

**ธนาคารพาณิชย์ไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ  
: พลวัต การปรับตัวและการแข่งขันใหม่**

โดย

**อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ และรัตพงษ์ สอนสุภาพ**

**โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. ศ.ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร  
เรื่อง โครงสร้างและพลวัตทุนไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ**

**29 มิถุนายน 2549**

---

## 1. บทนำ

วิกฤตเศรษฐกิจไทยเมื่อปี 1997 เป็นวิกฤตการณ์ครั้งร้ายแรงที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศไทย เมื่อก้าวถึงสาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้มีผู้อธิบายถึงสาเหตุที่แตกต่างกัน โดยอาจจะแบ่งออกได้อย่างคร่าวๆ เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกมองจากปัจจัยภายใน (Internal factor) กลุ่มที่สอง มองจากปัจจัยภายนอก (External factor) ซึ่งจะกล่าวโดยย่อๆ ดังนี้

**คำอธิบายปัจจัยภายใน** กลุ่มที่เชื่อดันเหตุวิกฤตครั้งนี้เกิดจากปัจจัยภายใน ซึ่งให้เห็นว่าวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้แตกต่างจากวิกฤตเศรษฐกิจครั้งก่อนๆ คราวนี้เราเป็นผู้สร้างปัญหาให้แก่ตัวเราเองคือการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วระยะสองสามปีก่อนที่จะเกิดปัญหา กล่าวคือ ขณะนั้นมีหนี้สินของภาคเอกชนจำนวนมากกว่าหนี้สินของภาครัฐบาลมากและหนี้สินของภาคธุรกิจเอกชนได้พังทลายลงเมื่อเกิดปัญหาความเชื่อมั่นของเจ้าหนี้ บริษัทธุรกิจเอกชนที่มีหนี้มากนี้ส่วนใหญ่เป็นบริษัทครอบครัวและไม่มีการควบคุมจากภายนอก<sup>1</sup>

นอกจากนี้ ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทยยังรุนแรงขึ้น เพราะผู้กำหนดและบริหารนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ มองเห็นปัญหาแล้วแต่ขาดความเด็ดขาดในการกำหนดมาตรการที่จะป้องกันไม่ให้ปัญหาเกิดขึ้นและเมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้ว ก็ยังขาดความกล้าหาญที่จะใช้มาตรการที่อาจไม่เป็นที่นิยมในการแก้ปัญหาดังกล่าว<sup>2</sup> ทั้งนี้มีนักวิชาการวิเคราะห์ว่าผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจที่สร้างปัญหาดังกล่าวคือเทคโนโลยีแคตของธนาคารแห่งประเทศไทย<sup>3</sup>

คำอธิบายวิกฤตเศรษฐกิจว่าเกิดจากปัจจัยภายในไปสอดคล้องกับความคิดเห็นและการวิเคราะห์ของผู้นำทางนโยบายสหรัฐฯ ซึ่งเชื่อว่าวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นเกิดจากบริษัทของชาวเอเชีย เป็นวิกฤตเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับเรื่องการเมืองคือ ระบบทุนนิยมพวกพ้อง (Crony Capitalism) ผู้นำทาง

<sup>1</sup> Ammar Siamwalla, "Why are we in this Mess?" *The Nation*, 12,13 and 14 November 1997, Ammar Siamwalla and Orapin Sopchokchai,(1998) *Responding to the Thai economic crisis* (Bangkok : TDRI).

<sup>2</sup> คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ - สปร., (1998) : คำนำ.

<sup>3</sup> Ammar Siamwalla and Orapin Sopchokchai, *op.cit.*,

นโยบายสหรัฐฯ<sup>4</sup> ที่เชื่อเช่นนี้ได้แก่ นายอลัน กรีนสแปน ผู้ว่าการธนาคารกลางสหรัฐฯ ดร.ลอเรนทซ์ ซัมเมอร์ รัฐมนตรีช่วยกระทรวงการคลัง<sup>5</sup>

นอกจากนี้วิกฤตทางการเงินในเอเชียครั้งนี้ได้มีผู้ศึกษาจำนวนมาก งานที่ควรนำมากล่าวถึงมีด้วยกัน 2 ชิ้น คือ การศึกษาของ Kaminsky, Carciela, and Reinhart (1995) และ Hoelscher and Quintyn (2003) ดังนี้

Kaminsky, Carciela and Reinhart (1995)<sup>6</sup> ได้ศึกษาประสบการณ์ของประเทศที่เคยผ่านวิกฤตทางการเงินมาแล้วจาก 25 ประเทศทั่วโลก พบว่า มีถึง 18 ประเทศที่เปิดเสรีทางการเงินแล้วไม่ถึง 5 ปีก็เกิดวิกฤตทางการเงินขึ้น ได้แก่ บราซิล ชิลี อินโดนีเซีย เม็กซิโก และเวเนซุเอลา ฯลฯ ประเทศเหล่านี้ Kaminsky, Carciela and Reinhart ชี้ว่า วิกฤตทางการเงินของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่างๆ จะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความไม่พร้อม สำหรับการเปิดเสรีทางการเงินของประเทศนั้นในระดับที่มีความสำคัญ

Hoelscher and Quintyn (2003)<sup>7</sup> ศึกษาต้นทุนของระบบธนาคารที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตทางการเงิน โดยศึกษาจากประสบการณ์ของประเทศที่ได้รับผลกระทบจาก 14 ประเทศ ตั้งแต่ปี 1981 จนกระทั่งปัจจุบัน จำแนกเป็นประเทศกำลังพัฒนา ในทวีปอเมริกาใต้ ได้แก่ ชิลี เอกวาดอร์ เวเนซุเอลา และเม็กซิโก ทวีปเอเชีย ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และเกาหลีใต้ ทวีปยุโรป ได้แก่ ตุรกี ส่วนในประเทศพัฒนาแล้ว ได้แก่ สหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ สวีเดน ฟินแลนด์ และรัสเซีย จากการศึกษาพบว่า ต้นทุนที่เกิดจากวิกฤตการเงินมีอย่างน้อย 4 ประเภท ได้แก่ ต้นทุนรวมของภาครัฐ ต้นทุนภาครัฐ สุทธิ ต้นทุนตามมูลค่าปัจจุบันสุทธิ และต้นทุนทางเศรษฐกิจ วิกฤตทางการเงินที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ จะมีระดับผลกระทบแตกต่างกันไป ความเสียหายจะมากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น เงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจมหภาคและภาคการเงิน ผู้มีอำนาจรับผิดชอบนโยบายการเงินของประเทศ ระดับความสามารถในการฟื้นฟูมูลค่าทรัพย์สินในช่วงที่เกิดวิกฤต ความเข้มแข็งของระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ขนาดเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ รวมถึงความสามารถในการแก้ไขปัญหาและความสามารถในการบริหารจัดการประเทศในช่วงวิกฤติของรัฐบาลด้วย

<sup>4</sup> Alan Greenspan speech at the New York Club 1997 อ้างใน Pasuk Phongpaichit and Chris Baker(2000), Thailand's crisis. (Chiang Mai : Silkworm Books) : 4.

<sup>5</sup> Lawrence Summer, Reflecting on managing global integration Speech at Annual meeting of the Association of Government Economists, New York City, 4 January 1999 (US Treasury News).

<sup>6</sup> Kaminsky, Carciela, and Reinhart (1995). The twin crisis : The causes of banking and balance of payments problems. International Monetary Fund.

<sup>7</sup> Hoelscher and Quintyn (2003). Op cit. : 40-42.

**คำอธิบายปัจจัยภายนอก** นักวิชาการกลุ่มนี้เชื่อว่า ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจไทยเป็นวิกฤตการณ์ที่สะสมมานาน เป็นความผิดพลาดทางความคิดในการพัฒนาของผู้กำหนดและบริหารนโยบายของเศรษฐกิจไทยยุคสมัยที่เน้นนโยบายเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกตั้งแต่ปี 1985 และการเปิดเสรีทางการเงินตั้งแต่ปี 1992 นอกจากนี้ ยังเชื่อว่าวิกฤตที่เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการสะสมทุนในระบบทุนนิยมโลก<sup>8</sup> เป็นเกมส์ของประเทศมหาอำนาจที่จะชี้ให้เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายยังพัฒนาเศรษฐกิจของตนไม่เป็นระบบทุนนิยมเต็มขั้น ต้องทำลายล้างกิจการที่ขัดขวางต่อระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีและต้องการการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาอย่างขนาดใหญ่<sup>9</sup>

นอกจากนี้ เพื่อให้เข้าใจอย่างเพียงพอผู้วิจัยจึงได้สำรวจมุมมองของภาครัฐและนักวิชาการไทยที่ได้ศึกษาวิเคราะห์วิกฤตทางเศรษฐกิจครั้งนี้เป็นเชิงเปรียบเทียบกันด้วย

### 1) มุมมองของภาครัฐ

ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ หรือ สปร. ศึกษาหาข้อเท็จจริง จากการศึกษาของ สปร. ได้ชี้ชัดไปว่า<sup>10</sup> ผลอันเกิดจากปัจจัยภายนอก มาจากการเปิดตลาดการเงินเสรีในปี 1990 ได้นำมาสู่การเปิดกิจการวิเทศธนกิจในระยะต่อมานั้น พบว่า ระบบการเงินของประเทศยังไม่มีความพร้อมแต่อย่างใด ทำให้เกิดการโจมตีค่าเงินของกองทุนบริหารความเสี่ยง (Hedge Funds) จากต่างประเทศ แต่โครงสร้างเศรษฐกิจที่เปราะบางคล้ายฟองสบู่ได้ชักนำให้เงินทุนระยะสั้นไหลเข้ามาในระบบเศรษฐกิจจำนวนมาก ทั้งในรูปของเงินกู้แก่ภาคเศรษฐกิจที่เป็นจริง (Real Sector) และภาคเศรษฐกิจการเงิน (Financial Sector) รวมทั้งการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ เมื่อเงินทุนเหล่านี้ถูกถอนกลับออกไปอย่างฉับพลัน จึงเป็นการซ้ำเติมเศรษฐกิจที่มีปัญหาอยู่แล้วให้แย่ลงอีก นอกจากนี้การล่มลงของสถาบัน

<sup>8</sup> เกิดสภาพแวดล้อมใหม่ในกระบวนการสะสมทุนในระดับโลกคือ ก. รัฐถูกลดบทบาทลง (Deregulation) ข. ค่าใช้จ่ายทางทหารไม่อาจเพิ่มขึ้นได้ ส่งผลให้พยายามเร่งขยายการเติบโตและเพิ่มอัตราผลกำไร ในเขตศูนย์กลางทุนนิยมโลก เช่น การเปิดพรมแดนเศรษฐกิจให้เป็นเสรีในขอบเขตทั่วโลก การเปิดเสรีทางการเงิน ทำให้เกิดการขยายตัวของกลไกของกระบวนการก่อนหน้านี้ในยุคอิเล็กทรอนิกส์ อังในสุธี ประศาสน์เศรษฐ “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับวิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทยปี 2540” กล้วยกับหายนะเศรษฐกิจไทย (โครงการวิดิทรรศน์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัยและมูลนิธิภูมิปัญญา 1998) : 124.

<sup>9</sup> Walden Bello, “Thailand under IMF suzerainty?” *Third World Network Features* 1651/1997.

<sup>10</sup> คณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (สปร.) (1998) : 4-5.

การเงินจำนวนมากและการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูสถาบันการเงิน ซึ่งเข้าไปรับภาระหนี้แทนสถาบันการเงินเหล่านั้น ก็ทำให้ปัญหาหนี้สินของสถาบันการเงินต้องตกเป็นภาระของรัฐบาลและประชาชนผู้เสียภาษีไป และผลจากปัจจัยภายใน มาจากความอ่อนแอและเปราะบางของเศรษฐกิจภายในที่เป็นผลจากเศรษฐกิจฟองสบู่แล้ว การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนที่ไม่มีความยืดหยุ่นเพียงพอ นั้น เป็นทั้งจุดอ่อนและตัวเร่งให้เกิดผลกระทบรุนแรงขึ้น แต่หากรัฐบาลได้บริหารระบบเศรษฐกิจอย่างระมัดระวังและไม่เปิดเสรีทางการเงินมากเกินไป วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจก็คงจะไม่รุนแรงถึงเพียงนี้ ส่วนปัจจัยภายนอก เกิดจากการซ้ำเติมจากแนวทางการปฏิบัติของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่เคร่งครัดเกินไป ทำให้วิกฤตเศรษฐกิจกลายเป็นปัญหาเรื้อรังยาวนานกว่าที่ควรจะเป็น<sup>11</sup>

สำหรับความรับผิดชอบของหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงนั้น ศปร.พบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วของตลาดการเงินและการทุนของโลกแต่อย่างใด โดยเฉพาะธนาคารแห่งประเทศไทย ศปร.มีความเห็นเป็น 4 ประการดังนี้

*ประการแรก* การตัดสินใจเลือกเปิดตลาดเงินตลาดทุนเสรีของธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 1990 นับเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาด เนื่องจากโครงสร้างตลาดการเงินตลาดทุนภายในประเทศยังขาดความพร้อมที่จะรองรับและตรวจสอบเม็ดเงินที่ไหลเข้าออกโดยผ่านกิจการวิเทศธุรกิจได้ แม้จะเป็นความต้องการทางการเมือง แต่อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยก็สามารถตรวจทานและกำกับได้

*ประการที่สอง* เมื่อเปิดตลาดเงินตลาดทุนแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทย ยังคงใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบช่วง เป็นเวลากว่า 6 ปี ซึ่งอัตราแลกเปลี่ยนแบบนี้จะขาดความยืดหยุ่นอยู่มากไม่เหมาะสมสำหรับภาวะที่ประเทศได้เปิดเสรีทางการเงินเช่นนี้ การดำเนินการแก้ไขให้เกิดความเหมาะสมก็ล่วงเลยเวลามาก จนเกิดวิกฤตการเงินขึ้นแล้ว

*ประการที่สาม* การเลือกดำเนินนโยบายการคลังของประเทศในช่วงเวลานั้น เป็นไปอย่างไม่ถูกต้องสอดคล้องกัน เพราะรัฐบาลยังคงใช้นโยบายแบบขาดดุล เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างต่อเนื่อง การดำเนินนโยบายการคลังที่เหมาะสมในช่วงนั้น ควรเป็นนโยบายแบบเกินดุลมากกว่า เพื่อชะลอความร้อนแรงของเศรษฐกิจประเทศ

*ประการที่สี่* ระบบควบคุมการไหลเข้าออกของเงินทุนจากต่างประเทศ เป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ไม่ได้มีมาตรการใด เพื่อการควบคุมและตรวจสอบการใช้เงินทุนเหล่านั้นให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเกิดผลดีต่อภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงของประเทศ

ดังนั้น มุมมองของภาครัฐ เป็นผลอันเกิดจากปัจจัยภายนอก มาจากการเปิดตลาดการเงินเสรีในปี 1990 ได้นำมาสู่การเปิดประเทศอย่างเต็มที่ ในขณะที่ระบบการเงินของประเทศยังไม่มีความพร้อมแต่

<sup>11</sup> ผู้วิจัยสรุปมาจากเอกสารของ ศปร. (2004): 4-5.

อย่างไร ทำให้เกิดการโจมตีค่าเงินของกองทุนจากต่างประเทศเพื่อสร้างกำไรจากระบบอัตราแลกเปลี่ยน จนได้สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ส่วนปัจจัยภายในมาจากความอ่อนแอของ โครงสร้างเศรษฐกิจมหภาคและความไม่พร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจุดซ้ำเติมทำให้วิกฤตทาง การเงินของไทยยังมีความรุนแรงมากขึ้น

## 2) มุมมองของนักวิชาการไทย

หากสำรวจมุมมองของนักวิชาการจำนวนหนึ่ง ได้แก่ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเกอร์ อัมมาร สยามวาลา สมภพ มานะรังสรรค์ และปกรณ์ วิชยานนท์ มีความเห็นดังนี้

ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเกอร์ (2004)<sup>12</sup> วิเคราะห์ว่า การเปิดเสรีทางการเงินทำให้ไทยถูก หลอมนวมเข้ากับระบบโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น เร็วมาก ทุกสถาบันต้องปรับตัว แต่ไทยเปิด เสรีทางการเงินผิดจังหวะ เพราะตอนนั้นประเทศยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น อยู่ในช่วงที่เกิดภาวะ เศรษฐกิจถดถอยและมีสภาพคล่องล้นเกินในประเทศอย่างมาก เงินทุนจำนวนมากไหลเข้ามายัง ประเทศไทยและประเทศในกลุ่มอาเซียน จนทำให้เกิดวิกฤตการเงินในปี 1997 เพราะเงินไม่มีที่ไป จึง เกิดการลงทุนเกินตัว นำไปเก็งกำไร จากนั้นเงินก็ไหลออก ค่าเงินบาทลดลง กิจการที่เป็นหนี้ ต่างประเทศต้องชำระหนี้เพิ่มขึ้น ประกอบกับโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองไทยอยู่ในช่วงเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

*ประการแรก* เศรษฐกิจไทย มีอัตราการเจริญเติบโต ร้อยละ 6-8 ต่อปี มีการเปลี่ยนแปลงจาก โครงสร้างการส่งออกสินค้าเกษตรมาเป็น การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมและบริการแทน

*ประการที่สอง* การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยมีพื้นฐานมาจากการมีเงินออมภายในประเทศ มีอยู่จำนวนมาก คิดเป็นร้อยละ 30 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือ GDP

*ประการที่สาม* รัฐบาลให้การคุ้มครองระบบการเงินและภาคธุรกิจบางประเภท เช่น การกำหนด อัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินบาทไว้ในอัตราคงที่ รวมทั้งนโยบายของรัฐเป็นไปในลักษณะให้การคุ้มครอง ระบบธนาคารพาณิชย์ไทยเป็นพิเศษ เช่น คิดว่าธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินล้มไม่ได้ และการให้ หลักประกันเงินฝากเต็มวงเงิน โดยไม่ได้จำแนกแยกแยะว่าเป็นเงินมาจากประชาชนหรือจากความ

<sup>12</sup> Pasuk Phongpaichit and Chris Baker (2004). Thaksin : The business of politics in Thailand. ( Chiangmai : Silkworm books)

ล้มเหลวจากผู้บริหารสถาบันการเงินเอง แล้วผลกระทบให้ประชาชนผู้เสียหายทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า Moral Hazard ขึ้น โดยทั่วไป<sup>13</sup>

**ประการที่สี่** รัฐบาลโดยฝ่ายการเมืองไม่ได้ให้ความสำคัญในการจัดการเชิงกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจระดับสูง รองรับการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วของกระแสเศรษฐกิจการเมืองของโลกในปัจจุบัน จนปัญหาลุกลามมากแล้ว ฝ่ายการเมืองถึงจะเข้ามาตรวจสอบแก้ไข ซึ่งก็ล่าช้าเกินไป

**ประการที่ห้า** การเปิดเสรีทางการเงินในปี 1990 ฝ่ายการเมืองมองผลประโยชน์จากภายนอกมากเกินไป ในขณะที่โครงสร้างภายในไม่ได้มีการปรับตัวตามไปแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบทางการเงิน การทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และโครงสร้างระบบราชการยังคงเป็นแบบเดิมๆ

อัมมาร สยามวาลา (1999 )<sup>14</sup> อธิบายว่าหลังการเปิดเสรีทางการเงิน พบว่าธนาคารกลางไทยมีมาตรการเพื่อผ่อนคลายตลาดเงินมากเกินไป โดยยกเลิกการควบคุมอัตราดอกเบี้ย เลิกบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ถือพันธบัตรรัฐบาล รวมทั้งได้ยกเลิกบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อแก่ภาคชนบทตามเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเคยกำหนด เป็นต้น ในขณะที่การกำกับดูแลสถาบันการเงินของทางการเองก็ไม่เข้มงวดเพียงพอ ทำให้สถาบันการเงินทุกแห่งบริหารเงินทุนด้วยการกู้เงินทุนระยะสั้นแล้วนำไปลงทุนในกิจการที่มีความเสี่ยงสูง เพราะเห็นว่าเป็นผลตอบแทนสูง โดยเชื่อว่าหากเกิดปัญหาขึ้นรัฐบาลก็จะมีมาตรการให้ความช่วยเหลืออยู่เสมอ

สมภพ มานะรังสรรค์ (2001)<sup>15</sup> ชี้ว่า วิกฤติการทางการเงินเริ่มปรากฏให้เห็นจากตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจมหภาคหลายตัว เช่น อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือ GDP ลดต่ำลงโดยในปี 1997 และ 1998 เป็นช่วงใจกลางของวิกฤตนั้น GDP ของประเทศลดติดลบร้อยละ 1.8 และร้อยละ 10.4 แม้ว่าจะกระเตื้องขึ้นเล็กน้อยในปีหลังๆ ต่อมา อัตราแลกเปลี่ยน ค่าเงินบาทได้เกิดอาการผันผวนอย่างรุนแรงจาก 37 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ ทะยานไปจนถึงระดับ 57 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ ในช่วงกลางวิกฤตในปี 1998 และมูลค่าของการส่งออกของไทยลดลงอย่างรวดเร็ว จนทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลในระดับสูงในเวลาต่อมา

<sup>13</sup> กรณี Moral Hazard มี Paul Krungman (1998) และอัมมาร สยามวาลา (1999) ได้นำมาอธิบายปัญหาวิกฤตการทางการเงินในกลุ่มประเทศเอเชียปี 1997 จนมีการกล่าวถึงอย่างมาก

<sup>14</sup> อัมมาร สยามวาลา (1999). นักเศรษฐศาสตร์ฝรั่งมองวิกฤตเอเชีย: บทสำรวจความรู้ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย): 14.

