีความลำเอียงในการวางนโยบายบริหาร และตัดสินใจ เช่นจะให้เครดิตกับบุคคลที่อยู่ในเครือข่ายธุรกิจ ครอบครัว หรือเฉพาะกลุ่มพ่อค้าที่คุ้นเคยไว้วางใจกัน โดยคำนึงถึงฐานะของบุคคลมากกว่าประเภทของธุรกิจ
2. ผลกำไรจากการให้กู้ยืมแก่เศรษฐกิจบางภาค เป็นเครื่องจูงใจให้ธนาคารพาณิชย์ไม่ต้องการเสี่ยงในการเสียผลกำไรให้กับภาคเศรษฐกิจที่ค่อนข้างย่ำแย่ เช่น ทางด้านการเกษตร เป็นต้น
3. ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจในการเข้าควบคุมการวางนโยบายบางด้านของธนาคารพาณิชย์ในการเข้าควบคุม โดยเฉพาะทางด้าน การกำหนดประเภทของธุรกิจที่จะให้กู้ยืม ส่วนใหญ่ต้องใช้วิธีจูงใจ (Moral Suation) เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์เห็นด้วยเท่านั้น



## ข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไข

1. ลดสภาพการผูกขาด และส่งเสริมให้มีการแข่งขันในระหว่างธนาคารพาณิชย์มากขึ้น
  - 1.1 ให้ธนาคารพาณิชย์เป็นบริษัทมหาชน
  - 1.2 ให้มีการตั้งธนาคารใหม่ขึ้นได้
2. ปรับปรุงมาตรการในการควบคุม
  - 2.1 มาตรการควบคุมการก่อตั้งธนาคาร
  - 2.2 มาตรการควบคุมเงินกองทุน
  - 2.3 มาตรการควบคุมค่านการดำเนินงาน
  - 2.4 นโยบายดอกเบี้ย
  - 2.5 นโยบายควบคุมคุณภาพเครดิต
  - 2.6 นโยบายภาษี
  - 2.7 บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย
3. นโยบายอื่น ๆ
  - 3.1 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
  - 3.2 สถาบันการเงินอื่น ๆ

1. ลดสภาพผูกขาด และส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันในระหว่างธนาคารพาณิชย์มากขึ้น

### 1.1 ให้ธนาคารพาณิชย์เป็นบริษัทมหาชน

เมื่อสภาพที่เป็นอยู่นี้เป็นปัญหาจากไม่มีการกระจายความเป็นเจ้าของในกิจการธนาคาร ผลประโยชน์จึงตกเป็นของคนกลุ่มน้อย จึงควรให้ธนาคารพาณิชย์อยู่ในรูปบริษัทมหาชน มีการนำหุ้นออกจำหน่ายแก่ประชาชนทั่วไป ชนส่วนใหญ่จะได้เข้ามามีสิทธิมีส่วนในการวางนโยบาย และบริหารธนาคารพาณิชย์ มหาชนในที่นี้จะมาจากทั่วประเทศ ไม่เฉพาะแต่ในภาคกลางเท่านั้น ซึ่งการจะให้ธนาคารพาณิชย์เป็นรูปบริษัทมหาชนอาจทำได้หลายลักษณะ เช่น ตราเป็นพระราชบัญญัติบังคับทุกธนาคารเลย หรือหา

เครื่องจูงใจอย่างอื่นที่จะทำให้ธนาคารพาณิชย์ยอมเปลี่ยนแปลงเป็นบริษัทมหาชนด้วยความสมัครใจ เช่น ใ้มาตรการทางค่านาฬิกาเป็นข้อเสนอ ซึ่งอาจทำได้โดยการระบุว่าธนาคารที่มีผู้ถือหุ้นไม่ต่ำกว่า 500 คน จะได้รับสิทธิพิเศษทางด้านการลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลหรืออาจเสนอผลประโยชน์อื่นให้แก่อุ้ถือหุ้นเดิมของธนาคารพาณิชย์เป็นการแลกเปลี่ยน แต่อย่างไรก็ตามนโยบายที่อาศัยเครื่องจูงใจนั้นจะได้ผลต่อเมื่อข้อแลกเปลี่ยนที่เขาได้รับจะคุ้มกับส่วนที่เขาจะต้องเสียไป จึงไม่แน่ว่านอกจากการประกาศบังคับแล้วมาตรการอื่นที่จะนำมาใช้จะได้ผลสมความมุ่งหมายหรือไม่

