

บทที่ 2

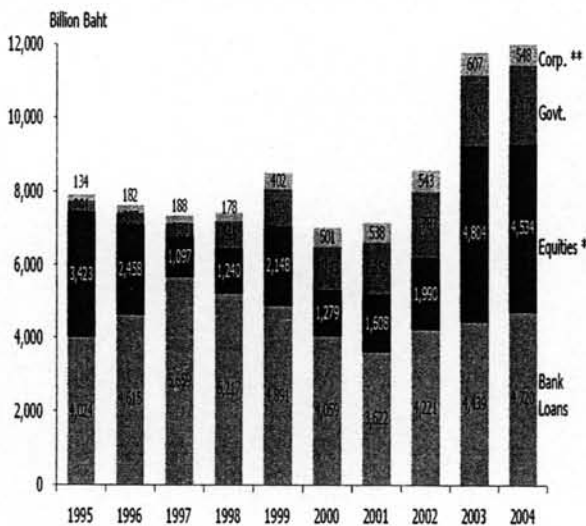
การเปิดเสรีธุรกิจธนาคารพาณิชย์ภายใต้กรอบการตกลงเขตการค้าเสรี ทวิภาคี: ข้อกังวลของประเทศไทย

2.1 ความสำคัญของธนาคารพาณิชย์ในระบบเศรษฐกิจไทย¹

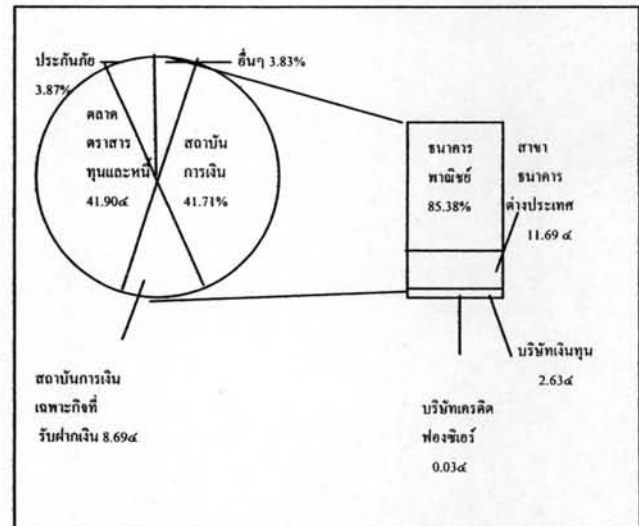
บทบาทของสถาบันการเงินในระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจ

แผนภาพที่ 1 สัดส่วนของระบบการเงิน
ของในประเทศไทย (ยอดสินเชื่อ ตราสารหนี้
ตราสารทุนในตลาดการเงินไทยระหว่างปี
1995-2004

Outstanding Values of Loans, Debt Securities, and Market Capitalization of Equities



แผนภาพที่ 2 สัดส่วนขนาดสินทรัพย์
ระบบการเงินและสถาบันการเงิน



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

* Govt. หนี้ภาครัฐ, Corp. หนี้สถาบันการเงิน

* ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

¹ ธาริษา วัฒนเกส, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย, (กรุงเทพมหานคร:วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549), หน้า 11-13.

1) ความสำคัญของระบบสถาบันการเงิน

ในประเทศไทยสถาบันการเงินมีบทบาทและความสำคัญมากต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจ โดยเป็นช่องทางหลักที่จะส่งผ่านผลการดำเนินนโยบายทางการเงินด้วยการขึ้นหรือลงอัตราดอกเบี้ยของทางการ เพื่อปรับสภาพคล่องในระบบการเงินและดูแลเสถียรภาพของเศรษฐกิจ ในกรณีที่สถาบันการเงินใดประสบปัญหาในการดำเนินงานและปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans : NPL) ก็อาจส่งผลกระทบต่อไปยั้งความเชื่อมั่น ซึ่งอาจมีผลต่อระบบการเงินโดยรวมและระบบเศรษฐกิจได้ ทางกรจึงมีหน้าที่สำคัญในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยการสอดส่องดูแลอย่างใกล้ชิด เพื่อให้มั่นใจว่าสถาบันการเงินสามารถดูแลบริหารความเสี่ยงได้อย่างดี โดยมีการออกกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไข โดยเฉพาะในกรณีของธนาคารพาณิชย์เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างทันที่