<sup>15</sup> สมภพ มานะรังสรรค์ (2001). โลกาภิวัตน์ กับเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์. (มูลนิธิวิถีทรรศน์ ชุมนุมปัญญาลำดับที่ 29): 49.

ปกรณ วิชานนท์ (2004)<sup>16</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่าจุดประสงค์ของการเปิดเสรีทางการเงินที่รัฐได้ดำเนินการระหว่างปี 1993 – 1996 เพื่อเพิ่มแรงแข่งขันให้แก่ตลาดการเงินในประเทศ เพิ่มความคล่องตัวให้แก่สถาบันการเงินเพื่อสู้กับแนวโน้มโลกาภิวัตน์ทางการค้าและบริการ และที่จะตามมากับความเป็ศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคอาเซียนของไทยด้วย โดยปกรณได้ลำดับเหตุการณ์ที่น่าสนใจภายหลังที่ประเทศไทยยอมรับพันธะข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในปี 1990 รัฐบาลได้ยกเลิกมาตรการควบคุมปริวรรตสำหรับธุรกรรมในบัญชีเดินสะพัด ในปี 1991 รัฐบาลได้เปิดเสรีการควบคุมปริวรรตเงินตราให้แก่ธุรกรรมในบัญชีเงินทุน ในปี 1992 รัฐบาลอนุญาตให้สถาบันการเงินจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจ (BIBF) โดยให้สิทธิพิเศษในด้านภาษีนิติบุคคล ภาษีธุรกิจ ภาษีดอกเบี้ย และอนุญาตให้เปิดกิจการ BIBF ในเขตต่างจังหวัดได้ในเวลาต่อมา และในปี 1994 รัฐบาลได้อนุญาตให้คนไทยใช้จ่ายภายในประเทศมากขึ้น รวมทั้งการลงทุนโดยตรงและการท่องเที่ยวได้อย่างอิสระ ในปี 1996 รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางการเงินในภูมิภาคอินโดจีนเพื่อรองรับการเปิดประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างระบบบริการทางการเงิน ช่วยให้ธุรกิจไทยสามารถระดมทุนได้ง่ายและต้นทุนต่ำ นอกจากนี้การศึกษาของปกรณยังพบอีกว่า วิกฤตทางเศรษฐกิจของไทยในปี 1997 เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลผิดพลาด 3 ประการ คือ *ประการแรก* การเปิดเสรีทางการเงิน ทำให้การไหลเข้าออกของเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาเป็นจำนวนมาก แต่ทางการกลับไม่มีมาตรการใดที่แสดงว่าได้ปล่อยให้อัตราการแลกเปลี่ยนเงินลอยตัวตามภาวะตลาดที่เปลี่ยนไป *ประการที่สอง* สถาบันการเงินในประเทศยังไม่มีความพร้อมอย่างเพียงพอ ในการรองรับการเปลี่ยนแปลงของตลาดเงินตลาดทุนที่จะเกิดขึ้น และ*ประการที่สาม* รัฐบาลไม่สามารถกำกับและควบคุมสถาบันการเงินได้อย่างรอบครอบเท่าที่ควร

มุมมองของนักวิชาการไทยจึงชี้ว่า วิกฤตทางการเงินในปี 1997 เป็นผลมาจาก ความริบเร่ของทางการในอันที่เปิดเสรีทางการเงินมากเกินไป โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทางราชการไทยยังไม่มี ความพร้อม ยังไม่มีการปรับตัวใดๆ และยังไม่มีการปรับโครงสร้างในการทำงานให้สอดคล้องกับ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเงินของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วนั้นด้วย ผลที่ประเทศไทย ได้รับ คือ ปัญหาความรุนแรงของทุกภาคส่วน ทั้งภาคเศรษฐกิจ ภาคการเมือง และภาคสังคมอย่าง หลีกเลียขมิได้

<sup>16</sup> ปกรณ วิชานนท์ (2004). ระบบการเงินของไทยในรอบ 20 ปีที่ผ่านมาและสิ่งที่จะต้องฟันฝ่าในอนาคต. (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย: กรุงเทพฯ).: 7-8.



ไม่ว่าสาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้จะมาจากปัจจัยภายในหรือภายนอก วิกฤตการณ์ครั้งนี้ได้ก่อผลกระทบเศรษฐกิจไทยทุกระดับมีผลกระทบต่อคนยากจน<sup>17</sup> มีผลกระทบต่อองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ในภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตร การค้าปลีกและบริการ โดยผลกระทบใหญ่ของวิกฤตในประเทศไทย คือ ภาคธนาคารและการเงินเพราะปรากฏว่า ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย ต่างมีส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงมากคือ จุดสูงสุดของสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อรายได้ต่อเงินกู้ล่าสุดคือ 43.2% (ธนาคารไทยพาณิชย์ เดือนธันวาคม 1998) (ดูตารางสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อรายได้ระหว่างปี 1998 ถึงเดือนกันยายน 2000 และจุดสูงสุด)

อย่างไรก็ดี การศึกษาถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 1997 กับผลกระทบต่อธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยก็ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่โดยเฉพาะเมื่อศึกษาถึงธนาคารขนาดใหญ่ 5 แห่งคือ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารกรุงไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารกรุงศรีอยุธยา เพราะมีงานศึกษาบางชิ้นที่ชี้ให้เห็นว่า ธนาคารขนาดใหญ่ทั้ง 5 แห่ง ยังคงรักษายาทบาตในโครงสร้างธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบคือเป็นผู้ครอบครองทั้งสินทรัพย์และสัดส่วนเงินฝากส่วนใหญ่เอาไว้ได้ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดดังนี้

งานวิจัยของซูเอชิโรเมื่อปี 1989 ซึ่งกล่าวถึงพัฒนาการของกลุ่มทุนหลายกลุ่มในประเทศไทย ช่วงระหว่างปี 1855 – 1985 ได้ชี้ให้เห็นพัฒนาการและความสำคัญของกลุ่มธนาคารพาณิชย์ว่า ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กลุ่มธนาคารพาณิชย์เป็นกลุ่มธุรกิจใหม่ที่มาจากพ่อค้าข้าวเชื้อสายไทย – จีน กลุ่มพ่อค้าข้าวนี้อาศัยเครือข่ายทางเครือญาติและ โอกาสที่ธนาคารต่างประเทศของเจ้าอาณานิคมถอนตัวออกไปก่อตั้งธนาคารของตัวเองขึ้นมา ธนาคารที่เกิดขึ้นในช่วงนั้น ซูเอชิโรเรียกว่า ธนาคารของผู้ยิ่งใหญ่ทั้ง 5 คือ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารสหธนาคาร ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารศรีนคร และธนาคารกสิกรไทย<sup>18</sup>

ช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญของธนาคารเหล่านี้คือ ช่วงระหว่าง 1947 – 1973 โดยธนาคารพาณิชย์ของพ่อค้าไทย – จีน ได้อาศัยปัจจัยหลายอย่างสร้างความแข็งแกร่งจากการอุปถัมภ์ทางการเมืองของผู้นำทหาร ในระยะต่อมา นโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศที่เปลี่ยนจากการทดแทนการนำเข้า (Import substitution) เป็นนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออก (Export – Oriented industry) ทำ

<sup>17</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ และธีรนาถ กาญจนอักษร “วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ ปัญหา การว่างงานและความยากจน” ผนังเพชรประเสริฐ (บรรณาธิการ) เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 7 (ตุลาคม 2541) และ Ammar Siamwala and Orapin Sobchokchai, *opcit* : 17 – 19.

<sup>18</sup> Akira Suehiro(1989) *Capital Accumulation in Thailand 1855-1985* (Tokyo : Center for East Asian Cultural) : 157-169

ให้สินเชื่อของธนาคารขยายตัวอย่างดี ในแง่ธนาคารเองมีการขยายตัวไปสู่ภาคการเงินมากขึ้นจนมีการรวมศูนย์ทุนทำให้ธนาคารกลายเป็น Financial Conglomerate

เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ 1997 ในงานชิ้นใหม่ของซูเออิโร<sup>19</sup> และงานของเนตรนภา<sup>20</sup> ได้ศึกษาวิกฤตครั้งนั้นกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ซูเออิโรและเนตรนภาได้ข้อสรุปว่า ธนาคารขนาดใหญ่ 5 แห่ง คือ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารไทยพาณิชย์และธนาคารกรุงศรีอยุธยา ยังคงรักษาบทบาทนำทางเศรษฐกิจในระบบธนาคารพาณิชย์ได้

ซูเออิโรชี้ให้เห็นว่า ระบบธนาคารพาณิชย์ไทยไม่เหมือนในสิงคโปร์ซึ่งธนาคารต่างประเทศมีบทบาทก้าวหน้าในภาคการเงินการธนาคาร แต่ธนาคารต่างประเทศในไทยมีส่วนน้อยกว่าธนาคารพาณิชย์ไทย ในแง่ของเงินฝากและสินทรัพย์รวม ในประเทศไทย ในปี 1996 ธนาคารท้องถิ่นหรือธนาคารที่มีคนไทยเป็นเจ้าของมีสินทรัพย์รวมคิดเป็น 79% ของสินทรัพย์รวมของระบบธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด และในปี 2000 ธนาคารพาณิชย์ท้องถิ่นทั้งหมด 13 ธนาคาร มีสินทรัพย์รวมทั้งหมด 88%<sup>21</sup> ส่วนเนตรนภาชี้ให้เห็นว่ายอดเงินฝากรวมของธนาคารใหญ่ 5 แห่ง ในปี 1983 คือ 74.7% แต่ในปี 2000 ยอดเงินฝากรวมยังคงสูงถึง 75.5% อยู่ดี<sup>22</sup> ข้อเท็จจริงนี้ซูเออิโรชี้ให้เห็นว่าการจดทะเบียนก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงน้อยและการรวมศูนย์ทางเศรษฐกิจ (Economic Concentration) ในภาคธนาคารมีอยู่สูง ในขณะที่หลังวิกฤตเศรษฐกิจ 1997 แม้ว่าธนาคารต่างประเทศจะเข้ามายึดครองธนาคารพาณิชย์ท้องถิ่นหลังวิกฤตถึง 4 ธนาคาร แต่เมื่อรวมสัดส่วนสินทรัพย์ของธนาคารต่างประเทศคิดเป็นเพียง 7% เท่านั้น<sup>23</sup>

ด้วยเหตุนี้ ซูเออิโรและเนตรนภาจึงมีข้อสรุปคล้ายๆ กันว่า แม้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจแล้ว เราไม่ควรมองข้ามความสำคัญของธนาคารขนาดใหญ่ทั้ง 5 แห่ง ซึ่งไม่เคยเปลี่ยนแปลงเลยในฐานะที่

<sup>19</sup> Akira Suehiro, (2002) *Restructuring and Re-engineering of Local Commercial Banks in Thailand : From Family-owned Bank to Universal Bank* (ADB Institute)

<sup>20</sup> เนตรนภา ไวลีสักดิ์ (2004) *กลุ่มทุนและธุรกิจครอบครัวไทยก่อนและหลังวิกฤต รายงานวิจัยชุดโครงสร้างและพลวัตของทุนไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ* (โครงการเมธีวิจัยอาวุโส ศ. ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย)

<sup>21</sup> Suehiro (2002) : 1.

<sup>22</sup> เนตรนภา ไวลีสักดิ์ (2004) *กลุ่มทุนและธุรกิจครอบครัวไทยก่อนและหลังวิกฤต รายงานวิจัยชุดโครงสร้างและพลวัตของทุนไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ* (โครงการเมธีวิจัยอาวุโส ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย).

<sup>23</sup> Suehiro (2002) *op.cit.*: 1.

ควบคุมทั้งสินทรัพย์รวมและเงินฝาก เนตรนภากล่าว<sup>24</sup> หลังวิกฤตเศรษฐกิจ ธนาคารพาณิชย์เอกชน ทั้ง 5 แห่งนี้ไม่ได้มีการเปลี่ยนเจ้าของ โดยปกติเรามักจะพูดกันว่า ธนาคารพาณิชย์ของไทยหลังวิกฤต ต้องควบคุมกิจการตกเป็นของรัฐบ้าง มีธนาคารต่างชาติเข้ามาซื้อหุ้นมากบ้าง แต่ในความเป็นจริงแล้ว ธนาคารพาณิชย์เอกชนอันดับแรกนั้นยังคงอยู่ ดังนั้นการวิเคราะห์เรื่องการปฏิรูประบบการเงิน จะศึกษาเฉพาะธนาคารพาณิชย์ขนาดกลางและขนาดเล็ก ที่มีการเปลี่ยนเจ้าของและโครงสร้างที่เห็นกัน ชัดๆเท่านั้นคงจะไม่พอ ในทางกลับกัน ควรศึกษาว่าธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ของไทยพยายามปรับ โครงสร้างกิจการและการบริหารด้วยตนเองเพื่อรอดจากวิกฤตอย่างไร

ในแง่ของการคงความสำคัญของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่หลังวิกฤตเศรษฐกิจมีงานวิชาการที่ เห็นแตกต่างออกไปคืองานของ Kevin Hewison เขาชี้ให้เห็นว่า วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในปี 1997 ทำให้มองเห็นการล่มสลายอย่างสำคัญของกลุ่มนายทุนทั้งหลาย และเป็นการทำทนายอย่างจริงจังต่อความ มั่นคงและอำนาจของกลุ่มทุนธนาคารในประเทศไทย Kevin Hewison ให้ตัวอย่างว่า เงินกู้ที่ไม่ก่อ รายได้จำนวนมาก หนี้สิน และการลดทุนทำให้เห็นบทบาทของทุนต่างประเทศในธนาคารพาณิชย์<sup>25</sup> เขายังชี้ให้เห็นว่า ในภาคธนาคารหลังจากนั้นเป็นต้นมา มีเหตุการณ์แสดงให้เห็นว่า ครอบครัวเจ้าของ ธนาคารทั้งหลายมีความยากที่จะดำรงอำนาจการควบคุมธนาคารพาณิชย์ของตน มีความจำเป็นมากมาย ที่ต้องมีการปฏิรูปการบริหารจัดการธนาคาร นั้นหมายความว่า แม้ว่าครอบครัวเจ้าของธนาคารจะยังคง ควบคุมธนาคารต่อไป แต่เราสามารถแน่ใจได้ว่า ธุรกิจนี้จะต้องปรับพื้นฐานการประกอบธุรกิจใหม่ และปรับตัวต่อสภาพการแข่งขันเหมือนกับที่ธนาคารเหล่านี้ทำมาแล้วในอดีต<sup>26</sup>

งานของ ชูเออิโร และเนตรนภาเองก็ได้หยิบยกประเด็นปฏิรูปการบริหารจัดการของธนาคาร พาณิชย์ขนาดใหญ่ เช่น ชูเออิโรศึกษาการ reengineering ของธนาคารกสิกรไทย

ดังนั้น การศึกษาถึงสัดส่วนการถือหุ้นของครอบครัวเดิม การครอบครองสัดส่วนจำนวนมาก ของสินทรัพย์ และยอดเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่หลังวิกฤตเศรษฐกิจย่อมเป็นการศึกษา สภาพที่หยุดนิ่ง ขาดความเข้าใจในการปรับตัวอย่างมีพลวัต และปราศจากความเข้าใจในสิ่งท้าทาย ใหม่ๆ ต่อธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย เช่น บทบาทของผู้ถือหุ้นต่างประเทศ บทบาทธนาคาร ต่างประเทศ การแข่งขันใหม่จากธุรกิจกลุ่ม Non Bank ต่างๆ ตลอดจนสภาพแวดล้อมใหม่ๆ อันได้แก่ นโยบายและกติกาใหม่ของรัฐต่อธนาคารพาณิชย์ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างธนาคารพาณิชย์กับรัฐบาลตั้ง

<sup>24</sup> เนตรนภา, อ้างแล้ว บทที่ 3 : 9

<sup>25</sup> Kevin Hewison (2004) "Pathways to Recovery : Bankers, Business and Nationalism in Post-Crisis Thailand" (Taipei Conference on Banking.) :1.

<sup>26</sup> Ibid., :19.

