

บทที่ 5วิเคราะห์ผลของการควบคุมธนาคารพาณิชย์โดยธนาคารแห่งประเทศไทย

การวิเคราะห์ผลของการควบคุมดังกล่าวจะมองในแง่ที่ว่าได้บรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมที่ตั้งไว้หรือไม่ นั่นคือจะพิจารณาใน 2 ประเด็นตามจุดมุ่งหมายของการควบคุมซึ่งได้แก่

1. ระบบธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคงหรือไม่
2. สามารถรักษาเสถียรภาพทางการเงินในแต่ละขณะได้ผลมากน้อยเพียงใด

1. ระบบธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคงหรือไม่

ผลของการควบคุมในแง่นี้ เราจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์สมรรถภาพในการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์เท่าที่ผ่านมามีประสบความสำเร็จเพียงใด จนถึงสมรรถภาพในการหากำไร กว่าการขาดทุนซึ่งเป็นส่วนของผู้ถือหุ้นของกิจการมาหมุนเวียน ได้อัตราผลตอบแทนเป็นที่น่าพอใจหรือไม่เพียงใด นอกจากนั้นเนื่องจากเป็นที่ทราบกันแล้วว่ากิจการธนาคารพาณิชย์ ได้ดำเนินการโดยนำเงินทุนมาจากเงินฝาก หนี้สินจากผู้ถือหุ้นจากเจ้าของเป็นส่วนใหญ่ไม่ เพราะฉะนั้นการวิเคราะห์ความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์จำเป็นต้องพิจารณาถึงสภาพความเสี่ยงของกิจการ โดยมองในแง่เจ้าหนี้ (เงินกู้, เงินฝาก) ซึ่งจะดูรายการอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ทั้งหมด และดูความเสี่ยงในฐานะเจ้าของกิจการด้วย นอกจากนั้นก็วิเคราะห์ประสิทธิภาพในการบริหารสินทรัพย์ การให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้ต่าง ๆ ซึ่งจะดูได้ตามตารางดังนี้

รายได้ - รายจ่าย กำไรของธนาคารพาณิชย์

(ล้านบาท)

รายการ	2510	2511	2512	2513	2514	2515
รายได้จากการดำเนินงาน						
ดอกเบี้ยและเงินปันผลจากหลักทรัพย์	333.0	390.3	423.4	433.1	580.6	973.6
ดอกเบี้ยและส่วนลดเงินให้กู้ยืม	1,732.7	2,059.6	2,561.6	3,210.8	3,739.0	3,972.9
ค่าธรรมเนียม และกำไรในการปริวรรต	353.2	434.3	496.4	491.9	578.0	687.3
รายได้อื่น ๆ	49.0	73.5	94.2	139.0	116.1	107.5
รวมรายได้จากการดำเนินงาน	2,467.9	2,957.7	3,575.6	4,274.8	5,013.8	5,741.3
รายจ่ายจากการดำเนินงาน						
เงินเดือน ค่าจ้าง เงินเพิ่ม ฯลฯ	371.6	463.4	536.1	638.1	752.3	896.7
ดอกเบี้ยเงินฝาก (รวม)	928.9	1,117.0	1,338.3	1,655.9	2,109.4	2,624.0
1/ จ่ายคืนเมื่อทวงถาม	(153.4)	(171.6)	(203.4)	(234.6)	(301.2)	(378.2)
จ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลา	(775.5)	(945.4)	(1,134.7)	(1,421.3)	(1,808.2)	(2,245.8)
ดอกเบี้ยและส่วนลดเงินกู้	247.7	282.3	352.4	393.3	402.3	375.0
รายจ่ายอื่น ๆ	406.5	478.7	567.2	674.8	743.2	867.7
รวมรายจ่ายจากการดำเนินงาน	1,954.7	2,341.4	2,794.0	3,362.1	4,007.2	4,763.4
รายได้สุทธิจากการดำเนินงานก่อนหักภาษี	513.2	616.3	781.6	912.7	1,006.6	977.9

1/ รวมดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ก) อัตราการหมุนเวียนของทุนที่เป็นส่วนของเจ้าของ

อัตราส่วนนี้หาได้โดยการนำรายได้จากการดำเนินงานมาเปรียบเทียบกับส่วนของเจ้าของ ซึ่งจะแสดงถึงสมรรถภาพในการจัดการใช้เงินทุนในส่วนของเจ้าของ เพื่อที่ว่าเจ้าของทุนนั้นได้ออกให้เกิดรายได้จากการดำเนินงานเท่าใด

ตารางที่ 39

วิเคราะห์อัตราการหมุนเวียนของทุนที่เป็นส่วนของเจ้าของ

ปี	2510	2511	2512	2513	2514	2515
รายได้จากการดำเนินงาน	2,467.9	2,957.7	3,575.6	4,274.8	5,013.8	5,741.3
ส่วนของเจ้าของ	1,931.8	2,239.1	2,610.6	3,093.5	3,632.5	4,118.7
อัตราส่วน	1.28	1.32	1.37	1.38	1.38	1.39

รายได้จากการดำเนินงานคือยอดรวมจากดอกเบี้ยรับ เงินปันผลจากหลักทรัพย์ ดอกเบี้ย ส่วนลดเงินให้กู้ยืม ค่าธรรมเนียมและกำไรในการบริหารกับทั้งรายได้อื่น ๆ ในแต่ละปี ส่วนทางด้านตัวเลข ส่วนของเจ้าของนั้นจะมีทั้งเงินทุนจดทะเบียนชำระแล้วและเงินสำรองต่าง ๆ รวมทั้งกำไรที่ยังมิได้จัดสรรด้วย

จากอัตราส่วนข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่าส่วนของเจ้าของ 1 บาท จะก่อให้เกิดรายได้จากการดำเนินงานมากกว่าเท่าตัวคือได้ 1.28 เท่าตัวในปี 2510 1.32 ในปี 2511 1.37 ในปี 2512 1.38 ในปี 2513 และ 2514 1.39 ในปี 2515 ตามลำดับ แต่ทั้งนี้ก็เป็นที่ยอมรับเบื้องต้นแล้วว่าทุนดำเนินการส่วนใหญ่ของธนาคารพาณิชย์ไม่ได้มาจากผู้ถือหุ้น ดังนั้นรายได้จากการดำเนินงานนี้เป็นผลมาจากเงินทุนดำเนินการทั้งหมด (ทั้งเงินทุน เงินฝาก และเงินกู้) เมื่อพิจารณารายได้ต่อส่วนของเจ้าของแล้วจะเห็นว่าแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

ข) อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้เจ้าของ

เป็นการวิเคราะห์สภาพความเสี่ยงหรืออัตราส่วนหนี้ต่อเจ้าหนี้ อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้เจ้าของเป็นการเปรียบเทียบระหว่างส่วนของผู้เจ้าของและเจ้าหนี้ของกิจการ ก็ต่ออัตราส่วนสูงก็จะเป็นการเสี่ยงทั้งค่านผู้เป็นเจ้าของและเจ้าของ

ตารางที่ 40

วิเคราะห์อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้เจ้าของ

ปี	2510	2511	2512	2513	2514	2515
หนี้สินทั้งหมด	24,998.2	28,989.9	33,033.4	38,248.5	45,191.3	55,950.5
ส่วนของผู้เจ้าของ	1,931.8	2,239.1	2,610.6	3,093.5	3,632.5	4,118.7
อัตราส่วน	12.94	12.94	12.65	12.36	12.44	13.58

จากตัวเลขในตารางนี้ ถ้าจะมองในแง่ของความเสี่ยงในกรรวมทุนเหมือนธุรกิจอื่น ๆ แล้ว ก็นับว่าเสี่ยงมาก เพราะในตารางปรากฏอัตราส่วนว่า ส่วนของผู้เจ้าของ 1 ส่วน จะมีทุนจากเจ้าหนี้ 12 - 13 ส่วน (ทั้งเจ้าหนี้เงินกู้ยืม เงินฝาก เจ้าหนี้อื่น ๆ) แต่เมื่อเป็นธุรกิจประเภทธนาคารพาณิชย์แล้ว จะพิจารณาเหมือนธุรกิจทั่วไปไม่ได้ทั้งนี้เพราะลักษณะของธนาคารพาณิชย์ก็คือการนำเงินฝากมาหาผลประโยชน์เป็นส่วนใหญ่ และทางด้านความเสี่ยงก็จะมีหลักประกันได้จากการควบคุมโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งได้ให้ความสนใจต่อธนาคารพาณิชย์อย่างใกล้ชิด

ดังนั้นตามนี้เราจึงไม่มองในแง่ที่ธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงภัยต่อเจ้าหนี้ และเจ้าของ ด้วยการดูแค่เพียงอัตราส่วนนี้เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม อัตราส่วนดังกล่าวก็ช่วยบอกได้ว่า การเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนระหว่างเจ้าหนี้และเจ้าของกิจการมีไม่มากนัก และถือได้เป็นลักษณะเฉพาะเฉพาะเลยว่าเป็นโครงสร้างของเงินทุนของธนาคารพาณิชย์

จะอยู่ในลักษณะเช่นว่านี้ ซึ่งทั้งนี้เป็นเพราะอิทธิพลทางกฎหมายที่มีบัญญัติไว้เกี่ยวกับการ
 คำรงเงินกองทุนค่อสินทรัพย์เสี่ยงภัย

ค) อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น

อัตราส่วนนี้หาได้โดยการนำกำไรสุทธิจากการดำเนินงาน มาเปรียบเทียบกับ
 ส่วนของผู้ถือหุ้น ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่า จากการดำเนินงานนั้น เมื่อหักรายจ่ายออกจาก
 รายได้แล้ว ผลตอบแทนสุทธิที่จะตกเป็นของผู้ถือหุ้นมีมากน้อยเพียงไร เป็นอัตราที่น่า
 พึงพอใจหรือไม่

ตารางที่ 41

วิเคราะห์อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น

ปี	2510	2511	2512	2513	2514	2515
กำไรสุทธิจากการดำเนินงาน	513.2	616.3	781.6	912.7	1,006.6	977.9
ส่วนของผู้ถือหุ้น	1,931.8	2,279.1	2,610.6	3,093.5	3,632.5	4,118.7
อัตราส่วน	26.56	27.52	29.93	29.5	27.71	23.74