ระบบการเงินของประเทศไทยมีลักษณะเป็น bank – based โดยธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญมาก ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจมากกว่าในระบบ market – based ดังเช่นระบบของสหรัฐอเมริกา ซึ่งตลาดการเงินเป็นเครื่องมือหลักในการจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ประเทศไทยได้พัฒนาตลาดการเงินต่างๆ ซึ่งมีบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ โดยภาครัฐ และภาคเอกชนเล็งเห็นถึงความสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของตลาดทุน ทั้งตลาดหลักทรัพย์และตลาดตราสารหนี้ เพื่อป้องกันผลกระทบทางการเงินจากการพึ่งพาธนาคารพาณิชย์มากเกินไป ตลอดจนเพื่อเสริมสร้างระบบการเงินที่มีความสมดุลและเข้มแข็งยิ่งขึ้น

บทบาทที่เพิ่มขึ้นของตลาดทุนยังเป็นแรงผลักดันให้ธนาคารพาณิชย์ปรับตัวและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้วย โดยการขยายบริการเพื่อรองรับพัฒนาการของตลาดทุน เช่น การออกผลิตภัณฑ์ทางการเงินรูปแบบใหม่เพิ่มขึ้น ธุรกิจประกันชีวิต ธุรกิจจัดการกองทุนรวม เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้ธนาคารพาณิชย์พัฒนาศักยภาพด้านการแข่งขันและเพิ่มความหลากหลายของทางเลือกในการลงทุนและลดความเสี่ยงด้านการเงินให้แก่ทั้งภาคการเงิน ภาคธุรกิจ และประชาชน ตลอดจนเพิ่มฐานรายได้ของธนาคารพาณิชย์ที่เป็นค่าธรรมเนียม นอกเหนือจากรายได้หลักด้านดอกเบี้ย กล่าวได้ว่า เป็นการใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบของขนาด (Economy of Scale) และใช้ประโยชน์จากการต่อยอดธุรกิจได้ดีขึ้น

2) บทบาทธนาคารพาณิชย์ไทย

ธนาคารพาณิชย์ไทยเป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในระบบเศรษฐกิจ โดยในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการปรับตัวอย่างมากตามพัฒนาการของความต้องการของลูกค้า และทางเศรษฐกิจ โดยมีผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เกิดขึ้น นอกจากนี้การแข่งขันที่สูงขึ้นจากสถาบันการเงินต่างชาติที่เปิดสาขาในไทย การแข่งขันข้ามพรมแดน ตลอดจนการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นจาก Non-Bank เช่น บริษัทเครดิตการ์ดและบริษัทที่ให้สินเชื่อส่วนบุคคลก็มีส่วนผลักดันให้ธนาคารพาณิชย์มีวิวัฒนาการและมีการปรับบทบาทมาเป็นลำดับ

ก) บทบาทต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

การให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ไทยมีส่วนสำคัญในการช่วยเหลือเลี้ยงและส่งเสริมให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศดำเนินไปได้อย่างไม่ติดขัด ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ขยายตัวสูงขึ้น โดยสามารถพิจารณาถึงความสำคัญของสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ไทยที่มีต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมได้จากสัดส่วนสินเชื่อต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศซึ่งมีถึงร้อยละ 70 แม้จะลดลงจากช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ แต่ยังคงถือว่าเป็นปัจจัยหลักประการหนึ่งที่กำหนดการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศ

ข) บทบาทต่อภาคธุรกิจหลักของประเทศ

ธนาคารพาณิชย์ไทยให้สินเชื่อแก่ภาคธุรกิจที่สำคัญของประเทศ โดยให้สินเชื่อในสัดส่วนสูงแก่ภาคอุตสาหกรรม การอุปโภคบริโภคส่วนบุคคล การพาณิชย์ บริการ สาธารณูปโภค และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ตามลำดับ จึงเป็นการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจมีเงินทุนเพื่อใช้ดำเนินงานและการขยายธุรกิจ และช่วยเหลือเลี้ยงการบริโภคของประชาชน ทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวได้

2.2 ผลดีและผลเสียของการเปิดเสรีธุรกิจธนาคารพาณิชย์

1) ความเสี่ยงและประโยชน์จากการเปิดเสรีภาคการธนาคาร²

ในการกำหนดกลยุทธ์การเปิดเสรีภาคการธนาคารจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ ได้แก่ ประโยชน์และความเสี่ยงอันจะเกิดกับประชาชนและธุรกิจที่ใช้บริการสถาบันการเงิน

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 125.