แต่หลังวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมา

### เป้าหมายในการวิจัย

เพื่อให้เข้าใจพัฒนาการอย่างมีพลวัตของธนาคารพาณิชย์ หลังวิกฤตเศรษฐกิจไทยจะ  
ทำการศึกษาค้างต่อไปนี้

1) จะศึกษาถึงโครงสร้างของระบบธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยหลังวิกฤตปี 1997 ว่า  
เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร สถานภาพของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร  
ธนาคารพาณิชย์มีการปรับตัวและปรับองค์กรไปอย่างไรบ้าง

2) จะศึกษาถึงการแข่งขันใหม่และการทำทนายใหม่ที่มาจากทั้งธนาคารต่างประเทศและกลุ่ม  
ธุรกิจ Non Bank ต่างๆ

3) จะศึกษาถึงสิ่งท้าทายใหม่ต่อธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยที่มาจากนโยบายของรัฐต่อ  
ธนาคารพาณิชย์ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธนาคารพาณิชย์หลังวิกฤตเศรษฐกิจ เป็นต้นมา

### คำถามวิจัย

หลังวิกฤตเศรษฐกิจ 1997 ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่งของไทยยังคงรักษาความสำคัญ  
ทางเศรษฐกิจและการเมืองไว้ได้หรือไม่ ?

## 2. การปรับตัวและการแข่งขันของธนาคารพาณิชย์ไทยภายหลังจากวิกฤตปี 1997

### กลุ่มทุนธนาคารต่างประเทศ เข้าของไทยใหม่ในธนาคารพาณิชย์ไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ 1997

หลังวิกฤตเศรษฐกิจ 1997 ในปี 2000 แม้ว่ายอดเงินฝากรวมของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่งคือ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารไทยพาณิชย์และธนาคารทหารไทยยังคงมีอยู่สูงถึง 75.5 %<sup>27</sup> แต่หลังวิกฤตเศรษฐกิจ 1997 กลุ่มทุนธนาคารต่างชาติได้เข้ามาหุ้นในธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่งในสัดส่วนที่มากขึ้นอย่างเห็นเด่นชัดกล่าวคือ จากตารางโครงสร้างการถือหุ้นธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย ในปี 2004 ผู้ถือหุ้นต่างชาติถือหุ้นในธนาคารกรุงเทพ 48.32 % ธนาคารกสิกรไทย 48.98 % ธนาคารกรุงศรีอยุธยา 31.25 % ธนาคารไทยพาณิชย์ 52.66 % และธนาคารทหารไทย 26.79 % นั้นหมายความว่า วิกฤตเศรษฐกิจ 1997 ได้เปลี่ยนโครงสร้างความเป็นเจ้าของ (Ownership) ในธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่งซึ่งเป็นผู้ขาดโดยครอบครัวเจ้าสัวเพียงไม่กี่ตระกูลไปสู่กลุ่มทุนธนาคารต่างประเทศแล้ว

โดยแท้จริงแล้ว หากดูโครงสร้างความเป็นเจ้าของของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยทั้งระบบ กลุ่มทุนธนาคารต่างประเทศโดยเฉพาะธนาคารสิงคโปร์ ได้ก้าวเข้ามาสู่การครอบครองธนาคารพาณิชย์ระบบเดิมของเจ้าสัวอีกถึง 3 ธนาคารอันได้แก่ ธนาคาร เอบีเอ็น แอมโร เอเชีย ( 97 %) ธนาคารยูโอบี รัตติน (83.77 %) ธนาคารดีบีเอส ไทยทูน (51.72 %) ในขณะที่ธนาคารสแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ด นครธนได้ตกเป็นของธนาคารอังกฤษแล้วด้วย (ธนาคารอังกฤษถือหุ้น 75.02 %)

นั่นหมายความว่า หลังปี 1997 ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่งถูกทำลายครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์จากกลุ่มทุนธนาคารต่างประเทศ สัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้นของกลุ่มทุนต่างประเทศทำลายความเป็นเจ้าของและอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารจนกระทั่งธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่งต้องปรับโครงสร้างการบริหารและนำเทคโนโลยีการจัดการทางการเงิน ซึ่งจะเห็นได้จากการปรับตัวทางด้านการบริหารของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่งในบางอื่นๆข้างหน้า

นอกจากนี้ การปรับตัวทางด้านการบริหารและจัดการของธนาคารพาณิชย์ที่กลุ่มทุนธนาคารต่างประเทศถือหุ้นใหญ่ ธนาคารเหล่านี้ ล้วนแต่นำเอาการบริหารและเทคโนโลยีของธนาคารแม่จากสิงคโปร์และอังกฤษมาใช้ให้เห็นเด่นชัด

ตารางที่ 1 โครงสร้างการถือหุ้นธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย (%)

	ชื่อธนาคาร	ผู้ถือหุ้นหลัก	สัดส่วนการถือหุ้นหลัก		สัดส่วนผู้ถือหุ้นต่างชาติ		สัดส่วนผู้ถือหุ้นไทย	
			2000	2004	2000	2004	2000	2004
1	ธนาคารกรุงเทพ	ตระกูลโสภณพานิช	< 10	< 5	48.77	48.32	41.08	51.68
2	ธนาคารกสิกรไทย	ตระกูลลำชา	< 6	< 5	48.98	48.98	52.41	51.02
3	ธนาคารกรุงศรีอยุธยา	ตระกูลรัตนรักษ์	< 10	< 5	30.38	31.25	49.58	68.75
4	ธนาคารไทยพาณิชย์	พระมหากษัตริย์	11.25	5.91	37.42	52.66	44.95	47.34
5	ธนาคารทหารไทย	ตระกูลชินวัตรและกองทัพบก เรืออากาศ	7.46 (ชินวัตร)	22.73	11.46	26.79	27.40	73.21
6	ธนาคารกรุงไทย	กระทรวงการคลัง	0.00	56.41	0.66	12.42	7.57	87.58
7	ธนาคารนครหลวงไทย	ธนาคารของรัฐ*	0.00	47.46	0.00	24.05	2.99	75.95
8	ธนาคารไทยธนาคาร	ธนาคารของรัฐ*	0.00	48.98	0.00	5.75	n.a.	94.25
9	ธนาคารธนชาติ	บ.ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์	-	99.80	-	0.07	-	99.93
10	ธนาคาร เอบีเอ็น แอมโร เอเชีย	ธนาคารของเนเธอร์แลนด์**	0.00	0.00	76.77	97.00	17.93	3.00
11	ธนาคารยูโอบีรัตนสิน	ธนาคารของสิงคโปร์	0.00	<0.1 (จันทร์ศรีขวลา)	75.01	83.77	0.03	16.23
12	ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ นครธน	ธนาคารของอังกฤษ	0.00	0.00	75.02	75.01	0.01	24.99
13	ธนาคารดีบีเอส ไทยท努	ธนาคารของสิงคโปร์	3.0 (ผู้จินดา)	1.77 (ผู้จินดา)	62.27	51.72	18.00	n.a.

หมายเหตุ : \*กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน

: \*\* ในปี 2005 ธนาคารโอบูบีจากสิงคโปร์ได้ซื้อกิจการธนาคารเอเชียภายหลังจากธนาคารเอบีเอ็น แอมโรถอนตัวออกไป

ที่มา : ปรับปรุงจากเนตรนภา ไวทย์เลิศศักดิ์ (2005 :79-80)

นอกจากการทำทายเป็นเจ้าของจากกลุ่มธนาคารต่างประเทศ หลังวิกฤตเศรษฐกิจ 1997 ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่งได้ถูกทำทายจากการแข่งขันในรูปแบบใหม่ใน 2 ด้านพร้อมๆ กันคือ การเปิดเสรีการเงินโลกและการก้าวเข้ามาของ Non Bank

การเปิดเสรีทางการเงินของโลก จะทำให้การประกอบธุรกิจการเงินมีความเสี่ยงมากขึ้น บทบาทของภาครัฐและการปรับตัวของผู้ประกอบการของธุรกิจธนาคารจึงมีความสำคัญ เพราะปัจจัยภายนอก ได้แก่ “การเปิดเสรีทางการเงิน” ภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก(WTO) และการเจรจาเปิดเสรีระหว่างประเทศ (FTA) รวมถึงกฎระเบียบใหม่ของธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ หรือ Basel II ที่จะเริ่มใช้บังคับในประเทศไทยราวปี 2007 จะมีผลทำให้ธนาคารพาณิชย์ไทยทุกธนาคารต้องเพิ่มทุนสำหรับการจัดทำระบบการให้สินเชื่อแก่ลูกค้าใหม่ตามเกณฑ์มาตรฐานใหม่ของ Basel II นั้น ขณะที่ปัจจัยภายใน เป็นผลมาจากแผนพัฒนาสถาบันการเงินของทางการ ทำให้ธนาคารพาณิชย์ไทยกลุ่มเก่าถูกทำทายจากการแข่งขันใหม่ จากธนาคารพาณิชย์กลุ่มใหม่ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านที่ดีกว่า เช่น ธนาคารเพื่อรายย่อยแลนด์เอนด์เฮาส์ มีธุรกิจพัฒนาที่ดินและบ้านจัดสรรเป็นจุดแข็ง ธนาคารเพื่อรายย่อยเกียรตินาคิน มีธุรกิจเช่าซื้อรถยนต์และธุรกิจลิสซิ่งเป็นจุดแข็ง เป็นต้น นอกจากนี้ธนาคารกลุ่มเดิมยังต้องแข่งขันจากธุรกิจที่ไม่ใช่ธนาคารหรือ Non Bank อีกด้วย

### การปรับตัวที่เกิดจากปัจจัยภายนอก

การทำทายจากปัจจัยภายนอกเป็นผลมาจาก 2 ส่วน คือ เกิดจากกรอบการค้าเสรีในระดับพหุภาคีและระดับทวิภาคี เช่น World Trade Organization (WTO) และ Free Trade Area (FTA) รวมถึงเงื่อนไขที่เกิดจากข้อตกลงว่าด้วยกฎเกณฑ์ควบคุมความเพียงพอของเงินกองทุนหรือ Basel II จะมีผลใช้บังคับทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเปิดเสรีทางการเงินเกิดขึ้นในระยะอันใกล้

สำหรับการรวมกลุ่มในธุรกิจการเงินมีหลายรูปแบบ ตัวอย่างเช่น การควบรวมกิจการ (Mergers) การซื้อกิจการ (Acquisitions) การทำกิจกรรมร่วมกัน (Joint ventures) และผู้ร่วมลงทุน (Strategic Alliances) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เกิดการรวมกลุ่มในธุรกิจการเงินจำนวนมากในช่วงที่ผ่านมา เช่น ธนาคาร HSBC Holding กับธนาคาร Royal Bank of Scotland Group จากประเทศอังกฤษ เข้าซื้อกิจการของธนาคาร Green Point Bank ซึ่งเป็นธนาคารใหญ่อันดับสองของนครนิวยอร์ก มีมูลค่าทรัพย์สินสูงถึง 22,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือกรณีธนาคาร Barclays จากประเทศอังกฤษซื้อกิจการบริษัท Provident Financial Corp ซึ่งเป็นบริษัทธุรกิจบัตรเครดิตรายใหญ่ของสหรัฐอเมริการายหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มว่าธนาคารขนาดใหญ่จากยุโรปอีกหลายแห่งเข้าไปครอบครองธุรกิจธนาคารใน

สหรัฐอเมริกาจำนวนมาก เช่น ธนาคาร BNP Paribas จากฝรั่งเศส ธนาคาร ABN Amro จากเนเธอร์แลนด์ ธนาคาร BBVA จากสเปน ธนาคาร Commerzbank และธนาคาร Deutsche Bank จากเยอรมันนี และธนาคาร Capitalia จากอิตาลี เป็นต้น<sup>28</sup>

### 1. ข้อตกลงระหว่างประเทศตามกรอบขององค์การการค้าโลก (WTO) และข้อตกลงจากเขตการค้าเสรี (FTA)

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

ข้อตกลงตามกรอบของ FTA ประเทศไทยได้ทำข้อตกลงไปแล้วกว่า 10 ประเทศ แต่ประเทศที่มีการเจรจาทางการเงินและการธนาคารนั้นมี 4 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และบาร์เรน ซึ่งประเทศคู่เจรจาที่มีความสำคัญจะมีผลกระทบต่อสถาบันการเงินของไทยอย่างมาก คือ สหรัฐอเมริกา เพราะเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านนวัตกรรมทางการเงินอย่างมาก ระเบียบกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลระบบการเงินของไทยยังเข้าไปไม่ถึง

ประเด็นเจรจา FTA ระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีทางการเงินจะมีด้วยกัน 4 ประเด็นหลัก<sup>29</sup> คือ

(1) อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non Bank) และบริษัทประกันของสหรัฐอเมริกา สามารถเข้าร่วมในองค์กรหรือระบบโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินของไทยได้อย่างเท่าเทียมกับสถาบันการเงินของไทยภายใต้หลักการไม่กีดกันทางเชื้อชาติ ไม่ว่าจะเปิดตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ศูนย์บริการข้อมูลเครดิต กลุ่มเอทีเอ็ม (ATM pool) และระบบการชำระเงิน

(2) อนุญาตให้ผู้ให้บริการทางการเงินของสหรัฐอเมริกา สามารถให้บริการในลักษณะข้ามพรมแดนได้ โดยไม่จำเป็นต้องมาตั้งสำนักงานและศูนย์ปฏิบัติการในไทย

(3) อนุญาตให้สถาบันการเงินของสหรัฐอเมริกาสามารถเสนอบริการและผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ๆที่ยังไม่มีในไทยได้

(4) ถ้าประเทศคู่สัญญากับสหรัฐอเมริกาต้องการควบคุมเงินทุนไหลเข้าออกประเทศ (Capital Control) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ประเทศนั้นจะต้องเลือกดำเนินการด้วยวิธีกลไกตลาด

<sup>28</sup> Business Week , 23 February 2004. และในวารสารการเงินธนาคาร ปีที่ 23 ฉบับที่ 263 มีนาคม 2004: 74-75.

<sup>29</sup> สัมภาษณ์ ดร.รัชชัย ยงกิตติคุณ. เลขานุการ สมาคมธนาคารไทย เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2005



ยกตัวอย่างเช่น การขึ้นภาษี หรือการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุน แทนการควบคุมทางด้านปริมาณจากทางการ ซึ่งประเด็นนี้ถูกมองว่าอาจทำให้ประเทศไทยสูญเสียเอกราชทางการเงินการธนาคารไปได้

ทั้งสี่ประเด็นที่มีการเจรจานี้ นักวิชาการไทยและกลุ่มผู้ติดตามความเคลื่อนไหวการเจรจา FTA<sup>30</sup> มีความเห็นตรงกันว่า สหรัฐอเมริกาจะได้เปรียบไทยแทบทุกด้าน เพราะสามารถเข้าถึงระบบข้อมูลต่างๆ ของธุรกิจฝ่ายไทยได้โดยไม่ต้องลงทุนขึ้นต้นแต่อย่างใด ขณะที่ฝ่ายไทยจะต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบเนื่องจากสถาบันการเงินไทยยังไม่คุ้นเคยหรือชำนาญผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ๆ นอกจากนี้ ทางการไทยยังขาดความชำนาญและมีประสบการณ์ในการกำกับดูแลและตรวจสอบธุรกิจบริการการเงินใหม่ๆ เหล่านั้น อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงต่อระบบการเงินของประเทศได้ เช่น ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการควบคุมปริวรรตเงินตราให้เป็นไปตามกลไกตลาด หากนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบในเวลานี้จะเป็นผลเสียมากกว่า

นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ไทยยังไม่พร้อมรับมือในการเปิดเสรีทางการเงิน จากการประเมินของผู้เชี่ยวชาญทางการเงินได้ชี้ว่า ธนาคารพาณิชย์ไทยจะดำรงอยู่ได้ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวนี้จะต้องมีความพร้อมด้วยกัน 3 ด้าน<sup>31</sup> คือ

- 1) จะต้องเป็นธนาคารที่มีขนาดของสินทรัพย์ไม่น้อยกว่า 1 ล้านล้านบาท จากเกณฑ์นี้มีเพียง 2 ธนาคารเท่านั้น คือ ธนาคารกรุงเทพและธนาคารกรุงไทยที่มีสินทรัพย์เกิน 1 ล้านล้านบาท
- 2) จะต้องเป็นธนาคารที่ให้บริการทางการเงินครบวงจร (Universal Banking) เกณฑ์ข้อสองในการพิจารณาพบว่า ยังไม่มีธนาคารพาณิชย์ใดเป็น Universal Banking อย่างแท้จริงจะมีสถานะที่ใกล้เคียงในขณะนี้ 2 ธนาคาร คือ ธนาคารกสิกรไทยกับธนาคารไทยพาณิชย์
- 3) จะต้องมียุทธศาสตร์ที่มีศักยภาพ มีทักษะมีวิสัยทัศน์พร้อมแข่งขัน หากพิจารณาจากเกณฑ์ข้อนี้ ธนาคารที่เตรียมพร้อมมากที่สุด คือ ธนาคารกสิกรไทยและธนาคารไทยพาณิชย์ เนื่องจากเป็นธนาคารที่เปลี่ยนแปลงทั้งด้านนโยบาย การปฏิบัติ และระบบการให้บริการที่เป็นรูปธรรม

ดังนั้นภายใต้การเปิดเสรีทางการเงิน จะมีธนาคารพาณิชย์ไทยเหลืออยู่เพียง 3-4 ธนาคารเท่านั้น ส่วนธนาคารพาณิชย์ไทยจำนวนที่เหลือ หากต้องการดำรงอยู่ในระบบตลาดอาจจะต้องควบรวมกิจการ

<sup>30</sup> เช่น การศึกษาของเดือนเด่น บริรักษ์ (2004) ปกรณ์ วิชยานนท์ (2004) สมาคมธนาคารไทย และกลุ่ม FTA Watch.

<sup>31</sup> ดูการวิเคราะห์ในวารสารการเงินธนาคาร ฉบับเดือนมีนาคม 2004: 154 – 162.