จากตัวเลขในตารางจะเห็นได้ว่าโดยเฉลี่ยแล้วอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้นจะเกิน 25% มาโดยตลอด และมีบางปีเกือบ 30% เว้นแต่ในปี 2515 ที่ลดลงมาเล็กน้อย คือเป็น 23.74% ซึ่งในช่วงปี 2515 นั้นจะเห็นได้ว่าอัตรากอเบี้ยงเงินฝากที่ธนาคารต้องจ่ายมีมากขึ้นกว่าปกติ ทำให้ค่าใช้จ่ายสูง และขณะเดียวกันในปีดังกล่าวก็มีการปล่อยให้กู้ไม่เต็มที่ยังมีเงินสกเหลืออยู่ จึงทำให้ได้กำไรลดลงดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม ผลตอบแทนจากการดำเนินธุรกิจประเภทนี้ให้อัตราที่สูงมากเมื่อเทียบกับธุรกิจอื่น ๆ โดยทั่วไป

ง) อัตราผลตอบแทนจากรายได้

เป็นการวิเคราะห์ว่าในรายได้แต่ละหน่วย จะได้อะไรจากการดำเนินการ เป็นเท่าไร ถ้าอัตราส่วนนี้สูงก็แสดงว่ากิจการสามารถดำเนินการได้ผลดี เพราะแสดงให้เห็นถึงอัตรากำไรที่ได้จากรายได้แต่ละบาทสูง อัตราส่วนนี้หาได้โดยการนำกำไรสุทธิจากการดำเนินงานเทียบกับรายได้จากการดำเนินงาน

ตารางที่ ๘๒

วิเคราะห์ผลตอบแทนจากการขาย

ปี	2510	2511	2512	2513	2514	2515
กำไรสุทธิ	513.2	616.3	781.6	912.7	1,006.6	977.9
รายได้	2,467.9	2,957.7	3,575.6	4,274.8	5,133.0	5,741.3
อัตราส่วน	0.20	0.20	0.21	0.21	0.20	0.17

ตัวเลขกำไรสุทธิต่อรายได้นั้นตกประมาณ 20% มาโดยตลอดนับตั้งแต่ปี 2510 เว้นแต่ในปี 2515 ที่เริ่มลดลงเป็น 17% จึงเห็นได้ว่าจากรายได้ 1 บาท กิจการจะมีกำไรสุทธิภายหลังหักค่าใช้จ่ายแล้ว 0.20 บาท อย่างสม่ำเสมอ นับว่าเป็นกิจการที่ให้ผลกำไรรวมสูงมีการดำเนินงานอย่างมั่นคงพอสมควร โดยทั่วไปธุรกิจประเภทนี้คู่แข่งห่างไกลจากคำว่าขาดทุนหรือล้มละลายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ของส่วนรวมแล้ว ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างรู้สึกเป็นหน้าที่ในอันที่จะช่วยพยุงฐานะซึ่งกันและกันด้วย มิฉะนั้นแล้วระบบธนาคารทั้งระบบก็จะไม่เป็นที่เชื่อถือ หากเพียงแต่ธนาคารใดธนาคารหนึ่งล้มเลิกกิจการไปเพราะล้มละลายหรือดำเนินการล้มเหลว

เมื่อวิเคราะห์สมรรถภาพในการหากำไรของธุรกิจธนาคารพาณิชย์และศึกษากิจการดำเนินงานเท่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ก็นับได้ว่าเป็นสถาบันที่มีความมั่นคงในด้านการดำเนินงาน แม้ว่าในระยะหนึ่งที่ผ่านมามีบางธนาคารจะประสบปัญหาบ้างก็ตาม แต่ทั้ง

ธนาคารอื่น ๆ และรัฐบาลต่างก็เข้าพยุงฐานะของธนาคารดังกล่าว แต่มีการเปลี่ยนกลุ่มผู้บริหาร ตลอดจนวางนโยบายใหม่ ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าวนี้จึงเป็นที่เชื่อได้ว่า หางานความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์นั้น นับว่ามีหลักประกันที่เพียงพอ ซึ่งทั้งนี้ต้องมีข้อแม้ว่า คุณสมบัติของบัญชีลูกหนี้ที่เลื้อยปรากฏในงบดุลอื่นเกิดจากการที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อไปนั้นต้องเป็นลูกหนี้ที่ดี นั่นคือมีการพิจารณาทัศนวิสัยในส่วนที่แน่ใจว่าจะสูญ กับทั้งสำรองเผื่อหนี้ที่สงสัยไว้อีกด้วย เพราะมีเช่นนั้นแล้ว หากธนาคารพาณิชย์ตั้งใจปิดบังรายละเอียดเหล่านี้ ยอกก่าไรที่แสดงก็จะผิดความจริงไปได้ ส่วนรายการอื่นที่จะมีผลต่อความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ก็มีอีก เช่น การใหญ่ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่อันอาจจะมีผลกระทบเทือนต่อก่าไรของธนาคารพาณิชย์นั้น ๆ ได้ หากการใหญ่ยืมแก่ลูกหนี้รายใดรายหนึ่งมีมาก และเกิดหนี้นั้นกลายเป็นหนี้สูญไป

นอกจากการพิจารณาการดำเนินงานในอดีต ตลอดจนแนวโน้มในอนาคตซึ่งที่กล่าวมานี้ หากคิดตามการรักษาระดับเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง ซึ่งธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงไว้ตามอัตราที่กฎหมายกำหนดแล้ว ปรากฏว่าสามารถรักษามาตรฐานดังกล่าวไว้ได้ก็นับได้ว่าเป็นการแสดงความมั่นคงได้อีกประการหนึ่ง หรือแม้แต่การปฏิบัติตามมาตรการที่ว่าด้วยวงเงินที่จะปล่อยให้แก่ลูกหนี้รายใหญ่ ๆ ก็ตาม หากเป็นไปตามกฎหมายกำหนดมาโดยตลอดก็พอจะอนุมานได้ว่า ธนาคารพาณิชย์ยังอยู่ในสภาพที่มั่นคงพอสมควร

แต่ขณะเดียวกันการที่บรรลุดูคุ่มงหมายในค่าน รักษาความมั่นคงนั้น จะคิดว่าเป็นผลดีไปทั้งหมดก็ไม่ได้ ทั้งนี้เพราะการที่รัฐบาลคอยช่วยพยุงธนาคารพาณิชย์ที่มีฐานะคลอนแคลนมิให้ถึงแก่ต้องเลิกล้มกิจการนั้น แม้จะเป็นผลในแง่ที่ว่าเป็นการป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินก็ตาม แต่ก็อาจเป็นผลให้ธนาคารพาณิชย์ดำเนินการต่อธุรกิจของตนด้วยความประมาทเลินเล่อจนเกินไป เพราะตระหนักแล้วว่ารัฐบาลต้องยื่นมือเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ในเมื่อคนต้องประสบกับความผิดพลาดหรือล้มเหลวมีอาจดำเนินการธุรกิจ

ต่อไปได้ ยังไม่เคยปรากฏเลยว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะดำเนินการโดยเด็ดขาดลงไปใดต่อธนาคารที่มีปัญหาในการดำเนินงานมาแล้ว มีเพียงแต่ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยคอยติดตามให้คำแนะนำแก้ไข หรือหักทวง และยังคงคอยส่งเจ้าหน้าที่ของตนเข้าไปดำเนินกิจการให้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชนผู้ฝากเงิน ซึ่งย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่า บางกรณีธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เสมือนพี่เลี้ยงคอยโอบอุ้มมิให้ธนาคารพาณิชย์ประสบความล้มเหลว หาใช่เป็นผู้ควบคุมที่แท้จริงไม่

ดังนั้น ความมั่นคงของระบบธนาคารพาณิชย์เท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงไม่ได้เป็นผลมาจากการควบคุมโดยธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เพียงอย่างเดียว แต่เกิดเพราะสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ เท่ากับเป็นเครื่องบังคับให้ระบบธนาคารพาณิชย์จำต้องมีความมั่นคง เพราะเป็นสถาบันที่บริหารเงินทุนของประเทศเป็นจำนวนไม่น้อยเลยทีเดียว

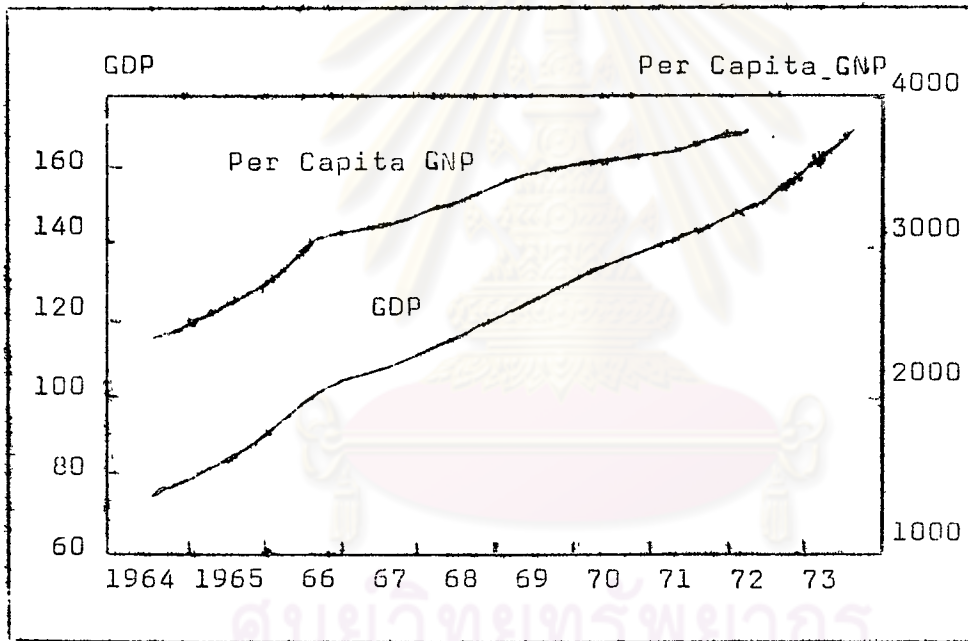
2. ความสำเร็จในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินและการควบคุมการขยายเครดิต

นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ 2505 จนถึงปัจจุบัน ประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา เป็นระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศอย่างเห็นได้ชัด ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม จัดว่าอยู่ในเกณฑ์สูง ผลผลิตทั้งในประเทศทั้งสิ้นเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8 ต่อปี รายได้ประชาชาติต่อบุคคล เพิ่มขึ้นจากประมาณ 2,300 บาท เป็นกว่า 3,800 บาท หรือเพิ่มขึ้นกว่า 65% ส่วนราคาสินค้าและค่าครองชีพของประชาชนนั้น แม้จะเพิ่มขึ้นบ้าง แต่อัตราเพิ่มในแต่ละปีนับว่าต่ำ ยกเว้นในปี 2514 - 2515 (ดังตัวเลขในตารางที่ 44)

NATIONAL ACCOUNTS (CURRENT PRICES)

YEAR	G.D.P.		G.N.P.		N.I.		PER CAPITA G.N.P.	
	VALUE	± %	VALUE	± %	VALUE	± %	VALUE	± %
1964	74,667.3	+9.7	74,588.6	+9.6	62,203.1	+8.2	2,408.5	+6.0
1965	84,303.0	+19.9	84,291.9	+13.0	70,321.1	+13.0	2,632.8	+9.3
1966	101,374.7	+20.2	101,366.5	+20.3	85,050.1	+20.9	3,062.9	+16.2
1967	108,294.0	+ 6.8	108,462.0	+ 7.0	89,594.0	+ 5.3	3,171.0	+ 3.5
1968	116,774.0	+ 7.8	117,046.0	+ 7.9	95,345.0	+ 6.2	3,311.0	+ 4.4
Average		+11.5		+11.6		+10.7		+ 7.9
1969	128,566.0	+10.1	128,792.0	+10.0	104,581.0	+ 9.7	3,527.0	+ 6.5
1970	135,949.0	+ 5.7	136,328.0	+ 5.9	110,598.0	+ 5.8	3,614.0	+ 2.5
1971	144,560.0	+ 6.3	144,590.0	+ 6.1	117,175.0	+ 5.9	3,718.0	+ 2.9
1972	153,332.0	+ 6.1	153,278.0	+ 6.0	124,492.0	+ 6.2	3,822.0	+ 2.8
Average		+ 8.0		+ 7.0		+ 6.9		+ 3.7

Source . Bank of Thailand



Source : Bank of Thailand

CONSUMER PRICE INDEX FOR WHOLE KINGDOM

(OCTOBER 1964 - SEPTEMBER 1965 = 100)

Year	All Items		Food		Clothing		Housing		Personal & Medical care		Transportation		Recreation, Reading and Education.		Tobacco & Alcoholic & Beverages	
	Index	± %	Index	± %	Index	± %	Index	± %	Index	± %	Index	± %	Index	± %	Index	± %
1964	100.3	-	100.6	-	100.5	-	99.7	-	100.4	-	100.0	-	100.2	-	100.1	-
1965	100.4	+0.1	100.5	-0.1	100.1	-0.4	100.3	+0.6	100.3	-0.1	100.2	+0.2	100.0	-0.2	100.0	-0.1
1966	104.4	+4.0	107.9	+7.4	99.6	-0.5	102.6	+2.3	102.0	+1.7	99.7	-0.5	100.0	0.0	100.3	+0.3
1967	108.9	+4.3	115.7	+7.2	99.9	+0.3	105.0	+2.3	103.8	+1.8	99.5	-0.2	100.5	+0.5	100.4	+0.1
1968	110.9	+1.8	118.8	+2.7	101.0	+1.1	105.1	+0.1	104.7	+0.9	100.4	+0.9	101.7	+1.2	100.5	+0.1
1969	113.6	+2.4	123.6	+4.0	101.6	+0.6	106.2	+1.0	105.2	+0.5	99.4	-1.0	103.0	+1.3	100.6	+0.1
1970	113.5	-0.1	121.6	-1.6	103.1	+1.5	108.2	+1.9	105.6	+0.4	100.1	+0.7	103.9	+0.9	100.9	+0.3
1971	114.0	+0.4	119.3	-1.9	106.2	+3.0	110.5	+2.1	109.8	+4.0	104.3	+4.2	109.4	+5.3	102.0	+1.1
1972	119.5	+4.8	127.8	+7.1	108.7	+2.4	112.9	+2.2	114.4	+4.2	106.1	+1.7	112.5	+2.8	102.4	+0.4

Source : Bank of Thailand.

โดยทั่วไปกล่าวได้ว่า ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ในระยะนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีบทบาทต่าง ๆ มากมายเกี่ยวกับด้านรักษาเสถียรภาพทางการเงิน รวมทั้งการควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์ให้เป็นไปอย่างมีระเบียบ

เป็นที่ทราบกันแล้วว่าประเทศจะเจริญก้าวหน้าได้ก็ต่อเมื่อการเงินของประเทศมีความมั่นคง สำหรับประเทศไทยก็ได้ถือการรักษาเสถียรภาพทางการเงินเป็นนโยบายที่สำคัญเสมอมา ในระยะที่รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั้น ก็มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินการต่าง ๆ และหากรายจ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นนี้ได้จากการกู้ยืมระบบธนาคารพาณิชย์เป็นส่วนใหญ่แล้ว ก็ย่อมจะมีผลต่อเสถียรภาพทางการเงินอย่างแน่นอน

การรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศนั้นถือเป็นหน้าที่สำคัญที่สุดของธนาคารกลาง ซึ่งการดำเนินนโยบายของธนาคารกลางก็คือมุ่งไปในทางควบคุมเครดิตในภาคเอกชนโดยวิธีต่าง ๆ เช่น ซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาด ขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์หรือขึ้นอัตราส่วนเงินสดสำรองที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องดำรงไว้ตามกฎหมายและมีมาตรการอื่น ๆ เช่น กำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง หรือกำหนดอัตราเงินให้กู้ยืมแก่ลูกค้ารายใหญ่เพื่อเป็นการควบคุมเครดิต และเพื่อความมั่นคงด้วย แต่เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มี市场发展ตลาดเงินทุนที่เจริญพอจึงทำให้การควบคุมการขยายเครดิตโดยวิธีซื้อหลักทรัพย์ก็ดี หรือขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของธนาคารกลางก็ดี จะไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ จึงมักต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนเงินสดสำรองแต่ประการเดียว¹ ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจที่จะเปลี่ยนอัตราส่วนเงินสดสำรองต่อเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ได้ ภายในอัตราจากร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 50 และเพื่อเป็นการส่งเสริมการจำหน่ายหลักทรัพย์ของรัฐบาล กับทั้งต้องการให้ธนาคารพาณิชย์มีรายได้จากหลักทรัพย์ด้วย จึง

¹หนังสือที่ระลึกครบรอบ 30 ปี "ประวัติและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย" ธนาคารแห่งประเทศไทย หน้า 37

กำหนดให้ถือหลักทรัพย์สินรัฐบาลไทยเป็นส่วนหนึ่งของเงินสกลสำรองไว้ได้

นับได้ว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 คราวนี้แล้ว เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยให้ความยืดหยุ่นเกี่ยวกับอำนาจควบคุมการเงิน โดยมาตรการเงินสกลสำรองไว้ 2 ประการ คือยืดหยุ่นตามอัตราที่กำหนดค้างและยืดหยุ่น ลักษณะสินทรัพย์ที่ต้องค้าง (ให้เป็นได้ทั้งเงินสด และหลักทรัพย์สินรัฐบาล) ทั้งนี้เพราะ อัตราเงินสกลสำรองครั้งสุดท้ายก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้จะประกาศออกใช้เท่ากับร้อยละ 10 แต่ภายหลังที่สถานะการเงินของประเทศมีเสถียรภาพอย่างค้ำแล้ว ในปี 2505 ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ประกาศลดอัตราเงินสกลสำรองเป็นร้อยละ 6 ของยอดเงินฝาก (แต่อย่างไรก็ตาม การลดอัตราเงินสกลสำรองจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 6 ในครั้งนี้ได้เปลี่ยนหลักการคำนวณอัตราเงินสกลสำรองใหม่ นั่นคือ อัตราเงินสกลสำรองร้อยละ 6 นี้ไม่รวม เงินสดที่อยู่ในมือธนาคารพาณิชย์ เป็นเพียงเงินฝากในธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น แกร้อยละ 10 รวมเงินสดในมือธนาคารพาณิชย์ด้วย การลดอัตราเงินสกลสำรองจึงไม่มากเท่าที่รู้สึกจากตัวเลขที่เปลี่ยนแปลง) โดยอัตรา 6% นี้ ธนาคารพาณิชย์สามารถค้างเป็นหลักทรัพย์สินรัฐบาลที่ปราศจากภาวะผูกพันไว้ได้ไม่เกิน 25 ส่วนร้อยของเงินสกลสำรอง ซึ่งหมายถึงว่าธนาคารพาณิชย์สามารถค้างเงินสกลสำรองเพียงร้อยละ 4.5 ของเงินฝากเท่านั้น จนกระทั่ง 20 พฤษภาคม 2508 จึงขึ้นอัตราส่วนร้อยของการถือหลักทรัพย์สินจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 50 ถึงแม้ว่าในช่วงนั้น การลดอัตราเงินสกลสำรองดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ยังคงค้ำจนถึงเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบธนาคารอยู่ จึงจะเห็นได้ว่าการขึ้นอัตราเงินสกลสำรองจากร้อยละ 6 เป็น ร้อยละ 7 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2512 ทั้งนี้เพราะในระบะนั้นมีการขยายตัวของเครดิตจากธนาคารเพิ่มขึ้นมาก และยังคงค้างอยู่ในระดับนี้จนกระทั่งต้นปี 2517 (30 มกราคม 2517) ได้เพิ่มอัตราเงินสกลสำรองเป็น 8% ซึ่งได้ประกาศลดลงเป็น 7% อีกเมื่อปลายเดือนสิงหาคม ในปีเดียวกันนั่นเอง

การเปลี่ยนแปลงอัตราเงินฝาก
นับจาก พ.ร.บ. 2505

เมื่อ	ค่าคงไว้เป็น		
	(%) สำรองเงินฝาก	(%) เงินสด	(%) หลักทรัพย์
พฤษภาคม 2505	6	75	25
20 พฤษภาคม 2508	6	50	50
9 พฤษภาคม 2512	7	50	50
30 มกราคม 2517	8	50	50
สิงหาคม 2517	7	50	50

เพื่อให้เห็นชัดว่าผลในทางปฏิบัติภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้มาตรการอัตราเงินฝากสำรองแล้ว ธนาคารพาณิชย์จะสามารถลดปริมาณการขยายเครดิตได้มากน้อยเพียงใด เป็นการสมควรที่จะนำตัวเลขการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ในแต่ละปีมาเปรียบเทียบดังนี้