ย่อมเร่งให้เกิดการแข่งขันจากต่างชาติ แม้โอกาสที่ผลประโยชน์จะตกแก่ผู้บริโภครวมแล้วก็ตาม แต่ขณะเดียวกันก็มีความเสี่ยงสูงที่จะกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน หากผู้ให้บริการในประเทศและหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินไม่สามารถปรับตัวกับการแข่งขัน และความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งอาจมีผลกระทบต่อผู้บริโภครวมที่ไม่พร้อมต่อการให้บริการทางการเงินที่มีความซับซ้อน และเมื่อได้พิจารณาถึงความเสี่ยงและประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดเสรี ในภาคการธนาคารที่มีต่อระบบการเงิน สถาบันการเงิน และประชาชนผู้ใช้บริการ สามารถสรุปความเสี่ยงและประโยชน์จากการเปิดเสรีดังกล่าวได้ดังตารางนี้

ความเสี่ยงและประโยชน์จากการเปิดเสรีภาคการธนาคาร

	ความเสี่ยง	ประโยชน์
<p>เสถียรภาพ ต่อระบบ การเงินและ ระบบ เศรษฐกิจ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● ความสำคัญของลำดับในการเปิดเสรีใน ขณะที่ระบบเศรษฐกิจและการเงินมีจุดอ่อน จะมีผลให้กระทบต่อเสถียรภาพได้รุนแรง ● การเปิดเสรีในกรอบ FTA มีความเสี่ยงกว่า การปฏิรูประบบการเงินโดยวิธีอื่นเพราะการ ยกเลิกข้อผูกพันกับคู่ค้าจะเสี่ยงต่อการถูก ฟ้องร้องและการตอบโต้ รวมทั้งอาจเป็นการ จำกัดการดำเนินนโยบายในการรักษา เสถียรภาพได้ ประกอบกับการต่อรองกับคู่ค้า ที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่านั้นมีความ ยากลำบากโดยเฉพาะเมื่อต่อรองแลกเปลี่ยน ผลประโยชน์ข้ามภาคเศรษฐกิจหลายๆ ภาค รวมกัน ● การเปิดเสรีเงินทุนเคลื่อนย้ายและ cross- border ควรทำหลังสุดเนื่องจากมีความเสี่ยง จากการเก็งกำไรค่าเงินและความผันผวนของ อัตราแลกเปลี่ยน ● ข้อจำกัดในด้านความสามารถในการดำเนิน นโยบายต่างๆ กับสถาบันการเงินต่างชาติ เช่น ในกรณีที่มีวิกฤตการณ์ทางการเงิน อาจ มีความเสี่ยงที่สถาบันการเงินต่างชาติจะถอน 	<ul style="list-style-type: none"> ● ระบบการเงินจะมี ประสิทธิภาพและพัฒนายิ่งขึ้น จากการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น ● เพิ่มเสถียรภาพในระบบ สถาบันการเงิน จากการเพิ่มผู้ ให้บริการที่เข้มแข็งเข้ามาใน ระบบ มีแหล่งสินเชื่อที่ หลากหลายขึ้น ● เกิดการร่วมทุนของธนาคาร ต่างชาติซึ่งเป็นการนำทุนเข้า มาในระบบธนาคาร และยัง ถ่ายทอดความสามารถใน ด้านต่างๆ (Technology Transfer) ● เป็นแรงขับเคลื่อนให้เกิด การเร่งผ่อนคลายข้อจำกัดใน การทำธุรกรรมทางการเงิน และเกิดความโปร่งใสในการ ดำเนินนโยบาย

ความเสี่ยงและประโยชน์จากการเปิดเสรีภาคการธนาคาร (ต่อ)

	ความเสี่ยง	ประโยชน์
<p>เสถียรภาพต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจ (ต่อ)</p>	<p>ทุนออกนอกประเทศในช่วงเกิดวิกฤติ ซึ่งจะมีผลทำให้สถานการณ์เลวร้ายยิ่งขึ้น</p> <ul style="list-style-type: none"> ● เครื่องมือในการกำกับดูแลธนาคารไม่เพียงพอกับความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้น ● การดำเนินนโยบายโดยอาศัยการเจรจาโน้มน้าวขอความร่วมมือจากธนาคาร (moral suasion) และการใช้นโยบายสั่งการหรือควบคุมโดยตรง (direct control) จะมีประสิทธิผลน้อยลง จึงควรต้องมีเวลาพัฒนาเครื่องมือใหม่ ๆ 	
<p>เสถียรภาพต่อระบบธนาคารพาณิชย์</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● ธนาคารในประเทศอาจไม่สามารถปรับตัวต่อการแข่งขันกับธนาคารต่างประเทศได้ทัน ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถรักษาสถานะลูกค้าได้ รวมทั้งมีความเสี่ยงต่อความสามารถในการทำกำไร และมีผลต่อฐานะการดำเนินงานและความมั่นคงของธนาคาร ● กรณีที่ธนาคารขนาดเล็กแข่งขันไม่ได้และออกจากระบบจนเหลือแต่ธนาคารพาณิชย์รายใหญ่อาจทำให้เกิดสภาพผูกขาดในระบบการเงินได้ ● ความเสี่ยงจากการให้บริการรูปแบบใหม่ที่ธนาคารยังไม่มีความรู้เพียงพอในการบริหารจัดการความเสี่ยง 	<ul style="list-style-type: none"> ● สภาพการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นทำให้ธนาคาร ตลอดจนสถาบันการเงินอื่นๆ ต้องเร่งพัฒนาคุณภาพ และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และการให้บริการ ● มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี และทักษะโดยเฉพาะการบริหารความเสี่ยงและผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ๆ