กันเพื่อให้มีขนาดของสินทรัพย์และขนาดของธุรกิจให้ถึงเกณฑ์ในข้อแรกได้ ซึ่งในเวลานี้ได้มีบางธนาคารได้ปรับตัวไปแล้ว เช่น การควบรวมกันระหว่างธนาคารทหารไทย ธนาคารดีบีเอส ไทยท努 กับ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยไปแล้วก่อนหน้านี้ หรือธนาคารเอเชียกับธนาคารยูโอบี รัตนสิน และความพยายามของธนาคารกรุงศรีอยุธยาที่จะควบรวมกับธนาคารนครหลวงไทย เป็นต้น

## 2. ข้อตกลงเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ควบคุมความเพียงพอของเงินกองทุน หรือ *Basel II*<sup>32</sup>

ประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรปได้ยอมรับข้อตกลงว่าด้วยกฎเกณฑ์ควบคุมความเพียงพอของเงินกองทุนใหม่หรือ *Basel II* ในปี 1999 และนำมาใช้แล้วตั้งแต่ปี 2003 โดยใช้แทน *Basel I* ที่ใช้มาแล้วกว่า 15 ปี สำหรับประเทศไทยคาดว่าจะนำเอา *Basel II* มาใช้ในปี 2007

หลักการของ *Basel I* ต้องการให้ธนาคารระหว่างประเทศดำรงสัดส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงในมาตรฐานเดียวกันโดยกำหนดเกณฑ์การประเมินค่าสินทรัพย์เสี่ยงและเงินกองทุน ประกอบด้วยสินทรัพย์เสี่ยง ประกอบด้วย สินทรัพย์ในงบดุล และสินทรัพย์นอกงบดุล ส่วนเงินกองทุน ประกอบด้วย เงินกองทุนชั้นที่ 1(Tier 1) และเงินกองทุนชั้นที่ 2(Tier2)<sup>33</sup> ทั้งนี้เงินกองทุนชั้นที่ 1 เป็นเงินทุนหลัก (Core Capital) ประกอบด้วย ทุนเรือนหุ้น ทุนสำรองเปิดเผย ได้แก่ ส่วนล้ำมูลค่าหุ้น กำไรสะสม สำรองทั่วไป และสำรองตามกฎหมาย แสดงว่า เงินกองทุนชั้นที่ 1 มีความสำคัญต่อธนาคารอย่างมาก เพราะเป็นเงินที่ทำให้เกิดผลกำไรและความสามารถในการแข่งขันต่อธนาคาร ขณะที่เงินกองทุนชั้นที่ 2 เป็นทุนส่วนเพิ่มเติม (Supplementary Capital) ประกอบด้วย ทุนสำรองที่ไม่เปิดเผย เงินสำรองที่ได้จากการตีราคาทรัพย์สิน การตั้งสำรองเพื่อหนี้สูญ ตราสารการเงินที่มีลักษณะกึ่งหนี้ และหนี้กึ่งบุริมสิทธิต่ำกว่าหนี้อื่น โดยเมื่อสิ้นปี 1990 ธนาคารจะต้องดำรงสัดส่วนเงินกองทุนเป็นร้อยละ 7.25 ของสินทรัพย์เสี่ยงและในปี 1992 ธนาคารจะต้องดำรงธนาคารสัดส่วนเงินกองทุนเป็นร้อยละ 8 ของสินทรัพย์เสี่ยง

<sup>32</sup> Basel Committee on Banking Supervision ได้ออกประกาศเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2004 มีชื่อว่า The International Convergence of Capital Measurements and Capital Standard : a Revised Framework โดยปรับปรุงมาจาก The 1988 Basel Capital Accord : Basel I.

<sup>33</sup> คู่มือรายละเอียดได้จาก [www.bis.org/publ/bcbs11.htm](http://www.bis.org/publ/bcbs11.htm) และเศรษฐกิจสารสนเทศ ธนาคารทหารไทย ปีที่ 1 ฉบับที่ 11 เดือนพฤศจิกายน 1992.

ขณะที่หลักการสำคัญของ Basel II มีด้วยกัน 3 ประการ คือ ประการแรก การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำ (Minimum Capital Requirement) ประการที่สอง การกำกับดูแลโดยทางการ (Supervisory Review Process) และประการที่สาม การใช้กลไกตลาดในการกำกับดูแล (Market Discipline)<sup>34</sup>

หลักการดังกล่าว เป็นความพยายามของ BIS ที่ต้องการให้สถาบันการเงินในประเทศต่างๆ มีความเข้มแข็งและเกิดความมั่นคง ทั้งนี้เกณฑ์การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำไว้ร้อยละ 8 เพื่อรองรับกับความเสี่ยงไม่แต่เฉพาะด้านเครดิตของลูกค้าเท่านั้นแต่ยังรวมด้านการตลาดและด้านการปฏิบัติการภายในของธนาคารนั้นด้วย

สำหรับด้านเครดิตของลูกค้าแต่ละราย จะขึ้นอยู่กับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางเครดิต (Credit rating) ของลูกค้ารายนั้นโดยตรง ตามหลักเกณฑ์ของการกู้ยืมเงินตามมาตรฐานสากล<sup>35</sup> ส่วนเกณฑ์การกำกับดูแลโดยทางการนั้น ทางการจะต้องเป็นหน่วยงานที่ให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันการเงินปฏิบัติตามอย่างทั่วถึง ขณะที่เกณฑ์การกำกับดูแลโดยกลไกตลาด จะทำให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะได้รับรู้ทั่วไป ซึ่งจะทำให้กลไกตลาดนี้ไปกำกับดูแลสถาบันการเงินอีกต่อหนึ่ง

ผลกระทบจาก Basel II ต่อสถาบันการเงินของไทยจะเกิดขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ธนาคารพาณิชย์ของไทยจะต้องปรับตัวมากกว่าสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ และธนาคารลูกครึ่งในไทย เพราะธนาคารเหล่านี้จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของธนาคารแม่อยู่แล้ว ซึ่งมักจะให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงความน่าเชื่อถือทางเครดิตของลูกค้าอยู่เสมอเพื่อป้องกันความเสี่ยง สำหรับธนาคารพาณิชย์ไทยในระยะสั้น การจัดระบบความน่าเชื่อถือทางเครดิตของลูกค้าใหม่เพื่อให้ได้มาตรฐานสากลจะเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งการจัดระบบความน่าเชื่อถือทางเครดิตของลูกค้าใหม่ นี้ จะต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมากเพื่อนำไปลงทุนสร้างระบบฐานข้อมูลของลูกค้าให้ได้มาตรฐานสากล รวมถึงการใช้ทรัพยากรบุคคลเพื่อติดตามลูกค้าและการวิเคราะห์เครดิตอยู่ตลอดเวลา ตลอดจนภาระที่สถาบันการเงินจะต้องกั้นเงินลงทุนสำรองบางส่วนไว้เพิ่มเติมในกรณีที่ลูกหนี้รายนั้นมีปัญหาเกิดขึ้น ดังนั้นสถาบันการเงินจำต้องมีเงินทุนอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตามในระยะยาวนั้น เมื่อสถาบันการเงินของไทยสามารถปรับตัวได้แล้ว จะส่งผลทำให้สถาบันการเงินของไทยมีความเข้มแข็งทั้งฐานะการเงิน และการ

<sup>34</sup> คูพิชิตพล เอี่ยมมงคล “ผลกระทบของ Basel II: ต่อเอกสารสัญญากู้ยืมเงิน” ในวารสารการเงินการธนาคาร ฉบับเดือนพฤษภาคม 2005:201-203.

<sup>35</sup> ตามหลักเกณฑ์ของ Basel II มี 2 วิธี คือ 1) Standardised Approach และ 2) Internal Rating Based Approach โดยวิธีแรก จะประเมินความเสี่ยงของลูกค้าโดยสถาบันการเงินใช้ฐานข้อมูลของสถาบันการจัดอันดับเครดิตจากภายนอกที่ได้มาตรฐาน เช่น S&P ส่วนวิธีที่สอง เป็นวิธีการจัดอันดับความเสี่ยงภายในของสถาบันการเงินเอง โดยพิจารณาจากค่าความน่าจะเป็นในการผิดนัดชำระหนี้ ยอดหนี้คงค้างนัดชำระ และค่าความสูญเสียจากการผิดนัดชำระหนี้

บริหารจัดการองค์กรที่ดีมีความโปร่งใส<sup>36</sup> อย่างไรก็ตามในส่วนของลูกค้าจะได้รับผลกระทบจากต้นทุนที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน เนื่องจาก ตามมาตรฐานสากลในสัญญาการกู้ยืมเงินจะระบุต้นทุนส่วนเพิ่มนี้ไว้ ซึ่งต้นทุนที่เพิ่มขึ้นนี้จะเป็นการของลูกค้าซึ่งเป็นผู้กู้โดยตรง เช่น ค่าใช้จ่ายในการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของลูกค้า และค่าใช้จ่ายในการประเมินหลักทรัพย์ค้ำประกันใหม่ รวมทั้งค่าเสียโอกาสในการชำระหนี้ก่อนกำหนด อาทิ อัตราดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายอาจจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามอันดับความน่าเชื่อถือของลูกค้าเป็นสำคัญ เป็นต้น

### 3.2 การปรับตัวที่เกิดจากปัจจัยภายใน

หลังจากปี 1997 เมื่อไทยประสบกับวิกฤตทางการเงิน ทางกรไทยได้ทบทวนบทบาทและปรับปรุงข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการเงินใหม่หลายฉบับ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปเป็นที่มาของแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินใหม่<sup>37</sup> จนถึงมีการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารใหม่เกิดขึ้น และการจัดระเบียบธุรกิจที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non Bank) เกิดขึ้น

#### 1. แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินแล้วเสร็จต้นปี 2004<sup>38</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและหน่วยธุรกิจรายย่อย สามารถได้เข้าถึงสถาบันการเงินได้ง่ายขึ้นและมีทางเลือกมากขึ้น รัฐบาลจึงเน้นประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน โดยพัฒนาตลาดทุนควบคู่กันไปกับ การพัฒนาระบบสถาบันการเงินด้วย เช่น ขยายบริการทางการเงินไปสู่ผู้มีรายได้น้อย และอนุญาตให้บริษัทเอกชนทั้งไทยและต่างชาติในไทยสามารถยื่นขอจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ได้

#### การจัดระเบียบสถาบันการเงินของไทยกำหนดให้มี 2 รูปแบบ คือ

**ธนาคารพาณิชย์** จะเป็นสถาบันการเงินที่ให้บริการทางการเงินแก่ลูกค้าได้ทุกกลุ่มและสามารถทำธุรกรรมทางการเงินได้ทุกประเภท ยกเว้นการออกกรมธรรม์ประกันภัยหรือประกันชีวิต การ

<sup>36</sup> สัมภาษณ์ ดร.วิรัชชัย ขงกิตติคุณ เลขาธิการ สมาคมธนาคาร ไทย เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2005.

<sup>37</sup> เอกสารสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง นโยบายการเงินในศตวรรษที่ 21 โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ในวันที่ 20 – 21 มกราคม 2000 ณ โรงแรมแกรนด์ ไฮแอท เอราวัณ หรือดูจาก [www.bot.or.th](http://www.bot.or.th) ในช่วงปี 1978 ทางกรได้นำระบบตะกร้าเงินมาใช้เป็นครั้งแรกแต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร.

<sup>38</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก [www.bot.or.th](http://www.bot.or.th).

Underwrite ตราสารทุน และการเป็นนายหน้าและผู้ค้าตราสารทุน โดยจะต้องมีเงินกองทุนชั้นที่ 1 ไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท

**ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย** จะเป็นสถาบันการเงินอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับประชาชนทั่วไป และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งการให้สินเชื่อต่อรายจะต้องเป็นไปตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ทั้งนี้ธนาคารพาณิชย์ประเภทนี้สามารถให้บริการทางการเงินและทำธุรกรรมทางการเงินได้เกือบทุกประเภท<sup>39</sup> โดยจะต้องมีกองทุนชั้นที่ 1 ไม่ต่ำกว่า 250 ล้านบาท

สำหรับแนวทางการพิจารณาในช่วง 3 ปีแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิจารณาให้เฉพาะบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ที่เปิดดำเนินการอยู่ในขณะนี้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม กล่าวคือ เป็นบริษัทที่มีฐานะแข็งแรง มีความพร้อม และมีความสามารถในการประกอบธุรกิจ โดยจะต้องผ่านเกณฑ์การพิจารณาเบื้องต้นจากทางทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ<sup>40</sup> สามารถยื่นขออนุญาตปรับสถานะเป็นธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินประเภทต่างๆ ในกรณีที่ยื่นขอจัดตั้งธนาคารพาณิชย์บริษัทผู้ยื่นคำขอจะต้องมีแผนที่จะควบรวมกับบริษัทเงินทุนและหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์อย่างน้อยอีก 1 แห่งด้วย หลังจากนั้นเมื่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจจะเปิดโอกาสให้ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อยที่เปิดดำเนินการแล้วไม่ต่ำกว่า 3 ปี สามารถยื่นขอยกระดับเป็นธนาคารพาณิชย์ได้

**การจัดระเบียบสถาบันการเงินต่างชาติในไทยกำหนดให้มี 2 รูปแบบ คือ**

**ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ (Subsidiary)** สามารถประกอบธุรกิจได้เหมือนธนาคารพาณิชย์ทุกอย่าง และสามารถขอเปิดสำนักงานสาขาได้ 4 สาขาเป็นในเขตกรุงเทพและปริมณฑล 1 สาขา และส่วนภูมิภาคอีก 3 สาขา ผู้ยื่นขอธนาคารประเภทนี้จะต้องมีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 4,000 ล้านบาท

**สาขาของธนาคารต่างประเทศ (Full Branch)** สามารถประกอบธุรกิจได้เหมือนธนาคารพาณิชย์ทุกอย่าง แต่ธนาคารประเภทนี้จะไม่อนุญาตให้มีสำนักงานสาขาได้ ผู้ยื่นขอธนาคารประเภทนี้จะต้องมีเงินกองทุนไม่ต่ำกว่า 3,000 ล้านบาท

<sup>39</sup> ยกเว้นการออกกรมธรรม์ประกันภัยหรือประกันชีวิต การ Underwrite ตราสารทุน การเป็นนายหน้า ผู้ค้าตราสารทุน และธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

<sup>40</sup> เช่น เกณฑ์คุณภาพการจัดการ เกณฑ์อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงถ่วงน้ำหนัก และเกณฑ์อัตราส่วนสินทรัพย์คือคุณภาพต่อสินทรัพย์รวม.

โดยในช่วง 3 ปีแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิจารณาแต่เฉพาะสถาบันการเงินที่เปิดดำเนินการอยู่แล้วก่อน เช่น กิจการวิเทศธนกิจ (Stand-alone BIBF)<sup>41</sup> ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมสามารถแปลงสถานะขึ้นเป็น Full Branch หรือ Subsidiary ได้ หรือกรณีที่ธนาคารต่างชาติในไทยมีกิจการวิเทศธนกิจประสงค์ที่จะยื่นขอปรับสถานะเป็น Subsidiary ธนาคารต่างชาติแห่งนั้นจะต้องเป็นแกนในการควบรวมกับสถาบันการเงินอื่นอีกอย่างน้อย 1 แห่ง นอกจากนี้ หากสำนักงานวิเทศธนกิจที่ขอปรับสถานะเป็น Full Branch และได้รับอนุญาตให้ยกฐานะแล้ว และต่อมาประสงค์จะยื่นคำขอจัดตั้งเป็น Subsidiary ธนาคารแห่งนั้นจะต้องมีเงินกองทุนครบถ้วน นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังเปิดโอกาสให้สาขาธนาคารต่างประเทศมีเป็น Full Branch ในปัจจุบันสามารถขอปรับสถานะเป็น Subsidiary ได้ หลังจากนั้นเมื่อภาวะเศรษฐกิจดีขึ้นจะเปิดโอกาสให้ผู้ลงทุนต่างประเทศรายใหม่สามารถขออนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ได้ เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในระบบสถาบันการเงิน อันจะช่วยกระตุ้นให้สถาบันการเงินพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการทางการเงินต่อไป

## 2. การแข่งขันจากธนาคารพาณิชย์ใหม่

ภายหลังจากการประกาศใช้แผนดังกล่าว ได้มีสถาบันการเงินต่างๆ ยื่นแผนทั้งหมด 27 ราย เพื่อขอเป็นธนาคารพาณิชย์เต็มรูป 4 ราย ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย 6 ราย ขณะที่ขอคืนใบอนุญาตประกอบธุรกิจและคงสถานะเป็นสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ 2 ราย ซึ่งไม่ยื่นแผน 1 ราย ส่วนอีก 4 รายเป็นบริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ที่ต้องดำเนินการตามหลักการสถาบันการเงินที่รับเงินฝากจากประชาชนเพียง 1 ประเภท นอกจากนี้ มีสาขาธนาคารต่างประเทศยื่นแผนเป็นธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศไทย 1 ราย คือ ธนาคารพาณิชย์สากลแห่งประเทศไทย และมีสำนักงานวิเทศธนกิจยื่นขอเป็นธนาคารสาขาธนาคารต่างประเทศ 2 ราย ขอคืนใบอนุญาตเพื่อลดฐานะเป็นสำนักงานตัวแทน 2 ราย<sup>42</sup>

ปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้อนุมัติให้สถาบันการเงินจำนวน 9 รายให้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์และธนาคารพาณิชย์สำหรับรายย่อย ประกอบด้วย บริษัทเงินทุนทีสโก้ จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนเกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุน สีนเอเชีย จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุน เอ ไอ จี ไฟแนนซ์ จำกัด บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ไทยเคหะ จำกัด ธนาคารโซซิเยเต้ เจนาราล บริษัท

<sup>41</sup> เมื่อกิจการวิเทศธนกิจ (Stand-alone BIBF) ใดสามารถแปลงสถานะเป็นธนาคารพาณิชย์แล้ว ธุรกรรมประเภท Out-in ทางการจะยกเลิกการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี แต่จะคงเหลือสิทธิประโยชน์ทางภาษีไว้สำหรับธุรกรรมประเภท Out-out ที่ยังคงดำเนินการอยู่ภายในสถาบันการเงินนั้น.

<sup>42</sup> วารสารการเงินธนาคาร ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2005: 53-56.