ตารางที่ 45

แสดง % การเพิ่มขึ้นของเงินในบัญชีของธนาคารพาณิชย์

ปี	ยอดเงินในบัญชี	จำนวนที่เพิ่ม	% ที่เพิ่มขึ้น
2508	12,679.3		
2509	15,072.8	2,393.5	18.9%
2510	17,258.0	2,185.2	14.4%
2511	20,093.4	2,835.4	16.4%
2512	23,347.2	3,253.8	16.2%
2513	28,193.8	4,746.6	20.5%
2514	31,538.8	3,345.0	11.8%
2515	35,652.6	4,113.8	13.1%
2516	51,155.3	15,502.7	43.4%

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

จากตารางจะเห็นได้ว่า จากปี 2508 ถึงปี 2511 เปอร์เซนต์การให้กู้ของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นในอัตราถัวเฉลี่ยประมาณปีละ 16% พอมาถึงปี 2512 มีการประกาศเพิ่มอัตราเงินฝากสำรองจาก 6% เป็น 7% ตัวเลขในปี 2513 ยังคงเพิ่มอยู่ 20% แต่พอปี 2514 และ 2515 เปอร์เซนต์การเพิ่มปริมาณเงินให้กู้ขึ้นเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง และมาเพิ่มอีกอย่างมากในปี 2516 ซึ่งนับว่ามีวิกฤตการณ์ทางการเงินเกิดขึ้น มีการขยายตัวของเครดิตมากเป็นพิเศษ จนเป็นเหตุให้ต้องเพิ่มอัตราเงินฝากสำรองขึ้นอีก 1% เป็น 8% จากการดูตัวเลขเพียงเท่านี้ ทำให้มองไปได้ในแง่ที่ว่ามาตรการนี้ยังไม่บรรลุผลสำเร็จมากนัก ทั้งนี้เพราะแม้ว่าในช่วงขณะนั้น ๆ ธนาคารพาณิชย์ยังไม่มีเงินฝากคงเหลือภายหลังจากที่กันเงินฝากสำรองไว้แล้วมากมายพอที่จะขยายเครดิตได้เท่าที่มีผู้ต้องการก็ตาม แต่หากธนาคารพาณิชย์นั้น สามารถระดมเงินจากต่างประเทศได้ในรูปเงินกู้เข้ามาแล้วเอาไปปล่อยให้กู้ต่อได้เช่นนี้ ก็เท่ากับมาตรการกำหนดอัตราเงินฝากสำรองดังกล่าวเกิดของไหวได้เลยทีเดียว จะเห็นได้ในปี 2516 ธนาคารพาณิชย์ขยายเครดิตเพิ่มขึ้นอีกอย่างมากมาเป็นประวัติการณ์ ส่วนเงินที่นำมาปล่อยเครดิตจะมาจากแหล่งเงินทุนใดใดบ้างนั้น จะได้พิจารณาจากตารางที่มาของทุนดำเนินการของธนาคารพาณิชย์ ดังตารางที่ 46

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 46

ตารางแสดงที่มาของทุนดำเนินการของธนาคารพาณิชย์

ปี	เงินฝาก	%ที่เพิ่มขึ้น	เงินกู้ยืม				เงินลงทุน
			จากในประเทศ	%ที่เพิ่มขึ้น	จากต่างประเทศ	%ที่เพิ่มขึ้น	
2506	13,722.3		332.9		2,480.9		1,382.5
2509	17,528.1	27.65	429.4	28.99	2,630.4	6.03	1,612.4
2510	20,589.2	17.35	312.0	-27.34	2,563.8	-2.53	1,913.2
2511	24,140.6	19.19	443.8	42.24	2,538.5	-0.59	2,216.5
2512	27,666.0	14.60	355.0	-20.00	2,941.7	15.06	2,582.7
2513	31,884.8	15.25	795.0	124.23	3,208.4	9.06	3,065.1
2514	37,758.6	15.29	1,359.0	70.95	3,283.8	2.32	3,602.0
2515	47,745.9	26.45	1,424.3	4.80	3,486.2	6.20	4,082.0
2516	58,372.4	22.25	3,142.1	120.58	6,896.7	97.87	5,096.1

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แม้ว่ายอดเงินฝากจะเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลาก็ตาม แต่ตัวเลขการกู้ยืมจากต่างประเทศและในประเทศก็เพิ่มขึ้นมากด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2516 ดังกล่าว ยอดกู้ยืมจากต่างประเทศเพิ่มจาก 3,486.2 ล้านบาท มาเป็น 6,898.7 ล้านบาท คือประมาณ 100% นับว่าเป็นการเพิ่มกำลังการขยายเครดิตของธนาคารพาณิชย์ไม่น้อยเลยทีเดียว นั่นคือเมื่อเห็นได้ว่าล้าหลังเฉพาะแต่มาตรการ การกำหนดอัตราเงิน สดสำรองอย่างเดียวกันไม่สามารถระงับการขยายเครดิตของธนาคารพาณิชย์ให้เกิดผลได้ อย่างเต็มที่ เช่นนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการอื่นประกอบไปด้วย

เช่น การกำหนดปริมาณเงินเข้ามาจากต่างประเทศในขณะใดขณะหนึ่ง หรือ อาจเป็นไปได้ว่าอัตราเงินสดสำรองในช่วงนั้นยังไม่เป็นอัตราที่เหมาะสม เพียงพอก็ได้

นอกจากมาตรการการกำหนดอัตราเงินสดสำรองแล้ว มาตรการอื่นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำมาใช้ควบคุมทางด้าน การขยายเครดิตอีกก็คือ อัตราส่วนเงินกองทุน ต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้น (สินทรัพย์เสี่ยง) ในระหว่างร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 15 และในช่วงแรก คือ นับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ 2505 นั้นได้กำหนด เป็นร้อยละ 6 ไว้ และปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ก็พยายามเพิ่มทุนขึ้นให้ไว้ ส่วนกับปริมาณธุรกิจที่ขยายตัวขึ้นเป็นลำดับจนกระทั่งในปี 2512 ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศเพิ่มอัตราเงินสดสำรองดังกล่าวมาแล้ว แต่ผลในตอนแรกคือปี 2513 ต่อมาก็ยังปรากฏว่าปริมาณใหญ่ของธนาคารพาณิชย์ยังอยู่ในระดับที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูง มากอยู่นั่นเอง เป็นเหตุให้ปลายปี 2513 (1 ตุลาคม 2513) ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้นำมาตราการการกำหนดอัตรากองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงนี้มาช่วยในการป้องกันการขยายปริมาณเครดิต โดยเพิ่มอัตราให้เป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7.5 และครั้งที่ 2 เมื่อ 1 ตุลาคม 2514 เพิ่มขึ้นเป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 9 ซึ่งหมายถึง $\frac{\text{เงินกองทุน}}{\text{สินทรัพย์เสี่ยง}} = \frac{9}{100}$

นั่นคือ ถ้าเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์มีมูลค่า 9 ล้านบาท ธนาคารพาณิชย์สามารถขยายสินทรัพย์เสี่ยงด้วยการให้กู้ยืมได้ 100 ล้านบาท ถ้าหากธนาคารพาณิชย์มีเงินฝากมากจนเกินกว่า 100 ล้านบาท ก็ไม่สามารถนำไปให้เครดิต เกินกว่า 100 ล้านบาท ได้ จะลงทุนได้แต่เฉพาะในสินทรัพย์ที่ปลอดภัย เช่น หลักทรัพย์รัฐบาล ทุนกู้ยืมเงิน

หรือพันธมิตรรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น แต่หากธนาคารพาณิชย์ต้องการขยายการให้กู้ยืม แก่ภาคเอกชน ซึ่งจัดว่าเสี่ยงแล้วก็จะต้องมีกองทุนของธนาคารมากขึ้น เมื่อพิจารณา มาตรการทั้งสองมาใช้พร้อมกัน จะปรากฏตัวเลขปริมาณเครดิตที่ลดลงจาก 20% ใน ปี 2513 มาเป็น 11.8% ในปี 2514 และ 13.1% ในปี 2515 นั้นก็ยังไม่สามารถ สรุปได้ว่า เป็นผลมาจากประสิทธิภาพของมาตรการทั้งสองที่นำมาใช้ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะ ในช่วงปี 2514 - 2515 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำพอๆ ปริมาณความต้องการ เครดิตลดลง ประชาชนหันมาออมกันมากขึ้น

อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับมาตรการเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงนี้ ยังมีข้อแม้ยู่ นั้นเอง นั่นคือ จะไคยลู่ในทางปฏิบัติ ถ้าธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ค้ำรงเงินกองทุนต่อ สินทรัพย์เสี่ยงไว้จนเต็มตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หากธนาคารใดยังมีอัตรา ส่วนเกินและมีเงินเหลือเพียงพอก็ยังสามารถขยายเครดิตต่อไปอีกได้ ^{2/} โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง ปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทย ยังไม่ได้มีมติบัญญัติใด ๆ ในอันที่จะกำหนด การนำเงินเข้ามาจากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้โดยมีเจตจำนงแต่เบื้องต้น เพื่อที่จะดึงดูดเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเท่านั้น แต่ก็มีข้อพึงสังเกต ว่า ขณะเดียวกันที่นำเงินจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ทางธนาคารพาณิชย์ ก็จะต้องจ่ายดอกเบี้ยให้แก่เงินตราต่างประเทศอันเป็นผลให้เงินดังกล่าวตกเป็นของคน ต่างคววควย

กระนั้นก็ดี อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงนี้ นอกจากจะเป็นเครื่องมือ ช่วยสร้างเสริมความมั่นคงให้แก่ระบบธนาคารพาณิชย์แล้ว ยังเป็นเครื่องมือควบคุมทาง ด้านปริมาณเครดิตคงไคกล่าวมาบ้างในตอนต้น แต่เพื่อให้เกิดประโยชน์มากขึ้นไปอีก คือ แทนที่จะใช้เป็นมาตรการในการควบคุมปริมาณเครดิตเป็นหลักใหญ่ ก็ควรหันมาใช้ เป็นมาตรการในการควบคุมคุณภาพเครดิตด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการควบคุมเครดิตเฉพาะ

^{2/} โดยเฉลี่ยอัตราที่ธนาคารพาณิชย์ค้ำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไว้คงประมาณ 10 - 11% มาโดยตลอด ซึ่งเป็นอัตราที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดตลอดเวลา

อย่างหรือเพื่อประโยชน์ในการแจกแจงทรัพยากร เช่นกำหนดให้สินทรัพย์ใดที่เกิดจากการที่ธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืมหรือ ปล่อย-ลดตัวเงินในกิจการที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การส่งออก การอุตสาหกรรมที่ได้รับการสนับสนุน ก็ให้ยกเงินกู้ยืมนั้น ๆ เป็นยอดยกเว้นจากการเป็นสินทรัพย์เสี่ยง ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ได้ใช้เงินทุนที่มีอยู่ในปล่อย เกร็ดในภาคเศรษฐกิจที่จะเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากยิ่งขึ้น

นอกจากมาตรการทั้ง 2 ดังกล่าวนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังมีมาตรการในการควบคุมคุณภาพเครดิตอีกประการหนึ่ง คือ กำหนดอัตราส่วนเงินให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่ ไม่ให้เกินอัตราที่วางไว้ เว้นแต่ข้อยกขางรายซึ่งจะนำเงินไปลงทุนในภาคเศรษฐกิจที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมก็จะมีการผ่อนผันเป็นกรณี ๆ ไป

ตามความประสงค์เดิม เมื่อร่างพระราชบัญญัติขึ้นนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดอัตราส่วนการให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่ไว้ไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินกองทุน แต่ในขณะนั้นธนาคารพาณิชย์ยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามได้ ธนาคารจึงอนุโลมโดยกำหนดอัตราให้ไม่เกินร้อยละ 40 ก่อน ถวายเป็นที่เข้าใจว่าจะค่อย ๆ ลดอัตราลงตามจังหวะอันเหมาะสมต่อไป ซึ่งต่อมาได้ลดลงเป็นร้อยละ $33\frac{1}{3}$ ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2510 ร้อยละ 30 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2513 และร้อยละ 25 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2514 อย่างไรก็ตามโดยที่คำนึงถึงว่าในบางระยะอาจมีความจำเป็นตามฤดูกาลหรือเหตุผลที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องให้เครดิตแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเกินขีดสูงสุดที่กำหนดไว้ ก็อนุญาตให้มีการผ่อนผันได้เป็นระยะ ๆ ไป ซึ่งในขั้นแรกมิได้กำหนดวงเงินผ่อนผันไว้ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2507 จึงได้กำหนดไว้ว่า จำนวนที่ได้รับการผ่อนผันทั้งสิ้นต้องไม่เกิน 4 เท่าของเงินกองทุน และไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของการผ่อนผันนั้น ต้องเป็นการให้เครดิตแก่กิจการที่เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจอย่างเด่นชัด เช่น การส่งสินค้าออก การอุตสาหกรรม การสั่งสินค้าเข้าที่จำเป็น เป็นต้น และลดเป็น $2\frac{1}{2}$

เท่าเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2512 และเป็น 2 เท่า เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2513 จนถึงปัจจุบันนี้

ถ้าวเคราะห์ประสิทธิภาพของมาตรการกักกล่าว จะเห็นถึงข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้นได้ดังนี้ เนื่องจากจุดมุ่งหวังหลักของมาตรการก็เพื่อการควบคุมทางกานเกรคิดว่า ไม่ต้องการให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยเงินกู้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ได้ผลประโยชน์แต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว ซึ่งจะเป็นการเลี้ยงภัยอย่างมากแก่ธนาคารพาณิชย์นั้น ตามที่ระบุไว้ในประกาศครั้งหลังสุดนี้ คือ 25% ของเงินกองทุน ซึ่งหมายความว่าหากเป็นธุรกิจหรือการกั้มีโดยทั่วไปแล้ว กฎหมายก็ไม่ต้องการให้ 1 ของเงินทุนของธนาคารไปตกอยู่แก่ผู้กรายไกรายหนึ่งแต่เพียงผู้เดียว ถ้าพิจารณา 4 ให้ดีก็จะเห็นว่าหากธนาคารพาณิชย์ปรารถนาจะสนับสนุนผู้กรายใดแล้วก็มีทางเลี้ยงอื่นใดอีก เช่น อาจให้เข้าร่วมทุนในลักษณะการถือหุ้นของกิจการนั้นเลย เป็นต้น ทั้งนี้เพราะไม่ไ้มีบทบัญญัติห้ามการลงทุนหรือถือหุ้นในธุรกิจที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยเงินให้กู้ยืมไป จะมีก็แต่เพียงกำหนดอัตราขั้นสูงสุดที่จะลงทุนได้เท่านั้น ดังในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ข้อ 6 ทั่วว่า

~~*~~ "ห้ามธนาคารพาณิชย์ ซื้อ หรือมีหุ้น หรือหุ้นกู้ในบริษัทจำกัดใดเป็นจำนวนเกิน ร้อยละ 20 ของเงินทุนในบริษัทจำกัดนั้น"

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ก็คือ

1) หากธนาคารพาณิชย์ลงทุนในบริษัทหนึ่งเต็มตามอัตราขั้นสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ คือไม่เกิน 20% ของทุนบริษัทนั้น และขณะเดียวกันธนาคารพาณิชย์ก็ให้กู้ยืมอีกแต่ไม่เกิน 25% ของทุนของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งบริษัทดังกล่าวอาจจะมีผู้ถือหุ้นที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้พิจารณาปล่อยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ในลักษณะใดก็ตาม กฎหมายก็เปิดช่องโหว่ให้ทำได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เป็นไปได้ว่าเงินทุนค่าเนินการส่วนใหญ่ของบริษัทใดบริษัทหนึ่งอาจมาจากแหล่งเงินทุนเพียงแหล่งเดียว คือธนาคารพาณิชย์ผู้ให้กู้ยืม และ

ถามองในแง่ปริมาณเงินทางธนาคารพาณิชย์ก็อาจเป็นไปได้ว่า บางครั้งอาจเกินกว่า 50% ของทุนธนาคารพาณิชย์ที่ต้องไปเสี่ยงในกิจการใดกิจการหนึ่ง เพราะเท่ากับธนาคารพาณิชย์ได้มอบความปลอดภัยของปริมาณเงินกว่ากึ่งหนึ่งของเงินกองทุนไว้กับธุรกิจเพียงแห่งเดียวเท่านั้น หากกิจการนั้นดำเนินการผิดพลาด ก็จะทำให้กระทบกระเทือนถึงธนาคารพาณิชย์เองด้วย

2) ปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่นิยมตั้งบริษัทการเงินเป็นบริษัทในเครือหรือเข้าร่วมกับบริษัทหรือธนาคารใดธนาคารหนึ่งจากต่างประเทศขึ้นในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก จากจุดนี้เองที่อาจเกิดมีช่องโหว่อีกก็ได้เกี่ยวกับทางด้านคุณภาพของเครดิตที่ธนาคารพาณิชย์จะขยายออกไป โดยผ่านบริษัทการเงินต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ใหญ่ของบริษัทการเงินก็คือการปล่อยเงินกู้ เมื่อธนาคารพาณิชย์ถูกจำกัดขอบเขตในการขยายเครดิต หรือมีข้อบังคับหลายอย่าง รวมทั้งต้องถูกควบคุมทางด้านอัตราดอกเบี้ยจากธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ก็อาจหลีกเลี่ยงการให้กู้ยืมแก่ภาคเศรษฐกิจที่มีความเสี่ยงมาก แต่ผลกำไรน้อย เช่น การเกษตร ฯลฯ แล้วมาลงทุนปล่อยเงินกู้ให้บริษัทการเงินแทน เพื่อหวังผลประโยชน์ที่เป็นกอบเป็นกำมากกว่า นอกจากนั้นก็อาจโอนลูกค้าที่ไม่สามารถติดต่อกับธนาคารพาณิชย์ได้ หรือบุคคลที่ไม่สามารถกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ได้ เช่น กรรมการหรือบุคคลต่าง ๆ ที่กฎหมายระบุไว้ ให้หันไปกู้จากบริษัทการเงินที่ธนาคารนั้นมีส่วนอยู่ด้วยแทน ทั้งนี้เพราะบริษัทการเงินจะมีนโยบายปล่อยเครดิตอย่างไรก็ไม่มียกกฎหมายควบคุมไว้ แม้แต่อัตราดอกเบี้ย บางทีก็มีการคิดกันเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดโดยคิดเรียกเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ นั่นคือ บุคคลใดหรือกิจการใดอาจมาจากบริษัทการเงินได้ในสภาพที่เขาจะหาไม่ได้ถ้าติดต่อกับธนาคารพาณิชย์

ดังนั้น นโยบายทางด้านการควบคุมการปล่อยเครดิตของธนาคารพาณิชย์ในแง่ นี้ จึงนับว่ายังมีทางที่ธนาคารพาณิชย์จะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามอยู่ได้อีก แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมาย

ความว่าเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะปรากฏหลักฐานชัดเจนในการโยกย้ายเงินจากธนาคารพาณิชย์ไปปล่อยเครดิตโดยผ่านบริษัทการเงินด้วยเจตนาทุจริตของกรรมการคนใดคนหนึ่ง แต่หมายความว่า หากจะมีผู้คิดทำก็ย่อมจะกระทำได้โดยไม่ยากนัก โดยเฉพาะถ้าธนาคารพาณิชย์เองตั้งใจหรือมีเจตนาในอันที่จะหลีกเลี่ยงบทบัญญัติมาตราดังกล่าว