## 1.2 ให้มีการตั้งธนาคารใหม่ขึ้นได้

ถ้าเป็นไปได้ควรส่งเสริมให้มีธนาคารเพื่อแต่ละวัตถุประสงค์ขึ้น เช่น ธนาคารเพื่อการลงทุน ธนาคารเพื่อการพัฒนาที่ดิน ส่วนธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ที่มีอยู่แล้วก็ควรได้รับการพัฒนาให้มีบทบาทเต็มที่มีมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะประเทศที่อยู่ในสภาพกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ควรจะมีหน่วยงานหรือสถาบันใดที่จะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ โดยเฉพาะในแต่ละเรื่อง แล้วส่งเสริมกันอย่างจริงจัง ๆ จึง ๆ โดยเฉพาะทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจนับว่าสำคัญและจำเป็นก่อนคนอื่น จึงต้องทำในรูปแบบบังคับหรือเจาะจงลงไปสำหรับแต่ละธนาคาร และไม่จำเป็นต้องเป็นธนาคารของรัฐบาลควรให้เสรีภาพแก่เอกชนผู้ประสงค์จะดำเนินงาน และมีคุณสมบัติได้ตามมาตรฐานที่ทางธนาคารวางไว้ก่อนอนุญาตให้เขาดำเนินการได้

## 2. ปรับปรุงมาตรการในการควบคุม

### 2.1 มาตรการในการควบคุมก่อตั้งธนาคาร

เนื่องจากปัจจุบันควบคุมเฉพาะในแง่ของความมั่นคง แต่ทางด้านประสิทธิภาพที่ควรจะต้องแก่เศรษฐกิจส่วนรวม หรือท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นยังไม่ได้ผลเต็มที่จึงควรที่จะให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ในการกำหนดขอเรียกเรื่องจากธนาคารพาณิชย์ดำเนินนโยบายการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะให้มุ่งความสนใจแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ได้ระดมเงินฝากมา ทั้งนี้เพื่อให้ผลประโยชน์ได้ตกอยู่กับชุมชนนั้น ๆ โดยทั่วถึงกัน และมีความยุติธรรมตามต้องการ รวมทั้งความจำเป็นของสภาพแวดล้อมด้วย

อย่างไรก็ตามในประเด็นที่ระงับการเปิดธนาคารใหม่ขึ้น หรือเคร่งครัดในการเปิดสาขา และมาตรการควบคุมปริมาณเครดิตนั้นก็อาจจะพิจารณาอีกควยว่าสมควรมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะแม้ว่าปัญหาความต้องการเงินทุนหรือเครดิตทั้งหมดจะมีมากน้อยเท่าใดนั้นสำหรับประเทศไทยเรายังไม่ได้มีการวิเคราะห์ไว้อย่างถี่ถ้วน แต่จากการรวบรวมของคุณพร สิทธิอำนวยใน *Banking in Thailand* และของ Alex A. Rozental ในหนังสือ *Financial and Development in Thailand* พบว่าความต้องการเงินทุนที่เราไม่ได้สำรวจในตลาดการเงินที่มีได้มีการควบคุม (Un-organized Money Market) มีอยู่อีกมาก ซึ่งกรณีนี้ควรจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการสำรวจอุปสงค์ของเครดิตดังกล่าวเพื่อนำมาเป็นหลักในการพิจารณาความต้องการเครดิตทั้งหมดของท้องถิ่น แล้วนำมารวมกับความต้องการเงินทุนของรัฐบาลจากธนาคารพาณิชย์ และเครดิตที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยอยู่ในปัจจุบัน ก็จะให้ความต้องการเครดิตทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ในการกำหนดกำลังที่ธนาคารพาณิชย์จะสามารถสนองให้ได้ และหากเป็นไปได้ก็อาจมีการอนุญาตให้เปิดธนาคารใหม่สำหรับวัตถุประสงค์ต่างๆดังกล่าวมาแล้ว เพราะอย่างน้อยที่สุดเราจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันบริษัทการเงินที่ตั้งขึ้นมาแข่งกับธนาคารพาณิชย์อย่างมากมายนั้นก็ประสบผลกำไร มีผู้ต้องการกู้ยืมอยู่ตลอดเวลา และไม่มีเหตุผลที่ว่าในขณะที่ไม่ยอมให้มีธนาคารใหม่(เจ้าของใหม่) แต่มีการอนุญาตให้เปิดสาขาขึ้นได้ ซึ่งผู้ที่เข้ามาใหม่อาจมีความสามารถมากกว่าผู้ที่ทำอยู่เดิมก็ได้ ดังนั้นธนาคารชาติจึงควรกำหนดมาตรฐานใหม่เพื่อปรับปรุงระบบธนาคารทั้งหมด แล้วมาพิจารณาว่าธนาคารพาณิชย์เดิมอยู่ในระดับมาตรฐานหรือไม่ มีธนาคารที่ไม่ได้มาตรฐาน แล้วก็ควรกำหนดระยะเวลาเพื่อให้ธนาคารที่ยังไม่อยู่ในระดับมาตรฐานได้ปรับปรุงแก้ไขเช่นให้ระยะเวลา 2-3 ปีเป็นต้น ส่วนธนาคารใหม่ที่มีผู้จะขอเปิดก็จะต้องได้ตามมาตรฐานที่วางไว้เช่นกัน จึงจะทำให้ธนาคารพาณิชย์มีประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มมากขึ้น(แม้ว่าที่ทำอยู่จะมีประสิทธิภาพก็ตาม ก็ยังสามารถเพิ่มประสิทธิภาพได้อีก)<sup>2</sup> เมื่อมีการแข่งขันกันมากขึ้นในลักษณะดังกล่าว