เงินทุน จีอี มัชนี จำกัด (มหาชน) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ แลนด์ แอนด์ เฮ้าส์ จำกัด และ ธนาคารสากลพาณิชย์แห่งประเทศไทย โดยสถาบันการเงินเหล่านี้จะต้องดำเนินการจัดตั้งธนาคารภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบ และเมื่อดำเนินการจัดตั้งและปฏิบัติตามเงื่อนไขประกอบการให้ความเห็นชอบครบถ้วนแล้ว จึงจะเสนอขอรับใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในภายหลัง โดยในปี 2005 จะมีบริษัทเงินทุนที่จะเปิดให้บริการในฐานะธนาคารด้วยกัน 3 ราย คือบริษัทเงินทุนทิสโก้ บริษัทเงินทุนเกียรตินาคิน และ บริษัทเงินทุนเอไอจี ไฟแนนซ์<sup>43</sup>

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาสถาบันการเงินที่ทางการนำมาใช้ ได้ทำให้ผู้ประกอบการในธุรกิจการเงินของไทยต้องปรับตัวอีกครั้งต่อจากวิกฤตการเงินในปี 1997 ตัวอย่างเช่น การควบรวมกิจการกันระหว่างธนาคารทหารไทยกับธนาคารดีบีเอสไทยทูน และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือกรณีธนาคารเอบีเอ็น แอมโร เอ็นวี ขายหุ้นธนาคารเอเชียกว่าร้อยละ 80 ให้กับธนาคารยูโอบี สิงคโปร์ และบริษัทเงินทุนชนชาติควบรวมกิจการกับธนาคารชนชาติ ตลอดจนการที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้สถาบันการเงินสามารถเปิดดำเนินการธนาคารพาณิชย์ได้อีก 9 ธนาคาร ซึ่งคาดว่าธนาคารพาณิชย์ใหม่เหล่านี้จะทยอยเปิดดำเนินการภายใน 2 ปีนี้ ซึ่งนับจะเป็นการทำนายใหม่และการแข่งขันใหม่ของระบบธนาคารพาณิชย์ไทยที่มีอยู่ก่อนแล้วต่อไป

### 3. การแข่งขันจากธุรกิจที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non Bank)

หลังจากวิกฤตการเงินปี 1997 พบว่า ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่จะมีความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อและบางธนาคารยังมีภาระในการหาเงินทุนไว้เพื่อสำรองหนี้สงสัยจะสูญหรือ NPL อยู่ตลอดเวลา ซึ่งข้อจำกัดของธนาคารพาณิชย์เหล่านี้จึงเปิดโอกาสให้ ธุรกิจ Non Bank แทรกตัวเข้ามาเพื่อให้บริการด้านสินเชื่อแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ โดยมีกลุ่มลูกค้าเป้าหมายอยู่ที่ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือน ซึ่งมีอยู่ประมาณ 30 ล้านคนทั่วประเทศ (ข้อมูล ณ เดือนมกราคม ปี 2005 จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ)

ธุรกิจ Non Bank โดยทั่วไปจะครอบคลุมการให้บริการทางการเงินอย่างน้อย 12 ประเภท ได้แก่ (1) สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (2) ธุรกิจการเงิน (3) ธุรกิจหลักทรัพย์ (4) ธุรกิจบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล (5) ธุรกิจการให้เช่าแบบลิสซิ่งและการให้เช่าซื้อ (6) ธุรกิจแฟคตอริง (7) ธุรกิจประกันภัยและเงินสำรองเลี้ยงชีพ (8) ธุรกิจรับจ้าง (9) สถาบันการเงินฐานราก (10) ธุรกิจรับฝากเงิน

<sup>43</sup> ดูรายละเอียดในวารสารการเงินธนาคาร, เพิ่งอ้าง (ข้อมูลเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2005 ได้ผ่านการเห็นชอบจากรมต.กระทรวงการคลังแล้ว)

ทางไปรษณีย์ (11) ธุรกิจแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและรับซื้อลดตั๋วเงิน และ (12) ธุรกิจเงินร่วมลงทุน<sup>44</sup>

สำหรับผู้ประกอบธุรกิจ Non-bank ในไทยจะมีด้วยกัน 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มแรก สถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจ Non-bank เช่น ธนาคารพาณิชย์ไทย ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในไทย และบริษัทเงินทุน กลุ่มที่สอง บริษัทในเครือของสถาบันการเงินและบริษัทในเครือของผู้ผลิต และ กลุ่มสุดท้าย บริษัททั่วไปที่ประกอบธุรกิจ Non-bank

ตัวอย่าง ผู้ประกอบการธุรกิจประเภทบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ บริษัทบัตรเครดิตกรุงไทย จำกัด บริษัทบัตรเครดิตกรุงศรีอยุธยา จำกัด บริษัทอเมริกันเอ็กซ์เพรส บริษัทอออนธนสินทรัพย์ บริษัทแคปปิตอลโอเค บริษัทเซทเทแลม บริษัท จีอีแคปปิตอล บริษัทที่ชียาน นอกจากนี้ยังมี AIG card , Diner's Club , Siam A&C, General Card Services, Tesco Card, KTC และ KCC เป็นต้น ผู้ประกอบการธุรกิจประเภทการเช่าแบบลิสซิ่งและการให้เช่า ได้แก่ บริษัทเงินทุนทีสโก บริษัทเงินทุนชนชาติ บริษัทโตโยต้าลิสซิ่ง บริษัทฮอนด้าลิสซิ่ง บริษัทภัทรลิสซิ่ง บริษัทจีอี แคปปิตอล บริษัทไทยโอริกซ์ลิสซิ่ง บริษัทซีทีคอร์ป บริษัทกรุงเทพแกรนด์ และบริษัทกรุงเทพเซ็นทรัล ลิสซิ่ง เป็นต้น ผู้ประกอบการธุรกิจประเภทแฟคตอริ่ง ได้แก่ บริษัทกสิกร แฟคตอริ่ง SME Bank บริษัท บีไอเอลิสซิ่ง บริษัท TNM และบริษัทอยุธยาอินเตอร์เนชั่นแนลแฟคตอริ่ง เป็นต้น<sup>45</sup>

สำหรับธุรกิจ Non-bank ในไทยที่มีการกล่าวถึงกันมากและเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อหนี้ภาคครัวเรือนมีด้วยกัน 2 ประเภท คือ สินเชื่อส่วนบุคคล (Personal Loan) และธุรกิจบัตรเครดิต (Credit Card) โดยสินเชื่อส่วนบุคคลและธุรกิจบัตรเครดิต เป็นสินเชื่อเพื่อการบริโภคเป็นแหล่งเงินทุนระยะสั้นระยะไม่เกิน 180 วัน

ขนาดของธุรกิจ Non-bank จากการศึกษาของโชติชัย สุวรรณภรณ์และคณะ<sup>46</sup> พบว่า เมื่อสิ้นธันวาคมปี 2004 ธุรกิจ Non-bank 5 ประเภท ได้แก่ ธุรกิจการเช่าซื้อ ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล ธุรกิจบัตรเครดิต ธุรกิจแฟคตอริ่ง และธุรกิจการเช่าซื้อแบบลิสซิ่ง มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 603,000 ล้านบาท เป็นร้อยละ 8.6 ของสินเชื่อทั้งระบบ และร้อยละ 9.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ GDP (ดูตารางที่ 2) หากดูเฉพาะธุรกิจที่มีการกล่าวถึงกันมาก คือ ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลและธุรกิจบัตรเครดิตจะมีมูลค่า

<sup>44</sup> สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง(2005: i-ii). เพ็ญอ้าง .

<sup>45</sup> สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง(2005). แนวทางการพัฒนาและกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงินที่มีโชษนาการ: หน้า v

<sup>46</sup> โชติชัย สุวรรณภรณ์ นวพร สุทธาชีพ ธรรมฤทธิ์ คุณศิริชัย และมนูญ พุทวงศ์ (2005: 170). แนวทางการพัฒนาธุรกิจสถาบันการเงินที่มีโชษนาการ (Non-bank). เอกสารประกอบการสัมมนา ณ ห้องประชุมป๊วย อิงภากรณ์ ชั้น 7 สำนักงานกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.



รวมกันทั้งสิ้น 293,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.0 ของสินเชื่อทั้งระบบ และร้อยละ 4.5 ของ GDP ในปี 2004

**ตารางที่ 2 ขนาดสินเชื่อของสถาบันการเงินทั้งระบบ  
ณ สิ้นธันวาคม 2004**

ประเภทธุรกิจ	ขนาดของธุรกิจ (ล้านบาท)	ร้อยละของระบบ (%)	ร้อยละของ GDP ปี 2004 (%)
<b>ธนาคาร</b>	<b>6,035,719</b>	<b>86.3</b>	<b>93.2</b>
<b>Non-bank</b>	<b>603,000</b>	<b>8.6</b>	<b>9.3</b>
-การเช่าซื้อ	200,000	2.9	3.1
-สินเชื่อส่วนบุคคล	175,000	2.5	2.7
-บัตรเครดิต	118,000	1.9	1.8
-แฟคตอริง	60,000	0.9	0.9
-การเช่าแบบลิสซิ่ง	50,000	0.7	0.8
<b>บริษัทเงินทุนและบริษัทหลักทรัพย์</b>	<b>310,409</b>	<b>4.4</b>	<b>4.8</b>
<b>บริษัทประกันชีวิต</b>	<b>45,014</b>	<b>0.6</b>	<b>0.7</b>
<b>บริษัทเครดิตฟองซิเออร์</b>	<b>1,080</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>6,995,222</b>	<b>100.0</b>	

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

2) GDP ปี 2004 มีมูลค่ารวม 6,476.1 พันล้านบาท

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ส่วนสาเหตุที่ว่าทำไมธุรกิจการเงินต่างชาติและกลุ่มธุรกิจคนไทยบางกลุ่มจึงให้ความสนใจต่อธุรกิจ Non-bank มาก มีเหตุผลอย่างน้อย 4 ประการ คือ

*ประการแรก* กฎระเบียบในการควบคุมธุรกิจ Non-bank มีความยืดหยุ่นกว่าสถาบันการเงินในรูปธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์<sup>47</sup> เช่น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยจ่ายเงินกู้ในรูปสินเชื่อเงินสดและบัตรเครดิตมีอัตราสูงกว่าธนาคาร (มากกว่าร้อยละ 18 ต่อปี) และฐานรายได้ของลูกคามีรายได้ต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือนก็สามารถทำได้แล้ว ขณะที่ธนาคารจะต้องมีรายได้มากกว่า 15,000 บาทต่อเดือนขึ้นไปถึงจะทำบัตรเครดิตได้

*ประการที่สอง* มีฐานลูกค้าเป็นจำนวนมาก จากผลการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง พบว่ามีกลุ่มลูกค้าทั่วประเทศไม่ต่ำกว่า 15 ล้านคนที่ต้องการใช้บริการสินเชื่อประเภทนี้ซึ่งมีระเบียบขั้นตอนไม่ยุ่งยากซับซ้อน มีความสะดวกและรวดเร็ว<sup>48</sup> ในปี 2003 การใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิตของ Non-bank มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 40.0 ขณะที่ฐานลูกค้าบัตรเครดิตในประเทศไทยได้เริ่มเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่มีเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้สูง มาเป็นกลุ่มชนชั้นกลางและผู้มีรายได้น้อยที่กลายเป็นผู้ครองตลาดในปัจจุบันไป ในขณะที่ปัจจุบันมีจำนวนบัตรเครดิต 3.2 ล้านบัตรทั่วประเทศ โดยคาดว่าในปี 2005 จะมีจำนวนบัตรเครดิตที่จะออกใหม่อีก 800,000 ใบ ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิตขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 25<sup>49</sup>

*ประการที่สาม* ธุรกิจ Non-bank มีอัตราการขยายตัวในระดับสูง ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นกระตุ้นให้ประชาชนในประเทศบริโภคเพิ่มขึ้นเพื่อให้เศรษฐกิจประเทศขยายตัว จึงเป็นช่องทางทำให้ธุรกิจบัตรเครดิต และธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลขยายตัวสูงขึ้น เช่น สินเชื่อเงินสดวันทันใจ สินเชื่อเพื่อการแต่งงาน สินเชื่อเพื่อซ่อมบ้าน สินเชื่อเพื่อซ่อมรถ และสินเชื่อเพื่อการศึกษา ฯลฯ

*ประการที่สี่* ความเสี่ยงสูงแต่มีกำไรสูง เนื่องจากธุรกิจประเภทนี้ไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันใดๆ จึงได้รับความนิยมนอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกันยังไม่มีหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานใดกำกับดูแลโดยตรงจึงเป็นช่องทางทำให้ธุรกิจ Non-bank สามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยจากผู้กู้ในอัตราที่สูงเกินจริงได้ ทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบเป็นอย่างมาก

<sup>47</sup> ขณะนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) อยู่ระหว่างการออกหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมการทำธุรกิจประเภทนี้อยู่ ในแง่การกำหนดเพดานดอกเบี้ยจ่ายและคุณสมบัติของผู้จะทำบัตร อย่างไรก็ตามได้มีผลศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังเมื่อเร็วๆ นี้ว่า การที่ ธปท. จะออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวมานั้น จะเกิดผลเสียต่อคนจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าหาแหล่งเงินทุนประเภทสถาบันได้ อาจจะทำให้คนกลุ่มนี้หันไปพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบได้ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมาอีกมา.

<sup>48</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>49</sup> สัมภาษณ์นายสรรชัย เดียวประเสริฐสุวรรณ ผู้บริหารระดับสูงของบริษัทแคปปิตอล โอเค ในวารสารการเงินธนาคาร ฉบับที่ 269 เดือนกันยายนปี 2004: 52-53.

**บทบาทของภาครัฐ** กลายเป็นประเด็นทางนโยบายและข้อกฎหมาย<sup>50</sup> ในอันที่จะกำกับดูแลและพัฒนาในธุรกิจนี้ รวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากธุรกิจ Non- bank เช่นหนี้สินภาคประชาชน และเงินกู้ยืมระบบด้วย

กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก แต่ยังไม่มียกกฎหมายเฉพาะในการควบคุมดูแลภาพรวมธุรกิจ Non- bank โดยตรง ดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505
- 2) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522
- 3) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง เงื่อนไขในการอนุญาตให้บริษัทเงินทุนประกอบกิจการให้เข้าทรัพย์สินแบบลิสซิ่ง พ.ศ. 2534
- 4) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535
- 5) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2541
- 6) พระราชกฤษฎีกาตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยเรื่องการกำหนดกิจการที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะบางกรณี (ฉบับที่ 358) พ.ศ.2542
- 7) ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา (คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) พ.ศ. 2543
- 8) ประกาศกระทรวงการคลังกำหนดให้การออกบัตรเครดิตเป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต พ.ศ. 2545 (เดือนพฤศจิกายน)
- 9) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. 2547 (เดือนมีนาคม)
- 10) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ ประกอบธุรกิจให้เช่าซื้อและให้เช่าแบบลิสซิ่ง พ.ศ. 2547
- 11) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ ประกอบธุรกิจแฟคตอริง พ.ศ. 2547

<sup>50</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถกำกับดูแลธุรกิจ Nonbank ได้โดยตรง เพราะธุรกิจประเภท เช่น การให้เช่าซื้อ การให้เช่าแบบลิสซิ่ง และธุรกิจแฟคตอริง จะต้องจดทะเบียนขออนุญาตประกอบธุรกิจจากกระทรวงพาณิชย์ และยังเกี่ยวข้องกับระเบียบของกระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

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

ดังนั้นการเติบโตของธุรกิจ Non-bank จึงมีผลกระทบโดยตรงต่อสถาบันการเงินแทบทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินพิเศษของรัฐ ได้แก่ ธนาคารออมสิน และโรงรับจำนำของรัฐ ทำให้ธนาคารพาณิชย์บางแห่งจำเป็นต้องเปิดบริษัทบัตรเครดิตในเครือมาแข่งขัน เช่น บริษัทบัตรเครดิตกรุงไทย บริษัทบัตรเครดิตกรุงศรีอยุธยา และมีแนวโน้มที่ธนาคารพาณิชย์อื่นจะดำเนินการเช่นเดียวกันนี้ การปรับตัวเพื่อแข่งขัน ยิ่งถ้าธนาคารพาณิชย์ปรับตัวเข้าส่วนแบ่งตลาดของธุรกิจประเภทนี้ก็จะถูก Non-bank ยึดครองไปหมด ดังนั้นจึงทำให้กลุ่มธนาคารพาณิชย์จำต้องเข้าสู่ธุรกิจนี้

### 3. นโยบายของรัฐและธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

นโยบายของรัฐและธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น 3 ช่วงใหญ่ๆ คือ 1) ช่วงปี 1947 – 1973 อันเป็นยุคของระบบอุปถัมภ์ (Patron – Client Relation) 2) ช่วงปี 1973 – 1997 อันเป็นยุคที่อำนาจรัฐมีบทบาทน้อยลงในขณะที่กลุ่มธนาคารเติบโตขึ้น 3) ช่วงปี 1997 – ปัจจุบัน ช่วงนี้แบ่งออกเป็น 2 ช่วง ช่วงแรก (1997 – 2001) รัฐและองค์กรระหว่างประเทศได้มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของธนาคารพาณิชย์ใหม่ ช่วงที่สอง (2001 – ปัจจุบัน) ช่วงนี้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รัฐบาลทักษิณเสนอแนวความคิดทางเศรษฐกิจหลายอย่างรวมทั้งนโยบายใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธนาคารและภาคการเงินด้วย

กล่าวโดยภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของรัฐและธนาคารในประเทศไทยแสดงให้เห็นถึงความสามารถของการปกป้องค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (protect economic rent) ของธนาคารในแต่ละช่วง ช่วงก่อนปี 1973 รัฐบาลทหารและกลุ่มเจ้าสัวที่เป็นเจ้าของธนาคารขนาดใหญ่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ธนาคารพาณิชย์ของเจ้าสัวเติบโตขึ้นมาได้ด้วยนโยบายปกป้องโดยรัฐไม่ออกใบอนุญาตให้กับธนาคารแห่งใหม่โดยง่าย ในเวลาเดียวกับ รัฐบาลทหารดำรงอยู่ได้ด้วยฐานเศรษฐกิจที่มาจากธนาคารพาณิชย์ แต่หลังจากปี 1973 เมื่อรัฐบาลลดอัตรากำไรลง ระบบพึ่งพาอาศัยระหว่างรัฐบาลทหารและธนาคารพาณิชย์สิ้นสุดลงด้วย ยิ่งเมื่อเศรษฐกิจไทยก้าวสู่ยุคเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจและต่อมาการเข้าสู่การเปิดเสรีทางการเงิน ธนาคารพาณิชย์ของเจ้าสัวเติบโตและขยายสินเชื่อตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังขยายบทบาททางเศรษฐกิจด้วยผู้บริหารที่อยู่นอกกรอบครัวผู้ก่อตั้งธนาคาร

ในช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ธนาคารพาณิชย์ของเจ้าสัวยังไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยการปกป้องจากรัฐ ในทางตรงกันข้าม กติกาทางเศรษฐกิจใหม่อันได้แก่ การเปิดเสรีทางการเงินซึ่งเป็นผลจากโลกาภิวัตน์โดยตรงยิ่งทำให้ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบต้องปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับการแข่งขันทั้งจากธนาคารภายในประเทศด้วยกันเองและธนาคารต่างประเทศ จึงอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะการพึ่งพาซึ่งกันและกันทางการเมืองไม่มีความจำเป็นอีกต่อไปดังจะกล่าวต่อไปในรายละเอียดดังนี้

### ช่วงปี 1947 – 1973

นโยบายของรัฐในขณะนั้นโดยทั่วไป คือการแทรกแซงโดยรัฐ (State intervention) อันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจระดับชาติอันประกอบด้วยนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม การกีดกันคนจีน และส่งเสริมรัฐวิสาหกิจ โดยแท้จริงแล้วนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมเกิดขึ้นตั้งแต่รัฐบาลคณะราษฎร (1932 – 1947) สาเหตุสำคัญที่รัฐบาลคณะราษฎรเลือกนโยบายนี้นอกจากได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตกแล้วนโยบายดังกล่าวยังมีมุ่งขจัดอำนาจทางเศรษฐกิจของพ่อค้าชาวจีนเป็นสำคัญ<sup>51</sup> ในระยะต่อมา รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม (1947 – 1957) ได้ตัดแปลงนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมมาเป็นระบบทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) โดยสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นมากมายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 141 แห่ง<sup>52</sup>

พร้อมๆ กับจังหวะที่ธนาคารยุโรปหลายแห่งถอนตัวออกไปและเมื่อรัฐมีนโยบายแทรกแซงทางเศรษฐกิจ พ่อค้าคนจีนที่เรียกรวมๆ ว่า “ผู้ยิ่งใหญ่ใหม่ทั้ง 4”<sup>53</sup> คือ กลุ่มเอเชียทิสต์ ซึ่งต่อมาก็คือ

<sup>51</sup> Sungsidh Piriyaarangsana (1980), *Thai Bureaucratic Capitalism, 1932 – 1960* (MA. Thesis, Faculty of Economic, Thammasat University), : 78 – 79.