ความเสี่ยงและประโยชน์จากการเปิดเสรีภาคการธนาคาร (ต่อ)

	ความเสี่ยง	ประโยชน์
เสถียรภาพต่อ ผู้บริโภครและ ธุรกิจที่ใช้บริการ	<ul style="list-style-type: none"> • อาจทำให้เกิดความเสียเปรียบต่อผู้บริโภคที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบริการรูปแบบใหม่ๆ และผู้บริโภคอาจไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ • รัฐมีข้อจำกัดในการทำนโยบายเชิงสังคมผ่านธนาคารพาณิชย์ และธนาคารพาณิชย์ต่างชาติอาจไม่ให้บริการทั่วถึงต่อชุมชนฐานราก ถ้าทำไม่พอใจพอ 	<ul style="list-style-type: none"> • ธนาคารมีการแข่งขันเพิ่มขึ้น ซึ่งผู้บริโภคจะได้ประโยชน์จากบริการที่หลากหลาย มีคุณภาพในราคาที่ถูกลง

2) การเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ข้ามภาคเศรษฐกิจ

นอกจากการพิจารณาความเสี่ยงและประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้ว เนื่องจากการเจรจาเปิดเสรีการค้ากับคู่เจรจาต่างๆ โดยส่วนใหญ่ นั้น เป็นการเจรจาเปิดเสรีโดยพิจารณาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ข้ามภาคธุรกิจ (cross sector) เช่น อาจมีการยอมแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมกับภาคบริการ เช่น โทรคมนาคม การเงิน บริการสุขภาพ หรือสิทธิบัตรยา และทรัพย์สินทางปัญญา ดังนั้น การพิจารณาว่าจะเจรจาเปิดเสรีหรือไม่อย่างไรจึงต้องขึ้นอยู่กับภาพรวมของการเจรจาเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สุทธิแก่ประเทศโดยรวมในระยะยาว ซึ่งจากประสบการณ์การเปิดเสรีที่ผ่านมา ก็มีบทเรียนหรือหลักการสำคัญที่ว่า ผลประโยชน์ระยะยาวของประเทศและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความกินดีอยู่ดีของประชาชนขึ้นอยู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ดังนั้นแม้ในกรอบของการเจรจาข้ามสาขาที่ไม่อาจละเลยความเสี่ยงต่อเสถียรภาพในภาคการเงินเช่นกัน

ที่ผ่านมาประเทศไทยเล็งเห็นประโยชน์จากการเปิดเสรี โดยเป้าหมายหลักในการทำ FTA ของไทย เพื่อสร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เพิ่มขีดความสามารถในการส่งออก ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และปรับโครงสร้างการผลิตในประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่ง ณ เดือนมีนาคม 2549 ไทยมีการเจรจาเปิดเสรีกับคู่ค้าต่างๆ ได้แก่

ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่ง ณ เดือนมีนาคม 2549 ไทยมีการเจรจาเปิดเสรีกับคู่ค้าต่างๆ ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เขตการค้าเสรี BIMST – EC (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation) หรือความร่วมมือแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ เป็นกรอบความร่วมมือระหว่าง 7 ประเทศในภูมิภาค อ่าวเบงกอล ได้แก่ บังกลาเทศ ภูฏาน อินเดีย พม่า เนปาล ศรีลังกา และไทย โดยประเทศสมาชิก จะต้องมิใช่ประเทศติดอ่าวเบงกอล หรือพียงอ่าวเบงกอลเป็นหลัก นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้เจรจาเปิดเสรีกับประเทศเปรู อินเดีย สหรัฐฯ บารเรน EFTA ญี่ปุ่น จีน และอาเซียน แต่เนื่องจากภาคธนาคารของไทยยังอยู่ระหว่างการปรับตัวตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน จึงยังไม่ผูกพันภาคการเงินในการเจรจากับประเทศที่กล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม ในการเจรจาเปิดเสรีกับสหรัฐฯ สหรัฐฯยืนยันที่จะไม่ยอมรับข้อตกลงเปิดเสรีที่ไม่มีการผูกพันภาคการเงิน ดังนั้น การเลือกระดับการเปิดเสรีภาคการเงินในการเจรจากับสหรัฐฯ โดยไม่ละเลยต่อการรักษาคุณภาพของการดูแลความเสี่ยงที่มีต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจจึงเป็นโจทย์เชิงนโยบายที่สำคัญ