<sup>2</sup> จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง

## 2.2 มาตรการในการควบคุมทางการเงินกองทุน

จากกฎหมายที่กำหนดทุนอย่างต่ำของธนาคารพาณิชย์ไว้แต่เดิมนั้นกำหนดว่าไม่ให้ต่ำกว่า 10 ล้านบาท (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2491) เมื่อนำมาวิเคราะห์ในภาวะการณปัจจุบันจะเห็นได้ว่าเป็นจำนวนน้อยมาก จึงควรให้ความสนใจโดยการเปลี่ยนอัตราดังกล่าวให้สูงขึ้น (เช่นเป็น 100 ล้านบาท) และในขณะที่ธนาคารดำเนินการชยายกิจการออกไปเรื่อยๆ มีเงินฝากมากยิ่งขึ้น ก็จำเป็นที่จะต้องชยายทุนออกไปตามการชยายตัวของเงินฝากและเงินใหญ่ซึ่งอาจกำหนดเป็นอัตราก้าวหน้าไว้ โดยวิธีดังกล่าวจะเป็นการกำหนดการชยายตัวของธนาคารและขณะเดียวกันก็จะก่อให้เกิดความมั่นคงต่อธนาคารนั้นๆด้วย นอกจากนี้ เท่ากับเป็นการบังคับให้ทุนออกสู่ตลาดมากขึ้น

นอกจากนี้แล้วควรกำหนดขอห้ามการโอนเงินสำรองไปเป็นทุน เพื่อป้องกันมิให้ธนาคารพาณิชย์ทำใหบุคคลภายนอกเข้าใจผิดว่าธนาคารชยายทุน ทั้งนี้โดยส่วนรวมแล้ว เงินกองทุนของธนาคารมิได้ชยายขึ้นเลย อย่างไรก็ตามจากความมุ่งหมายเดิมของการมีนโยบายควบคุมการเงินกองทุนนี้ อาจช่วยในด้านการชยายเครดิต และช่วยทางด้านความมั่นคงไต่บาง แต่กจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้นโยบายอื่นประกอบกันด้วยเพราะมีเช่นนั้นแล้วหากมีช่องโหว่ด้านใดด้านหนึ่ง มาตรการนี้ก็พลอยหย่อนประสิทธิภาพไปด้วย