<sup>52</sup> Fred W. Riggs (1966), *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity*, (Honolulu : East West Center Press) : 305 อ้างใน ปราณี ทินกร (1988) “เส้นทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย”, รัชสรรค์ ชนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) *เศรษฐกิจไทยบนเส้นทางสันติประชาธรรม เล่มที่หนึ่ง* หนังสือที่ระลึกศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อายุครบ 72 ปี (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) : 159.

<sup>53</sup> การก่อตัวของกลุ่มชาวจีนใหม่นี้เป็นกลุ่มที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับธุรกิจค้าข้าวโดยตรง แต่มีศูนย์กลางอยู่ที่ธนาคารและการประกันภัย คนกลุ่มใหม่นี้มาจากกลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องกันในความเป็นเจ้าของกิจการและการแต่งงานกันครอบครัวเหล่านี้ซึ่งเป็นเจ้าของอาณาจักรธุรกิจเดียวกัน มีความเกี่ยวข้องกันโดยภาษาพูด (ภาษาจีน) สมาคมชาวจีนและสมาคมธุรกิจอันเดียวกัน อ้างใน William G. Skinner (1957), *Chinese society in Thailand : an analytical history* (Ithaca : Cornell University Press) : 158 – 186.

ธนาคารกรุงเทพ กลุ่มไทยอ้าวซึ่งนำโดยอ้อจื่อเหลียงและตอนหลังคือธนาคารศรีนครและอุเทน เตชะไพบูลย์ กลุ่มธนาคารกรุงศรีอยุธยา และกลุ่มตระกูลมหาคุณซึ่งต่อมาก็คือธนาคารสหธนาคารเร่งสร้าง ความเติบโตอย่างรวดเร็วและสร้างเกราะคุ้มกันธุรกิจใหม่ของตน โดยเป็นพันธมิตรใหม่กับผู้นำทาง ทหารและนักการเมืองในยุคนั้น<sup>54</sup>

ธนาคารกรุงเทพนับว่ามีบทบาทเด่นในการสร้างพันธมิตรกับผู้นำทหารในยุคดังกล่าว จะเห็น ได้ว่า ในปี 1953 ผู้นำทหารได้ออนเงิน 30 ล้านบาท จากกระทรวงพาณิชย์มาให้ธนาคารกรุงเทพ ทำ ให้ธนาคารฯ มีทุนพื้นฐานเพิ่มจาก 20 ล้านบาทเป็น 50 ล้านบาทในพริบตา ธนาคารกรุงเทพ กลายเป็นธนาคารท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุด ดังนั้น ธนาคารกรุงเทพจึงซื้อเชิญสมาชิกระดับผู้นำ 2 คน ใน กลุ่มทหาร คือ พลตรี ศิริ สิริโยธินและพลตรีประมาณ อติเรกสารเข้าไปนั่งเก้าอี้คณะกรรมการบริหาร ธนาคารฯ และในอีกไม่กี่ปีต่อมาก็มีสมาชิกของคณะรัฐประหาร 1947 อย่างน้อย 7 คน เข้าไปมี ตำแหน่งในธนาคารกรุงเทพ<sup>55</sup>

การที่กลุ่มธนาคารกรุงเทพได้ผลประโยชน์อย่างมหาศาล จากการเป็นพันธมิตรกับกลุ่มของ ราชครู<sup>56</sup>และคณะรัฐประหาร 1947<sup>57</sup> ทำให้ธนาคารอื่นๆ ที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นมาต้องริบสร้างความสัมพันธ์ กับพวกผู้นำทหารเหล่านั้นด้วย<sup>58</sup> จะเห็นได้ว่า ธนาคารศรีนครได้เชิญพลเอกกฤษณ์ สีวะราและจอม พลประสาท จารุเสถียรเป็นกรรมการ บริษัทเจ้าของกลุ่มธนาคารกสิกรไทยได้เชิญจอมพลถนอม กิตติขจร และพล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นกรรมการ<sup>59</sup>

การสร้างพันธมิตรระหว่างธนาคารของ “ผู้ยิ่งใหญ่ใหม่ทั้ง 4” กลายเป็นแบบแผนสำคัญ อันหนึ่งของความเติบโตและความแข็งแกร่งของธนาคารและธุรกิจของพวกเขา “ธนาคารของผู้ยิ่งใหญ่ ทั้ง 4” สร้างพันธมิตรนี้และปรับเปลี่ยนใหม่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารสหธนาคารของครอบครัวมหาคุณ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารศรีนคร และธนาคารกสิกร

<sup>54</sup> Akira Suehiro (1989), *Capital Accumulation in Thailand, 1855 – 1985* (Tokyo : The Center for East Asian Cultural Studies) : 157.

<sup>55</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์ (1996), *เศรษฐกิจการเมืองในสมัยกรุงเทพ* (สำนักงานกองทุนสนับสนุน งานวิจัยและ Silkworm Books): 214.

<sup>56</sup> ประกอบด้วยนายทหารที่มีความสัมพันธ์ทางครอบครัวคือ ครอบครัวชุนหะวัน อติเรกสาร ศรียานนท์ สิริ โยธินและอยู่ในซอยเดียวกันคือ ซอยราชครู คนกลุ่มนี้ขัดแย้งกับฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเรียกว่า กลุ่มสี่เสาทเวศน์ .

<sup>57</sup> ทั้งกลุ่มชอยราชครูและกลุ่มสี่เสาทเวศน์ร่วมอยู่ในคณะนี้ด้วย ดู Sungsidh Piriyaarangsana (1980), *op.cit.*

<sup>58</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์ (1996), *อ้างแล้ว.*

<sup>59</sup> Akira Suehiro (1989), *op.cit.*, : 172.

ไทย เคยมีความสัมพันธ์กับกลุ่มขอยราชครูในช่วงทศวรรษ 1940 แต่หลังการรัฐประหาร 1957 ได้ย้ายความสัมพันธ์ไปอยู่ที่กลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีการเปลี่ยนคณะกรรมการบริหารของธนาคารและเชิญสมาชิกของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์เข้ามาแทน กลางทศวรรษ 1960 นายพลระดับที่มีความสำคัญทางการเมืองเกือบทุกคนมีโอกาสเป็นกรรมการบริหารของธนาคารและบริษัทการค้าของ “ผู้ยิ่งใหญ่ทั้ง 4”

หลังการรัฐประหาร 1957 จนถึงปี 1973 ระบบอุปถัมภ์จากรัฐต่อกลุ่มธนาคารและบริษัทการค้าของกลุ่มฯ ยังคงเป็นแบบแผนหลักของความสัมพันธ์เพียงแค่อุปถัมภ์มาสังกัดกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ โดยกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ และนักธุรกิจที่แวดล้อมมีโอกาสเติบโตขึ้นภายใต้การปกป้องจากรัฐ

มีการผลักดันรัฐเรื่องการให้ใบอนุญาตจัดตั้งธนาคารใหม่หลังปี 1950 เกิดขึ้นอีก 2 กรณี คือ ธนาคารทหารไทย (1957) และธนาคารเอเชียทรัสต์ (1965) โดยอาศัยแบบแผนเดิมคือ ความอุปถัมภ์จากผู้นำทหารในขณะนั้น

จอมพลสฤษดิ์ มีความต้องการจัดตั้งธนาคารทหารไทยเองเป็นการส่วนตัว<sup>60</sup> และผลักดันความต้องการนี้ตั้งแต่ปี 1954 ในช่วงที่ตัวเองดำรงตำแหน่งผู้นำทหารและการเมือง หลังจากเผชิญข้อโต้แย้งจากธนาคารแห่งประเทศไทยมากมาย<sup>61</sup> ธนาคารทหารไทยก็เปิดดำเนินการเมื่อ 8 พฤศจิกายน 1957 หลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ทำการรัฐประหารวันที่ 20 กันยายน 1957

ในกรณี ธนาคารเอเชียทรัสต์ก็เช่นกัน เจ้าของธนาคารซึ่งเดิมเป็นบริษัทประกอบธุรกิจแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและเกือบจะผูกขาดการทำธุรกิจส่งเงินกลับของคนจีนในกรุงเทพฯ ไปจีนแผ่นดินใหญ่ เจ้าของบริษัทได้ยื่นขอใบอนุญาตเป็นธนาคารไปยังกระทรวงการคลังมีนาคม 1964 กระทรวงการคลังปฏิเสธโดยทำตามนโยบายไม่ให้ใบอนุญาตธนาคารใหม่<sup>62</sup> ต่อมาขึ้นอีกครั้งไปที่นายกรัฐมนตรีคือ จอมพล ถนอม กิตติขจรซึ่งในภายหลังสั่งให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีกครั้งและได้รับใบอนุญาตเป็นธนาคารในปี 1965<sup>63</sup> โดยกระทรวงการคลังได้รับแรงกดดันทางการเมือง

<sup>60</sup> หนังสือธนาคารทหารไทยครบรอบ 25 ปี 8 พฤศจิกายน 2525 (กรุงเทพฯ : ธนาคารทหารไทย, 2525) : 9 – 11 อ้างใน Apichat Satitmiramai (2002), *The Rise and Fall of the Technocrats : The Unholy Trinity of Technocrats, Ruling Elites and Private Bankers and the Genesis of the 1997 Economic Crisis* (Ph.D.Thesis, University of Wales, Swansea) : 203 – 204.

<sup>61</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทยแย้งว่า 1) ธนาคารทหารไทยรับเงินฝากเฉพาะทหารและครอบครัวทหาร 2) ธนาคารทหารไทยจะดำเนินธุรกิจอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเท่านั้น ซึ่งไปเกี่ยวข้องกับงานสำคัญทางด้านทหาร คือ การอนุมัติสินเชื่อเพื่อนำเข้าอาวุธยุทโธปกรณ์ อ้างจาก *Ibid.* : 204.

<sup>62</sup> *Ibid.* : 205

<sup>63</sup> Akira Suehiro (1989), *op.cit.* : 160.

มองในแง่ธนาคารเอง มีการรวมตัวเป็นสมาคมธนาคารไทยซึ่งก่อตั้งในปี 1958 สมาคมเป็นการรวมตัวของธนาคารในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ ที่ทำหน้าที่ผลักดันนโยบายของรัฐทางด้านธนาคาร การประชุมของสมาคมธนาคารไทยกับตัวแทนของธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลังมีมากที่สุดในช่วง 1962 – 1972 คือ 7 ครั้งต่อปี การประชุมระหว่างปี 1973 – 1983 ลดลงเหลือ 3 ครั้งต่อปี โดยลดลงอย่างมากช่วงปี 1973 – 1976<sup>64</sup> อันหมายถึง ช่วงของการระมัดระวังและถอนตัวออกจากการเมืองของกลุ่มธนาคาร

**นโยบายการแทรกแซงของรัฐที่สร้างระบบอุปถัมภ์โดยรัฐมีส่วนช่วยให้กลุ่มธนาคารขยายอาณาจักรทางธุรกิจของตนได้ แต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 1973 ระบบอุปถัมภ์ได้คลายความสำคัญลงมาก แต่กลุ่มธนาคารก็ขยายบทบาทและความสำคัญของตนต่อไปด้วยความสามารถของตนเองและภาวะเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป**

### ช่วงปี 1973 – 1997

ช่วงปี 1973 – 1997 เป็นช่วงที่ระบบอุปถัมภ์จากรัฐต่อกลุ่มธนาคารสิ้นสุดลง กลุ่มธนาคารเติบโตขึ้นด้วยความสามารถของธนาคารเอง ประกอบกับรัฐเองก็มีนโยบายใหม่ของรัฐคือการเปิดโอกาสให้กลุ่มธนาคารเติบโตขึ้นค่อนข้างอิสระ โดยในช่วงทศวรรษ 1990 รัฐมีนโยบายที่ชัดเจน คือนโยบายเปิดเสรีทางการเงิน

หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อ 14 ตุลาคม 1973 เป็นต้นมา ระบบอุปถัมภ์จากรัฐต่อกลุ่มธนาคารโดยการนำของทหารจบสิ้นลง ผู้นำทหารเองถูกขีดวงจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจอย่างไม่เคยมีมาก่อนระหว่างปี 1974 – 1975 ผู้นำทหารเริ่มทยอยออกจากการเป็นกรรมการของธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารเอเชีย ธนาคารมหานคร และธนาคารสหธนาคาร บทบาทโดยตรงทางธุรกิจของผู้นำทหารคนสำคัญคือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพลเอกกฤษณ์ สีวะราลดต่ำลงอย่างมาก<sup>65</sup> ยิ่งไปกว่านั้น บริษัทธุรกิจเอกชนในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การค้าและบริการเป็นของนักธุรกิจเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ไม่ปรากฏ

<sup>64</sup> Apichat Satiniramai (2002) *op.cit.* : 321.

<sup>65</sup> ฝ่ายวิชาการ สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “คณะทหารกับเศรษฐกิจไทย: จากการเปลี่ยนแปลงปี 2516 ถึงปัจจุบัน” *ทหารไทย...ทำอะไรกับเศรษฐกิจช่วง 2490 – 2523* (สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524): 4 - 6.



ประจักษ์พยานที่ชัดเจนว่าผู้นำทหารได้เข้าไปมีบทบาททางธุรกิจนั้นในฐานะผู้ถือหุ้นและกรรมการหรือประธานกรรมการบริษัท<sup>66</sup>

หลังจากนั้นมา กลุ่มธนาคารได้เติบโตขึ้นด้วยปัจจัยอื่นๆ นอกเหนือระบบอุปถัมภ์จากรัฐและผู้นำทางทหาร ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ การขยายตัวของธนาคารและการระดมทุน

ธนาคารชั้นนำขยายสาขาไปตามเขตต่างจังหวัด เพื่อให้บริการการค้าข้าวและพืชไร่ใหม่ๆ เครือข่ายสาขาที่เพิ่มขึ้นทำให้ธนาคารสามารถระดมเงินออมได้อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ความเข้มงวดของรัฐบาลไทยและความยุ่งยากภายในประเทศจีนในยุคก้าวกระโดด มีส่วนลดการส่งเงินกลับประเทศจีนจนเหลือเพียงเล็กน้อย ในปี 1960<sup>67</sup> ปี 1962 รัฐบาลออกกฎหมายที่การธนาคารใหม่ซึ่งมีผลทำให้ธนาคารมีความมั่นคงขึ้น ทำให้ธนาคารได้รับความเชื่อถือจากประชาชนสูงขึ้น นอกจากนี้ การขยายสาขาไปสู่เขตต่างจังหวัดช่วยดึงเงินออมจากครอบครัวพ่อค้าเข้ามาในระบบธนาคารระหว่างปี 1962 – 1981 จำนวนเงินฝากในธนาคารไทยทั้งหมดเพิ่มขึ้นจาก 8 ล้านบาท เป็น 299 ล้านบาท หรืออัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีกว่า 20% อย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลากว่า 20 ปี<sup>68</sup>

ท่ามกลางการขยายตัวของกลุ่มธนาคาร รัฐเริ่มมีนโยบายเปิดเสรีทางการเงินเป็นลำดับ ในช่วงปี 1967 จึงเกิดบริษัทเงินทุนขึ้นและได้เติบโตขึ้นมาเป็นลำดับ ทางด้านตลาดทุน รัฐได้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยขึ้น เกิดธุรกิจหลักทรัพย์ขึ้นมาอีกธุรกิจหนึ่ง การส่งเสริมตลาดหลักทรัพย์ก็เพื่อเพิ่มทางเลือกในการออมให้กับประชาชนซึ่งแต่เดิมถ้าไม่ฝากเงินกับธนาคารก็จะซื้อทองหรือซื้อที่ดินเป็นหลัก การออมโดยผ่านตลาดหลักทรัพย์ยังทำให้เงินออมไหลไปสู่การลงทุนที่เพิ่มกำลังการผลิตให้กับประเทศอีกด้วย<sup>69</sup>

ในเดือนพฤษภาคม 1990 ประเทศไทยประกาศรับพันธะข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) เพื่อยกเลิกการควบคุมเงินตราต่างประเทศทำให้การโอนเงิน

<sup>66</sup> ดูกรีกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (1980), “วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจไทยโดยพิจารณาจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ” บทความความสัมมนาทางวิชาการเรื่องวิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย 1979 จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 21 – 22 กุมภาพันธ์ 1980.

<sup>67</sup> เงินส่งกลับไปประเทศจีนมีมูลค่า 7 ล้านบาท ในปี 1960 เปรียบเทียบกับมูลค่า 216 ล้านบาทในปี 1947 อ้างใน Kevin Hewison (1989), *Bankers and Bureaucrats : Capital and the role of the State in Thailand* (New Haven : Yale University Southeast Asia Studies) : 189.

<sup>68</sup> *Ibid.*, : 188 – 189.

<sup>69</sup> นภพร เรื่องสกุล (1994), “สถาบันการเงินไทยกับการแข่งขันในอนาคต” รายงานที่ตีพิมพ์เมื่อวันที่ 12 กันยายน 1994 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย) : 4.

และธุรกรรมทางด้านเงินตราต่างประเทศเป็นไปอย่างเสรี อันเป็นจุดเริ่มต้นของมาตรการการเปิดเสรีทางการเงิน<sup>70</sup>

ในส่วนของธนาคารพาณิชย์ได้รับอนุญาตให้ทำธุรกิจใหม่ เช่น อันเดอร์ไรท์หนี้ เป็นผู้จดทะเบียนหลักทรัพย์ ทำหน้าที่ซื้อขายตราสารหนี้ของภาครัฐบาล เป็นผู้จัดการกองทุนรวม ให้คำปรึกษาด้านการเงิน และประกอบธุรกิจการศึกษาความเป็นไปได้ทางธุรกิจ<sup>71</sup>

อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีทางการเงินได้ก่อปัญหาเช่นกันโดยด้านหนึ่งได้นำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจ 1997 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะบริษัทธุรกิจของไทยก็มากเกินไป วิกฤตเศรษฐกิจได้สร้างความเสียหายมากก็เพราะหนี้สินของธนาคารถูกเรียกกลับไปได้โดยง่าย จะเห็นได้ว่า ในระบบเศรษฐกิจไทยขณะนั้น หนี้สินของภาคเอกชนมีจำนวนมากว่าหนี้สินของภาครัฐบาล ปรากฏว่าสิ้นปี 1996 หนี้ภาครัฐบาลทั้งภายในและต่างประเทศรวมทั้งการค้ำประกันหนี้ของรัฐบาล (Government guaranteed) ต่อการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจอยู่ในระดับเพียง 27.9 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือประมาณ 15% ของ GDP ซึ่งแน่ใจได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ภาครัฐบาลมีหนี้ต่างประเทศน้อยที่สุดในโลก<sup>72</sup>

ตรงกันข้ามกับหนี้ภาคเอกชน สำหรับบริษัทจดทะเบียนกลุ่มที่ไม่ใช่บริษัทการเงิน (Listed Non-financial companies) อัตราส่วนหนี้ต่อทุน (debt/equity ratio) เพิ่มขึ้นจาก 1.58 เป็น 1.98 ระหว่างปี 1994 ถึง 1996<sup>73</sup> หนี้เอกชนจำนวนมากนี้ฟุ้งครืนลงเมื่อเกิดปัญหาความเชื่อมั่นของเจ้าหนี้ต่อบริษัทเอกชนและกระทบต่อสถาบันการเงินไทยโยกโยกกลับไปกลับมา เพราะในระหว่างนั้น บริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่มีชื่อเสียงของไทย (บริษัทสมประสงค์กรุ๊ป) และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย (บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอกชนกิจ) เริ่มมีปัญหาในการจ่ายหนี้ให้กับเจ้าหนี้

74

นโยบายของรัฐต่อกลุ่มธนาคารที่เปิดโอกาสให้กลุ่มธนาคารขยายตัวและสะสมความมั่งคั่งของตัวเองอย่างอิสระตั้งแต่หลังปี 1973 ครั้นเมื่อต้นทศวรรษ 1990 นโยบายเปิดเสรีทางการเงินของรัฐ

<sup>70</sup> “Financial reform in Thailand” *TDRI Quarterly Review* vol. 14 No. 4 (December 1999) : 6.