2.3 แนวทางการเปิดเสรีภาคธนาคารของไทย³

แนวทางการเปิดเสรีภาคธนาคารของไทยที่เหมาะสมภายหลังจากการพิจารณาประเด็นต่างๆ ข้างต้นแล้ว สามารถสรุปได้เป็นมาตรการต่างๆ ตามช่วงระยะเวลา ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 18 สรุปแนวทางการเปิดเสรีภาคธนาคารของไทย

	แนวทางการเปิดเสรีภาคธนาคาร		
	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
การเปิดเสรีด้านบุคลากร และยกระดับธนาคารต่างชาติ เป็น subsidiary	→		
เพิ่มสัดส่วนการถือครองหุ้นโดยคนต่างชาติ และเพิ่มจุดให้บริการลูกค้า		→	
เปิดตลาดให้กับธนาคารต่างชาติรายใหม่ และขยายช่องทางการให้บริการทางการเงินรูปแบบการชำระเงินใหม่ๆ			→

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.

1) มาตรการระยะสั้น

ก) การเปิดเสรีด้านบุคลากร

การเปิดเสรีด้านบุคลากรโดยการยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนพนักงานที่ปฏิบัติงานในธนาคาร สามารถพิจารณากำหนดเป็นมาตรการอันดับต้นๆ ได้ ด้วยมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคลากรไทย และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของธนาคารไทยกับธนาคารต่างประเทศผ่านกระบวนการถ่ายทอดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ทางด้านการบริหารและการใช้เทคโนโลยีในภาคการเงิน ประกอบกับที่ผ่านมามาธนาคารแห่งประเทศไทยได้พิจารณาอนุญาตผ่อนผันจำนวนบุคลากรตามที่ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติขอมาเป็นรายๆ แม้กระนั้นพนักงานต่างชาติของธนาคารที่อยู่ในความดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งระบบมีจำนวนไม่มาก (212 คน ณ เดือนพฤศจิกายน 2548) เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการจ้างพนักงานต่างชาติสูงบุคลากรไทยจึงมีความได้เปรียบด้านต้นทุนการจ้างงาน ความเข้าใจด้านวัฒนธรรมและสังคมไทย ตลอดจนมีศักยภาพที่สามารถแข่งขันได้ในบริการทางการเงินที่ไม่ซับซ้อน ดังนั้น จึงเห็นว่าการเปิดเสรีด้านบุคลากรไม่น่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยมากนัก แต่กลับจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาความสามารถของบุคลากรไทยในอนาคตต่อไปด้วย

ข) การยกระดับธนาคารพาณิชย์ต่างชาติเป็น Subsidiary

การอนุญาตให้สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่เปิดดำเนินการอยู่แล้ว ปรับสถานะขึ้นเป็น Subsidiary จะเพิ่มความรับผิดชอบของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติต่อประเทศไทย เนื่องจากต้องมีทุนจดทะเบียนในประเทศไทยไม่ต่ำกว่า 4 พันล้านบาท และสามารถเปิดสาขาได้ 4 แห่ง โดย 3 สาขาจะต้องตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพจากการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากผู้ให้บริการต่างชาติ เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ไทยมีเวลาปรับตัวต่อการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกัน ก็เป็นการส่งเสริมบทบาทของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในการให้บริการทางการเงิน แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงยิ่งขึ้น

2) มาตรการระยะปานกลาง

ในระยะปานกลาง เมื่อภาวะเศรษฐกิจมีความเหมาะสมและทางการได้ประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินแล้ว การเปิดเสรีด้านการเข้าตลาด (Market Access) อาจเป็นแนวทางที่เป็นไปได้ โดยมาตรการเกี่ยวกับการเปิดเสรีด้านการเข้าสู่ตลาด (Market Access) ได้แก่

ก) การเพิ่มสัดส่วนการถือหุ้นโดยชาวต่างชาติ

ปัจจุบันมีข้อจำกัดของการถือหุ้นของต่างชาติในสถาบันการเงินอยู่ที่ไม่เกินร้อยละ 25 แต่ในระยะปานกลางสามารถขยายเป็นร้อยละ 49 ภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันการเงินฉบับใหม่

ข) การเพิ่มความมีส่วนร่วมของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ

เมื่อเศรษฐกิจมีความพร้อม อาจมีการกำหนดขอบเขตการประกอบธุรกิจที่กว้างขวางขึ้น มีการให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจต่าง ๆ ของชาวต่างชาติ และการเพิ่มจุดให้บริการลูกค้าเพิ่มเติมได้ โดยแนวทางการเปิดเสรีดังกล่าวนั้น จะเป็นไปตามข้อกำหนดในร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฉบับใหม่ และมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติเพื่อให้เกิดความทัดเทียมในการแข่งขันยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการเงิน และมีการเพิ่มการแข่งขันอย่างค่อยเป็นค่อยไป

3) มาตรการระยะยาว

ก) เปิดให้มีผู้ให้บริการต่างชาติรายใหม่และมีการให้บริการทางการเงินรูปแบบใหม่

การเปิดให้มีผู้ให้บริการต่างชาติรายใหม่และมีการให้บริการทางการเงินรูปแบบใหม่ จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและช่องทางการให้บริการการเงินแก่ประชาชน พัฒนารูปแบบการชำระเงินใหม่ๆ และสามารถปรับปรุงการให้บริการให้มีต้นทุนต่ำลงได้

อย่างไรก็ดี การเปิดตลาดมากขึ้นดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อสถาบันการเงินไทยมีความพร้อมในการแข่งขันมากขึ้นแล้ว และมีโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินที่สามารถ

รองรับความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะมีกฎหมายที่สามารถกำกับดูแลสถาบันการเงินและการให้บริการทางการเงินใหม่ (New financial services) อย่างเหมาะสม เพื่อการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน รวมถึงการมีสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบการเงิน และจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา ถูกควบคุมในอนาคต รวมทั้งมีระบบบัญชี ระบบธรรมาภิบาล การกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินที่มีความโปร่งใสและได้มาตรฐานสากล และมีการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเพียงพอ

ข) การสร้างจำนวนบุคลากร

การพัฒนาบุคลากรของธนาคารนับว่ามีความสำคัญต่อธุรกิจธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากปัจจุบันการพัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญมีไม่เพียงพอ และหากมีการเปิดเสรีธนาคารพาณิชย์ ธนาคารต่างชาติที่ได้เข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทย อาจมีการเสนอผลตอบแทนที่สูงกว่าแก่พนักงานของธนาคารของประเทศไทย เพื่อจูงใจให้เข้าทำงานในธนาคารต่างชาติ เนื่องจากบุคลากรในธนาคารไทยมีความรู้ความเข้าใจในธุรกิจธนาคารไทยประกอบกับความเข้าใจในด้านสังคมและวัฒนธรรมได้ดีกว่าพนักงานต่างชาติ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ธนาคารไทยขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการช่วยพัฒนาองค์กร ดังนั้นมาตรการระยะยาวของประเทศไทยจึงควรมีการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ให้มีความรู้ความสามารถและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เพื่อรองรับการแข่งขันทางธุรกิจธนาคารภายหลังจากเข้าทำข้อตกลงการค้าเสรี

2.4 ข้อกังวลอย่างยิ่งของประเทศไทยเกี่ยวกับการเปิดเสรีธุรกิจธนาคารพาณิชย์ภายใต้กรอบความตกลงการค้าทวิภาคี⁴

1) การดำเนินมาตรการเพื่อคงไว้ซึ่งเสถียรภาพเศรษฐกิจ

ทางการต้องมีจุดยืนที่มั่นคงในประเด็นที่มีความสำคัญต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงิน และการดูแลผลประโยชน์ในประเด็นที่มีความอ่อนไหวต่อระบบเศรษฐกิจไทย ดังนั้น ในการเจรจาเปิดเสรีภาคการเงินจึงต้องไม่จำกัดเสรีภาพในการดำเนินมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน ซึ่งเป็นมาตรการที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาที่มีขนาดของระบบการเงินเล็กเทียบกับกระแสการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศในตลาดโลกเช่นเดียวกับประเทศไทยดังต่อไปนี้

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

2) มาตรการจำกัดเงินทุนไหลออกกรณีประเทศประสบปัญหาดุลการชำระเงิน
 มาตรการจำกัดเงินทุนไหลออกกรณีประเทศประสบปัญหาดุลการชำระเงินที่อิง
 มาตรการภายใต้ GATS (Restriction to Safeguard the Balance of Payment) ซึ่งมีสาระสำคัญ
 คือ การคงไว้ซึ่งสิทธิในการแก้ปัญหาดุลการชำระเงินและปัญหาทางการเงินด้านต่างประเทศอย่าง
 รุนแรง หรือความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาดังกล่าว ประเทศคู่สัญญาอาจใช้หรือคงไว้ซึ่งมาตรการจำกัด
 การค้าบริการที่ระบุข้อผูกพันเฉพาะ (Schedule of Specific Commitments) รวมถึงการจำกัดการ
 ชำระเงินและการโอนเงินสำหรับธุรกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อผูกพันนั้นๆ โดยการใช้มาตรการ
 ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน GATS”

4) มาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและเศรษฐกิจมหภาค⁵

* หลักการเดียวกับ GATS Article XII Restrictions to Safeguard the Balance of
 Payments (ธาริชา วัฒนเกส, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย, กรุงเทพมหานคร:
 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549, หน้า 135.)

** เงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน GATS ได้แก่ 1) ต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติที่กำหนดในความตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ 2) หลักการใช้มาตรการที่จะก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่จำเป็นต่อผลประโยชน์ทางด้านพาณิชย์ เศรษฐกิจ และการเงินของประเทศคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง 3) ไม่ใช่มาตรการเกินความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น 4) จะต้องยกเลิกมาตรการจำกัดดังกล่าวเมื่อสถานการณ์คลี่คลายความรุนแรง 5) มาตรการที่ใช้ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ และการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ซึ่งในการพิจารณาการใช้มาตรการจำกัดดังกล่าว ประเทศคู่สัญญาอาจให้ลำดับความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจต่างๆ ซึ่งมีความจำเป็นมากกว่าในการพัฒนาเศรษฐกิจของตน และ 6) มาตรการจำกัดดังกล่าวจะไม่นำมาใช้หรือคงไว้เพื่อความมุ่งประสงค์ในการปกป้องภาคเศรษฐกิจใดเป็นการเฉพาะ (ธาริชา วัฒนเกส, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย, กรุงเทพมหานคร:วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549, หน้า 135.)

⁵ Thailand-Newzealand Closer Economic Partnership Agreement, Article 15.6 และ Thailand-Australia Free Trade Agreement, Article 1606 ซึ่งจัดทำโดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ อ้างถึงในธาริชา วัฒนเกส, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย, (กรุงเทพมหานคร:วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549), หน้า 135.

ความเสี่ยงที่อาจกระทบเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนระบบการเงิน และเศรษฐกิจมหภาค นอกจากนี้ยังเป็นการให้ความคุ้มครองผู้ลงทุน ผู้ฝากเงิน และผู้ใช้บริการที่ธนาคารมีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินของบุคคลเหล่านั้น (fiduciary duty) ทั้งนี้ เพื่อให้สาธารณชนเกิดความมั่นใจและไม่ตื่นตระหนกต่อเหตุการณ์ที่กระทบต่อเสถียรภาพของระบบธนาคาร

5) มาตรการด้านโครงสร้างพื้นฐาน

เพื่อให้การเปิดเสรีภาคการธนาคารอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามแนวทางที่ได้เสนอข้างต้นสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านการเงินให้มีความเข้มแข็งและมีความพร้อมในการรองรับความผันผวนที่เพิ่มขึ้นจากการเปิดเสรีเพิ่มเติมในภาคการธนาคาร โครงสร้างพื้นฐานทางการเงินที่สำคัญและจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุง สรุปได้ดังนี้

ก) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยทางการควรผลักดันให้มีการออกกฎหมายการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก เพื่อคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบการเงิน รวมทั้งรักษามลประโยชน์ของผู้ฝากเงิน ตามสมควร และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฉบับใหม่ ซึ่งให้อำนาจการกำกับแบบรวมกลุ่ม (consolidated supervision) รวมทั้งการกำกับดูแลความมั่นคงอื่นๆ ที่จำเป็น และสอดคล้องกับความเสี่ยงของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง

ข) ระบบธรรมาภิบาลที่ดีในภาคธุรกิจ หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารควรมีนโยบายเกี่ยวกับคุณสมบัติและความรับผิดชอบของผู้บริหารของธนาคารอย่างเหมาะสมเพื่อให้มีการจัดการบริหารงานด้วยความระมัดระวังและประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมถึงประโยชน์ต่อสาธารณชน และมีระบบการตรวจสอบภายในอย่างเพียงพอเพื่อป้องกันการทุจริต หรือการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม

ค) การพัฒนาตลาดทุน เพื่อเป็นแหล่งระดมทุนสำหรับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ นอกเหนือจากระบบธนาคารพาณิชย์ให้เกิดความสมดุลในระบบการเงินไทยยิ่งขึ้น และลดโอกาสในการกระจุกตัวของความเสี่ยงในภาคธนาคารพาณิชย์ซึ่งขณะนี้ยังคงเป็นช่องทางหลักของการระดมเงินทุน

ง) การประเมินความเข้มแข็งของโครงสร้างระบบการเงินไทย นอกจากการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินแล้ว ทางการไทยยังควรประเมินจุดอ่อนจุดแข็งของระบบการเงินไทยอย่างเป็นระบบซึ่งรวมถึงระบบการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินอื่นๆ และตลาดการเงินต่างๆ ตลอดจนระบบบัญชี ความโปร่งใส และธรรมาภิบาลในการบริหารธุรกิจ