ส่วนมาตรการอื่นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำมาใช้ในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย คือ การจัดระเบียบเงินฝาก เงินให้กู้ยืม และอัตราดอกเบี้ย ทั้งนี้เพราะธนาคารแห่งประเทศไทย ถือเป็นนโยบายว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากควรอยู่ในระดับที่จะส่งเสริมการออมทรัพย์และการลงทุนของเอกชน ขณะเดียวกันก็ป้องกันมิให้ธนาคารพาณิชย์แข่งขันกันจนทำให้ต้นทุนการดำเนินงานสูงเกินไป ส่วนอัตราเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ก็ควรอยู่ในระดับที่ไม่เป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ถ้าวินิจฉัยประสิทธิภาพของนโยบายแล้ว ก็พอจะวิเคราะห์ได้ว่า การควบคุมธนาคารพาณิชย์ทางด้านอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมนี้ จะมีผลในแง่ของการรักษามาตรฐานโดยส่วนรวมและเป็นการป้องกันความปั่นป่วนอันอาจเกิดจากการแย่งลูกค้ากันมากกว่าที่จะใช้นโยบายทางด้านอัตราดอกเบี้ย เพื่อควบคุมปริมาณการขยายเครดิตของธนาคารพาณิชย์ให้ได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะผู้กู้ยืมโดยเฉพาะพ่อค้าเมื่อมีความต้องการกู้ยืมเงินในปริมาณที่กำหนดไว้เพื่อใช้ดำเนินธุรกิจนั้น แม้ว่าอัตราดอกเบี้ยจะเพิ่มขึ้นบ้างก็ยังไม่วิตกเท่ากับการไม่ได้รับอนุมัติให้กู้เสียเลย สำหรับปริมาณดอกเบี้ยจ่ายที่เขาต้องรับภาระเพิ่มมากขึ้นนั้น ก็มักจะถูกบิดไปให้กับผู้วิโกลอีกต่อหนึ่ง ส่วนทางด้านการบริโภคส่วนบุคคลก็เช่นเดียวกันคือการที่เพิ่มอัตราดอกเบี้ยจาก 14% เป็น 15% นั้นอาจทำให้กระทบกระเทือนต่อปริมาณเงินกู้ยืมหรือการตัดสินใจกู้ยืมไม่มากเท่าที่ควร เพราะหากผู้กู้มีความจำเป็นแล้วก็ต้องกู้ยืมนั่นเอง หรือมองอีกแง่หนึ่งซึ่งอาจเกิดขึ้นได้คือ ถ้าหากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการลดเครดิตโดยการอาศัยเครื่องมือทางการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเข้าช่วย จะมีผลให้การกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ลดลงไปบ้างเล็กน้อย

นั่นคืออาจเพิ่มขึ้นในอัตราที่ไม่มากเท่าที่เป็นมา แต่ขณะเดียวกันปริมาณโดยส่วนรวมของเครดิตทั้งหมดในตลาดเงินอาจไม่ลดลง ทั้งนี้อาจเกิดขึ้นได้ ถ้าอัตราดอกเบี้ยจากต่างประเทศต่ำกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในประเทศไทย คนก็จะหันไปกู้ยืมจากต่างประเทศ หรือเท่ากับเป็นการจูงใจให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น เพราะอัตราราคาผลตอบแทนสูงกว่าในประเทศของเขาตนเอง

จึงสรุปได้ว่า ทางธนาคารขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม มีผลกระทบกระเทือนบ้างสำหรับลูกค้าที่ดีของธนาคาร ก็คือ เป็นลูกค้าที่เคยกู้ได้ในอัตราต่ำ เมื่อธนาคารพาณิชย์ขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เช่นนี้ ก็อาจทำให้ต้องชะงักบางโครงการที่เขาคิดว่าจะไม่คุ้มกับเงินที่ลงทุน³ ดังปรากฏมีบางกิจการถึงกับต้องคืนบัตรส่งเสริมแก่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนไป เพราะไม่แน่ใจว่าจะสู้กับต้นทุนของเงินกู้ได้ หรือบางโครงการจะต้องรอไว้ก่อน ซึ่งในกรณีเช่นนี้นับว่าเกิดผลในการลดเครดิตระยะสั้น แต่การพิจารณาในระยะยาวแล้วจะมีส่วนทำให้ลดการลงทุนหรือประกอบกิจการไปมาก⁴ นอกจากนี้เราจะพิจารณาได้ในแง่ของลูกค้าที่เครดิตไม่สู้จะดี ก็คือแต่เดิมก็กู้ได้ในอัตราดอกเบี้ยสูงอยู่แล้ว เมื่อธนาคารพาณิชย์มาคิดเพิ่มขึ้นอีกเพียงเล็กน้อยก็ไม่กระทบกระเทือนอะไร (เพราะตามประมวลกฎหมายแพ่งมีบังคับไว้ไม่ให้เกิน 15% อีกชั้นหนึ่งด้วย) ต่อปริมาณเงินกู้มากนัก ทั้งนี้เพราะเขาคิดว่า ยังดีกว่าจะไปกู้จากตลาดการเงินนอกระบบซึ่งต้องสูงกว่า 15% อย่างแน่นอน

³จากการสอบถามหัวหน้าส่วนตรวจสอบธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง

⁴แม้ว่าปกติธนาคารพาณิชย์จะไม่ได้ให้กู้ยืมแบบระยะยาว แต่ในทางปฏิบัติก็มีการต่ออายุสัญญาทุกปีก็มี โดยเฉพาะลูกค้าที่ดีคือเป็นลูกค้าที่ดี มีเครดิตเชื่อถือได้แล้วก็มักได้รับต่อสัญญาทุกปี จนทำให้สมรรถภาพกู้ยืมมีลักษณะเป็นการกู้ยืมระยะยาวไปโดยปริยาย

ส่วนนโยบายของธนาคารกลางที่เกี่ยวกับการใหญ่ขึ้นแก่ธนาคารพาณิชย์ หรือรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินจากธนาคารพาณิชย์นั้น บางครั้งธนาคารกลางก็ใช้วิธีเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะของตั๋วเงินที่จะรับซื้อนั้น เพื่อประโยชน์ในทางควบคุมคุณภาพเครดิต อาทิเช่นธนาคารกลางอาจเสนอลดอัตราซื้อลดตั๋วเงินที่เกี่ยวกับการเกษตร เพื่อจูงใจให้ธนาคารพาณิชย์รับสินเชื่อเพื่อการเกษตรมากขึ้น อย่างไรก็ตามการลดอัตราของธนาคารกลาง อาจไม่ได้ผลในทางปฏิบัติมากนัก หากไม่ได้รับความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์

นอกเหนือจากนี้ธนาคารกลางอาจให้กู้เงินโดยมีหลักประกันตามที่กำหนดไว้ เช่น หลักทรัพย์สินรัฐบาล ทองคำ ตั๋วสัญญาใช้เงินของธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น แต่ในกรณีที่ธนาคารกลางต้องการให้ปริมาณเงินลดลง หรือไม่ต้องการให้ปริมาณเงินขยายตัวออกไปอีกก็จะใช้วิธีเพิ่มอัตราดอกเบี้ยของธนาคารให้สูงขึ้น หรือในทางตรงกันข้าม ถ้าต้องการให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้น ก็จะลดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวลง ซึ่งอัตราดอกเบี้ยนี้เรียกว่า อัตราธนาคาร (Bank Rate) ปกติจะมีอัตราเดียว (คืออัตราที่ธนาคารกลางคิดจากธนาคารพาณิชย์) เว้นแต่ในประเทศด้อยพัฒนา เนื่องจากตลาดการเงินยังไม่ได้มีการพัฒนาเต็มที่ อัตราธนาคารจึงมีหลายอัตรา เช่น อัตราการใหญ่ขึ้น อัตราซื้อลด และอัตรารับช่วงซื้อลด เป็นต้น การไว้อัตราดังกล่าวมานี้จะแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เพื่อให้สนองนโยบายการควบคุมเครดิต โดยเฉพาะทางคุณภาพ และเนื่องจากว่าอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์จะเรียกเก็บจากลูกค้านั้น ก็มีส่วนขึ้นกับอัตราธนาคารด้วยเหมือนกัน เวลาที่ธนาคารกลางขึ้นอัตราดอกเบี้ยที่คิดจากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์ก็จะขึ้นอัตราดอกเบี้ยที่คิดจากลูกค้าอีกต่อหนึ่ง ขณะที่ธนาคารกลางลดอัตราธนาคารให้ต่ำลง เราเรียกว่าธนาคารกลางดำเนินนโยบายเงินถูก (Cheap Money Policy) แต่ในทางตรงกันข้าม หากธนาคารกลางขึ้นอัตราดอกเบี้ยให้สูง เพื่อให้อัตราดอกเบี้ยในท้องตลาดสูงขึ้นนั้นก็เรียกว่าธนาคารกลางดำเนินนโยบายเงินแพง (Dear Money Policy) และดังที่กล่าวมาแล้ว

ว่านโยบายนี้จะได้ผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความร่วมมือของธนาคารพาณิชย์ด้วย ทั้งนี้เพราะไม่มีกฎหมายบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ต้องรับตัวเงินจากแขนงธุรกิจใดโดยเฉพาะ แม้แต่เท่าที่ผ่านมานี้ก็ตาม ธนาคารพาณิชย์ก็ยังไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร เพราะจริงอยู่ แม้จะได้รั้อัตรากอเบี้ยต่ำจากธนาคารกลาง แต่ธนาคารพาณิชย์ก็คงจะไปปล่อยในอัตราที่ต่ำด้วย ในขณะที่ช่วงกำไรต่ำและความเสี่ยงสูงกว่าธุรกิจประเภทอื่นนี้เอง จึงทำให้บางนโยบายของธนาคารชาติไม่ประสบผลตามความต้องการอย่างเต็มที่ คงจะดูได้จากตัวเลขในตารางที่ 4.7 เมื่อเปรียบเทียบปริมาณเงินที่ธนาคารพาณิชย์กู้ยืม จากธนาคารชาติและเงินกู้จากต่างประเทศ ว่าเป็นจำนวนทางไกลกันมาก



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 47

เงินกู้ของธนาคารพาณิชย์จากธนาคารชาติ และเงินกู้จากต่างประเทศ 5/

ปี	เงินกู้ (ล้านบาท)	
	จากธนาคารแห่งประเทศไทย	จากต่างประเทศ
2508	224.3	2,480.9
2509	336.9	2,630.4
2510	298.5	2,563.8
2511	397.9	2,538.5
2512	296.6	2,941.7
2513	787.3	3,208.4
2514	1,296.3	3,283.8
2515	1,263.4	3,486.2
2516	2,081.7	6,898.7
	ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย	