<sup>71</sup> *Ibid.*,

<sup>72</sup> Ammar Siamwalla (1997), “Can a developing democracy manage its macro economy ? The case of Thailand” *Thailand’s Boom and Bust : Collected papers* (Thailand Development Research Institute) : 64.

<sup>73</sup> *Ibid.*,

<sup>74</sup> Laurid S. Lauridsen, “Thailand : causes, conduct, consequences,” Jomo K.S. (ed.) (1998) *Tigers in Trouble : Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia* (Hong Kong University Press, IPSR Books, University, Press Ltd., White Lotus, Zed Books Ltd.) : 145 – 146.

ยิ่งส่งผลให้กลุ่มธนาคารขยายบทบาทและความมั่งคั่งมากขึ้นพร้อมๆ กับการเปิดโอกาสให้กับธุรกิจการเงินประเภทอื่นๆ เช่น บริษัทเงินทุนและบริษัทหลักทรัพย์ ในเวลาเดียวกันนโยบายของรัฐดังกล่าวส่วนหนึ่งได้นำไปสู่วิกฤต 1997 และนำไปสู่ยุคใหม่ของบทบาทของรัฐและโครงสร้างใหม่ของกลุ่มธนาคารด้วย

### ช่วงปี 1997 – ปัจจุบัน

นโยบายของรัฐและกลุ่มธนาคารในช่วง 1997 – ปัจจุบัน อาจแบ่งออกเป็น 2 ช่วงใหญ่ๆ ช่วงแรกคือ 1997 – 2001 ช่วงนี้เป็นช่วงที่รัฐบาลพยายามเข้ามาแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจแต่รัฐไทยมิได้ดำเนินการโดยลำพังแต่ได้อาศัยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นโยบายของรัฐและกองทุนระหว่างประเทศขณะนั้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ คือเกิดการปฏิรูปธนาคารทั้งระบบในประเทศไทย ส่วนช่วงที่ 2 คือ ช่วงทักษิณนิมิตส์ (2001-ปัจจุบัน) ช่วงนี้นโยบายของรัฐโดยรวมมีความแปลกใหม่คือมีนโยบายประชานิยม (Populist Policy) โดยธนาคารของรัฐได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้รัฐบาลทักษิณยังเสนอนโยบายใหม่ที่ผลักดันให้เกิดธนาคารพาณิชย์ใหม่อีกหลายแห่งตามมา

### ช่วงปี 1997 – 2001

วิกฤตเศรษฐกิจทำให้แนวคิดปฏิรูปธนาคารพาณิชย์กลับมาอีกครั้ง แต่ไม่ใช่แรงผลักดันจากภายในประเทศเป็นแรงผลักดันจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่ผสมผสานการแก้วิกฤตเศรษฐกิจในแง่มหภาคและมุ่งไปที่การปฏิรูปธนาคารพาณิชย์ กองทุนฯ เข้ามาจัดการเศรษฐกิจมหภาคโดยรวมและที่สำคัญได้เข้ามาจัดโครงสร้างใหม่ของธนาคารด้วย การเข้ามาของกองทุนฯ ครั้งนี้แตกต่างจากครั้งก่อนๆ<sup>75</sup> อย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก กองทุนฯ เข้ามาท่ามกลางความอ่อนแอและขาดประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พฤศจิกายน 1996 –

<sup>75</sup> ความเป็นจริงแล้ว ไทยเคยเข้าโครงการกองทุนเศรษฐกิจของกองทุนฯ ในช่วงปี 1981 1982 และ 1984 (รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์) ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจโดยการเข้าโครงการกู้เงินฉุกเฉินเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (Current account deficit) อ้างจาก รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (1998), “เหตุใดรัฐบาลไทยจึงต้องขอเงินฉุกเฉินจาก IMF” รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, วิกฤตการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย (โครงการพิมพ์คบไฟ) : 152 – 153.

พฤศจิกายน 1997) ประการต่อมา เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นขาดประสบการณ์และไม่มีแรงต่อต้านจากคนกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่น กองทุนฯ จึงดำเนินการแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจอย่างก้าวร้าว

จะเห็นได้ว่าในช่วงรัฐบาลพลเอกชวลิต การประชุมเจรจาเพื่อเขียนหนังสือแสดงเจตน์จำนงฉบับที่ 1 (Letter of Intent) เป็นความลับ หลังจากการลงนามโดยรัฐบาลไทยเมื่อ 14 สิงหาคม 1997 ไม่มีการพิมพ์เผยแพร่เอกสารฉบับเต็มแต่มีปรากฏเป็นเอกสารเนื้อหาสั้นๆ ในจดหมายข่าวของธนาคารแห่งประเทศไทยหลังจากนั้น 1 สัปดาห์ต่อมา หนังสือแสดงเจตน์จำนงฉบับที่ 1 กองทุนฯ วิจารณ์รัฐบาลไทยอย่างชัดเจนที่ไม่ทำตามเงื่อนไขต่างๆ ของกองทุนฯ และประมาณว่าวิกฤตการณ์เป็นความล้มเหลวที่รัฐบาลไทยไม่ทำตามข้อแนะนำในอดีตของกองทุนฯ ที่ให้ยกเลิกการผูกค่าเงินบาทกับค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ และการจัดระเบียบภาคการเงิน

หนังสือแสดงเจตน์จำนงฉบับที่ 2 ซึ่งออกมาในเดือนพฤศจิกายน 1997 ไปไกลกว่าเงื่อนไขทางการเงินและการคลังทั่วไป มีทั้งโครงการใหญ่เพื่อเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจไทย โครงการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและนำเข้าเงินทุนต่างประเทศอย่างรีบเร่ง

มีการใช้กฎระเบียบ Basle ต่างๆ ซึ่งจะบังคับให้ธนาคารเพิ่มทุน ข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับการถือหุ้นของต่างชาติในภาคการเงินยกเลิกออกไป การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะเริ่มต้นอย่างรวดเร็วโดยการขายหุ้นของรัฐบาลในบริษัทการบินไทย จำกัด และขายหุ้นของบริษัทโรงกลั่นน้ำมันบางจากตอนกลางปี 1998

เดือนพฤศจิกายน 1997 มีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่มาโดยพรรคประชาธิปัตย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ชารินทร์ นิมมานเหมินท์ เป็นนักการธนาคารชั้นนำของประเทศไทยและเคยดำรงตำแหน่งนี้ในรัฐบาลชวน หลีกภัย สมัยแรก (1992 – 1995) ซึ่งเป็นยุคที่มีการดำเนินการเปิดเสรีทางการเงินและเป็นคนสร้างความเชื่อมั่นให้กลับคืนมาอย่างรวดเร็วจากกองทุนฯ สหรัฐอเมริกาและตลาดการเงิน ในขณะที่อำนาจต่อรองของรัฐบาลไทยเข้มแข็งขึ้น แต่อำนาจต่อรองของกองทุนฯ อ่อนแอลง ในช่วงนั้น วิกฤตการณ์ได้แพร่กระจายไปทั่วเอเชียและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของตลาดการเงินในระดับสากล กองทุนฯ ตกอยู่ภายใต้การโจมตีทั้งในการเมืองภายในสหรัฐฯ<sup>76</sup> และในประเทศไทย สถานการณ์เช่นนี้เปิดช่องการต่อรองทางนโยบายแก่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยังคงรักษาภาพของการเป็น “นักเรียนที่ดีของกองทุนฯ” เพื่อได้รับการชื่นชมจากตลาดการเงินระหว่างประเทศ แต่หลังจากมีการต่อสู้มากเพื่อเปลี่ยนเงื่อนไขอันเข้มงวดในเศรษฐกิจมหภาค รัฐมนตรีช่วยกระทรวงการคลัง ดร.พิสิฐ ลี้อาธรรม พูดินที่สาธารณะว่า มีความ

<sup>76</sup> นักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์ เช่น Jeffrey Sachs กล่าวหาว่ากองทุนฯ ทำให้วิกฤตการณ์ดำเนินและขยายวงกว้าง ส่วนนักการเมืองในรัฐสภาคัดค้านความต้องการของกองทุนฯ เพื่อขอเงินทุนเพิ่มเพื่อช่วยเหลือเอเชีย.

พยายามอย่างมากในการโน้มน้าวสถาบันระหว่างประเทศให้ยอมรับหนังสือแสดงเจตน์จำนงฉบับที่ 4 ของไทย ประโยชน์นี้ชี้ให้เห็นว่ามีการต่อสู้อย่างขนานใหญ่เกิดขึ้น<sup>77</sup>

### ช่วงปี 2001-ปัจจุบัน

ทักษิณมิกที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มธนาคารมีอยู่ 2 ด้าน ด้านหนึ่งเป็นนโยบายแปลกใหม่คือ ประชานิยม (populist policy) ที่ต้องการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจด้วยวิธีการแตกต่างจากการปรับโครงสร้างสถาบันการเงินดังที่ทำในช่วงรัฐบาลประชาธิปัตย์ (1997-2001)<sup>78</sup> แต่มาเน้นทั้งนโยบายระยะสั้นเพื่อกระตุ้นการบริโภคและช่วยลดเศรษฐกิจออกจากภาวะวิกฤต 1997 ตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์และโดยการโยกย้ายสภาพคล่องที่ล้นเกินออกจากระบบธนาคาร มาเป็นการใช้จ่ายและเครดิตของครัวเรือน ส่วนในระยะยาวเน้นการพัฒนาพลวัตภายในด้วยการเพิ่มรายได้ต่อหัว ส่งเสริมผู้ประกอบการโดยออกนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า นโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ ละ 1 ล้านบาท นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ นโยบายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและโครงการเอื้ออาทรทั้งหลายโดยใช้โครงการของรัฐเป็นกลไกสำคัญทางด้านสินเชื่อ

ส่วนด้านที่ 2 คือ นโยบายการจัดแบ่งธนาคารพาณิชย์ออกเป็น 2 ประเภท อันได้แก่ ก) ธนาคารพาณิชย์ ข) ธนาคารพาณิชย์รายย่อย พร้อมกันนี้ ต้นปี 2005 ยังมีการอนุมัติสถาบันการเงินให้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ใหม่ 9 ราย ทั้งนี้ทักษิณมิกทั้ง 2 ด้านมีที่มาและผลต่อกลุ่มธนาคารแตกต่างกันออกไปดังนี้

### **ทักษิณมิก นโยบายประชานิยมและธนาคารของรัฐ**

เมื่อพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร รมรณรงค์หาเสียงช่วงก่อนการเลือกตั้งกุมภาพันธ์ 2001 เขาได้กล่าวว่า เขาจะบริหารประเทศด้วยวิธีการแปลกใหม่ โดยเฉพาะเป็นนโยบายที่แตกต่างจากนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเน้นแต่การแก้ปัญหาในภาคธนาคารและสถาบันการเงิน เมื่อชนะการเลือกตั้งและได้เป็นนายกรัฐมนตรี นายฯทักษิณและพรรคไทยรักไทยประกาศนโยบายออกมาเป็นจำนวนมากที่เรียกกันต่อมาว่านโยบายประชานิยม นโยบายเหล่านั้นทำให้รัฐบาลโดยเฉพาะนายฯทักษิณได้รับคะแนนนิยมเป็นอย่างมากแต่ก็เป็นนโยบายที่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก

<sup>77</sup> พูดที่สมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศ 11 พฤศจิกายน 1998 อ้างจาก Pasuk and Baker (2000), *Op.cit.*, : 48.

<sup>78</sup> *Far Eastern Economic Review* (17 June 1999) : 25

อย่างไรก็ตาม นายกฯ ทักษิณผิดหวังที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถให้สินเชื่อสนับสนุนนโยบายประชานิยมของรัฐบาลได้ ความเป็นจริงแล้ว นายกฯ ทักษิณได้อูทิสเวลาช่วงวันหยุดแรกหลังดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีประชุมระดมความคิดกับนายธนาคารและสถาบันการเงินขนาดใหญ่ทั้งหมด แต่นายกฯ ทักษิณล้มเหลวต่อการเจรจากับนายธนาคารเหล่านั้น ตลอดทั้งปี นายธนาคารปฏิเสธอย่างไม่มีเงื่อนไขคำเรียกร้องหลายครั้งของนายกฯ ทักษิณ ให้ธนาคารและสถาบันการเงินเพิ่มการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยขยายการปล่อยกู้<sup>79</sup> ดูเหมือนว่า นายกฯ ทักษิณหมดความสนใจกับสิ่งที่เขาเริ่มเรียกว่า “ระบบธนาคารแบบเก่า”<sup>80</sup> จนเป็นเหตุให้ รัฐบาลเริ่มจัดหาเงินทุนเพื่อสนองโครงการต่างๆ โดยใช้สินเชื่อจากธนาคารหรือสถาบันการเงินภาครัฐ มาตรการดังกล่าวนี้เรียกว่า มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal activities) ปีแรก (2001) โครงการ 1 ล้านบาท 1 หมู่บ้านได้เงินทุนจากธนาคารออมสิน ในปีที่ 2 (2002) ให้ธนาคารออมสินจัดหาสินเชื่อให้กับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises-SMEs) และการฝึกอบรมอาชีพและทักษะเป็นผู้ประกอบการ สถาบันการเงินภาครัฐอื่นๆ ถูกดึงเข้ามาจัดหาสินเชื่อให้กับ SMEs และธุรกิจท้องถิ่นภายใต้โครงการ 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์ (One Tambon One Product-OTOP) ซึ่งประยุกต์มาจากนโยบายที่ใช้ที่ประเทศญี่ปุ่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ชกส.) ขยายข่ายงานเพิ่มสินเชื่อให้กับธุรกิจชุมชน องค์กรรัฐระดับท้องถิ่นและสหกรณ์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์และธนาคารออมสิน กลายเป็นแหล่งสินเชื่อราคาถูกให้กับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และลูกค้าในโครงการบ้านเอื้ออาทร ในปีที่ 3 (2003) รัฐบาลทักษิณนำเสนอนโยบายเอื้ออาทรในประเภทต่างๆ ที่ประสงค์จะเพิ่มคุณภาพชีวิต ลดความตึงเครียดในสังคมและสร้างการจ้างงานด้วย เช่น โครงการประกันชีวิตวันละบาท โครงการให้นักเรียนต่างจังหวัดที่บ้านอยู่ไกลโรงเรียนมัธยม จักรยาน ทุนการศึกษาเพื่อนักเรียนที่ครอบครัวยากจน สินเชื่อให้ซื้อโทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ แท็บเล็ตและโครงการบ้านราคาถูกเพื่อผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง<sup>81</sup>

หากดูตารางมูลค่าสินเชื่อในมาตรการกึ่งการคลังปี 2002 และ 2003 จะเห็นได้ว่า รัฐบาลทักษิณพึ่งพาธนาคารของรัฐหรือสถาบันการเงินของรัฐทั้งหมดโดยใช้เม็ดเงินที่สูงมากคือ 183,668.90 ล้านบาท (ปี 2002) และ 154,388.80 ล้านบาท (ปี 2003)

<sup>79</sup> Pasuk and Baker (2004) *opcit.*, : 109

<sup>80</sup> Bangkok Post (26 July 2001)

<sup>81</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2004) “ทักษิณมิกส์” *วิถีทรรศน์* : 116

ตารางที่ 3 มาตรการกึ่งการคลัง

มูลค่าสินเชื่อตามโครงการรัฐบาลปี 2002 และ 2003

หน่วย : ล้านบาท

โครงการและธนาคาร	2002	2003 (ม.ย.)
<b>1. สินเชื่อเพื่อ SME</b>	<b>57,098.2</b>	<b>58,012.0</b>
ธนาคารแห่งประเทศไทย	4,130.0	26,986.5
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	15,410.0	9,552.6
บริษัท เงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT)	15,078.6	8,601.9
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า	7,283.2	3,379.4
ธนาคารออมสิน	2,144.9	1,498.0
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บยส.)	4,116.0	1,939.9
<b>2. โครงการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย</b>	<b>26,748.3</b>	<b>0.0</b>
ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)		
<b>3. ธนาคารประชาชน</b>	<b>10,294.7</b>	<b>1,861.3</b>
ธนาคารออมสิน		
<b>4. กองทุนหมู่บ้าน</b>	<b>80,000.0</b>	<b>0.0</b>
ธนาคารออมสิน		
<b>5. วิสาหกิจชุมชน</b>	<b>8,319.0</b>	<b>6,725.0</b>
ธกส.		
<b>6. กองทุนร่วมลงทุน</b>	<b>1,208.7</b>	<b>86.5</b>
ธนาคารออมสินและ IFCT	8.7	86.5
ธนาคารกรุงไทย	1,200.0	0.0
<b>7. บ้านเอื้ออาทร 1, 2 และ 3</b>	<b>0.0</b>	<b>57,704.0</b>
ธนาคารออมสินและ ธอส.		
<b>8. กองทุนวายุภักดิ์ 1</b>	<b>0.0</b>	<b>30,000.0</b>
<b>รวม</b>	<b>183,668.9</b>	<b>154,388.8</b>

ที่มา : การประมาณการเบื้องต้นโดยกระทรวงการคลัง ณ เดือนธันวาคม 2003

ทักษิณมิกนันทน์เข้ายิ่งพึ่งพาธนาคารของรัฐมากขึ้นอย่างถอนตัวไม่ขึ้น ปลายปี 2003 หลังจากรัฐบาลทักษิณได้พยายามกระตุ้นการบริโภคด้วยมาตรการต่างๆมาเป็นเวลากว่า 2 ปีแต่ระดับการลงทุนยังไม่กระตือรือร้นมากนักและดูเหมือนว่าความพยายามที่จะเพิ่มการใช้จ่ายและหนี้ครัวเรือนอันเป็นส่วนสำคัญของนโยบายนี้ต่อไปจะยิ่งเป็นอันตราย รัฐบาลทักษิณได้เพิ่มความเสี่ยงให้กับภาครัฐมากยิ่งขึ้นเพราะได้เสนอแผนการลงทุนของภาครัฐในโครงการสาธารณูปโภคและโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก

ช่วงปลายปี 2003 เป็นต้นมา รัฐบาลทักษิณได้ประกาศว่าจะลงทุนในโครงการต่างๆในช่วง 6 ปีข้างหน้าคิดเป็นมูลค่ามากกว่า 1.2 ล้านล้านบาท ประกอบด้วยโครงการเช่น นครนายกเมืองใหม่ (หนึ่งแสนล้านบาท) การปรับปรุงระบบคมนาคมขนส่งของกรุงเทพฯ และปริมณฑล (สามแสนเก้าหมื่นล้านบาท ฯลฯ) ดูรายละเอียดในตาราง

#### ตารางที่ 4 โครงการสาธารณูปโภคโดยรัฐ

	ช่วงเวลา	งบประมาณ (ล้านบาท)
1. นครนายกเมืองใหม่	2004-2012	100,000
2. ถนนยกระดับคลองประปา	2005	20,000
3. สะพานข้ามอ่าวไทย	2005-2008	56,000
4. Bangkok transport masterplan (รถไฟฟ้า รถใต้ดิน)	2004-2013	397,800
5. โครงการขยายทางรถไฟความเร็วสูง	2004-2013	400,000
6. ทางด่วน วงแหวนรอบนอกและถนน เชื่อมโยง	2004-2013	44,728
	2004-2005	7,899
7. คลองและการขนส่งทางน้ำ (11 โครงการ)	2004-2005	11,060
8. สะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา (4 แห่ง)	2003-2010	118,553
9. มอเตอร์เวย์ (10 โครงการ)		
<b>รวม</b>		<b>1,156,040</b>

ที่มา : Nation Breaking News, 20 November 2003;

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

<http://www.manager.com>; ผู้จัดการ, 16 กุมภาพันธ์ 2004.