เป็นต้น เพื่อกำหนดแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินได้อย่างครอบคลุมและต่อเนื่อง ซึ่งในการนี้ ประเทศไทยได้เข้ารับประเมิน Financial Sector Assessment Program โดยธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ในปี พ.ศ. 2550

จ) การพัฒนาบุคลากรในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ให้มีความรู้และความสามารถ และมีจำนวนที่เพียงพอเป็นมาตรการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญ เพื่อพัฒนาและส่งเสริมธนาคารประเทศไทยให้สามารถแข่งขันกับธนาคารต่างชาติ และเป็นผลให้ธุรกิจธนาคารพาณิชย์เกิดความมั่นคงในระยะยาว รวมทั้งป้องกันภาวะการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในอนาคต

6) มาตรการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

บริการทางการเงินที่มีความซับซ้อนมากขึ้นจากการเปิดเสรีภาคการธนาคาร รวมทั้งมีการแข่งขันที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้ผู้ใช้บริการมีความจำเป็นที่จะต้องมีความรู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยทางการจะต้องมีการกลไกเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ และให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคอย่างเพียงพอ ดังนั้น เพื่อรองรับการเปิดเสรีภาคการเงินที่จะเกิดขึ้นต่อไป ทางการควรดำเนินมาตรการต่างๆ อาทิ

ก) ควบคุมดูแลให้สถาบันการเงินมีการดำเนินงานอย่างโปร่งใส และมีการเปิดเผยข้อมูลเพียงพอต่อการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลของผู้บริโภคในการเลือกใช้บริการ

ข) ให้ความสำคัญกับโครงการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับบริการทางการเงิน

ค) ดูแลให้สถาบันการเงินมีความเข้าใจในลูกค้าเพื่อให้สามารถเสนอบริการทางการเงินต่อลูกค้าด้วยข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วน และเหมาะสมกับระดับความรู้ความเข้าใจและพฤติกรรมของลูกค้า

ง) เผยแพร่ข้อมูลที่จำเป็นต่อผู้บริโภค เช่น การทำข้อมูลเปรียบเทียบค่าธรรมเนียมการให้บริการ และอัตราดอกเบี้ยต่างๆ และข้อพึงระวังในการใช้บริการ เป็นต้น

จ) จัดให้มีศูนย์รับเรื่องร้องเรียนในกรณีที่ผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรมและมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้องและรวดเร็ว

7) การเตรียมความพร้อมของภาคเอกชน

นอกเหนือจากการดำเนินมาตรการต่างๆโดยทางการแล้ว ภาคเอกชนยังมีความท้าทายจากการปรับตัวเพื่อรองรับการเปิดเสรีภาคการธนาคารในระยะต่อไปด้วย โดยเฉพาะสำหรับผู้ให้บริการทางการเงินและผู้บริโภค ทั้งนี้ สามารถสรุปแนวทางเตรียมความพร้อมของผู้ให้บริการและผู้บริโภค ดังนี้

ก) การเตรียมความพร้อมของผู้ให้บริการ

การปรับตัวของผู้ให้บริการในการรองรับการแข่งขันจากผู้ให้บริการรายใหม่ที่เพิ่มขึ้นในระยะเวลาที่สั้นลง อาจดำเนินการได้ผ่านการควบรวม(consolidation)กับผู้ให้บริการทางการเงินที่เข้มแข็ง ซึ่งอาจเป็นสถาบันการเงินจากต่างประเทศหรือในประเทศ ตลอดจนการปรับตัวเพื่อรองรับมาตรฐานสากลที่เข้มแข็งขึ้น การพัฒนาการบริหารจัดการการบริหารความเสี่ยงและการดำเนินงานอย่างโปร่งใสและเผยแพร่ข้อมูลที่ต้องการและน่าเชื่อถืออย่างเพียงพอต่อสาธารณชน

ข) การเตรียมความพร้อมของผู้บริโภค

ผู้บริโภคมีความจำเป็นต้องปรับตัวให้ทันต่อการพัฒนาของภาคการเงินโดยการศึกษาหาความรู้ถึงประโยชน์และความเสี่ยงของบริการทางการเงินที่เลือกใช้ รวมถึงการมีบทบาทในการสอดส่องดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้เป็นไปอย่างระมัดระวัง(market discipline) เพื่อให้การดำเนินการเปิดเสรีเป็นไปอย่างราบรื่นและเกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนโดยไม่กระทบต่อเสถียรภาพระบบการเงิน