5/ การที่ธนาคารให้เครดิตแก่ลูกค้าเพื่อการสั่งซื้อสินค้าออกหรือสั่งซื้อสินค้าเข้าแล้ว ธนาคารไปขอเปิด Line of Credit กับธนาคารในต่างประเทศอีกต่อนึง โดยเฉพาะเครดิตเพื่อการสั่งซื้อสินค้าเข้าและอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าก็มีอิทธิพลต่อการไหลของเงินทุนระหว่างประเทศมาก ปัจจุบันการกู้ยืมจากต่างประเทศมียอด เพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากประเทศไทยมีการขยายตัวทางด้านการเศรษฐกิจ จึงมีการสั่งซื้อสินค้านำเข้า (Capital Goods) เข้ามา รวมทั้งสินค้าอื่น ๆ ด้วย จึงส่งผลในรูปปริมาณการกู้ยืมที่สูงขึ้นมากดังกล่าว

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการวัดสมรรถภาพของการควบคุมคุณภาพ เครดิตให้
 เป็นไปในแนวที่ตองการนั้น ความจริงแล้วยังมีส่วนที่คาบเกี่ยวกับอยู่ นั่นคือ ธนาคาร
 แห่งประเทศไทยมีหน้าที่ควบคุมปริมาณเงินของทั้งประเทศด้วย แต่เฉพาะที่วิเคราะห์
 เป็นเพียงการควบคุมเครดิตที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีต่อธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง
 ของเครดิตทั้งประเทศ แม้จะเป็นส่วนไม่น้อยก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่า ธนาคาร
 กลางควบคุมเครดิตของธนาคารพาณิชย์ได้ผลอย่างไรแล้วจะหมายถึงผลของเครดิตทั้งหมด
 ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมตองเป็นเช่นนั้นด้วย

✿ ✿ อย่างไรก็ตามในแง่ของการวิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เป็นการขยายเครดิตของธนาคาร
 พาณิชยนั้นก็ยังมิชอบพร่องอีกหลายประการซึ่งจะเป็นสาเหตุให้นโยบายที่ใช้ในการควบคุมไม่
 บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร นั่นคือยังมีทางที่จะเอ็ดลอคได้อีกหลายด้านด้วยกัน ทั้งนี้เพราะ

1) เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพเครดิตเฉพาะอย่าง เนื่องจากธนาคารกลางไม่มี
 มีอำนาจกำหนดว่าธนาคารพาณิชย์ตองปล่อยสินเชื่อเพื่อการใดเป็นปริมาณเท่าใด ในช่วงเวลา
 หนึ่ง ๆ เป็นต้น ดังนั้นถ้าหากธนาคารพาณิชย์ไม่ปล่อยเครดิตเกินปริมาณที่สามารถจะทำได้
 ตามกฎหมายแล้ว ก็มีสิทธิเต็มทีในอันที่จะเลือกปล่อยเครดิตให้ใครก็ได้ (ซึ่งกฎหมายไม่ได้
 ระบุว่ายกเว้น) โดยไม่มีข้อจำกัดสำหรับภาคเศรษฐกิจใดเศรษฐกิจหนึ่งโดยเฉพาะ

2) ธนาคารพาณิชย์อาจทำการปล่อยเครดิตโดยผ่านสถาบันการเงินอื่นเช่น
 บริษัทการเงิน เป็นต้น ทั้งนี้เพราะการปล่อยเครดิตของบริษัทการเงินไม่ได้อยู่ในแบบบัญชี
 การควบคุมที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะนำมาบังคับได้

3) ถ้าไรของธนาคารพาณิชย์ที่จะได้จากการให้กู้ยืม แก่ภาคเศรษฐกิจซึ่งมี
 ส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ จะมีน้อยกว่าการให้กู้ยืมเพื่อการอื่นซึ่งแม้จะไม่ก่อให้เกิดผล
 ผลิตใด ๆ ก็ตาม เช่นการกู้เพื่อสั่งซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยเข้ามาบางชนิด เป็นต้น และส่วน
 ใหญ่การให้กู้ยืมที่ช่วยเศรษฐกิจของชาติก็มักจะมีความเสี่ยงมากเสียด้วย ทั้งนี้เพราะธุรกิจ

กึ่งกล่าวนี้นั้นขึ้นกับคนทำอากาศเป็นสำคัญ เมื่อธนาคารพาณิชย์เป็นกิจการที่หวังผลกำไรเป็นหลักแล้ว จึงเป็นการยากที่จะหันจุดสนใจในการดำเนินงานมามุ่งถึงการช่วยพัฒนาประเทศ โดยที่จะทำให้ผลประโยชน์ของเขาต้องลดน้อยลงด้วยความสมัครใจ

ส่วนมาตรการอื่น ๆ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยวางเป็นหลักให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติ ส่วนใหญ่ไม่ได้เกี่ยวกับวิกฤตการณ์ทางการเงินแต่ละขณะ จะได้นำมาวิเคราะห์แต่ละมาตรการไปดังนี้

ก) วิเคราะห์มาตรการ การควบคุมด้านการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์

การควบคุมด้านการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย และสาขาตั้งของธนาคารไทย รวมทั้งสาขาของธนาคารต่างประเทศซึ่งที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีรายละเอียดข้อกำหนดหลายประการ ซึ่งทั้งนี้ก็เป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการจำกัดปริมาณธนาคารพาณิชย์ในประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายใหญ่แต่เฉพาะทางด้านการรักษาความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์เป็นสำคัญ จึงไม่ต้องการให้มีการเปิดสาขากันง่าย ๆ และมีปริมาณมากจนเกิดการแข่งขันกันอย่างไม่สมควรนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เมื่อมองในแง่ของส่วนรวม ก็จะทำให้วิเคราะห์ไปได้ว่า จากระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เหล่านี้ อาจก่อให้เกิดสภาพผูกขาดขึ้นมาได้ในขณะเดียวกัน ทั้งนี้เพราะในปัจจุบันไม่มีการอนุญาตให้เปิดธนาคารใหม่ จะเปิดได้เฉพาะสาขาของธนาคารเก่าเท่านั้น ส่วนข้อกำหนดในการขอเปิดสาขาก็ได้เข้มงวดไว้แล้วในตอนต้น จึงเห็นได้ว่าธนาคารใหญ่ ๆ ที่ดำเนินการอย่างคึกคักมีประสิทธิภาพจะขอเปิดสาขาได้ง่ายกว่าธนาคารที่มีผลการดำเนินงานในอดีตไม่ก้าวหน้าเท่าเทียมได้ เมื่อมองในแง่นี้ก็อาจเกิดปัญหาที่เห็นได้ชัดเลยก็ว่าได้ นั่นคือในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้พยายามกีดกันการให้ธนาคารพาณิชย์ซึ่งจะเกิดใหม่มีประสิทธิภาพและความมั่นคงเต็มที่ แต่พร้อม ๆ กันก็จำเป็นต้องยอมรับสภาพความจริงว่า ส่วนหนึ่งของการขยายตัวของสาขาธนาคารพาณิชย์แห่งนั้น

จะมีผลประโยชน์ที่ตกอยู่กับคนกลุ่มน้อยเพียงไม่กี่รายเท่านั้นเอง ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมระบบผูกขาดที่มีอยู่แล้วให้มากยิ่งขึ้น ดังพิจารณาได้จากผลการสำรวจของ Robert F Emery โลกลาวไว้ในหนังสือ The Financial Institute of Southeast Asia ว่าข้อเสียของระบบธนาคารในประเทศไทยก็คือ ธนาคารมักจะอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย ซึ่งทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสลงทุนในกิจการ และไม่มีธนาคารที่มีราคาหุ้นอยู่ใน Stock Exchange List นั่นคือธนาคารดำเนินงานโดยบุคคลส่วนน้อยแต่เขามาริหารเงินทุนกว่าหมื่นล้านของประเทศ ถือเป็นเรื่องที่น่าห่วง สำหรับผลประโยชน์ที่จะได้แก่ส่วนรวม โดยเฉพาะประเทศไทยเป็นประเทศเสรีในการหากำไร (Profit making) มักถือเป็นเป้าหมายแรกในการดำเนินงาน ส่วนการช่วยเหลือ สังคมเป็นเป้าหมายรองลงไป เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่มีมาตรการอะไรที่จะบังคับให้ธนาคารพาณิชย์มีความรับผิดชอบต่อสังคมมากเท่าที่คนส่วนใหญ่เรียกร้องกันอยู่ เช่นขณะนี้ ดังจะเห็นได้จากการโจมตีการทำงานของธนาคารพาณิชย์ จากหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่ง ซึ่งบันทึกการอภิปรายเรื่อง "ความรับผิดชอบต่อสังคมของธนาคารพาณิชย์ต่อสังคม" ได้มีผู้อภิปรายกล่าวว่า ธนาคารพาณิชย์เป็นแหล่งเงินที่ผูกขาดโดยนายทุนกลุ่มน้อย เช่นตระกูลหนึ่งควบคุมธนาคารถึง 3 แห่ง และยังมีนายธนาคารอีก 4 - 5 ตระกูล มีความสัมพันธ์กันทางสายโลหิต มีการส่งเสริมการแต่งงานกันระหว่างตระกูลนายธนาคารด้วยกัน เพื่อจำกัดความร่ำรวยให้อยู่ในวงศ์ตระกูลของตนกับพวกพ้องเท่านั้นเอง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการส่งเสริมการผูกขาด อันเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าลักษณะการประกอบกิจการของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยทุกวันนี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การกระจายรายได้ของประชาชนไม่เป็นธรรมมากขึ้น

นอกจากนี้ จากพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 เองก็ยังกำหนดลักษณะบางประการไว้ให้เป็นการยืดหยุ่นแก่ธนาคารพาณิชย์อยู่บ้าง กล่าวคือ การอนุญาตให้จัดตั้งธนาคารพาณิชย์นั้น ในการขออนุญาตก็ การให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ก็ จะต้องมิเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไขก็ได้ อีกทั้งเมื่อจะระงับอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ก็ยังสามารถเงื่อนไขอีกก็ได้ ทั้งนี้ยอมสุดแล้วแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะพิจารณาเห็นสมควร ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ก็ยอมทำให้ขาดมาตรฐานในการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แต่ละรายไป

อีกประการหนึ่ง กรณีกฎหมายบัญญัติให้คำขออนุญาตต้องมีรายการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดนั้น ย่อมเป็นการสมควรถ้าหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดรายการในคำขออนุญาตขึ้นไว้เป็นมาตรฐานตายตัว มิใช่กำหนดขึ้นเป็นราย ๆ ไป ซึ่งยอมจะก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมเพียงพอสำหรับการขออนุญาต

ส่วนการกำหนดอื่น เช่น เมื่อต้นปี 2511 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เพิ่มเงื่อนไขให้ธนาคารพาณิชย์ใช้เงินฝากที่ได้รับไปในทางให้เครดิตแก่ท้องถิ่น เพื่อพัฒนาท้องถิ่นโดยกำหนดว่าธนาคารพาณิชย์ต้องใช้จ่ายเงินฝากของท้องถิ่นไปในทางให้เครดิตแก่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้และในปี 2512 ได้เพิ่มเงื่อนไขเกี่ยวกับการลงทุนในสินทรัพย์ประจำของธนาคารพาณิชย์เข้าไว้ด้วย เพื่อป้องกันมิให้ธนาคารพาณิชย์ใช้เงินฝากไปลงทุนเพื่อหาผลประโยชน์จากสินทรัพย์ประจำ โดยกำหนดมิให้เกินเงินกองทุนนั้น นับว่าเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการในการควบคุมการก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ได้บางอย่าง นั่นคือสามารถกำหนดเงื่อนไข หรือข้อเรียกร้องที่จะเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากขึ้น และธนาคารพาณิชย์ที่จะขอเปิดสาขาใหม่จะต้องปฏิบัติตามจึงจะได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินการได้ แต่แม้ว่าเงื่อนไขดังกล่าวจะช่วยกำหนดนโยบายในการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ได้บ้างก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาทางด้านการเป็นสถาบันผูกขาดโดยคนกลุ่มน้อยได้

ข. วิเคราะห์มาตรการในการให้เสนอรายงาน

เนื่องจากรายงานเป็นเครื่องบอกความเป็นไปของธนาคารพาณิชย์ที่ผ่านมาในวงการดำเนินงานแต่ละงวด โดยเฉพาะแบบรายงานของธนาคารพาณิชย์ ฐพ. 5 ซึ่งแสดงรายงานความเสียหายและผลประโยชน์ต่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์โดยละเอียด นั้นจะช่วยให้ผู้อ่านรายงานดังกล่าว หรือผู้รอฟังผลงานของธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งจะสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ของธนาคารพาณิชย์ในแต่ละขณะได้

อนึ่ง รายละเอียดต่าง ๆ จะได้รับมากหรือน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความเต็มใจของธนาคารพาณิชย์ในอันที่จะเปิดเผยความจริงด้วย เพราะมีเช่นนั้นแล้ว ทางธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะรู้ได้ยาก เช่น มีลูกหนี้รายใดที่อยู่ในสภาพที่ควรตัดเป็นหนี้สูญ หรือควรสำรวจเป็นสูญไว้ใดบ้างนั้น หากธนาคารพาณิชย์จงใจปิดบัง ธนาคารกลางเองก็ไม่สามารถทราบสถานะที่แท้จริง หรือแม้แต่รายการเกี่ยวกับสินทรัพย์ ถ้าธนาคารพาณิชย์ไม่ชี้แจงรายละเอียดให้เพียงพอ ก็อาจเกิดความเข้าใจผิดจากสถานะตามความเป็นจริงได้ เช่นธนาคารแห่งหนึ่งเป็นเจ้าของโกดังสินค้า หรือสินทรัพย์ใดที่ปกติแล้วไม่อยู่ในการดำเนินงานโดยตรง ก็ควรแสดงรายละเอียดโดยละเอียดของแต่ละสินทรัพย์นั้น ๆ ด้วย เพราะหากมีจำนวนมากด้วยกันแล้วนำมาแสดงร่วมกับสินทรัพย์ที่ใช้ในการดำเนินงาน ก็จะทำให้เข้าใจฐานะของกิจการผิดพลาดไปได้

ผลของมาตรการนี้เท่าที่ผ่านมาจาก การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวของบางท่าน ปรากฏผลว่าธนาคารพาณิชย์มักส่งรายงานต่าง ๆ ช้ากว่ากำหนด และธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังไม่สามารถเรียกร้องให้ส่งเร็วขึ้นได้ ส่วนขอเท็จจริงที่ได้รับนั้นก็คงต้องขึ้นกับธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งนั่นเอง

ค. วิเคราะห์มาตรการทางด้านการตรวจสอบ

เนื่องจากการตรวจสอบนับได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการควบคุมธนาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะเพื่อสนองวัตถุประสงค์ในการรักษาความมั่นคงของระบบธนาคาร ประสิทธิภาพของมาตรการนี้จึงไม่ได้มีปัญหายุ่งยากที่ความร่วมมือของธนาคารพาณิชย์ หรืออำนาจในการเข้าตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น และแม้ว่าเท่าที่ผ่านมายุ่งยากทุกสมัย ระบบธนาคารพาณิชย์ของไทยจะมีผู้ใหญ่ในวงราชการ เข้าไปมีส่วนพัวพันกับธนาคารพาณิชย์อยู่ตลอดเวลา ทั้งในรูปผู้ถือหุ้น กรรมการ ประธานกรรมการ หรือที่ปรึกษาก็ตาม แต่จุดใหญ่ของผลที่จะได้รับจากการตรวจสอบขึ้นอยู่กับความสามารถในการตรวจสอบ ความสามารถในการวิเคราะห์ ตลอดจนความสามารถในการรายงานของเจ้าหน้าที่แต่ละคนที่จะไปตรวจสอบนั้นจะได้พบเห็นข้อเท็จจริงโดยใกล้ชิดด้วยตนเอง และหากได้มีประสบการณ์เพียงพอหรือได้ติดตามตรวจราชการเกี่ยวกับต่อเนื่อง เป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว ผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์นั้นก็ควรมีความคิดเห็นส่วนตัว เสนอเข้ามาในรูปการวิเคราะห์ วิเคราะห์ลักษณะต่าง ๆ ซึ่งบางที่มีอยู่นอกเหนือจากรายงานตามแบบฟอร์มที่มีอยู่ เช่นถ้าผู้ตรวจการเห็นว่าในบางระยะธนาคารพาณิชย์มีการ เปิด เล็ดเตอร้ออฟ เครดิต เพื่อการส่งเสริมการขายบางชนิด เขามากกว่าปกติ หรือมีทางโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ก็อาจวิเคราะห์สาเหตุและเสนอรายงานเพิ่มเติม พร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นส่วนตัวด้วย

นั่นคือ การตรวจสอบจะได้ผลอย่างธรรมดา หรือเป็นพิเศษกว่าปกติก็มีส่วนขึ้นกับความซื่อสัตย์ ความสามารถ และประสบการณ์ของผู้เข้าตรวจการธนาคารพาณิชย์แต่ละคน ประกอบกับอำนาจตามกฎหมายและความเป็นอิสระพร้อมที่จะดำเนินงานดังกล่าวได้โดยไม่มีอิทธิพลใด ๆ ชักขวางอยู่ แต่เท่าที่ผ่านมามาจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ปรากฏว่าผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์บางครั้งยังขาดลักษณะของการวิเคราะห์โดยเสนอความเห็นส่วนตัว และขาดความต่อเนื่องในด้านการติดตามผลของแต่ละธนาคารเท่าที่ผ่านมา ซึ่งแทนที่จะได้เห็นความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ได้เต็มที่ ก็อาจจะเกิดความไม่สมบูรณ์ขึ้นได้

จากการประเมินผลทั้งหมดเท่าที่กล่าวมานี้พอจะเห็นได้ว่า ทางด้านประสิทธิภาพของนโยบายทั้งหลาย เมื่อมองโดยส่วนรวมแล้ว มีผลทำให้ระบบธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคงก็จริง หรือแม้แต่เสถียรภาพทางการเงิน จะเห็นว่าธนาคารพาณิชย์มีการขยายเครดิตในอัตราที่สูง รวดเร็ว และได้รับหลักประกันจากการกู้เงินนั้น ๆ อย่างเพียงพอก็ตาม แต่ในแง่ประโยชน์ที่จะเกิดแก่ระบบเศรษฐกิจนั้น ทางด้านคุณภาพเครดิตก็ดี หรือจากความมั่นคงของระบบธนาคารพาณิชย์ก็ดี กลับยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะจากความมั่นคงนี้เองทำให้เกิดการผูกขาดในธุรกิจประเภทนี้ขึ้น แต่ทั้งนี้เราก็จำต้องยอมรับสภาพความจริงว่า ธรรมชาติที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงตั้งจุดมุ่งหวังแต่เพียง 2 ประการหลักในอันที่จะให้ระบบธนาคารมีความมั่นคง กับมุ่งแต่เฉพาะการรักษาเสถียรภาพทางการเงินแล้ว เมื่อมาประกอบกันเข้ากับโครงสร้างและลักษณะของสถาบันประเภทธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยเท่าที่มีอยู่นี้ สถานการณ์ที่จำต้องเกิดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็คือผลประโยชน์จะตกเฉพาะแก่นายทุน คนกลุ่มน้อย พรรคพวกในกลุ่มผู้ถือหุ้น หรือผู้ที่มั่งมีอยู่แล้วเป็นส่วนมาก

ในแง่ของการประเมินผลจึงใคร่จะหันจุดสนใจจากที่เป็นอยู่ คือ แทนที่จะมุ่งเฉพาะประสิทธิภาพของนโยบายว่าจะบรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้เป็นหลักใหญ่ 2 ประการดังกล่าวหรือไม่นั้น นับว่าไม่เป็นการเพียงพอเสียแล้ว แต่ควรจะมองในประเด็นที่ว่า สมควรหรือไม่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง จะพึงหันมาตั้งจุดมุ่งหมายหลักในอันที่จะให้สถาบันการเงินแห่งนี้เป็นเจ้าของโดยคนหมู่มาก โดยมีนโยบายในการดำเนินงานเพื่อสังคมส่วนรวม และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจพอเพียงที่จะควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ให้บรรลุจุดมุ่งหมายใหม่นี้ มิเช่นนั้นก็จะยังปรากฏการเรียกร้องจากสังคมเพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทต่อส่วนรวมมากกว่าที่ผ่านมาอยู่นั่นเอง ซึ่งนับว่าเป็นไปไถ่ยากมาก หากไม่มีการเริ่มต้นจากหน่วยงานที่มีอำนาจในการควบคุม ซึ่งจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ระบบโครงสร้างของธนาคารพาณิชย์ ปรับปรุงลักษณะเฉพาะอย่างที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการก่อให้เกิดสภาพผูกขาดก่อนแล้วจึงจะเข้าถึงนโยบายในการบริหารงานส่วนละเอียดยุติ