## 2.3 มาตรการควบคุมด้านการดำเนินงาน

หมายถึงการปล่อยเงินกู้ให้แก่ลูกหนี้รายใหญ่ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาที่ว่าจะนำเงินไปลงทุนในธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งเกินกว่าอัตราที่กำหนดโดยหาทางออกจากช่องโหว่ต่างๆที่ธนาคารชาติมิได้ระบุไว้ ซึ่งหากธนาคารพาณิชย์บางแห่งมีเจตนาที่ชอบก็อาจเกิดความเสียหายแก่ธนาคารนั้นและระบบธนาคารโดยส่วนรวมได้เช่นเดียวกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เห็นสมควรให้มีกฎหมายระบุถึงการลงทุนในธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งรวมกับการใหญ่ให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ให้เกินสัดส่วนเท่าไรของเงินกองทุนเป็นต้น นั่นคือไม่ว่าจะลงทุนในรูปเจ้าหนี้ หรือเจ้าของก็ต้องอยู่ในข่ายที่ระบุไว้

ส่วนในประเด็นที่เกี่ยวกับการห้ามมิให้กู้ยืมแกกรรมกรของธนาคารพาณิชย์นั้นอาจเป็นการขาดความยุติธรรมไป ถ้าจะพิจารณาในแง่ที่ว่ากฎหมายมิได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ถือหุ้นที่มีใจเป็นกรรมกรของธนาคารพาณิชย์นั้นทำการกู้ยืมเงิน ในทางปฏิบัติแทนที่จะเป็นผลดีแก่ธนาคารพาณิชย์ก็อาจเป็นผลเสียได้ และถ้าจะพิจารณาให้ดีแล้วก็จะเห็นได้ว่ากรรมกรของธนาคารพาณิชย์นั้นจะได้รับเลือกมาจากผู้ถือหุ้นทั้งหลาย ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นผู้ที่มีผลประโยชน์โดยตรงกับกิจการของธนาคารพาณิชย์นั้น ฉะนั้นการจำกัดการให้กู้ยืมเงินแกกรรมกรของธนาคารพาณิชย์จึงควรเป็นไปในแง่ที่ว่าให้ระบอบเขตการให้กู้ยืมคว่าสมควรให้กู้ยืมมากน้อยเพียงใด มีเงื่อนไขอย่างไร และถ้ามากเกินจำนวนที่กำหนดไว้ก็จะต้องได้รับอนุมัติเป็นเอกฉันท์จากคณะกรรมการของธนาคารพาณิชย์นั้นๆ จะดีกว่า

#### 2.4 นโยบายดอกเบี้ย

โดยทั่วไปธนาคารแห่งประเทศไทย จะนำมาตรการการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์จะคิดจากลูกค้า มาใช้บังคับเมื่อต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านการขยายตัวของปริมาณเครดิต นั่นคือหากขณะใดขณะหนึ่งที่ธนาคารชาติเห็นว่า ธนาคารพาณิชย์ขยายเครดิตมากเกินไปจนจะเป็นสาเหตุให้เกิดสภาวะเงินเฟ้อขึ้นได้ แล้วก็จะนำมาตรการต่างๆ เข้ามาแก้ไข เหตุการณ์ดังกล่าวรวมทั้งการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม เพื่อให้ความต้องการกู้เงินของประชาชนลดลง บางครั้งยังให้มีการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากไปพร้อมๆ กันเลยซึ่งจะได้เป็นความช่วยเหลือจิตใจให้ประชาชนหันมาเก็บออมกันมากยิ่งขึ้น และในทางตรงกันข้ามหากขณะใดเห็นว่าปริมาณเครดิตไม่มีการขยายมากเท่าที่ควร มียอดเงินคงเหลือในธนาคารพาณิชย์มากเกินไป ธนาคารกลางก็จะประกาศลดอัตราดอกเบี้ยลงเพื่อดึงดูดให้ประชาชนหันมากู้เงินกันเพิ่มมากขึ้นนั่นเอง พร้อมกับนโยบายกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมที่ธนาคารพาณิชย์คิดต่อลูกค้าแล้ว ธนาคารชาติยังได้นำมาตรการทางด้านกาหนดอัตราเงินให้กู้ยืมที่ตนคิดจากธนาคารพาณิชย์ให้เปลี่ยนแปลงไปในทางเดียวกันด้วย อย่างไรก็ตามการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมดังกล่าวนี้มีผลดีในแง่ที่สามารถรักษาให้ระดับอัตราดอกเบี้ยอยู่ในมาตรฐานกับทุกๆ ธนาคาร เป็นการป้องกันการแก่งแย่งลูกค้ากันไปในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายได้ แต่ทั้งนี้ก็เท่ากับไม่เป็นการอิสระในการดำเนินงานคือไม่ไ้แข่งขันกันเต็มที่ ธนาคารพาณิชย์ไม่มีโอกาส