อาจกล่าวได้ว่า ภายใต้ความนิยมทางการเมืองและแนวนโยบายเศรษฐกิจที่แตกต่างจากรัฐบาลประชาธิปไตย แนวคิดทักษิณนิยมของรัฐบาลทักษิณได้ใช้ธนาคารของรัฐผลักดันนโยบายประชานิยม และโครงการขนาดใหญ่ของรัฐจำนวนมากซึ่งเพิ่มความเล็งเรื่องหนี้สินของภาครัฐและธนาคารของรัฐมากขึ้น พร้อมกันนั้น ช่วงต้นปี 2005 รัฐบาลทักษิณได้ผลักดันการออกใบอนุญาตใหม่ให้กับธนาคารจำนวนถึง 9 แห่งอันส่งผลต่อธนาคารพาณิชย์เดิมและธนาคารพาณิชย์ใหม่หลายประการ

### **รัฐบาลทักษิณกับธนาคารพาณิชย์ใหม่**

ระบบสถาบันการเงินของไทยมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด ในปี 2005 ทางกรโดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำเอาแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Master plan) ซึ่งเริ่มตั้งแต่ต้นปี 2004 ที่ผ่านมา<sup>82</sup> เพื่อนำไปสู่การยกระดับให้สถาบันการเงินไทยมีศักยภาพ เกิดการแข่งขันที่เท่าเทียม กระจายบริการด้านการเงินสู่ประชาชนให้ทั่วถึง ตลอดจนได้รับการคุ้มครองและความเป็นธรรม

ปรากฏว่าได้มีสถาบันการเงินต่างๆ ยื่นแผนทั้งหมด 27 แผน เพื่อขอเป็นธนาคารพาณิชย์เต็มรูป 4 แผน ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย 6 แผน ขณะที่ขอคืนใบอนุญาตประกอบธุรกิจและคงสถานะเป็นสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ 2 ราย ซึ่งไม่ยื่นแผน 1 ราย ส่วนอีก 4 รายเป็นบริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ที่ต้องดำเนินการตามหลักการสถาบันการเงินที่รับเงินฝากจากประชาชนเพียง 1 ประเภท นอกจากนี้ มีสาขาธนาคารต่างประเทศยื่นแผนเป็นธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศไทย 1 ราย คือ ธนาคารพาณิชย์สากลแห่งประเทศจีน และมีสำนักงานพิเศษนอกชายฝั่งขอเป็นธนาคารสาขาธนาคารต่างประเทศ 2 ราย ขอคืนใบอนุญาตเพื่อลดฐานะเป็นสำนักงานตัวแทน 2 ราย

ธนาคารแสดนคาร์ดชาร์เตอร์ด์แบงก์รวมกิจการกับธนาคารแสดนคาร์ดชาร์เตอร์ด์นครชน ส่วนธนาคารเอบีเอ็น แอมโร เอ็นวี ขายหุ้นกว่าร้อยละ 80 ในธนาคารเอเชียให้กับธนาคารยูโอบี สิงคโปร์ ตลอดจน บริษัทเงินทุนชนชาติคววมกิจการกับธนาคารธนาชาติ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ได้อนุมัติให้สถาบันการเงินจำนวน 9 รายให้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์และธนาคารพาณิชย์สำหรับรายย่อย ประกอบด้วย บริษัทเงินทุนทิสโก้ จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนเกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุน สินเอเชีย จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุน เอ ไอ จี ไฟแนนซ์ จำกัด บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ไทยเคหะ จำกัด ธนาคารโซซิเอเต้ เจนาราล บริษัทเงินทุน จีอี มั่นนี้ จำกัด (มหาชน) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ แลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด และ ธนาคารสากลพาณิชย์แห่งประเทศจีน โดยสถาบันการเงินเหล่านี้

<sup>82</sup> วารสารการเงินธนาคาร ฉบับ เดือนกุมภาพันธ์ ปี 2005: 53-56.

จะต้องดำเนินการจัดตั้งธนาคารภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบ และเมื่อดำเนินการจัดตั้ง และปฏิบัติตามเงื่อนไขประกอบการให้ความเห็นชอบครบถ้วนแล้ว จึงจะเสนอขอรับใบอนุญาต ประกอบการธนาคารพาณิชย์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในภายหลัง

ตารางที่ 5 รายชื่อบริษัทที่ได้รับการอนุญาตให้เปิดเป็นธนาคารพาณิชย์

สถาบันการเงิน	เดิม	ใหม่
บง.เกียรตินาคิน	บริษัทเงินทุน	ธนาคารพาณิชย์
บง.ทีสโก้	บริษัทเงินทุน	ธนาคารพาณิชย์
บง.เอ ไอ จี ไฟแนนซ์	บริษัทเงินทุน	ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย
บง.สินเอเชีย	บริษัทเงินทุน	ธนาคารพาณิชย์
บริษัทเครดิตฟองซิเออร์ไทยเคหะ	บริษัทเครดิตฟองซิเออร์	ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย
ธนาคารโซซิเอเต้ เจเนรอล	สำนักงานกิจการวิเทศธนกิจ	สาขาของธนาคารต่างประเทศ
บง.จีอี มั่นนี้	บริษัทเงินทุน	ธนาคารพาณิชย์รายย่อย
บริษัทเครดิตฟองซิเออร์แลนด์ แอนด์ เฮ้าส์	บริษัทเครดิตฟองซิเออร์	ธนาคารพาณิชย์รายย่อย
ธนาคารสากลพาณิชย์แห่งประเทศไทย	สาขาธนาคารพาณิชย์ ต่างประเทศ	ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของ ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ

หมายเหตุ : ข้อมูลเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2005 ได้ผ่านการเห็นชอบจาก รัฐมนตรีกระทรวงการคลังแล้ว

ที่มา : วารสารการเงินธนาคาร ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ปี 2005 หน้า 56.

## สรุป

วิกฤตเศรษฐกิจ 1997 กระทบต่อธนาคารพาณิชย์ไทยโดยตรง ธนาคารพาณิชย์เดิมที่เคยมีเจ้าของธนาคารเป็นครอบครัวคนจีนโพ้นทะเลครอบครัวเดียวอยู่อย่างเดิมไม่ได้อีกต่อไป บางธนาคาร ถูกยุบกิจการไปเลย ถูกควมกิจการเป็นของรัฐ ที่เหลือต้องเพิ่มสัดส่วนผู้ถือหุ้นจากธนาคารต่างประเทศมากขึ้น นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบยังมีหนี้สินจำนวนมหาศาล

อาจกล่าวได้ว่า วิกฤตเศรษฐกิจ 1997 เป็นการสิ้นสุดยุคธนาคารพาณิชย์ของเจ้าแล้ว เริ่มต้นก้าวเข้าสู่ธนาคารยุคใหม่ ธนาคารพาณิชย์ยุคใหม่มีโครงสร้างใหม่คือ มีผู้ถือหุ้นจากกลุ่มธนาคารต่างประเทศมากขึ้น ในเวลาเดียวกัน ธนาคารเหล่านี้ต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร การใช้เทคโนโลยีทางการเงินและนวัตกรรมทางการเงินใหม่ ที่สำคัญต้องเผชิญกับการเปิดเสรีทางการเงินและการแข่งขันที่ตามมาอีกมากมายอันได้แก่

การเปิดเสรีตามหลักเกณฑ์ของ Basel II จะกดดันให้ธนาคารพาณิชย์ของไทยต้องมีการเพิ่มทุนในสัดส่วนสูงเพื่อรองรับการเติบโตของตลาด นั่นหมายความว่า จะเกิดการควบรวมกิจการธนาคารอีกมากตามมาและบางส่วนก็เกิดขึ้นแล้ว นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ของไทยยังเผชิญกับการเร่งรัดผ่านกลไกการเปิดเสรีทางการเงินจากนโยบาย FTA ของรัฐบาลทักษิณ FTA จะทำให้ธนาคารต่างประเทศโดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในระบบธนาคารมากกว่านี้

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐอันได้แก่ การเปิดธนาคารใหม่ การอนุญาตธุรกิจ Non Bank เท่ากับเป็นการเพิ่มผู้เล่นใหม่ในระบบธนาคารพาณิชย์ Non Bank ซึ่งมีเครื่องมือทางการเงินแข่งขันกับธนาคารรูปแบบเดิมอีกมากจะเพิ่มความสำคัญขึ้นเรื่อยๆ ถึงแม้ขนาดของสินทรัพย์และการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ใหม่และ Non Bank จะยังไม่มาก แต่การเปิดเสรีทางการเงิน ความสามารถของธนาคารต่างประเทศจะตอบสนองพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนไปให้หันมาใช้บริการ Non Bank เช่น สินเชื่อส่วนบุคคลและบัตรเครดิตมากขึ้น

นโยบายการเปิดเสรีทางการเงินข้างต้นสะท้อนให้เห็นอิทธิพลและบทบาทของธนาคารพาณิชย์แบบเดิมทั้งในแง่สินทรัพย์ สัดส่วนการปล่อยสินเชื่อและบทบาททางการเงินและการตัดสินใจทางนโยบายสาธารณะน้อยลงมา ยิ่งเมื่อรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร 2001-2006 ผลักดันธนาคารของรัฐและเร่งรัด FTA เพื่อตอบสนองการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจไทย ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่งยังมีบทบาททางนโยบายน้อยลง

หลังวิกฤตเศรษฐกิจ 1997 การศึกษาขนาดของสินทรัพย์ การปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่โดยลำพังโดยปราศจากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ถือหุ้น การปรับโครงสร้างการบริหาร พลังของพลวัตการเปิดเสรีทางการเงินและการแข่งขันใหม่ที่มากับกติกาทางการเงินในในระบบโลกย่อมไม่สามารถเข้าใจภาพที่แท้จริง นั่นคือ ธนาคารขนาดใหญ่ 5 แห่งของไทยไม่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและการเมืองดังอดีตอีกต่อไปแล้ว

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (1980), “วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจไทยโดยพิจารณาจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ” บทความสัมมนาทางวิชาการเรื่องวิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย 1979 จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 21 – 22 กุมภาพันธ์ 1980.

คณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (สปร.) 1998.

คณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (สปร.) (2004).

โชติชัย สุวรรณภรณ์ นวพร สุทธาชีพ ธรรมฤทธิ์ คุณหิรัญ และมณูญ พุทธวงศ์ (2005). แนวทางการพัฒนาธุรกิจสถาบันการเงินที่ไม่มีใช้ธนาคาร (Non-bank). เอกสารประกอบการสัมมนา ณ ห้องประชุมป๊าย อิงภากรณ์ ชั้น 7 สำนักงานกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์ (1996), เศรษฐกิจการเมืองในสมัยกรุงเทพฯ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัยและ Silkworm Books)

ฝ่ายวิชาการ สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “คณะทหารกับเศรษฐกิจไทย : จากการเปลี่ยนแปลงปี 2516 ถึงปัจจุบัน” ทหารไทย...ทำอะไรกับเศรษฐกิจช่วง 2490 – 2523 (สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524)

ปกรณ์ วิชานนท์ (2004). ระบบการเงินของไทยในรอบ 20 ปีที่ผ่านมาและสิ่งที่จะต้องฟันฝ่าในอนาคต. (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย : กรุงเทพฯ).

ปราณี ทินกร (1988) “เส้นทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย”, รั้งสรรค์ ชนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทยบนเส้นทางสันติประชาธรรม เล่มที่หนึ่ง หนังสือที่ระลึกศาสตราจารย์ป๊าย อิงภากรณ์ อายุครบ 72 ปี (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

เนตรนภา ไวลีศศักดิ์ (2004) กลุ่มทุนและธุรกิจครอบครัวไทยก่อนและหลังวิกฤต รายงานวิจัยชุดโครงสร้างและพลวัตของทุนไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (โครงการเมธีวิจัยอาวุโส ศ. ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย)

นภพร เรื่องสกุล (1994), “สถาบันการเงินไทยกับการแข่งขันในอนาคต” รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 12 กันยายน 1994 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย)

รายงานผลการศึกษา กระบวนการและวิธีการในการจัดการทรัพย์สินขององค์กรเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) (2004).

รายงานสถิติเศรษฐกิจและการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย (2004).

รายงานทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ (ช.พ.1.1) ธนาคารแห่งประเทศไทย.

รายงานประจำปีของธนาคารแต่ละธนาคารตั้งแต่ 2000-2004.

รายงานสถานะการเงินของธนาคารพาณิชย์ (ช.พ. 1.1) ธนาคารแห่งประเทศไทย.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (1998).“เหตุใดรัฐบาลไทยจึงต้องขอเงินฉุกเฉินจาก IMF” รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, วิกฤตการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย (โครงการพิมพ์คบไฟ).

วารสารการเงินธนาคาร ฉบับเดือนกันยายนปี 2002.

วารสารการเงินธนาคาร ฉบับเดือนกันยายน 2004.

วารสารการเงินธนาคาร ฉบับเดือนมีนาคม 2004.

วารสารการเงินธนาคาร ฉบับเดือนมกราคม 2005.

วารสารการเงินธนาคาร ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ 2005.

วารสารการเงินธนาคาร ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ 2006.

วารสารดอกเบี้ย ฉบับเดือนกรกฎาคม 2005

เศรษฐกิจสนเทศ ธนาคารทหารไทย ปีที่ 1 ฉบับที่ 11 เดือนพฤศจิกายน 1992

สมภพ มานะรังสรรค์ (2001). โลกาภิวัตน์ กับเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์. (มูลนิธิวิถีธรรม ชุมนุมปัญญา ลำดับที่ 29).

สัมภาษณ์ ดร.วัชชัย ขงกิตติคุณ เลขานุการ สมาคมธนาคารไทย เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2005

สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง(2005). แนวทางการพัฒนาและกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร

อัมมาร สยามวาลา (1999). นักเศรษฐศาสตร์ฝรั่งมองวิกฤตเอเชีย : บทสำรวจความรู้. (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย : กรุงเทพฯ).

หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 9 มีนาคม 2005.

หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2005.

หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 3 มีนาคม 2005.

หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 2 มีนาคม 2005.

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 20 เมษายน 2005.

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ, 16 กุมภาพันธ์ 2004.

อัญญา ชันชวิทย์ (2002). ระบบการเงินไทย. (ในกลไกของตลาดการเงินในระบบเศรษฐกิจไทย, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย : กรุงเทพฯ).

เอกสารสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง นโยบายการเงินในศตวรรษที่ 21 โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ในวันที่ 20-21 มกราคม 2000 ณ โรงแรมแกรนด์ ไฮแอท เอราวัณ กรุงเทพฯ.

### **ภาษาอังกฤษและWebsits**

Akira Suehiro (1989), Capital Accumulation in Thailand, 1855 – 1985 (Tokyo : The Center for East Asian Cultural Studies).

Ammar Siamwalla (1997), “Can a developing democracy manage its macro economy ? The case of Thailand” Thailand’s Boom and Bust : Collected papers (Thailand Development Research Institute).

Apichat Satitniramai (2002), The Rise and Fall of the Technocrats : The Unholy Trinity of Technocrats, Ruling Elites and Private Bankers and the Genesis of the 1997 Economic Crisis (Ph.D.Thesis, University of Wales, Swansea).

Bangkok Post ,26 July 2001.

Bangkok Post, 3 December. 2003.

Business Week ,23 February 2004.

Far Eastern Economic Review (17 June 1999)

Fred W. Riggs (1966). Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity, (Honolulu : East West Center Press).

Hoelscher and Quintyn (2003). Managing Systemic Banking Crises. (International Monetary Fund).

Kaminsky, Carciela, and Reinhart (1995). The twin crisis : The causes of banking and balance of payments problems. (International Monetary Fund).

Kevin Hewison (1989), Bankers and Bureaucrats : Capital and the role of the State in Thailand (New Haven : Yale University Southeast Asia Studies).

- Laurid S. Lauridsen, "Thailand : causes, conduct, consequences," Jomo K.S. (ed.) (1998) Tigers in Trouble : Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia (Hong Kong University Press, IPSR Books, University, Press Ltd., White Lotus, Zed Books Ltd.).
- Manager Online, 25 Nov. 2003.
- Nation Breaking News, 20 November 2003.
- Pasuk Phongpaichit and Chris Baker (2001). Thailand's Thaksin :New Populism or Old Cronyism? (Johns Hopkins University-SAIS, Washington DC,27 November 2001).
- Sungsidh Piriyarangan (1980). Thai Bureaucratic Capitalism, 1932 – 1960 (MA. Thesis, Faculty of Economic, Thammasat University).
- TDRI Quarterly Review vol. 14 No. 4 (December 1999).
- William G. Skinner (1957). Chinese society in Thailand : an analytical history (Ithaca : Cornell University Press)

*Websits:* <http://>:-

[www.bot.or.th](http://www.bot.or.th)

[www.bbl.co.th](http://www.bbl.co.th)

[www.tfb.co.th](http://www.tfb.co.th)

[www.scb.co.th](http://www.scb.co.th)

[www.bay.co.th](http://www.bay.co.th)

[www.ktb.co.th](http://www.ktb.co.th)

[www.scib.co.th](http://www.scib.co.th)

[www.tmb.co.th](http://www.tmb.co.th)

[www.bankthai.co.th](http://www.bankthai.co.th)

[www.bankasia4u.com](http://www.bankasia4u.com)

[www.ntb.co.th](http://www.ntb.co.th)

[www.uob-radanasin.co.th](http://www.uob-radanasin.co.th)

[www.bis.org/publ/bcbs11/.htm](http://www.bis.org/publ/bcbs11/.htm)

[www.pantip.com](http://www.pantip.com).

[www.manager.com](http://www.manager.com).