กำหนดอัตราดอกเบี้ยเอง อันอาจเกิดผลกระทบที่ค่อนข้างมาก เพราะเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การที่ธนาคารพาณิชย์ถูกกำหนดอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงสุด ทั้งดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ยืมไว้ทำให้ไม่สามารถแข่งกับสถาบันการเงินอื่นในคานาระดมเงินทุนระยะยาว โดยการเสนออัตราดอกเบี้ยในระดับที่เท่าเทียมกับบริษัทการเงินเหล่านั้นได้ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นเหตุให้ไม่สามารถขยายเครดิตระยะปานกลางและระยะยาวได้ควบคู่กัน จึงควรพิจารณาในแง่เปิดโอกาสให้มีการยืดหยุ่นไปบ้าง เพื่อที่ธนาคารพาณิชย์จะได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากให้แก่เงินฝากที่เป็นจำนวนมากๆ และเป็นระยะเวลายาวนานอย่างเปิดเผย ก็กว่าที่จะมีการลักลอบให้กันเองในระหว่างลูกค้ากับธนาคาร

ส่วนทางด้านอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมนั้น ก็มีบางความเห็นว่าการกำหนดไว้ในลักษณะตายตัว เช่นนี้จะทำให้การกระจายเครดิตไม่เป็นไปตามธรรมชาติ และความต้องการเงินทุนกับปริมาณเงินทุนไม่ได้เป็นตัวกำหนดอัตราดอกเบี้ยโดยแท้จริง สมควรที่จะมีการปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์กำหนดอัตราดอกเบี้ยได้อย่างอิสระ อย่างไรก็ตามในกรณีเช่นนี้จะเกิดปัญหาขึ้นได้สำหรับประเทศที่ตลาดการเงินยังไม่พัฒนาอย่างเต็มที่ นั่นคือจะกลับกลายเป็นว่าผู้ที่ได้รับเครดิตคือผู้ที่สามารถเสนอดอกเบี้ยในอัตราที่สูง ซึ่งในทางปฏิบัติมักได้แก่นายทุนซึ่งมีกิจการใหญ่โตอยู่แล้ว และสามารถหาแหล่งเงินทุนได้หลายแหล่งด้วยกัน ส่วนธุรกิจรายย่อยหรือเอกชนรายเล็กรายน้อยก็อาจเสียเปรียบและไม่สามารถสู้อัตราดอกเบี้ยที่สูงมากได้ เป็นเหตุให้ของลมเลิกกิจการไปในที่สุด

ดังนั้นในแง่ของการพิจารณาด้านอัตราดอกเบี้ยจึงควรมุ่งหลักเฉพาะการผ่อนปรนอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ส่วนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมในปัจจุบันก็มีหลายอัตราแบ่งแยกกันอยู่แล้ว เช่นใหญ่เพื่อการเกษตร เพื่อการอุตสาหกรรม และใหญ่ทั่วไป เป็นต้น อย่างไรก็ตามดอกเบี้ยเงินกู้ยืมและดอกเบี้ยเงินฝากนี้จะช่วยในการควบคุมการขยายตัวของปริมาณเครดิตได้ก็ต่อเมื่อต้องมีนโยบายอื่นๆ ควบคู่กัน เช่นอัตราธนาคารที่ให้ธนาคารพาณิชย์กู้ยืมเงิน ประกอบกับเหตุการณ์ภายนอกอื่นๆ เช่นอัตราดอกเบี้ยจากต่างประเทศต้องประจวบเหมาะกัน จึงจะควบคุมการขยายปริมาณเครดิตได้ผล ส่วนทางด้านการใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องควบคุมคุณภาพเครดิตนั้นยังคงต้องอาศัยความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์อยู่อย่างมาก เพราะยังไม่มีมาตรการอะไรที่จะทำให้นักธนาคารพาณิชย์ต้องปฏิบัติตาม

## 2.5 นโยบายควบคุมคุณภาพเครดิต

เมื่อการกระจายเครดิตของธนาคารพาณิชย์ยังไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางการพัฒนาเศรษฐกิจแก่ส่วนรวมมากเท่าที่ควร เช่นนี้ ก็เป็นการเหมาะสมที่จะต้องกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยเครดิตให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่จำเป็น เป็นอัตราส่วนเท่าไร เป็นต้น ซึ่งในการกำหนดนี้อาจพิจารณาจากสภาพแวดล้อมและความต้องการในแต่ละขณะ อาจเปลี่ยนแปลงและยืดหยุ่นได้ตามความต้องการในบางช่วงเต็มอ้อมแล้ว นับว่าจะเกิดผลในทางปฏิบัติมากกว่าที่จะให้มีแต่นโยบาย Moral Suasion กับการเสนออัตรารับช่วงข้อลของธนาคารกลางเท่านั้น หรือเว้นไว้แต่ว่าธนาคารพาณิชย์จะมีสภาพเป็นบริษัทมหาชนเมื่อไรนโยบายดังกล่าวจึงอาจจะได้ผลมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## 2.6 นโยบายภาษี

ในประการนี้ให้ใช้อำนาจกฎหมายทางด้านการเก็บภาษีมาบังคับ คือให้กำหนดอัตรากำไรสำหรับช่วงกำไรที่เกินระดับใดระดับหนึ่ง เป็นอัตราที่สูงมาก โดยเฉพาะจากธุรกิจประเภทธนาคารพาณิชย์เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการค้ำกำไรเกินควรนั่นเอง

สำหรับมาตรการอื่นๆโดยทั่วไปเกี่ยวกับข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพของแต่ละนโยบายนั้นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของธนาคารพาณิชย์ — แต่ละแห่งเป็นสำคัญ ซึ่งอาจมีทางเป็นไปได้ตามนโยบายของธนาคารเป็นของมหาชน ในขณะที่เดียวกันทางคานกฎหมายก็ควรให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย และแม้แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยเองก็ต้องมีเจ้าหน้าที่ที่เข้มแข็ง อิศระเพียงพอ และสามารถในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในด้านการควบคุมและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ดังกล่าว รวมทั้งต้องมีความสามารถในการเสนอรายงานที่เป็นประโยชน์ด้วย.

## 2.7 บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย

สรุปแล้วธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้ควบคุมธนาคารพาณิชย์ ควรพาทางแก้ปัญหาอันเกิดจากการที่ธนาคารพาณิชย์มีสภาพการดำเนินงานแบบผูกขาดกึ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และหาทางส่งเสริมให้สถาบันการเงินแห่งนี้มีบทบาทในด้านการพัฒนาประเทศมากขึ้น

### ทางแก้ปัญหา

1. จะต้องแก้ไขตั้งแต่ระบบธนาคารที่เป็นอยู่ให้ลดสภาพผูกขาดลงไปเลยทีละก้าว ดังที่โคกลาวมาบางแล้วว่าจำเป็นต้องอาศัยอำนาจกฎหมายเข้ามาใช้เพื่อเปลี่ยนให้ธนาคารกลายเป็นธุรกิจของมหาชน หรือจะมีการใช้นโยบายจูงใจโดยวิธีอื่นๆพร้อมกันไปเลยก็ได้

2. ธนาคารชาติควรวางแผนล่วงหน้าในการกำหนดความต้องการธนาคารสำหรับแต่ละปีว่าสมควรจะให้เปิดเพิ่มขึ้นได้อีกกี่แห่ง บริเวณใดบ้าง โดยจะต้องมีการศึกษา เก็บตัวเลขข้อมูลต่างๆมาใช้ประกอบการพิจารณา เมื่อได้วางแผนไว้เช่นนี้แล้วก็จะทราบจำนวนสาขาที่จะเปิดในปีต่อไปได้ ส่วนมาตรฐานของธนาคารใหม่ที่จะขอเปิดดำเนินงานจะต้องวางไว้ให้เหมาะสมเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาคัดเลือกผู้ขอแต่ละรายว่ามีรายใดสมควรมากน้อยเพียงใดหรือไม่ และในการกำหนดนี้ควรระบุเกี่ยวกับจำนวนผู้ถือหุ้นขั้นต่ำ และปริมาณหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะถือได้สูงที่สุดควย (โดยให้ระบุว่าบุคคลผู้ถือหุ้นให้หมายรวมถึง ภรรยาหรือสามี หรือนิติบุคคลอื่นที่ตน หรือภรรยา หรือสามีของตนมีส่วนอยู่เกินกว่า 50% ซึ่งถ้าเขามามีหุ้นควยแล้วจะถือเป็นบุคคลคนเดียวกัน)

3. นอกจากนี้ต้องไม่มีการจำกัดว่าให้ธนาคารที่เปิดอยู่เดิมเท่านั้นที่สามารถขอเปิดสาขาดำเนินงานใหม่อีก แต่อนุญาตให้ผู้ประกอบการใหม่เขามารวมดำเนินการได้



4. สำหรับธนาคารเดิมที่มีอยู่ก็ควรปรับให้เข้ากับมาตรฐานใหม่ ทั้งทางด้าน การกำหนดเงินกองทุนขั้นต่ำ นโยบายในการดำเนินงานบางด้านก็ควรให้สอดคล้องกับที่ธนาคารชาติวางไว้ ซึ่งอาจให้ระยะเวลาในการปรับปรุงช่วงหนึ่งเป็นคนที่ส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์มีบทบาททางด้านการพัฒนาประเทศมากขึ้น

1. กำหนดยกเว้นสินทรัพย์บางชนิดจากการเป็นสินทรัพย์เสี่ยงเพิ่มขึ้น ถ้าสินทรัพย์นั้นเกิดจากการให้กู้ยืมไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
2. ระบุถึงปริมาณเงินในให้กู้ยืมขั้นต่ำแก่ธุรกิจบางประเภทลงไปเลยว่าควรเป็นกี่เปอร์เซ็นต์ของเงินในให้กู้ยืม (หรือของเงินฝาก)
3. วางนโยบายให้ธนาคารพาณิชย์ในท้องถิ่นปล่อยเครดิตให้แก่ท้องถิ่นที่ระดมเงินมาให้มากที่สุดที่จะทำได้
4. ช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์ในการลดต้นทุนอื่น เกิดจากความเสี่ยงแก่ลูกหนี้ทางด้านเกษตรกรรม โดยการที่ให้ธนาคารพาณิชย์กู้ยืมไปเพื่อการนี้ในอัตราที่ต่ำมาก

### 3. นโยบายอื่นๆ

เพื่อแก้ปัญหาการกระจายเครดิตยังภาคเศรษฐกิจต่างๆนี้ ไม่เพียงแต่จะมุ่งเฉพาะเจาะจงถึงบทบาทของธนาคารพาณิชย์เท่านั้น ถ้าจะให้เศรษฐกิจดังกล่าวได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนมากขึ้นแล้ว ก็มีความจำเป็นที่หลายๆสถาบันที่เกี่ยวข้อง หรือมีโอกาสที่จะส่งเสริมได้ควรให้ความร่วมมือ และมีปฏิริยาขึ้นมาเช่นเดียวกัน เช่น

3.1 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จำเป็นต้องมีการปรับปรุงทางด้าน การดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งทางด้าน การระดมทุนและการให้เครดิต การขยายงาน ปริมาณเจ้าหน้าที่ และขอบเขตในการทำงาน เช่น อาจมีการออกพันธบัตรเพื่อการเกษตรจำหน่ายแก่ประชาชนทั่วไป โดยมีรัฐบาลเป็นประกัน เมื่อระดมเงินเข้ามาได้มาก ก็มาวางแผนงานให้รัดกุม โดยเฉพาะการป้องกันหนี้สูญ หรือการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปล่อยสินเชื่อ และการเรียกเก็บหนี้จากผู้กู้ตามท้องถิ่นในชนบทด้วย

### 3.2 สถาบันการเงินอื่นๆ เช่นบริษัทการเงินที่ตั้งขึ้นมา

มาขณะนี้ก็ควรเข้าไปมีบทบาทในการสนับสนุนกิจกรรมทางด้านการเกษตร และอุตสาหกรรม ค่ายเช่นเดียวกัน ซึ่งในที่นี้อาจออกเป็นกฎหมายบังคับ หรือกำหนดสัดส่วนในวงเงินเท่าไร ของเงินกองทุนที่จะต้องให้ และในแง่นี้ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้อำนาจแก่ ธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นเดียวกัน ในอันที่จะเข้าควบคุมนโยบายบางด้านของบริษัท การเงิน เพราะบริษัทเหล่านี้ก็มีการดำเนินงานใกล้เคียงกับธนาคารพาณิชย์เข้าไปไม่น้อย และอยู่ในสภาพแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์อย่างเห็นได้ชัด.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย