

สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ : ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?

ร่วมจัดโดย



มูลนิธิชัยพัฒนา



ธนาคารแห่งประเทศไทย



สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน



สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



สถาบันวิจัย
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย

9-10 ธันวาคม 2549

ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี

ความเปลี่ยนแปลงในภาคการเงินและในการอภิบาลบริษัท

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961166017

เรื่อง

สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ : ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?

กลุ่มที่ 2

ความเปลี่ยนแปลงในภาคการเงินและการอภิบาลบริษัท

สารบัญ

กำหนดการการสัมมนา

การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

โดย นายเกริก วณิชกุล

สายนโยบายสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

รูปแบบธุรกิจใหม่ (Business Model) ของธนาคารพาณิชย์เอกชน

โดย ประสาร ไตรรัตน์วรกุล บมจ.ธนาคารกสิกรไทย

ชัยภูมิ วัชรชัยสุรพล บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ: เครื่องมือของนโยบายรัฐในการเข้าถึงผู้ที่ไม่ได้รับบริการจากธนาคารพาณิชย์

โดย เพลินพิศ สัตย์สงวน

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สู่หนึ่งทศวรรษวิกฤตเศรษฐกิจ : ตลาดทุนไทยได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง

โดย เศรษฐวุฒิ สุทธิวาหนฤพุมิ และ อมรรัตน์ กริตโสภณ

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

อภิบาลของบริษัทไทยกับการพัฒนาตลาดหุ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจ: หนีเสือปะจระเข้?

โดย เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สรุปการประชุมกลุ่มย่อยแต่ละกลุ่ม

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

ธนาคารแห่งประเทศไทย

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

กำหนดการสัมมนาวิชาการประจำปี 2549 เรื่อง

“สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ : ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?”

(Toward a Decade After the Economic Crisis: Lessons and Reforms)

วันเสาร์และอาทิตย์ที่ 9-10 ธันวาคม 2549

โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี

วันศุกร์ที่ 8 ธันวาคม 2549

17:00-22:00 ลงทะเบียน (บริเวณ lobby ตึก Ocean Wing)

วันเสาร์ที่ 9 ธันวาคม 2549

06:30-09:00 รับประทานอาหารเช้า (ห้องแกรนด์จอมเทียน)

09:00-09:15 การเปิดการสัมมนา (ห้องประชุมอีสเทิร์น คอนเวนชัน เอ บี)
โดย นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานสภาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

09:15-11:00 การร่วมอภิปรายโดยวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิในหัวข้อ
“สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ : ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?”

ประธาน: ดร. อำพน กิตติอำพน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผู้ร่วมอภิปราย:

1. ดร. ธาริษา วัฒนเกส ผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย
2. ดร. ณรงค์ชัย อัครเศรณี ประธานกรรมการบริหาร ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
3. ดร. โคทม อาริยา ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
4. นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

11:00-11:15 พักรับประทานอาหารว่างชา/กาแฟ

11:15-12:15 การสรุปผลการวิจัยประกอบการสัมมนา โดยคณะวิจัยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ประธาน: ดร. ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ ประธานสถาบัน

ผู้ร่วมอภิปราย:

1. ดร. สมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการวิจัย (การพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและการกระจายรายได้)
2. ดร. อัมมาร สยามวาลา นักวิชาการเกียรติคุณ
3. ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ผู้อำนวยการวิจัย (เศรษฐกิจยุคสารสนเทศ)
4. ดร. ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ผู้อำนวยการวิจัย (การพัฒนาแรงงาน)

12:15-13:30 พักรับประทานอาหารกลางวัน (ห้องแกรนด์จอมเทียน)

13:30-17:00 การประชุมกลุ่มย่อย การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อร่วมระดมความคิด โดยแยกเป็น 4 กลุ่มย่อย

กลุ่มที่ 1	การปรับปรุงการบริหารเศรษฐกิจในระดับมหภาค (ห้องจันทบุรี)
<p>ประธานกลุ่ม: ผู้ร่วมอภิปราย:</p>	<p>ดร. ฉลองภพ สุตังกรกาญจน์ ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย</p> <ol style="list-style-type: none"> หัวข้อ “พัฒนาการของนโยบายการเงินไทยในทศวรรษที่ผ่านมา” ดร. อัจฉา ไวกวามดี รองผู้อำนวยการ ด้านเสถียรภาพการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย หัวข้อ “พัฒนาการนโยบายการคลังหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540” ดร. สมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการวิจัย (การพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและการกระจายรายได้) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หัวข้อ “การพัฒนาความร่วมมือทางการเงินในภูมิภาคและโครงสร้างระเบียบการเงินของโลกเพื่อลดความเสี่ยงต่อการเกิดภาวะวิกฤตทางการเงิน” ดร. ปกรณ์ วิชยานนท์ ผู้อำนวยการวิจัย (ตลาดเงินตลาดทุน) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หัวข้อ “การลงทุนขนาดใหญ่ของไทย: บทเรียนจากวิกฤตและแนวทางจัดการสำหรับอนาคต” ผศ.ดร. อนุชา จันทร์สม ผู้อำนวยการสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หัวข้อ “การบริหารเศรษฐกิจมหภาคตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ดร. ฉลองภพ สุตังกรกาญจน์ ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กลุ่มที่ 2	ความเปลี่ยนแปลงในภาคการเงินและการอภิบาลบริษัท (ห้องระยอง)
<p>ประธานกลุ่ม: ผู้ร่วมอภิปราย:</p>	<p>ดร. อัมมาร สยามวาลา นักวิชาการเกียรติคุณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย</p> <ol style="list-style-type: none"> หัวข้อ “การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” นายเกริก วณิกกุล ผู้ช่วยผู้อำนวยการ สายนโยบายสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย หัวข้อ “รูปแบบธุรกิจใหม่ (Business Model) ของธนาคารพาณิชย์เอกชน” ดร. ประสาร ไตรรัตน์วรกุล กรรมการผู้จัดการ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) หัวข้อ “สถาบันการเงินเฉพาะกิจ: เครื่องมือของนโยบายรัฐในการเข้าถึงผู้ที่ไม่ได้รับบริการจากธนาคารพาณิชย์” รศ. ดร. เพลินพิศ สัตย์สงวน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หัวข้อ “สู่หนึ่งทศวรรษวิกฤตเศรษฐกิจ : ตลาดทุนไทยได้เรียนรู้และปรับปรุงสิ่งใดบ้าง” ดร. เศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ ผู้ช่วยผู้จัดการสายงานวิจัยและข้อมูลสารสนเทศ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หัวข้อ “อภิบาลของบริษัทไทยกับการพัฒนาตลาดหุ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจ” ดร. ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ผู้เชี่ยวชาญ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กลุ่มที่ 3	ธรรมาภิบาลทางการเมืองกับนโยบายทางเศรษฐกิจ (ห้องชลบุรี)
ประธานกลุ่ม: ผู้ร่วมอภิปราย:	<p>ดร. วรพล โสคติยานุรักษ์ รองประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</p> <p>1. หัวข้อ “เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการปราบคอร์รัปชัน” นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ ประธาน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)</p> <p>ศ. ดร. เมธี ครองแก้ว กรรมการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)</p> <p>2. หัวข้อ “ธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย” นางสาว สฤณี อาชวานันทกุล นักวิชาการอิสระ</p> <p>3. หัวข้อ “การผูกขาดทางธุรกิจกับการเมือง” ดร. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผู้อำนวยการวิจัย (การบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย</p> <p>4. หัวข้อ “ทุนสัมปทานกับธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจ” ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ผู้อำนวยการวิจัย (เศรษฐกิจยุคสารสนเทศ) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย</p>

กลุ่มที่ 4	การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและท้องถิ่น (ห้องอีสเทิร์น คอนเวนชั่น ซี)
ประธานกลุ่ม: ผู้ร่วมอภิปราย:	<p>นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</p> <p>1. หัวข้อ “เก้าปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ: ชุมชนท้องถิ่นเกิดการเปลี่ยนแปลงและเรียนรู้อะไรบ้าง” คุณสมสุข บุญญะบัญชา ผู้อำนวยการ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) นายแก้ว สังข์ชู ปราชญ์ชาวบ้าน ศูนย์ประสานงานภาคีองค์กรเครือข่ายชุมชน จังหวัดพัทลุง</p> <p>2. หัวข้อ “บทบาทท้องถิ่นกับการสร้างชุมชนน่าอยู่ และเมืองน่าอยู่” รศ. วุฒิสาร ตันไชย ผู้อำนวยการวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า</p> <p>3. หัวข้อ “ฐานข้อมูลชุมชนที่ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินชีวิต” ดร. พิพัฒน์ ยอดพฤติการ ผู้อำนวยการสถาบันไทยพัฒนา มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์</p> <p>4. หัวข้อ “เศรษฐกิจพอเพียง : ทางเลือก หรือ ทางหลัก เพื่อการบริหารจัดการนโยบายกองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมือง” ดร. วิชัย ตุงค์พันธ์ ผู้อำนวยการโครงการปริญญาเอกเศรษฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์</p> <p>5. หัวข้อ “สู่เศรษฐกิจพอเพียง: การออมของครัวเรือนในจังหวัดสงขลา” ศ. ดร. จรัส สุวรรณมาลา คณบดี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p> <p>6. หัวข้อ “หลักประกันสุขภาพของคนไทย: เส้นทางสู่หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” ดร. วิโรจน์ ณ ระนอง ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย</p>

18:30

รับประทานอาหารค่ำ (บริเวณสนามหญ้าริมทะเล)

วันอาทิตย์ที่ 10 ธันวาคม 2549

06:30-09:00	รับประทานอาหารเช้า (ห้องแกรนด์จอมเทียน)
09:00-10:30	การประชุมร่วมเพื่อเสนอผลการประชุมกลุ่มย่อย (ห้องประชุมอีสเทิร์น คอนเวนชัน เอ บี)
ประธาน:	ดร. จุรี วิจิตรวาทการ
	ประธานศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ผู้ร่วมอภิปราย:	ผู้แทนของกลุ่มย่อยต่าง ๆ
10:30-11:00	พักรับประทานอาหารว่างชา/กาแฟ
11:00-12:00	การเปิดอภิปรายทั่วไป
12:00-12:05	การปิดการประชุม
12:05-13:30	รับประทานอาหารกลางวัน(ห้องแกรนด์จอมเทียน)
14:00	Check Out และเดินทางกลับ

เรื่อง

สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ : ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?

กลุ่มที่ 2

ความเปลี่ยนแปลงในภาคการเงินและการอภิบาลบริษัท

การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย
เพื่อพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

*Bank of Thailand's Policies towards
Development of the Financial Institution System*

โดย

นายเกริก วณิชกุล

สายนโยบายสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

ธนาคารแห่งประเทศไทย

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

สารบัญ

หน้า

ก.	บทนำ.....	1
ข.	ความคืบหน้าการดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	2
	1. มาตรการส่งเสริมการให้บริการทางการเงินอย่างทั่วถึง.....	3
	2. มาตรการส่งเสริมประสิทธิภาพระบบสถาบันการเงิน.....	4
	3. มาตรการดูแลผู้บริโภค.....	7
ค.	มาตรการสำคัญของ ธปท. ในช่วง 3 ปี (พ.ศ. 2547 - 2549).....	7
	1. การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในระบบสถาบันการเงิน.....	7
	2. มาตรการแก้ไขปัญหา NPLs ของระบบสถาบันการเงิน.....	8
	3. มาตรการดูแลบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ	9
	4. สินเชื่อสังหาริมทรัพย์	11
ง.	การพัฒนาการกำกับดูแลและโครงสร้างพื้นฐานด้านกฎหมาย	11
	1. การกำกับแบบรวมกลุ่ม.....	11
	2. การกำกับดูแลเงินกองทุนตาม Basel II.....	12
	3. การเข้าร่วมการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลในโครงการ Financial Sector Assessment Program	15
	4. ร่าง พ.ร.บ. ธุรกิจสถาบันการเงิน.....	15
	5. การเตรียมการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก.....	15
จ.	ความท้าทายในอนาคต.....	16
	เอกสารแนบ: หนังสือเวียนและประกาศที่เกี่ยวข้อง	18

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

เกริก วณิชกุล

ก. บทนำ

สืบเนื่องจากแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Sector Master Plan) ที่คณะรัฐมนตรี รัฐบาลเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2547 ซึ่งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ดำเนิน มาตรการตามแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว (รายละเอียดของแผนพัฒนาฯ ตามภาคผนวก) มาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะด้านการจัดระเบียบสถาบันการเงิน การดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดอุปสรรค การประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน รวมทั้งการดูแลผู้บริโภค อาจกล่าวได้ว่าปัจจุบันโครงสร้างระบบสถาบัน การเงินในภาพรวมมีความเหมาะสมและเอื้อต่อการพัฒนาประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน โดยยัง ต้องมีการผลักดันและสนับสนุนให้มีการส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินธุรกิจสถาบันการเงินอย่างต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับการพัฒนาการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับสภาพการทำธุรกิจและมีการติดตามประเมินผลอย่าง ใกล้ชิดต่อไป ทั้งนี้ ในระยะต่อไปจะเป็นการให้ความสำคัญในการเตรียมความพร้อมสำหรับภาคการเงินเพื่อ รองรับการเปิดเสรี การส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงและสนับสนุนการออมเงินภายในประเทศ รวมทั้งการสร้าง ความเข้มแข็งของบริการทางการเงินภาคประชาชน

ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ได้กระทำควบคู่กันไปในส่วนของการพัฒนาสถาบัน การเงินและการพัฒนาการกำกับ ปัจจุบันรูปแบบการกำกับเป็นไปตามความเสี่ยง (risk based supervision) และในภาพรวมของกลุ่มธุรกิจลักษณะ consolidated supervision เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะการประกอบ ธุรกิจทางการเงินที่ปัจจุบันดำเนินการในรูปแบบของกลุ่มธุรกิจ นอกจากนี้ ธปท.ยังได้พัฒนาเครื่องมือต่างๆ เพื่อให้การกำกับดูแลสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน โดยได้ คำนึงถึงปัจจัยด้านมหภาคและระบบสถาบันการเงินไปด้วยกัน ได้แก่ ระบบสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System) Financial Soundness Indicators (FSIs) รวมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคณะ กรรมการเงิน (Prompt Preventive Action and Prompt Corrective Action-PPA/PCA) เป็นต้น ซึ่งมาตรการที่กล่าว ข้างต้นโดยเฉพาะ consolidated supervision และ PCA นั้น จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่รองรับให้สามารถ ดำเนินการได้ผลอย่างสมบูรณ์

การดำเนินนโยบายสถาบันการเงินต่างๆ ของ ธปท. อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการนโยบาย สถาบันการเงิน (กนส.) ซึ่งมีหัวหน้าหน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจการเงินหลักทั้งสามหน่วยงาน และผู้ทรงคุณวุฒิ ภายนอกอีกจำนวนหนึ่งเป็นกรรมการ ทำหน้าที่พิจารณาถ่วงถ่วงนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินนโยบาย

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน รวมถึงประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลต่างๆ เพื่อให้งานนโยบายและการกำกับดูแลสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพ มีความเชื่อมโยงและมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน รวมทั้งเป็นไปตามแนวทางของมาตรฐานสากล

อนึ่ง ในการพัฒนานโยบายและการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและรองรับพัฒนาการของธุรกิจการเงินได้อย่างครอบคลุมจำเป็นต้องมีโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินสนับสนุน ได้แก่ กฎหมาย สถาบันการเงินที่มีขอบเขตการบังคับที่ยืดหยุ่นและเอื้อต่อการดำเนินนโยบาย รวมทั้งระบบการชำระเงินที่มีประสิทธิภาพ ระบบการประกันเงินฝาก ระบบข้อมูลเครดิต และระบบบัญชีที่เป็นสากล เป็นต้น

นอกจากนี้ ในส่วนของตลาดตราสารทุนและตลาดตราสารหนี้ ซึ่งเป็นอีกส่วนที่สนับสนุนการสร้าง ความเข้มแข็งและความมีเสถียรภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพราะเป็นทางเลือกในการระดมทุนและลงทุน ที่ไม่ต้องพึ่งพาระบบสถาบันการเงิน

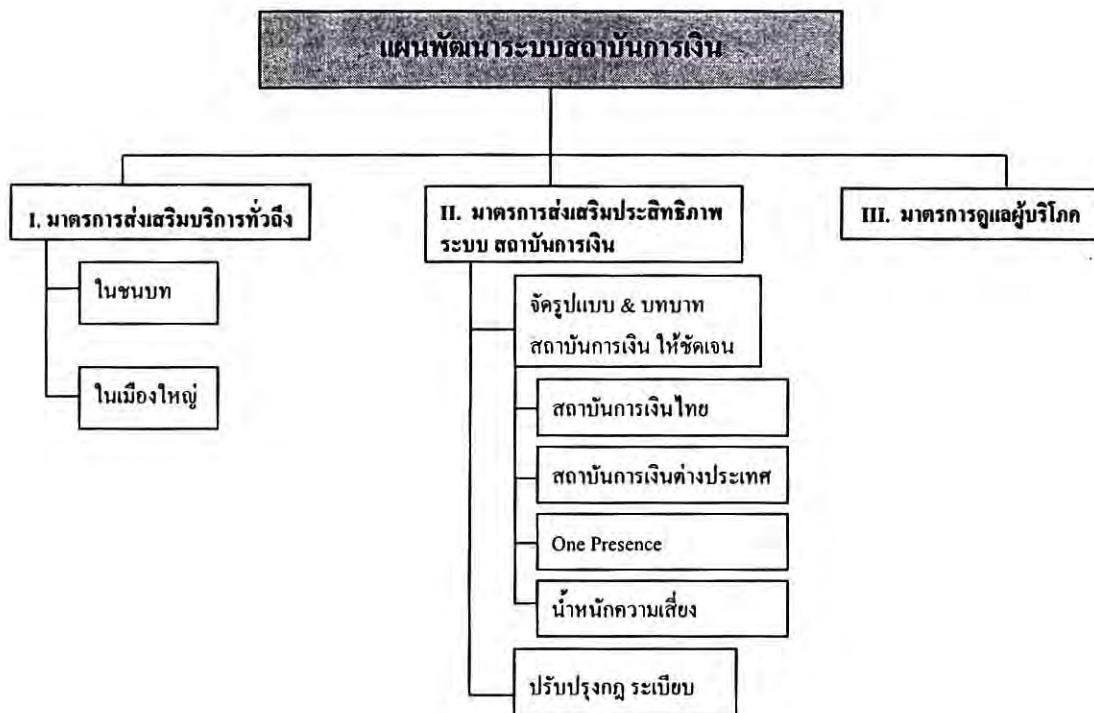
ข. ความคืบหน้าการดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ มาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ ทั้ง 3 ประการ คือ

(1) ระบบสถาบันการเงินไทยมีการให้บริการทางการเงินอย่างทั่วถึงทั้งด้านคุณภาพและปริมาณสำหรับ ผู้ใช้บริการที่มีศักยภาพ (Potential users) โดยไม่มีความแตกต่างระหว่างผู้ใช้บริการกลุ่มต่างๆ ระหว่างใน เมืองและนอกเมือง

(2) ระบบสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพ เสถียรภาพ สามารถแข่งขันได้ และมีองค์ประกอบของระบบ การเงินทั้งในส่วน of สถาบันการเงิน ตลาดตราสารหนี้ และตลาดตราสารทุนที่ค่อนข้างสมดุล

(3) ผู้บริโภคจะต้องได้รับความคุ้มครองและเป็นธรรม



ความคืบหน้าของการดำเนินมาตรการต่างๆ มีดังนี้

1. มาตรการส่งเสริมการให้บริการทางการเงินอย่างทั่วถึง ได้ดำเนินการดังนี้

1.1 การวางแนวทางส่งเสริมการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก ธปท. ได้เสนอมาตรการแก้ไขปัญหาการขาดโอกาสเข้ารับบริการทางการเงินของผู้มีรายได้น้อยต่อกระทรวงการคลังโดยเห็นควรให้มีการจัดตั้งหรือมอบหมายให้หน่วยงานที่เหมาะสมทำหน้าที่เป็นธนาคารชุมชนกลาง (APEX Institution) เพื่อเป็นศูนย์กลางดูแลและพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนประเภทต่างๆ และส่งเสริมผู้มีรายได้น้อยในชนบทให้ได้รับบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง ซึ่งกระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมบริการทางการเงินระดับรากหญ้า เพื่อส่งเสริมบริการทางการเงินให้มีประสิทธิภาพและมีการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยคณะกรรมการฯ ชุดดังกล่าวได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการร่างแผนแม่บทการเงินระดับฐานรากเพื่อจัดทำร่างแผนแม่บทการเงินระดับฐานราก ซึ่งกำหนดนโยบายการส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นเครื่องมือหลักในการพัฒนาขีดความสามารถของชุมชน ส่งเสริมการช่วยเหลือระหว่างกันขององค์กรการเงินระดับฐานราก และกำหนดกรอบการดำเนินการสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนองค์กรการเงินระดับฐานรากอย่างชัดเจน

1.2 ขยายบทบาทธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้เป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบท ทางการได้ปรับปรุงบทบาทการให้บริการของ ธกส. เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนและชุมชนในชนบท ตลอดจนองค์กรอื่นๆ เช่น สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น ปัจจุบันพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่6) พ.ศ. 2549 ซึ่งมีการปรับปรุงเพื่อขยายบทบาท ธกส. ให้เป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบทได้มีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 15 มีนาคม 2549

1.3 ส่งเสริมสถาบันการเงินให้บริการทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อยเพิ่มขึ้น ธปท. ได้จัดสัมมนาส่งเสริมความรู้ความเข้าใจแก่สถาบันการเงินในเรื่อง Financial Services for All: Business Models for the Underserved เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2546 และจัดทำโครงการนำร่องเพื่อส่งเสริมการให้บริการทางการเงิน

แก่ผู้มีรายได้น้อย ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทพ.) ได้พัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์สำหรับใช้งานกับกองทุนหมู่บ้านและองค์กรการเงินชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการการบริการทางการเงินขั้นพื้นฐานแล้ว

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อยมีขอบเขตการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนรายย่อยและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตลอดจนส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืมแก่ลูกค้ารายย่อยและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยปรับปรุงน้ำหนักความเสี่ยงของการให้กู้ยืม ซึ่งจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถให้กับธนาคารพาณิชย์ในการให้กู้ยืมแก่ลูกค้ากลุ่มดังกล่าวโดยจะกล่าวถึงในรายละเอียดตามข้อ 2 ต่อไป

1.4 การส่งเสริมการออมและการเข้าถึงบริการของสถาบันการเงิน ธปท. ได้ติดตามและประเมินผลการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนและสถานภาพการออมของประเทศมาเป็นลำดับ โดยในปี 2549 ได้จัดทำโครงการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการออมของประเทศและการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างกว้างขวางและทั่วถึง เพื่อติดตามพัฒนาการการออมของประชากรทั่วประเทศ และศึกษาอุปสรรคในการเข้าถึงบริการทางการเงินโดยเฉพาะบริการทางการเงินพื้นฐานด้านสินเชื่อและการออม รวมทั้งแนวทางส่งเสริมให้เกิดการออมระยะยาวเพิ่มขึ้น เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืนและรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุนในระยะต่อไป

2. มาตรการส่งเสริมประสิทธิภาพระบบสถาบันการเงิน ได้ดำเนินการ ดังนี้

2.1 การจัดรูปแบบและบทบาทของสถาบันการเงิน (หนังสือเวียนสำคัญและประกาศที่เกี่ยวข้องจำนวน 8 ฉบับ เอกสารแนบ รายการที่ 1)

(1) การจัดระเบียบสถาบันการเงิน

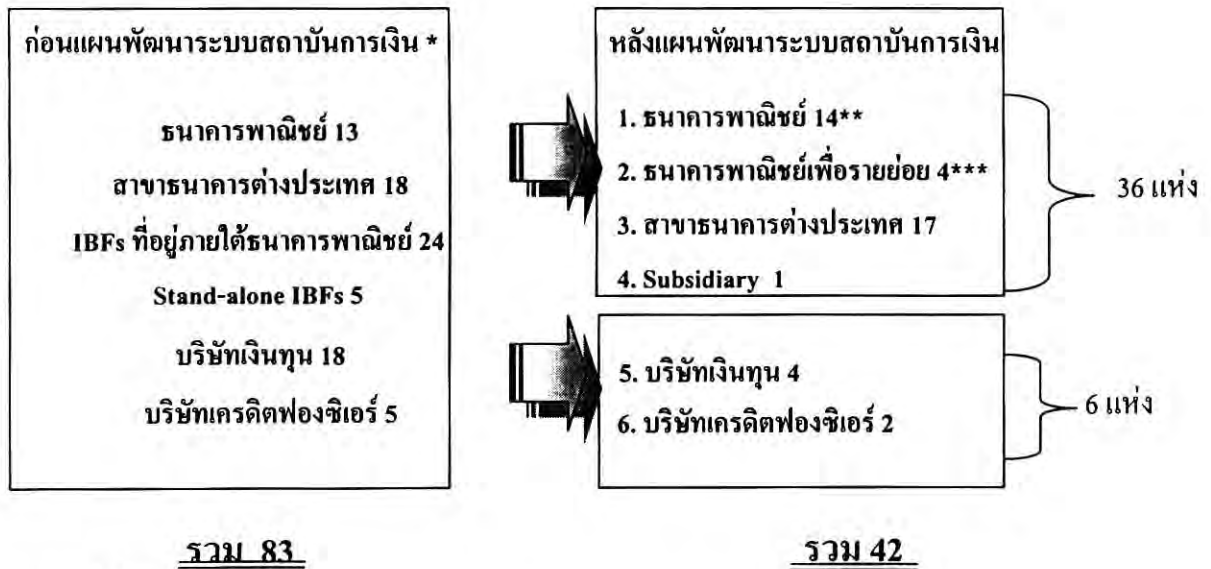
ปัจจุบันการจัดรูปแบบสถาบันการเงินมีความคืบหน้าไปมาก โดยสถาบันการเงินที่ยื่นคำขอ อนุญาตจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย สาขาธนาคารต่างประเทศ และธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังในการจัดตั้งแล้ว 10 แห่ง โดยเปิดดำเนินการแล้ว 8 แห่ง ดังนี้

สถาบันการเงิน	สถานะขอจัดตั้ง	วันเปิดดำเนินการ
1. บริษัทเงินทุน ทิสโก้ จำกัด (มหาชน)	ธนาคารพาณิชย์	1 กรกฎาคม 2548
2. บริษัทเงินทุน เกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน)	ธนาคารพาณิชย์	3 ตุลาคม 2548
3. บริษัทเงินทุน สินเอเชีย จำกัด (มหาชน)	ธนาคารพาณิชย์	23 ธันวาคม 2548
4. บริษัทเงินทุน เอไอจีไฟแนนซ์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)	ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย	อยู่ระหว่างพิจารณา
5. บริษัทเงินทุน จีอี มั่นนี้ จำกัด (มหาชน)	ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย	6 มกราคม 2549
6. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ไทยเคหะ จำกัด	ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย	อยู่ระหว่างพิจารณา
7. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ แลนด์ แอนด์ เฮ้าส์ จำกัด	ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย	19 ธันวาคม 2548
8. ธนาคารโซซิเอเต้ เจนารัล สำนักงานวิเทศธนกิจกรุงเทพฯ	สาขาธนาคารต่างประเทศ	24 มิถุนายน 2548
9. ธนาคาร ยูเอฟเจ จำกัด สำนักงานวิเทศธนกิจกรุงเทพฯ	สาขาธนาคารต่างประเทศ	1 สิงหาคม 2548
10. ธนาคารสากลพาณิชย์แห่งประเทศไทย สาขากรุงเทพฯ	ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ	8 สิงหาคม 2548

(2) นโยบายสถาบันการเงิน 1 รูปแบบ (One Presence)

ตามที่กระทรวงการคลังได้เห็นชอบแผนดำเนินการตามนโยบายสถาบันการเงิน 1 รูปแบบของสถาบันการเงินทุกแห่งแล้ว การดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ จะมีผลให้จำนวนสถาบันการเงินในระบบลดลงจาก 83 แห่ง (ณ 31 ธันวาคม 2546) เหลือ 42 แห่ง ดังนี้

จำนวนสถาบันการเงินก่อนและหลังแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน



* 31 ธ.ค.2546

** ธ. ยูโอบีรตคสิน และ ธ. เอเชีย ควบรวมและนับเป็น 1 แห่ง

*** ธช. 2 แห่งอยู่ระหว่างการพิจารณา

(3) การสร้างแรงจูงใจในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อยและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อยและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมากขึ้น และให้สอดคล้องกับลักษณะความเสี่ยงของสินเชื่อประเภท Retail Portfolio ธปท.ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์และภาระผูกพัน โดยปรับปรุงน้ำหนักความเสี่ยงของสินเชื่อเพื่อการจัดหาที่อยู่อาศัยแก่บุคคลธรรมดา สินเชื่อมีหลักประกันและไม่มีหลักประกันแก่ประชาชนรายย่อย สินเชื่อแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีลักษณะตามเกณฑ์ที่กำหนด (เอกสารแนบ รายการที่ 2)

2.2 การปรับปรุงกฎ ระเบียบเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน

(1) การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่

- ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกำกับสถาบันการเงินทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยภายในประเทศ ธปท.ได้ทำ MOU กับ กสท. และกรมการประกันภัย เพื่อประโยชน์ในการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานกำกับธุรกิจการเงิน สำหรับการประสานความร่วมมือกับผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินในต่างประเทศ ธปท. ได้จัดทำ MOU กับหน่วยงานกำกับในประเทศสิงคโปร์แล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างจัดทำกับประเทศจีนและฮ่องกงเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลการกำกับดูแล (Cross Border Supervision)

- ปรับปรุงแก้ไขปัญหาด้านข้อมูลเครดิต โดยการจัดตั้งบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ และแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 ในประเด็นการส่งข้อมูลให้บริษัทข้อมูลเครดิตและการขอรับ ค่ายินยอมจากเจ้าของข้อมูลในการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ให้บริการโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ การแจ้งเจ้าของข้อมูลให้ทราบถึงข้อมูลที่ให้แก่บริษัทข้อมูลเครดิต รวมทั้งปรับปรุงผ่อนปรนโทษทางอาญาที่มีความรุนแรงเกินสมควรโดยมีผลบังคับใช้เมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2549 ทั้งนี้ ธปท. อยู่ระหว่างพิจารณาพัฒนา แนวทางเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลเครดิตได้มากขึ้น

(2) การปรับปรุงกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน ได้แก่

- การผ่อนปรนมาตรการด้านภาษีที่เป็นอุปสรรคต่อการควมรวมระหว่างสถาบันการเงิน ขณะนี้ มาตรการผ่อนปรนภาษีและค่าธรรมเนียมการโอนสินทรัพย์ที่เกิดจากการควมรวมกิจการตามแผนพัฒนาฯ ส่วนใหญ่มีผลบังคับใช้แล้ว เหลือเพียงการยกเว้นหรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมการโอนรถ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา (สคก.) อยู่ระหว่างปรับปรุงร่างกฎกระทรวง และจะส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงการคลังและ กรมการขนส่งทางบก พิจารณายืนยันร่างกฎกระทรวงก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อลงนามประกาศต่อไป

- ยกเลิกหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่ต้องการเปิดสาขาในเขตที่มีธนาคารพาณิชย์ หนาแน่นต้องกระจายเปิดสาขาในเขตอำเภอรอบนอก (เอกสารแนบ รายการที่ 3)

- ผ่อนผันเงื่อนไขการปิดสาขาแห่งสุดท้ายในเขตอำเภอหนึ่งๆ โดยให้ธนาคารพาณิชย์ เสนอ ช่องทางการให้บริการทางการเงินทดแทน (เอกสารแนบ รายการที่ 4)

- ยกเลิกเงื่อนไขที่กำหนดให้สาขาธนาคารพาณิชย์ไทยในภูมิภาคต้องให้สินเชื่อในภูมิภาคนั้น ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของเงินฝากโดยให้ทยอยลดสัดส่วนลงเป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ในปี 2549 ร้อยละ 20 ในปี 2550 และยกเลิกเงื่อนไขในปี 2551 (เอกสารแนบ รายการที่ 5)

- ขยายขอบเขตธุรกิจ สถาบันการเงิน ให้สามารถทำธุรกรรมใหม่ๆ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน เช่น อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจ Leasing, Factoring, Hire Purchase และการลงทุนใน CDOs ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อให้ธนาคารพาณิชย์สามารถประกอบธุรกรรมอื่นๆ ได้เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง เช่น ให้ธนาคารพาณิชย์สามารถออกตั๋วแลกเงินเพื่อกู้ยืมเงินจากประชาชนทำธุรกรรม Bond Derivatives และ Equity Derivatives ได้ เป็นต้น

(3) การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันการเงิน ได้แก่

- การพัฒนาให้สถาบันการเงินมีระบบการบริหารความเสี่ยงที่ดีเพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบัน ธปท. ได้ออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการบริหารความเสี่ยงที่ดีเพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้กับสถาบันการเงินอย่างต่อเนื่อง เช่น นโยบายเรื่อง Business Continuity Management/Business Continuity Plan (BCM/BCP) และอยู่ระหว่างออกหลักเกณฑ์ต่างๆ เพิ่มเติมอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สถาบันการเงิน ปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล เช่น นโยบายเรื่อง Outsourcing และแนวนโยบายความเสี่ยงด้านการชำระราคาสำหรับธุรกรรมแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น

(4) การส่งเสริมให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากการส่งเสริมประสิทธิภาพและกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในธุรกิจสถาบันการเงินแล้ว ธปท. ได้พัฒนาแนวทางแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับผู้กำกับและเป็นช่องทางให้กับ สถาบันการเงิน ที่อ่อนแอสามารถออกจากระบบได้ โดยมีแนวทาง Prompt Preventive Action (PPA) เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้ทันก่อนที่ความเสียหายจะลุกลามจนทำให้เงินกองทุนของสถาบันการเงินลดต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด และ Prompt Corrective Action (PCA) ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาจนฐานะเงินกองทุนต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งขณะนี้ ธปท. อยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อออกแนวนโยบายในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนต่อไป

นอกจากนี้ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้วางแผนแม่บทพัฒนาตลาดทุนไทยฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2549-2553) โดยมุ่งเน้นให้ตลาดทุนมีบทบาทในการเป็นแหล่งระดมทุนและทางเลือกในการออมที่ทัดเทียมกับระบบธนาคารพาณิชย์ได้ โดย ธปท. ได้เข้าร่วมในคณะทำงานยกร่างแผนแม่บทดังกล่าวด้วยเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนและตลาดการเงินอย่างต่อเนื่องและครบถ้วน

3. มาตรการดูแลผู้บริโภค

ธปท. เห็นความสำคัญของการดูแลผู้บริโภคให้ได้รับข่าวสารและการบริการที่เท่าเทียมกัน โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์มีหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค และมีประกาศอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก/เงินให้สินเชื่อในรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน นอกจากนี้ ธปท. ยังได้จัดทำ Web page สำหรับเผยแพร่ข้อมูลเปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมของสถาบันการเงินใน Web site ของ ธปท. รวมทั้งยังมีการให้ความรู้แก่สาธารณชนในโอกาสต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เช่น การแข่งขันตอบปัญหาเศรษฐกิจการเงิน การจัดหลักสูตรอบรมความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์แก่คณะอาจารย์โรงเรียนต่างๆ และการเผยแพร่เอกสารความรู้ด้านการเงิน เช่น สารานุกรมการแลกเปลี่ยนเงิน และรู้ทันเงินเพื่อ เป็นต้น

ค. มาตรการสำคัญของ ธปท. ในช่วง 3 ปี (พ.ศ. 2547 - 2549)

นอกจากการเสริมสร้างประสิทธิภาพและจัดระเบียบระบบสถาบันการเงินตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินแล้ว ธปท. ได้ดำเนินการมาตรการต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

1. การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในระบบสถาบันการเงิน

ธปท. ได้ดำเนินการเพื่อยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และน่าเชื่อถือตามหลักธรรมาภิบาลและเป็นมาตรฐานสากล ดังนี้

1.1 ออกแนวนโยบายและมาตรฐานการปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์ในการส่งเสริมธรรมาภิบาลมาอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2545 ได้จัดทำคู่มือกรรมการและแนวนโยบายเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลแก่กรรมการและผู้บริหารสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการบริษัท ตลอดจนองค์ประกอบของคณะกรรมการ และคณะกรรมการชุดย่อยที่เหมาะสมและเอื้อประโยชน์ต่อการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการและควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงิน (เอกสารแนบ รายการที่ 6) และ

รพท. ได้ใช้แนวปฏิบัตินี้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคุณภาพการบริหารประกอบการพิจารณาเชิงปริมาณอื่นๆ เพื่อสะท้อนถึงความเข้มแข็งและความเสี่ยงของสถาบันการเงิน

นอกจากนี้ รพท. ยังมีแนวทางที่จะจัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการ และคณะกรรมการชุดย่อยต่างๆ รวมทั้งปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับความเหมาะสมและคุณสมบัติต้องห้ามของ กรรมการและผู้บริหารสถาบันการเงิน เพื่อให้การกำกับดูแลและการส่งเสริมธรรมาภิบาลในสถาบันการเงินมี ประสิทธิภาพ (เอกสารแนบ รายการที่ 7)

ปัจจุบันธนาคารพาณิชย์มีมาตรฐานธรรมาภิบาลอยู่ในระดับดี โดยพิจารณาจากผลการสำรวจบรรษัทภิบาล บริษัทจดทะเบียนประจำปี 2548 ของคณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติ (National Corporate Governance Committee) พบว่าธนาคารพาณิชย์ไทยทุกแห่งติดอันดับบริษัทที่มีผลการประเมินดี 100 บริษัทแรก อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงเกณฑ์การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลดังกล่าว จะสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม เมื่อ พ.ร.บ.ธุรกิจสถาบันการเงินมีผลบังคับใช้

1.2 ดำเนินนโยบายตามแนวทางของคณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ใน คณะอนุกรรมการที่ดูแลเรื่องต่างๆ (6 คณะ) ได้แก่ กฎหมาย มาตรฐานการบัญชี แนวปฏิบัติที่ดีของบริษัทจดทะเบียน บรรษัทภิบาลสำหรับสถาบันการเงิน บริษัทประกันและบริษัทหลักทรัพย์ และการประชาสัมพันธ์ด้าน บรรษัทภิบาล โครงการสำคัญที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติ ได้แก่ โครงการ เข้าร่วมการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลในโครงการ Financial Sector Assessment Program ดัง ปรากฏรายละเอียดตามหมวด ง. เรื่อง การพัฒนาการกำกับตามมาตรฐานสากลในอนาคต

2. มาตรการแก้ไขปัญหา NPLs ของระบบสถาบันการเงิน

การแก้ไขปัญหาน PLs เป็นมาตรการที่จำเป็นอย่างยิ่งในการเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบัน การเงิน ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่ง รพท. ได้มีมาตรการดูแล NPLs มาอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ การ จัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ (AMC) เพื่อรับโอนหนี้โดยคุณภาพ จากสถาบันการเงินมาบริหารจัดการ ตลอดจนการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (TAMC) เพื่อเป็นศูนย์รวม การบริหารจัดการหนี้โดยคุณภาพของระบบสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การตั้งสินทรัพย์โดย คุณภาพออกจากระบบสถาบันการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถเน้นการบริหารสินเชื่อปกติ ซึ่งช่วยให้ฐานะ การเงินของสถาบันการเงินดีขึ้นตามลำดับ สัดส่วน NPL ต่อสินเชื่อรวมของระบบลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 42.9 ในปี 2541 เป็นร้อยละ 8.1 ในไตรมาส 1 ปี 2549 นอกจากนี้ ได้มีการออกมาตรการเพื่อสนับสนุนการ ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงิน เช่น การผ่อนผันเกณฑ์การกำกับที่เข้มงวดเป็นการชั่วคราวเพื่อให้ สามารถฟื้นฟูหนี้ รวมทั้งกรณีที่กรมสรรพากรได้มีมาตรการทางภาษีเพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างหนี้ ทั้งนี้ เป็นมาตรการที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี 2541 จนถึงสิ้นปี 2549

มาตรการต่างๆ ดังกล่าวช่วยลด NPLs ในระบบลงได้ในระดับที่น่าพอใจแล้ว รพท. จึงได้เพิ่มความ เข้มงวดในการกันสำรองหนี้สูญเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งให้ระบบสถาบันการเงิน โดยมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่ สำคัญ ได้แก่

2.1 การปรับปรุงหลักเกณฑ์การกันเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญของ ธนาคารพาณิชย์ กรณีที่ธนาคารพาณิชย์ยังไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างหนี้หรือฟ้องร้องดำเนินคดีทางกฎหมาย โดยให้

ธนาคารพาณิชย์กันเงินสำรองเพิ่มสำหรับยอดคงค้างหลังหักเงินสำรองที่ธนาคารพาณิชย์ได้กันไว้แล้ว ซึ่งอัตราส่วนการกันเงินสำรองขึ้นอยู่กับระยะเวลาการค้างชำระหนี้ เพื่อเป็นการเร่งรัดให้สถาบันการเงิน มีแนวทางในการจัดการกับลูกหนี้ที่เหมาะสม (เอกสารแนบ รายการที่ 8)

2.2 การปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินมูลค่าหลักประกันของ สถาบันการเงิน โดยให้ สถาบันการเงิน ต้องทำการประเมินราคาหรือตีราคาหลักประกันทุกประเภทโดยสม่ำเสมอ และต้องพิจารณาการด้อยค่าหรือมูลค่าที่ลดลงของสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันเมื่อมีข้อบ่งชี้ที่แสดงให้เห็นว่าหลักประกันนั้นมีมูลค่าลดลงหรือมีการเสื่อมราคาตามอายุการใช้งาน (เอกสารแนบ รายการที่ 9)

2.3 การออกแนวปฏิบัติในการกันเงินสำรองสำหรับรายการนอกงบดุล เพื่อรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการก่อภาระผูกพันซึ่งเป็นรายการนอกงบดุลและเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานบัญชีฉบับที่ 53 เรื่อง ประเมินการหนี้สิน หนี้สินที่อาจเกิดขึ้น และสินทรัพย์ที่อาจเกิดขึ้น (เอกสารแนบ รายการที่ 10)

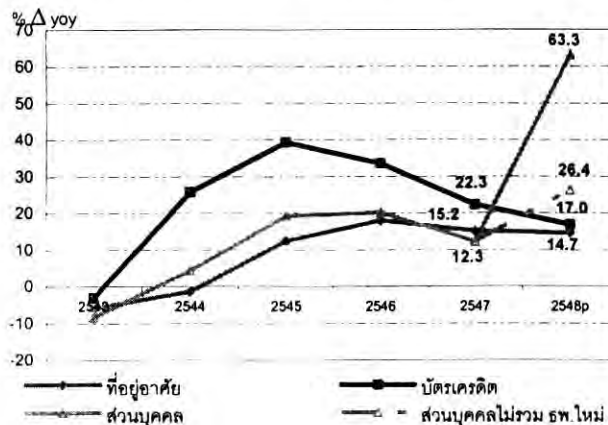
3. มาตรการดูแลบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ

ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา การขยายตัวของสินเชื่อเพื่อการบริโภคส่วนบุคคลขยายตัวเพิ่มขึ้นมากโดยเฉพาะสินเชื่อบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ซึ่ง ธปท. ได้ให้ความสนใจดูแลเป็นพิเศษ เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและเสถียรภาพของระบบการเงินได้ในที่สุด

3.1 สินเชื่อบัตรเครดิต

ในช่วงปี 2543-2545 ธุรกิจบัตรเครดิตมีสภาพการแข่งขันสูง และมีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้น ยอดสินเชื่อบัตรเครดิตขยายตัวอย่างรวดเร็ว อันเป็นสัญญาณด้านลบที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเนื่องจากเป็นภาระต้นทุนเงินกู้ยืม ธปท. ได้ตระหนักถึงแนวโน้มและผลกระทบดังกล่าว จึงมีมาตรการเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตให้ครอบคลุมประเด็นหลักที่สำคัญ คือ คุณสมบัติของผู้ถือบัตรเครดิต อัตราดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการใช้บัตรเครดิต การเรียกชำระหนี้ และติดตามทวงถามให้ชำระหนี้ เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินและผู้ประกอบการที่เป็นสถาบันการเงิน ตลอดจนควบคุมดูแลให้การให้สินเชื่อผ่านบัตรเครดิตเป็นไปอย่างระมัดระวัง (เอกสารแนบ รายการที่ 11) ทั้งนี้ เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งได้รับผลกระทบจากอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมจากการใช้บริการบัตรเครดิตค่อนข้างสูงในช่วงที่ผ่านมา

การขยายตัวของสินเชื่ออุปโภคบริโภค ธพ. (แยกหมวด)



ภายหลังการติดตามดูแลการให้สินเชื่อบัตรเครดิตอย่างใกล้ชิด ปรากฏว่ายอดคงค้างของสินเชื่อบัตรเครดิตของธนาคารพาณิชย์และผู้ประกอบการที่มีใช้สถาบันการเงินในช่วงปี 2545-2548 มีแนวโน้มชะลดตัวลง นอกจากนี้สัดส่วนสินเชื่อบัตรเครดิตที่เป็น NPL ก็ได้ลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน

แนวโน้มสินเชื่อบัตรเครดิต

รายการ	ธพ. ¹⁾				Non-bank				รวม ธพ. และ Non-bank			
	2545	2546	2547	2548 ^P	2545 ²⁾	2546	2547	2548 ^P	2545	2546	2547	2548 ^P
1. จำนวนบัตรคงค้าง (พันบัตร)	3,425	4,224	5,601	6,742	2,208	2,511	3,047	3,217	5,633	6,735	8,648	9,959
% Δ yoy	33.4	23.3	32.6	20.4	n.a.	13.7	21.4	5.6	n.a.	19.6	28.4	15.2
2. สินเชื่อบัตรเครดิตของคนไทย												
2.1 สินเชื่อคงค้าง (พันล้านบาท)	57.1	76.2	93.2	109.0	15.4	18.2	25.3	34.5	72.5	94.3	118.5	143.5
% Δ yoy	39.2	33.5	22.3	17.0	n.a.	17.8	39.3	36.4	n.a.	30.1	25.6	21.1
สินเชื่อคงค้างบัตร (บาท)	16,666	18,036	16,632	16,163	6,981	7,231	8,301	10,722	12,869	14,008	13,697	14,405
2.2 Turnover (พันล้านบาท)	188.7	239.3	295.7	345.1	17.4	73.9	93.9	113.5	206.2	313.1	389.5	458.7
% Δ yoy	n.a.	26.8	23.6	16.7	n.a.	n.a.	27.0	20.9	n.a.	n.a.	24.4	17.8
- เบิกเงินสดล่วงหน้า	7.8	33.4	40.2	47.0	2.2	9.7	18.6	23.5	10.0	43.1	58.9	70.5
%/Turnover	4.2	14.0	13.6	13.6	12.6	13.1	19.9	20.7	4.9	13.8	15.1	15.4
Turnover / บัตร (บาท)	55,107	56,636	52,783	51,188	7,897	29,428	30,805	35,278	36,600	46,494	45,040	46,057
3. NPL ต่อสินเชื่อบัตรเครดิตคงค้าง (%)	4.2	3.4	3.1	2.6	2.3	3.2	2.3	1.8	3.8	3.3	2.9	2.4
4. สินเชื่อบัตรเครดิต / สินเชื่อรวม (%)	1.2	1.6	1.8	2.0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

¹⁾ รวมบริษัทบัตรเครดิตของไทยและบริษัทบัตรเครดิตที่อยู่ต่าง

²⁾ เริ่มมีข้อมูล Non-bank ตั้งแต่ Q4/45

3.2 สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ

สืบเนื่องจากผู้บริโภคจำนวนมากถูกผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลทั้งสถาบันการเงินและผู้ประกอบการธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) เรียกเก็บดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมสูงกว่าสินเชื่อประเภทอื่นมาก ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนรายย่อยที่มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดำรงชีพ ประกอบกับการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วไปยังผู้บริโภคระดับต่างๆ ผ่านสื่อโฆษณาหลากหลายรูปแบบ รวมทั้งการกระตุ้นให้ผู้บริโภคส่วนหนึ่งมีการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นมากขึ้น เป็นการก่อภาระหนี้เกินกำลังรายได้ จนอาจต้องกู้ยืมเงินนอกระบบเพิ่มเติมเพื่อหมุนเวียน ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาสังคมและปัญหาคุณภาพสินทรัพย์ในระบบสถาบันการเงินได้ ธพท. จึงเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลสินเชื่อส่วนบุคคลของสถาบันการเงินและผู้ประกอบการธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ (เอกสารแนบ รายการที่ 12) ดังนี้

- ก. ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่ใช่สถาบันการเงินต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
- ข. กำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยสูงสุดไม่เกิน 28% ต่อปี (Effective Interest Rate) และค่าธรรมเนียมที่ผู้ประกอบการได้จ่ายจริง
- ค. กำหนดวงเงินสูงสุดที่ให้แก่ผู้กู้ไม่เกิน 5 เท่าของรายได้ต่อเดือน
- ง. กำหนดมาตรฐานให้ผู้ประกอบการธุรกิจประกาศอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมต่างๆ เพื่อความโปร่งใสยุติธรรม

4. สินเชื่ออสังหาริมทรัพย์

นับแต่ปี 2545 เป็นต้นมาการขยายตัวของสินเชื่อเพื่อการจัดหาที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่อาศัยระดับราคาสูง ดังนั้น เพื่อกระตุ้นให้สถาบันการเงินเพิ่มความระมัดระวังในการให้สินเชื่อแก่กลุ่มดังกล่าว และป้องกันการเก็งกำไรจากธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ในปลายปี 2546 (เอกสารแนบ รายการที่ 13) ธปท.จึงกำหนดหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อหรือการให้กู้ยืมเพื่อการจัดหาที่อยู่อาศัยที่มีราคา

การขยายตัวของสินเชื่อที่อยู่อาศัย

	2548 ^P		% Δ yoy					
	ยอดคงค้าง (พลบ.)	Mkt %	2543	2544	2545	2546	2547	2548 ^P
ธพ.	625	51.6	-5.9	-1.4	12.5	18.0	15.2	14.7
ธอส.	470	38.8	-1.8	-0.5	7.4	12.8	18.1	19.6
ธ.ออมสิน	116	9.6	16.4	30.5	50.4	70.3	17.1	10.4
รวม	1,211	100.0	-3.5	0.3	12.4	19.7	16.5	16.1

ซื้อขายตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไปแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดที่มีที่ดินและ/หรือสิ่งปลูกสร้างจำนวนเป็นประกัน ไม่ว่าจะมิวัตถุประสงค์เพื่อซื้อที่ดินเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยหรือซื้อที่ดินพร้อมบ้านพักอาศัย หรือซื้อห้องชุดในอาคารชุด หรือซื้ออาคารในลักษณะอื่นใดเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อแก่

บุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้นได้ไม่เกินร้อยละ 70 ของราคาซื้อขายที่ตกลงกันจริง โดยให้พิจารณาให้สินเชื่อแก่โครงการที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และระมัดระวังในการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจดังกล่าว รวมทั้งให้สถาบันการเงินจัดทำรายงานการอนุมัติสินเชื่อเพื่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เฉพาะรายได้รับอนุมัติวงเงินรวมกันตั้งแต่ 100 ล้านบาทขึ้นไปส่งให้ ธปท. เป็นประจำทุกไตรมาส

ผลจากการมาตรการดังกล่าวประกอบกับอัตราดอกเบี้ยอยู่ในช่วงขาขึ้น ส่งผลให้ยอดสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยซึ่งขยายตัวอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2544-2546 ลดลงจากระดับร้อยละ 19.7 ต่อปีในปลายปี 2546 เหลือร้อยละ 16.1 ในปี 2548

ง. การพัฒนาการกำกับดูแลและโครงสร้างพื้นฐานด้านกฎหมาย

เนื่องจากสภาพแวดล้อมของธุรกิจการเงินมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เช่น การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและความรู้ การออกผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ความต้องการที่หลากหลายของลูกค้า การเปิดเสรีภาคการเงิน การลดบทบาทของตัวกลางทางการเงิน สถาบันการเงินไทยจึงจำเป็นต้องเร่งรัดพัฒนาตนเองเพื่อสร้างความเข้มแข็งรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะการเปิดเสรีภาคการเงิน ซึ่งในส่วนของภาครัฐ ธปท. ได้เร่งพัฒนาการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของมาตรฐานสากลและการปฏิบัติทางธุรกิจ ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเอื้อต่อการเสริมสร้างวิสัยทัศน์ตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และในปัจจุบัน ธปท. ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. การกำกับแบบรวมกลุ่ม (Consolidated Supervision)

ภายใต้กฎหมายสถาบันการเงินในปัจจุบัน ทางกรมมีอำนาจกำกับดูแลและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินได้เฉพาะตัวสถาบัน (solo basis) และจากประสบการณ์ในอดีต สถาบันการเงินบางรายมีพฤติกรรมหลบเลี่ยงการกำกับดูแลโดยการประกอบธุรกิจการเงินที่มีความเสี่ยงสูงหรือธุรกิจอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทางการเงินผ่านบริษัทในเครือ ซึ่งเกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อตัวธนาคารพาณิชย์และสถาบัน

การเงินในที่สุด อย่างไรก็ตาม จากสภาพการแข่งขันที่สูงขึ้นในภาคการเงินทำให้สถาบันการเงินมีการดำเนินธุรกิจที่หลากหลายขึ้น โดยเฉพาะการดำเนินธุรกิจแบบเครือข่ายหรือกลุ่มธุรกิจทางการเงิน เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการประกอบธุรกิจและลดต้นทุน ซึ่งการดำเนินธุรกิจในลักษณะดังกล่าวมีผลให้ สถาบันการเงินมีความเสี่ยงทางธุรกิจเพิ่มขึ้น ดังนั้น เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงในระบบ สถาบันการเงิน และพัฒนาการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงิน และเป็นไปตามมาตรฐานที่ดีในแนวปฏิบัติสากล แม้ว่าอำนาจตามกฎหมายยังไม่รองรับการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงิน ธปท. ก็ได้วางแนวทางการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ในลักษณะแนวนโยบายให้ครอบคลุมถึงการกำกับดูแลฐานะและการดำเนินงานของกลุ่มธุรกิจทางการเงินในภาพรวม (Consolidated supervision) ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินแบบเดี่ยว (Solo basis) เพื่อให้สามารถใช้เป็นแนวปฏิบัติที่ตกลงร่วมกันระหว่างผู้กำกับดูแลและตัวสถาบันการเงินไปก่อนในช่วงที่ พ.ร.บ.ธุรกิจสถาบันการเงินฉบับใหม่ยังไม่ประกาศใช้ โดยหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มดังกล่าว (เอกสารแนบ รายการที่ 14) ได้กำหนดลักษณะของกลุ่มธุรกิจการเงิน ขอบเขตธุรกิจและการลงทุน รวมทั้งหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มต่างๆ สรุปหลักการสำคัญ ดังนี้

1. ความเพียงพอของเงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจการเงิน ประกอบด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำงบการเงินแบบ full consolidation และแบบ solo consolidation รวมถึงวิธีการคำนวณเงินกองทุน และรายการหักต่างๆ เช่น เงินลงทุนในบริษัทประกันจะต้องนำไปหักจากเงินกองทุน เป็นต้น
2. การกำกับดูแลด้านคุณภาพ เช่น การบริหารความเสี่ยงของกลุ่ม การควบคุมดูแลกลุ่มให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ของ ธปท.และนโยบายของ บ.แม่ และการเตรียมข้อมูลให้ ธปท. ตรวจสอบได้
3. การกำหนดอัตราส่วนการทำธุรกรรมกับบริษัทภายในกลุ่มธุรกิจ
4. การให้สินเชื่อ ลงทุน และก่อภาระผูกพันแก่ลูกหนี้รายใหญ่

2. การกำกับดูแลเงินกองทุนตาม Basel II

ธปท. มีนโยบายที่จะนำมาตรฐานการกำกับเงินกองทุนของ Basel II มาใช้กับธนาคารพาณิชย์ตั้งแต่สิ้นปี พ.ศ.2551 เป็นต้นไป เพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินพัฒนาการบริหารจัดการความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เงินกองทุนขั้นต่ำตามมาตรฐานใหม่จะสะท้อนความเสี่ยงของสถาบันการเงินมากขึ้นจากเดิม ซึ่งจะช่วยให้เสริมสร้างให้สถาบันการเงินมั่นคงเข้มแข็ง และเป็นการพัฒนาที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ทั้งนี้ ธปท.ได้ดำเนินการหลายประการเพื่อนำหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนตาม Basel II มาใช้ โดยได้ศึกษารายละเอียดเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติที่เหมาะสม ประเมินผลกระทบรวมทั้งเตรียมความพร้อมให้กับสถาบันการเงินผู้กำกับและผู้เกี่ยวข้องโดยการจัดสัมมนาให้ความรู้ ออก Consultative Paper เพื่อขอความเห็นจากสถาบันการเงิน รวมทั้งพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับการปฏิบัติตามเกณฑ์ Basel II โดยจัดโครงการ Financial Engineering พัฒนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญแบบจำลองเชิงปริมาณและวิศวกรรมทางการเงินเพื่อวิเคราะห์และตรวจสอบ model การคำนวณความเสี่ยงแบบต่างๆ

หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนตาม Basel II ประกอบด้วย 3 หลักการคือ

- หลักการที่ 1 การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำ (Pillar 1: Minimum Capital Requirements) ประกอบด้วย 3 ด้าน คือ ด้านเครดิต ด้านปฏิบัติการ และด้านตลาด
- หลักการที่ 2 การกำกับดูแลโดยทางการ (Pillar 2: Supervisory Review Process)
- หลักการที่ 3 การใช้กลไกตลาดในการกำกับดูแล (Pillar 3: Market Discipline)

หลักการที่ 1 การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำ

การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำสำหรับความเสี่ยงประเภทที่สำคัญ ได้แก่ ความเสี่ยงด้านเครดิต (Credit risk) ความเสี่ยงด้านตลาด (Market risk) และความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ (Operational risk) โดยมีสาระสำคัญ คือ

- ความเสี่ยงด้านเครดิต มีการคำนวณสินทรัพย์เสี่ยง 2 วิธีหลัก ซึ่งมีความซับซ้อน และสะท้อนความเสี่ยงที่แตกต่างกัน คือ

1. Standardised Approach (SA) คือวิธีการประเมินความเสี่ยงโดยขึ้นกับประเภทและคุณภาพของสินทรัพย์ ซึ่งพิจารณาจากอันดับเครดิต (rating) ของลูกหนี้ที่ได้รับจากสถาบันจัดอันดับเครดิตภายนอกที่ ธปท. ให้ความเห็นชอบมาเทียบเคียงเป็นน้ำหนักความเสี่ยง ทั้งนี้ สถาบันการเงิน สามารถปรับลดความเสี่ยงด้านเครดิต (Credit Risk Mitigation: CRM) เพื่อวัตถุประสงค์ในการคำนวณเงินกองทุนได้ 3 ประเภท ได้แก่ 1) หลักประกันทางการเงิน 2) การหักกลบนีโงบดุล และ 3) การค้ำประกันและอนุพันธ์ด้านเครดิต

2. Internal Rating – Based Approach (IRB) คือ วิธีการคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงด้านเครดิตที่เน้นการใช้ข้อมูลจากระบบ Internal rating ของ สถาบันการเงิน เป็นหลัก ทั้งนี้ วิธี IRB จะมีความซับซ้อนกว่าวิธี SA แต่สามารถสะท้อนความเสี่ยงได้ดีกว่า โดยวิธี IRB มีพื้นฐานความคิดจากการแบ่งความเสี่ยงหายจากความเสี่ยงด้านเครดิตภายใต้ระดับความเชื่อมั่นที่กำหนด (BIS กำหนดไว้ที่ 99.9%) เป็น 2 ส่วนคือ (1) ความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (Expected Loss: EL) ซึ่งโดยทั่วไปจะถูกรองรับด้วยเงินสำรอง และ (2) ความเสียหายที่เกินกว่าระดับที่คาดไว้ (Unexpected Loss: UL) ซึ่งจะถูกรองรับด้วยเงินกองทุน

ในการคำนวณค่า EL และเงินกองทุนเพื่อรองรับค่า UL นั้น จะเกี่ยวข้องกับค่าองค์ประกอบความเสี่ยง (Risk components) 4 ตัวแปร ได้แก่ (1) Probability of Default (PD) (2) Loss Given Default (LGD) (3) Exposure at Default (EAD) และ (4) Effective Maturity (M)

หลังจากนั้น ให้สถาบันการเงินนำค่าองค์ประกอบความเสี่ยงต่างๆ ที่คำนวณได้จากระบบ Internal rating ของสถาบันการเงิน ไปแทนค่าในสูตรที่ ธปท. กำหนด ทั้งนี้ วิธี IRB แบ่งได้เป็น 2 วิธีย่อย คือ (1) Foundation Internal Rating – Based Approach (FIRB) และ (2) Advanced Internal Rating – Based Approach (AIRB)

โดยทั้ง 2 วิธีมีความแตกต่างกันคือ วิธี FIRB สถาบันการเงินจะเป็นผู้คำนวณเฉพาะค่า PD ส่วนค่าองค์ประกอบความเสี่ยงที่เหลือจะถูกกำหนดโดย ธปท. แต่วิธี AIRB ค่าองค์ประกอบความเสี่ยงทั้งหมดจะถูกคำนวณโดยสถาบันการเงินเอง

นอกจากหลักเกณฑ์เชิงปริมาณข้างต้น สถาบันการเงินยังต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพที่สำคัญในการนำวิธี IRB มาปฏิบัติ เช่น การออกแบบและพัฒนาระบบ Internal rating ของ สถาบันการเงิน ธรรมชาติ และการควบคุม การกำหนดค่าความเสี่ยง เป็นต้น

- ความเสี่ยงด้านตลาด ซึ่งประกอบด้วย ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย ด้านราคาตราสารทุน ด้านอัตราแลกเปลี่ยน และด้านราคาสินค้าโภคภัณฑ์ โดยมีวิธีการประเมิน 3 วิธี ได้แก่

1. วิธีมาตรฐาน: ธปท. กำหนดน้ำหนักความเสี่ยง
2. วิธีแบบจำลอง: ธนาคารพาณิชย์ อาจใช้แบบจำลองภายในได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด
3. วิธีผสม: ธนาคารพาณิชย์ เลือกใช้วิธีแบบจำลอง และ/หรือใช้วิธีแบบจำลองสำหรับการประเมินความเสี่ยงคนละประเภท

- ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ประกอบด้วยวิธีการคำนวณเงินกองทุน 3 วิธี ได้แก่

1. Basic Indicator Approach (BIA) คือ วิธีที่ให้ สถาบันการเงิน ดำรงเงินกองทุนร้อยละ 15 ของ ค่าเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี ของรายได้จากการดำเนินงาน (Gross Income)

2. Standardised Approach (SA-OR) คือ วิธีที่ให้สถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนเท่ากับผลรวมของ เงินกองทุนสำหรับแต่ละสายธุรกิจหลัก 8 สายตามที่ ธปท. กำหนด โดยเงินกองทุนสำหรับแต่ละสายธุรกิจคิด เป็นสัดส่วนคงที่กับรายได้จากการดำเนินงานของแต่ละสายธุรกิจ โดยมีค่าเป็นร้อยละ 12, 15 หรือ 18 ขึ้นกับ ความเสี่ยงของแต่ละสายธุรกิจ หรืออาจใช้วิธี Alternative Standardized Approach (ASA) ซึ่งมีหลักการคำนวณ เช่นเดียวกับ SA-OR แต่ใช้ยอดคงค้างของเงินให้สินเชื่อเป็นฐานในการคำนวณเงินกองทุนสำหรับความเสี่ยงใน สายธุรกิจ Retail banking และ Commercial banking แทนรายได้จากการดำเนินงาน

3. Advanced Measurement Approach (AMA) ให้สถาบันการเงินใช้แบบจำลองที่ได้รับอนุญาตจาก ทางการ ทั้งนี้ ข้อมูลในแบบจำลองจะต้องประกอบด้วยข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ และข้อมูลอื่นที่สะท้อน ถึงสภาพแวดล้อมทางธุรกิจและระบบการควบคุมภายในที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ดี ธปท. ยังไม่อนุญาตให้ สถาบันการเงิน เลือกใช้วิธี AMA เนื่องจากเทคนิคการประเมินความเสี่ยงด้วยวิธีนี้ยังมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และหลักเกณฑ์สากลยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเพียงพอ

โดยสรุปแล้วหลักเกณฑ์ของการดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำในหลักการที่ 1 ของ Basel II ครอบคลุมความ เสี่ยงที่สำคัญของ สถาบันการเงิน คือ ด้านเครดิต ด้านตลาด และด้านปฏิบัติการโดยวิธีการคำนวณแบ่งเป็นวิธี มาตรฐานและวิธีที่เป็น Internal system หรือ Advance Approach ซึ่งจำเป็นต้องใช้หลักการทางสถิติและ สถาบันการเงิน ผู้ใช้ต้องมีระบบการจัดการภายในที่ดี โดยเฉพาะระบบการบริหารความเสี่ยงและระบบการ จัดการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนาระบบ Internal system ให้มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับในการคำนวณ Regulatory capital ซึ่งต้องอาศัยการลงทุนในระบบและบุคลากร รวมทั้งต้องมีฐานข้อมูลที่เพียงพอ วิธีนี้จึง เหมาะสำหรับ สถาบันการเงิน ที่มีขนาดใหญ่หรือ Internationally active banks

หลักการที่ 2 การกำกับดูแลโดยทางการ มุ่งเน้นให้ สถาบันการเงินมีการพัฒนาระบบการบริหาร ความเสี่ยงและการคำนวณเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงจากการดำเนินธุรกิจได้ดียิ่งขึ้น และเน้นถึงบทบาท ของผู้กำกับดูแลของทางการ โดยการตรวจสอบและประเมินความสามารถของสถาบันการเงิน รวมทั้งดำเนินการ กับสถาบันการเงินที่มีปัญหาได้อย่างเหมาะสมและทันกาล ทั้งนี้ หากผู้กำกับดูแลเห็นว่าสถาบันการเงินควรดำรง เงินกองทุนขั้นต่ำมากกว่าที่กำหนด (Regulatory capital) ผู้กำกับสามารถสั่งการให้สถาบันการเงินดำเนินการ ได้ อย่างไรก็ดี การสั่งการนี้ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งบรรจุอยู่ในร่าง พ.ร.บ.ธุรกิจสถาบันการเงิน

หลักการที่ 3 การใช้กลไกตลาดในการกำกับดูแล กำหนดให้สถาบันการเงินมีการเปิดเผยข้อมูล ตามมาตรฐานที่กำหนด เพื่อให้บุคคลภายนอกได้รับข้อมูลสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยง กระบวนการ บริหารความเสี่ยงและข้อมูลด้านเงินกองทุนที่สะท้อนถึงความเสี่ยงของสถาบันการเงิน

ทั้งนี้ ธปท. ได้ออกร่างหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนตาม Basel II หลักการที่ 1 เรื่อง หลักเกณฑ์ การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำ แล้ว เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2549 (ที่ ธปท.ผนส.(22) ว.421/2549 ลว. 27 มีนาคม 2549) และมีกำหนดให้สถาบันการเงินเริ่มดำรงเงินกองทุนตาม BASEL II ในสิ้นปี 2551 สำหรับสถาบัน การเงินที่ใช้วิธี SA และวิธี FIRB และตั้งแต่สิ้นปี 2552 สำหรับสถาบันการเงิน ที่ใช้วิธี AIRB

3. การเข้าร่วมการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลในโครงการ Financial Sector Assessment Program

ประเทศไทยเข้าร่วมการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลในโครงการ Financial Sector Assessment Program (FSAP) และ Report on the Observance of Standards and Codes (ROSCs) ซึ่งริเริ่มโดย IMF และ World Bank โดยโครงการ FSAP จะเป็นการประเมินทางด้านภาคการเงินโดยเฉพาะ และจะครอบคลุมถึงการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนของภาคการเงินในภาพรวม ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวางแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินในระยะต่อไป และขณะนี้ได้เริ่มกำหนดขอบเขตการเข้าประเมินแล้วตั้งแต่วันที่ 12-14 กรกฎาคม 2549 โดยคณะผู้ประเมินของโครงการ FSAP จะเข้ามาประเมินใน Mission ครั้งที่ 1 ในเดือนมกราคม 2550 และครั้งที่ 2 ในเดือนพฤษภาคม 2550 นอกจากนี้ ผู้ว่าการ ธปท. ยังมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการระดับ Corporate Governance ด้านธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทประกันภัย ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เตรียมความพร้อมเข้ารับการประเมินตามโครงการ ROSCs อีกด้วย

4. ร่าง พ.ร.บ. ธุรกิจสถาบันการเงิน

เพื่อให้กฎหมายสถาบันการเงินมีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับการกำกับดูแลตามมาตรฐานสากลและตามสภาพธุรกิจสถาบันการเงินที่เปลี่ยนแปลงไป และให้เป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับสถาบันการเงินทุกประเภท จึงได้มีการรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. ไว้เป็นฉบับเดียว รวมทั้งได้ปรับปรุงการกำกับดูแลสถาบันการเงินในเรื่องต่างๆให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น

- หลักธรรมาภิบาล : กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสถาบันการเงิน กำหนดท หน้าที่/ความรับผิดชอบของผู้บริหารสถาบันการเงินให้ชัดเจน
- หลักเกณฑ์เรื่องการถือหุ้น การให้สินเชื่อ การลงทุนในกิจการต่างๆ
- มาตรการป้องกันการบริหารที่มีลักษณะทุจริตและไม่มีประสิทธิภาพ
- การให้ ธปท. สามารถกำกับดูแลสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล โดยเฉพาะเรื่อง Consolidated risk-based supervision การกำกับดูแลเงินกองทุนตาม Basel II (โดยเฉพาะหลักการที่ 2 การกำกับดูแลโดยทางการ) และการมีมาตรการในการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาได้ชัดเจนขึ้น (Prompt Corrective Action)
- การให้ ธปท. สามารถกำกับธุรกิจบางประเภทที่ให้สินเชื่อหรือรับฝากจากประชาชนเพียงด้านเดียว (Non-Bank) ได้เพื่อประโยชน์ของประชาชน

ปัจจุบัน ธปท. และกระทรวงการคลังได้ร่วมกันปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. ธุรกิจสถาบันการเงิน และบรรจุไว้เป็นวาระในแผนนิติบัญญัติประจำปี 2548 – 2551 ของกระทรวงการคลัง

5. การเตรียมการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

การเตรียมการเพื่อจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่มีหน้าที่คุ้มครองเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงินสมาชิก ดำเนินการกับสถาบันการเงินสมาชิกที่ถูกควบคุมเพื่อลดภาระการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน และชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ทั้งนี้ กระทรวงคลังและ ธปท. ได้ร่วมกันร่าง พ.ร.บ.

สถาบันคุ้มครองเงินฝากเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2547 และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฯ แล้ว

จ. ความท้าทายในอนาคต

สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอันเป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์ การรวมตัวกันทางเศรษฐกิจและการเงิน รวมทั้งเทคโนโลยีที่ทันสมัยขึ้น ล้วนทำให้รูปแบบการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินเปลี่ยนแปลงไป เกิดการเปลี่ยนแปลงของผู้ให้บริการทางการเงินและช่องทางการให้บริการ ทำให้ผู้กำกับดูแลต้องติดตามพัฒนาการต่างๆ เพื่อให้สามารถวางนโยบายการพัฒนาและการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้เหมาะสมสอดคล้องกับพัฒนาการในโลกการเงิน

นโยบายและมาตรการสำคัญๆ ที่ ธปท. อยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ นั้น ได้แก่

1. การวางแผนนโยบายด้านการเปิดเสรีภาคการเงิน โดยวางแนวทางการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปและคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ รวมทั้งเตรียมความพร้อมให้สถาบันการเงินและระบบการเงินสามารถปรับตัวและแข่งขันได้

2. การส่งเสริมให้มีโครงสร้างพื้นฐานด้านกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่าง พ.ร.บ. ธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งจะเอื้อให้การนำนโยบายใหม่ๆ ที่ดำเนินการเพื่อรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น นโยบายการกำกับแบบรวมกลุ่ม และการนำ Basel II มาใช้ รวมทั้งร่าง พ.ร.บ.สถาบันประกันเงินฝาก ซึ่งจะช่วยป้องกัน Moral hazard และสร้างวินัยที่ดีในระบบการเงิน

3. การพัฒนาการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพธุรกิจ เช่น การบังคับใช้หลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มให้เป็นมาตรฐานสากลตามขอบเขตอำนาจกฎหมาย การเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพ ความโปร่งใสและความสอดคล้องของนโยบายการกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับต่างๆ และการปรับปรุงคุณภาพการกำกับดูแลความเสี่ยงของสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล เป็นต้น

4. การพัฒนาความสามารถของสถาบันการเงินในการนำเสนอผลิตภัณฑ์และเครื่องมือบริหารความเสี่ยงแบบใหม่ๆ เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถปรับตัวตามพัฒนาการทางการเงิน สามารถแข่งขันได้ และพัฒนาการให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่ผ่านมา ธปท. ได้เริ่มอนุมัติให้ธนาคารพาณิชย์สามารถให้บริการทางการเงินใหม่ๆ เช่น ธุรกิจรอมูพันซ์ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และจะทยอยอนุมัติให้เพิ่มขึ้นอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การอนุมัติเพิ่มเติมนี้ต้องคำนึงถึงความสามารถของธนาคารพาณิชย์ในการมีเครื่องมือหรือระบบป้องกันความเสี่ยงที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของลูกค้าและพัฒนาการด้านโครงสร้างพื้นฐานด้วย

5. การเสริมสร้างความร่วมมืออย่างมีระบบและต่อเนื่องระหว่างหน่วยงานกำกับ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยนอกจาก ธปท. จะทำ MOU กับหน่วยงานกำกับต่างๆ ในประเทศเพื่อสร้างความร่วมมือที่มากขึ้นแล้ว ธปท. ยังอยู่ระหว่างการจัดทำ MOU กับประเทศอื่นๆ ในด้าน Cross border supervision เพื่อให้

การกำกับดูแลสถาบันการเงินต่างประเทศในประเทศไทยและสถาบันการเงินไทยในต่างประเทศสามารถทำได้
อย่างมีประสิทธิภาพ

6. การเสริมสร้างความร่วมมือ การประสานงานและการติดต่อสื่อสารที่ดีเป็นที่ยอมรับจากสถาบัน
การเงินต่างๆ เพื่อให้นโยบายที่ออกไปมีความสอดคล้องกับสภาพธุรกิจและไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบ
ธุรกิจของสถาบันการเงิน โดย ธปท. ได้ให้ สถาบันการเงิน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกนโยบายต่างๆ
เช่น การออก Consultative Paper เพื่อทำ Industrial hearing ซึ่งล่าสุด ธปท. ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี
จากสถาบันการเงินในการออกเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนตาม Basel II

ปัจจุบัน ธปท. ได้เร่งดำเนินการดังกล่าวข้างต้น โดยคำนึงถึงการพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมตาม
มาตรฐานสากล เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ รวมทั้งส่งเสริมและ
กระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน และส่งเสริมความสามารถในการแข่งขัน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวต้อง
กระทำอย่างรอบคอบและค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้สถาบันการเงิน ผู้กำกับดูแลและผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ได้มีโอกาส
ปรับตัวไปพร้อมกับพัฒนาการของระบบสถาบันการเงินต่อไป

เอกสารแนบ: หนังสือเวียนและประกาศที่เกี่ยวข้อง

รายการที่ 1

- ที่ ธปท.สนส.(12)ว. 137/2547 เรื่อง การขออนุญาตจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ ลว. 30 มกราคม 2547 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2547/ThaiPDF/25470002.pdf>)
- ที่ ธปท.สนส.(11)ว.139/2547 เรื่อง การขออนุญาตจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ ลว. 30 มกราคม 2547 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2547/ThaiPDF/25470004.pdf>)
- ที่ ธปท.สนส.(11)ว. 138 /2547 เรื่อง การขออนุญาตจัดตั้งสาขาของธนาคารต่างประเทศ ลว. 30 มกราคม 2547 (http://www.bot.or.th/bothomepage/notification/fsupv/2547/tpdf/x_c13-li00002-25470130.pdf)
- ที่ ธปท.สนส.(12)ว.764/2547 เรื่อง นำส่งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการควบหรือรวมกิจการของสถาบันการเงิน เพื่อจัดตั้งเป็นธนาคารพาณิชย์ ลว. 16 เมษายน 2547 (<http://www.bot.or.th/fipcs/documents/fpg/2547/ThaiPDF/25470024.pdf>)
- ที่ ธปท.สนส.(11)ว.765 /2547 เรื่อง นำส่งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการควบหรือรวมกิจการของสถาบันการเงิน เพื่อจัดตั้งเป็นธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ ลว. 16 เมษายน 2547 (<http://www.bot.or.th/fipcs/documents/fpg/2547/ThaiPDF/25470025.pdf>)
- ที่ ธปท.สนส.(12)ว.852/2547 ซีแจ้งรายละเอียดการดำเนินการตามนโยบายสถาบันการเงิน 1 รูปแบบ (One Presence) ของแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ลว. 4 พฤษภาคม 2547 (<http://www.bot.or.th/fipcs/documents/fpg/2547/ThaiPDF/25470047.pdf>)
- ที่ ธปท.สนส.(11)ว. 1039 /2547 เรื่อง เกณฑ์การประเมินคุณสมบัติผู้มีสิทธิยื่นคำขอจัดตั้งสาขาของธนาคารต่างประเทศและธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ ลว. 31 พฤษภาคม 2547 (<http://www.bot.or.th/fipcs/documents/fpg/2547/ThaiPDF/25470055.pdf>)
- ที่ ธปท.ฝกส.(12)ว.2210 /2548 เรื่อง นำส่งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยเรื่อง ขอบเขตการประกอบธุรกิจและขอบเขตการทำธุรกรรมของธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย ลว. 22 พฤศจิกายน 2548 (<http://www.bot.or.th/fipcs/documents/fpg/2548/ThaiPDF/25480163.pdf>)

รายการที่ 2

- ที่ ฝนส.(21)ว.31/2549 เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศดำรงเงินกองทุน ลว. 8 กุมภาพันธ์ 2549 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2549/ThaiPDF/25490011.pdf>)
- ที่ ฝนส.(22)ว.31/2549 เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศดำรงเงินกองทุน ลว. 8 กุมภาพันธ์ 2549 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2549/ThaiPDF/25490012.pdf>)

รายการที่ 3

- ที่ ธปท.ฝสว.(21)ว.552/2548 เรื่อง การขออนุญาตเปิดสาขาและสาขาย่อยของธนาคารพาณิชย์ ลว. 22 มีนาคม 2548 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2548/ThaiPDF/25480012.pdf>)

รายการที่ 4

- ที่ ผสว.(21)ว.64/2548 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเปิดสาขาและสาขาย่อยของธนาคารพาณิชย์ ลว. 3 สิงหาคม 2548 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2548/ThaiPDF/25480129.pdf>)

รายการที่ 5

- ที่ ธปท.ผนส.(21)ว.504/2549 เรื่อง การผ่อนปรนเงื่อนไขในการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์เปิดสาขาในส่วนภูมิภาค ลว. 10 เมษายน 2549 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2549/ThaiPDF/25490038.pdf>)

รายการที่ 6

- ที่ ธปท.สนส.(31)ว. 2770/2545 เรื่อง โครงสร้างคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลของธนาคารพาณิชย์ ลว. 3 ธันวาคม 2545 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2545/ThaiPDF/25451252.pdf>)
- ที่ สนส.(31)ว.94/2546 เรื่อง การเป็นกรรมการในบริษัทอื่นของกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของธนาคารพาณิชย์ ลว. 26 กันยายน 2546 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2546/ThaiPDF/25461332.pdf>)

รายการที่ 7

- ที่ ธปท.สนส.(31)ว.1326/2547 เรื่อง นำส่งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยเรื่อง การแต่งตั้งกรรมการที่เป็นผู้บริหารและผู้บริหารระดับสูงของธนาคารพาณิชย์ ลว. 29 กรกฎาคม 2547 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2547/ThaiPDF/25470065.pdf>)

รายการที่ 8

- ที่ สนส.(21)ว.125/2547 เรื่อง นำส่งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง สินทรัพย์ที่ไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ และสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ของธนาคารพาณิชย์ ลว. 26 สิงหาคม 2547 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2547/ThaiPDF/25470073.pdf>)

รายการที่ 9

- ที่ ธปท.ผสว.(21)ว.797 /2548 เรื่อง หลักเกณฑ์การประเมินมูลค่าหลักประกันของสถาบันการเงิน ลว. 4 พฤษภาคม 2548 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2548/ThaiPDF/25480020.pdf>)

รายการที่ 10

- ที่ ธปท.ผนส.(21)ว.2395/2548 เรื่อง แนวปฏิบัติในการกันเงินสำรองสำหรับรายการนอกงบดุล ลว. 23 ธันวาคม 2548 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2548/ThaiPDF/25480177.pdf>)

รายการที่ 11

- ที่ สนส.(21)ว.47/2547 เรื่อง นำส่งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตของธนาคารพาณิชย์ ลว. 26 มีนาคม 2547 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2547/ThaiPDF/25470020.pdf>)
- ที่ ผสว.(21)ว.22 /2548 เรื่อง นำส่งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตสำหรับผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต ลว. 15 มีนาคม 2548 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2548/ThaiPDF/25480010.pdf>)

รายการที่ 12

- ที่ ฝสว.(21)ว.51/2548 เรื่อง นำส่งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับธนาคารพาณิชย์ ลว. 30 มิถุนายน 2548 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2548/ThaiPDF/25480028.pdf>)
- ที่ ฝสว.(21)ว.52/2548 เรื่อง นำส่งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับบริษัทเงินทุน ลว. 30 มิถุนายน 2548 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2548/ThaiPDF/25480029.pdf>)
- ที่ ฝสว.(21)ว.53/2548 เรื่อง นำส่งประกาศกระทรวงการคลัง และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย (เรื่องสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) ลว. 30 มิถุนายน 2548 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2548/ThaiPDF/25480030.pdf>)

รายการที่ 13

- ที่ ธปท.สนส.(21)ว.2544 /2546 เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อหรือการให้กู้ยืม เพื่อการจัดหาที่อยู่อาศัย ลว. 28 พฤศจิกายน 2546 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2546/ThaiPDF/25461350.pdf>)

รายการที่ 14

- ที่ ธปท.ฝนส.(21)ว.936/2549 เรื่องนำส่งหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม ลว. 12 กรกฎาคม 2549 (<http://www.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/2549/ThaiPDF/25490063.pdf>)

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961166017

Thailand's Financial Sector Master Plan Handbook

Bank of Thailand

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

MESSAGE FROM THE GOVERNOR

It is generally accepted that although the 1997 financial crisis started from disequilibria in the currency market, it was the weaknesses within Thailand's financial system, previously masked by rapid economic growth that intensified the economic recession. Thailand has undertaken numerous policy measures to restore stability to the financial system such as closing of nonviable banks and finance companies, recapitalization of the financial institutions by both private and public initiatives, debt restructuring and resolution, asset liquidation, and the consolidation of weak financial institutions with stronger ones. Complementary to these efforts, the Bank of Thailand has also engaged in dramatic internal reforms that resulted in the realignment of its organization structure with the new risk-based supervisory framework.

The return of banking profitability in 2001 signaled a turnaround of the crisis and an opportunity to focus on developing a financial system. The new goal is to provide the system with sufficient resiliency to withstand new competitive forces brought about through trade liberalization and appropriation of traditional banking services by non-bank entrants. The growing availability of new financial services and technology that allows risk to be priced, diversified, and shared cross borders further requires a modernization of both players and supervisors. Business wise, this meant employing comprehensive risk management tools, IT systems and continuing efforts to strengthen banking income through cost-cutting measures, improved credit underwriting standards, and new income channels such as fee-based services and retail banking. To assist these initiatives, integral commercial banking laws, regulations as well as supervisory efforts are also being updated, thereby enhancing supervisory flexibility and adaptability suitable for rapid financial innovation.

In terms of structure, these efforts entailed the streamlining of Thailand's financial institution system and development of a coherent context with which to chart future progress. This resulted in the joint effort between the Bank of Thailand and Ministry of Finance (MOF) to formulate the Financial Sector Master Plan (FSMP) as the medium-term development plan for financial institutions under the supervision of the Bank of Thailand. The main thrust of the FSMP entails the re-engineering of the financial institution landscape through the promotion of competency driven consolidation and modification of relevant prudential guidelines. These developments in turn provide commercial banks with more flexibility to position themselves that best leverages their expertise and strategic preference. As a roadmap for development, the FSMP provides a framework to facilitate the evolution of financial services and future increases in competition.

The intention of this Handbook is to offer readers an insight into the assumptions and rationale that underlie the future direction of Thailand's financial sector. The recommendations within the FSMP are neither fixed nor posed as definitive answers to financial sector development. Yet mutual understanding fostered by this Handbook will allow relevant stakeholders a common platform for future dialogues and exchange of ideas. This will be highly useful for the next phase of the FSMP whereby

further liberalization and deregulation depend upon the results of impact and competitive studies on the FSMP's phase one implementation. It is our hope that the outcomes derived from this project will lay the foundation for a stable financial sector that is responsive to the genuine economic and development needs of Thailand's dual economy.



M.R. Pridiyathorn Devakula
Governor
Bank of Thailand

OVERVIEW

The 1997 financial crisis and its subsequent economic fallout highlighted many deficiencies within Thailand's financial system. Since that time, relevant government authorities, together with private sector players, have instituted deep-rooted reforms aimed at halting the economic contraction, restore investor confidence, and return the financial sector to a sustainable development path. One of these initiatives was the Financial Sector Master Plan (FSMP), a 5-10 year medium-term development plan for financial institutions under the supervision of the Bank of Thailand.

For the purpose of this Handbook, **Chapter 1** guides the reader through the deliberation process and rationale behind the initiation of the FSMP, in addition to the methodology used to promote public participation in the project. **Chapter 2** focuses on how authorities formulated the FSMP's three main objectives, its complementary policy recommendations and action plans using factual data deduced from surveys, focus groups, and research studies. **Chapter 3** then provides an update on the progress of implementation so far, while the appendices provide readers with background material such as the Governor's speech and summaries of the result from the nationwide survey concerning households and corporate perception of current financial services. The appendices in turn offer helpful insights into the rationale, research and surveys that formed the basis of the FSMP.

FINANCIAL SECTOR MASTER PLAN TIMELINE

June 2000	<ul style="list-style-type: none">• Financial Institutions Policy Board (FIPB), chaired by former Governor M.R. Chatu Mongol Sonakul, instructs the Financial Institutions Policy Group (FIPG) to perform cross-country comparative study of banking regimes.
July 2000	<ul style="list-style-type: none">• FIPB briefed on result of study titled “<i>Strategy and Future Direction for Finance Company and Credit Foncier Company</i>,” by Mr. Jim Lasey, technical assistant from the World Bank. The study proposed a new licensing regime with only two types of deposit-taking financial institutions.
November 2000	<ul style="list-style-type: none">• FIPG performed additional cross-country analysis on trends in financial services, scope of permitted services, possible structure of financial conglomerates, types of regulatory regime, and regulatory cooperation.
February 2001	<ul style="list-style-type: none">• FIPB determined that financial sector development should entail both market and supervisory reforms, with relevant stakeholders involved in the development of optimal financial system structure through selected committees and formal public hearings.
April 2001	<ul style="list-style-type: none">• Eminent persons meeting identified topics for further studies and preliminary long-term vision for Thailand’s financial sector.
June 2001	<ul style="list-style-type: none">• FIPG proposed work plan for the Recommended Structure for Financial Institutions Project (Project) to Governor M.R. Pridiyathorn Devakula, based on procedures used by the National Economic and Social Development Board (NESDB) to draw up Thailand’s Ninth Economic and Social Development Plan.
July 2001	<ul style="list-style-type: none">• Coverage of the Project was reduced to envelop only financial institutions under the supervision of the Bank of Thailand.
August 2001	<ul style="list-style-type: none">• Governor M.R. Pridiyathorn Devakula directed FIPG to study the financial system of countries with economic structure similar to Thailand’s dual economy, and to focus on improving financial services to urban, rural and microfinance consumers.
January 2002	<ul style="list-style-type: none">• Seminar on “Modernizing Our Financial System: Challenges for the New Millennium,” with guest speakers from Australia, Canada, Hong Kong, and South Africa
February 2002	<ul style="list-style-type: none">• Bank of Thailand established the Financial Sector Master Plan (FSMP) Committee to finalize vision and objective of the Master Plan.
August 2002	<ul style="list-style-type: none">• CSN & Associates Company Limited engaged to perform nationwide survey to gauge consumer and corporate satisfaction with available financial services.

September 2002	<ul style="list-style-type: none"> ● McKinsey & Company appointed to produce an international benchmarking report that would act as an input for the policy recommendations under the FSMP.
May 2003	<ul style="list-style-type: none"> ● Financial Sector Master Plan Committee finalizes FSMP recommendations.
July 2003	<ul style="list-style-type: none"> ● Bank of Thailand officially notified Ministry of Finance on details of the FSMP as proposed by the FSMP Committee.
December 2003	<ul style="list-style-type: none"> ● Ministry of Finance proposed the FSMP to the Council of Ministers
January 2004	<ul style="list-style-type: none"> ● Council of Ministers acknowledges FSMP thereby initiating Phase I of the FSMP ● Ministry of Finance and Bank of Thailand issues notifications and circulars concerning rules and procedures concerning application for commercial bank license, branch or subsidiary of foreign bank, and One-presence policy ● Minister of Finance established the Committee to review application to establish a commercial bank in accordance with the Financial Sector Master Plan. ● Bank of Thailand held a public hearing to present details of the FSMP to representatives of financial institutions under the supervision of the Bank of Thailand.
February-July 2004	<ul style="list-style-type: none"> ● Interested financial institutions submitted applications for new license and/or plan to comply with One-Presence policy.
November 2004	<ul style="list-style-type: none"> ● Committee to review application to establish commercial bank in accordance with the FSMP forwards the last remaining application to the Minister of Finance for approval.
December 2004	<ul style="list-style-type: none"> ● Minister of Finance announced approval for nine applications to establish commercial banks under FSMP.
April 2005	<ul style="list-style-type: none"> ● Minister of Finance announced approval of one application and rejection of three applications to establish commercial banks under FSMP.
July 2005	<ul style="list-style-type: none"> ● Minister of Finance approved all One-presence applications.

TABLE OF CONTENTS

Chapter 1 : Where do we go from here?	1
I. Methodology and Problem Identification (June 2000-2001)	2
II. Modification of Methodology	3
III. From Project to Financial Sector Master Plan (FSMP)	5
Chapter 2 : Vision Quest & Policy Recommendations	7
I. Formulating the FSMP	7
II. FSMP Visions	11
III. Policy Recommendations	12
IV. FSMP Implementation Stages	16
Chapter 3 : Progress of Implementation	17
I. Vision 1 : Broaden Access to Financial Services	17
II. Vision 2 : Increase Efficiency of Financial Sector	19
III. Vision 3 : Measures to Improve Consumer Protection	27
IV. Going Forward	29
Appendix A : List of Acronyms	31
Appendix B : Opening Remarks of Governor M.R. Pridiyathorn Devakula for Conference on “Modernizing Our Financial System: Challenges for the New Millennium”.....	32
Appendix C : Lessons Learned from Conference on “Modernizing Our Financial System: Challenges for the New Millennium”.....	33
Appendix D : Excerpts from Household Survey Results (2002)	38
Appendix E : Excerpts from Corporate Survey Results (2002)	46

CHAPTER 1: WHERE DO WE GO FROM HERE?

“One of the roles of the financial regulator is to formalize processes and frameworks so as to guard against market disorder.” Dr. Tarisa Watanagase, Deputy Governor, Eminent Persons Group Meeting, April 2001

The first signs that financial institutions were resuming normal financial business occurred in 2000 as remaining finance companies began to submit applications to the Bank of Thailand asking for permission to expand their scopes of business into credit cards and loan servicing business. In the pre-crisis world, relevant departments within the Bank of Thailand would vet such requests and submit formal positions to senior management for final approval in a timely manner. But in the post-crisis period, where the majority of finance companies suffered irreparable losses from their disproportionate exposure to the real estate sector relative to commercial banks, authorities questioned the suitability of reviewing and approving requests on a case-by-case basis relative to looking at the scope of business in its entirety.

TABLE 1: FINANCIAL INSTITUTIONS UNDER SUPERVISION OF THE BANK OF THAILAND

Pre-Financial Crisis January 31, 1997	Post-Financial Crisis December 2003
<ul style="list-style-type: none"> • Commercial Banks (31) <ul style="list-style-type: none"> ➢ Locally-incorporated (15) ➢ Foreign bank branched (16) • International Banking Facilities (IBFs) attached to commercial banks (25) • Stand-alone IBFs (17) • Finance and Securities Companies (91)* • Credit Foncier (12) 	<ul style="list-style-type: none"> • Commercial Banks (31) <ul style="list-style-type: none"> ➢ Locally-incorporated (13) ➢ Foreign bank branched including hybrid banks (18) • International Banking Facilities (IBFs) attached to commercial banks (24) • Stand-alone IBFs (5) • Finance Companies (18) • Credit Foncier (5)
Total Number of Financial Institutions: 176	Total Number of Financial Institutions: 83

Source: Bank of Thailand

* As of December 31, 1996

The crux of the matter basically boiled down to a need to determine the appropriate role of small financial institutions in the Thai financial landscape, and to address pending issues raised by domestic and foreign financial institutions including the future scope of business, organizational structure and efficiency of financial institutions, and establish complementary supervisory regime capable of supporting, and not impeding, financial stability and soundness. To address these concerns, the Financial Institutions Policy Board (FIPB)¹ initiated the ‘Recommended Structure for Financial

¹ Comprised of Governor of the Bank of Thailand as Chairman, Deputy Governor Financial Institutions Stability, Deputy Governor Corporate Support Service, Advisor to the Governor, Assistant Governor of the Financial Markets Operations Group, Assistant Governor of the Financial Institutions Policy Group, Assistant Governor of the Supervision Group, Assistant Governor of Legal, Assistant Governor of Strategic Capabilities, Senior Director of the Information Technology Group, Senior Director of the Data

Institutions Project,' in 2000 with the purpose of formulating the long-term strategy for Thailand's financial system, inclusive of all sectors, that would guide public and private sector policies.

I. METHODOLOGY AND PROBLEM IDENTIFICATION (June 2000-2001)

In its first manifestation (June 2000-2001), the project's emphasis was divided into two parts namely market and supervisory reform. This dichotomy required analysts to research leading financial markets and comparable peer, in order to distinguish international financial trends and identify potential roles of deposit-taking financial institutions, scope of business for each type of financial institution, possible structure for conglomerates and universal banks, and the matching supervisory regime and inter-agency coordination.

Together with the above activities, preliminary domestic stocktaking was undertaken to ascertain shortcomings within each segment of Thailand's financial system. This included third party examination of the future direction of finance companies and credit fonciers, surveys of service providers and corporate users, and a system wide SWOT² analysis.

As to be expected from a financial system that had undergone drastic economic troughs, the studies revealed numerous inherent weaknesses and gaps in financial services that needed to be addressed if Thailand is to prevent the reoccurrence of 1997, and keep up with international financial trends. For example, financial institutions' survey responses revealed that unclear rules and problems with interest rate benchmarking tools were obstacles staunching capital market growth, while results of the SWOT analysis showed how inadequate internal risk management practices and tools left financial institutions unable to adequately measure, monitor and manage their material risks.

The findings from these initial cross-country studies, surveys and SWOT analysis were later used as background information for discussions by the Eminent Persons Meeting,³ made up of financial experts from supervisory agencies, financial institutions, large domestic conglomerate, and academia. Given the disparate nature of Thailand's financial system, coupled with the fact that this was only the first round of discussion, much of the group's proposals were fragmented. Nevertheless it was agreed that with the right background information, a forum of experts could help crystallize the project's objective and vision.

Management Group, Director of Supervision Department 1, three outside financial experts, and Senior Director of the Financial Institutions Policy Department as director and secretariat.

² Strength, Weakness, Opportunity and Threat analysis.

³ Held in April 2001 and attended by M.R. Chatu Mongkol Sonakul former Governor of the Bank of Thailand as Chairman, Secretary-General of the Securities and Exchange Commission, Mr. Chulakorn Singhakovin (President and CEO, Bank of Asia Plc.), Mr. Banthoon Lamsam (Chief Executive Officer, Kasikorn Bank Plc.), Mr. Siwaporn Dardarananda (Finance Expert), Mr. Pakawat Kovitwattanapong (Managing Director, Trinity Wattana Co. Ltd.), Dr. Pisit Leeahtam (Academic), Dr. Anya Khanthavit (Professor of Finance and Banking, Thammasat University), and Mr. Padungdej Indralak (Corporate Treasurer, Siam Cement Co. Ltd.)

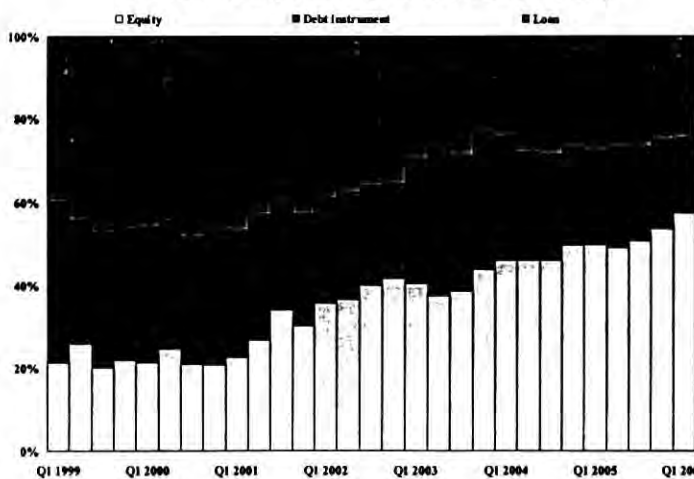
Another endearing recommendation that originated from the discussion was the proposal to invite greater public participation using the methodology applied by the National Economic and Social Development Board's (NESDB) to draw up Thailand's Ninth National Economic and Social Development Plan. Prior to this, financial sector development often applied the top-down approach dominated by regulators and policy makers. The procedure used by the NESDB on the other hand opens the door for a bottom-up approach by soliciting public comments and debates via hearings and focus groups. Using this methodology, researchers would therefore be able to capture and distill complex issues into manageable topics while at the same time generating proposals that respond to actual market and grass-root demands.

II. MODIFICATION OF METHODOLOGY

The need to develop a comprehensive financial sector development plan did not recede following the transfer of governorship of the Bank of Thailand from M.R. Chatu Mongkol Sonakul to M.R. Pridiyathorn Devakula in May 2001. Governor M.R. Pridiyathorn was a key participant in the Eminent Persons Meeting held in April 2001, and took up the top post at the Bank of Thailand with the view that the project should remain on the agenda but with a more focused scope and objective that better reflects Thailand's environmental limitations and economic reality.

Reengineered Scope: Tackling the Dominant Banking Sector

Chart 1: Composition of Domestic Financing



The project's scope was reduced from encompassing the entire Thai financial system to covering mainly deposit-taking financial institutions under the supervision of the Bank of Thailand, namely commercial banks, finance companies, credit fonciers, and international banking facilities.

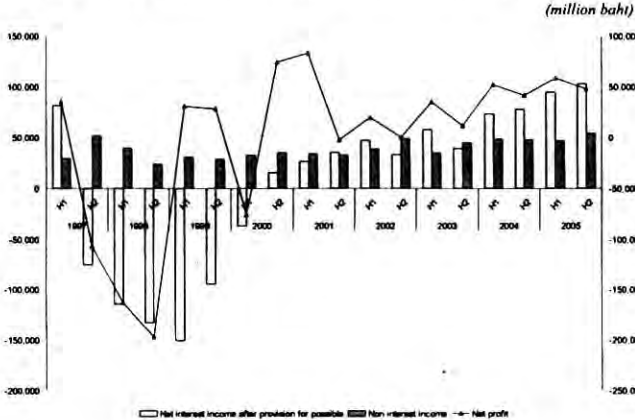
Several compelling reasons substantiated this amendment. First, even though there are some signs that the role of commercial bank loans has been slowly declining over-time (Chart 1), Thailand is still considered a bank-based economy whereby financial institutions under the supervision of the Bank of Thailand dominate the financial sector. Given this reliance on commercial bank financing, Thailand's economy as a whole is bound to benefit from policies that improve efficiency and ability of deposit-taking institutions to offer innovative products at competitive prices.

Second, as commercial banks' started to return to profitability in 2000 (Chart 2) and less preoccupied with internal restructuring, the situation was right for authorities to pursue dramatic market reforms. Third, with commercial banks having the biggest and most widespread distribution channels relative to other types of financial institutions, they offer a powerful tool for providing financial services, such as

securities and insurance, to various underserved communities nationwide. Lastly, any development plan that covered the capital market would be potentially duplicate the Stock Exchange of Thailand's (SET) Capital Market Master Plan.

Expansion of Objective: Focusing on the Underserved

Chart 2: Commercial Banks' Performance 1997-2005



Adding a new dimension to the project was the expansion of objective beyond purely increasing efficiency of the modern sector to also address the needs of Thailand's dual economy and the urban and rural underserved communities.

Different from Singapore and Hong Kong, Thailand's unique economy is characterized by the coexistence of highly

industrialized and modern urban manufacturing sector with a traditional rural agricultural sector, employing the majority of the workforce, which account for a relatively small portion of the country's GDP.⁴ Thailand therefore needs a financial system that can use market forces to support feasible rural development policies and uplift rural income.

Following this policy shift, the project's emphasis was divided into urban and rural parts. The latter of which entailed cross-country studies of countries with economic profiles similar to Thailand such as South Africa and Bolivia together with internal analysis of the role of government-owned specialized financial institutions (SFIs)⁵ and the manner with which private commercial banks and/or market forces can profitably cater their services to the underserved.

III. FROM PROJECT TO FINANCIAL SECTOR MASTER PLAN (FSMP)

With a clear scope and objective, the Bank of Thailand invited international experts to share their knowledge of financial sector development plans and new market challenges with local public and private sector practitioners. Up to that time, there had been a growing consensus among supervisors that carefully deliberated development plans offered a structured long-term approach to financial sector development. Although the objectives of each plan vary from one another given each country's different levels of economic development, financial innovation, and regulatory regime, Thailand could still benefit from the experiences of countries that have already developed and implemented their respective plans.

⁴ As of September 2001 Thailand's agriculture sector accounts for 51% labor employment and 10% GDP.

⁵ The Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC) and the Government Savings Bank are examples of SFIs.

The Bank of Thailand subsequently organized the seminar on “Modernizing Our Financial System: Challenges for the New Millennium,” in January 2002 with guest speakers made up of financial experts who have direct experience developing financial sector development plans for Australia and Canada, as well as experts on international financial trends, and microfinance in South Africa. (Please see Governor M.R. Pridiyathorn Devakula’s Opening Remarks in Appendix B) Through the seminar, the Bank of Thailand received numerous useful ideas and list of relevant financial issues to help guide Thailand’s approach toward financial sector improvements. (Lessons Learned from Seminar is in Appendix C)

Beyond learning about the methodology for formulating a comprehensive financial sector development plan, participants also discussed the forces of change at work in the international financial landscape (please see Box 1). Being a small market-oriented open economy with financial linkages to the international financial markets, it is of utmost importance for Thailand’s domestic financial institutions to be alert to the global changes and incorporate the lessons learned into their competitive strategies. The global forces of change bring both opportunity and challenges, and the key to a successful strategy is to harness these forces to create products, services, and business models that increase value to the financial sector. Financial institutions should therefore be capable of adapting to changing international norms and act as stable mediums for allocating financial resources and risk among various sectors vital to Thailand’s overall economic and social development goals.

It became apparent after the seminar that Thailand could also benefit from a comprehensible financial development roadmap that encapsulates key lessons learned. Thus, the Bank of Thailand embarked on the Financial Sector Master Plan project that can aims to articulate the medium-term (5-10 years) development vision for Thailand’s financial sector and whose implementation still continues today.

BOX 1 : INTERNATIONAL FORCES OF CHANGE

(1) **New Technology:** Introduction and application of new technological tools have created more convenient and efficient channels of delivery thereby paving the way for new types of players such as E-banking service providers. With these new tools, financial service providers are no longer inhibited from providing their services purely by physical barriers, but rather they can now access new potential customers with just a few computer keystrokes.

(2) **Liberalization and Deregulation:** The global trend towards further liberalization and deregulation continues to heighten the level of competition and improve efficiency among local and international players. The challenge for regulators then concerns the ability to harness the benefits of liberalization and deregulations in support of economic growth, while minimizing potential adverse consequences with sufficient regulatory oversight.

(3) **Increasing Customer Sophistication:** Given entry of new financial players and introduction of new channels of delivery, consumers now have access to a myriad of financial products and services. With new investment products competing with traditional savings instruments, the challenge for financial service providers will relate to their ability to re-orient their business operations to better respond to more sophisticated customer demands.

These evolutionary forces of change have in effect increased competition from non-traditional players, encouraged intra-industry consolidation, and increased performance pressures on financial institutions to innovate due to falling profit margins. Some examples of the material impact from the forces of change on Thailand are as follows:

A. Disintermediation and Securitization: Commercial banks are being bypassed as the traditional providers of credit and savings products either by the market or other non-intermediary institution. Some new players do not provide financial products but rather serve as information channels between customers and a variety of financial service providers thereby becoming a new type of intermediary.

B. Disaggregation and Reaggregation: Global forces are breaking up and reassembling companies in ways that enable new entrants to serve commercial bank customers often more effectively and efficiently than traditional providers. They are able to do this because they design their business systems around specific customer and market needs rather than around regulatory or geographic barriers. In essence, global forces are enabling new entrants to pool together parts of the business system and create new types of intermediation, i.e. electronic marketplaces/intermediaries.

C. Intra-industry Consolidation and Convergence: Institutions have found it easier to grow and meet stock market expectations through these external means rather than through slow organic growth.

CHAPTER 2: VISION QUEST & POLICY RECOMMENDATIONS

“We are not aiming to be the most efficient financial institution network. But we are aiming for a financial system that is most beneficial to Thailand’s economic development, especially for the rural areas that have been left behind.”
Governor M.R. Pridiyathorn Devakula, December 2002

Following the successful conclusion of the seminar in January 2002, the Bank of Thailand established the Financial Sector Master Plan Committee (Steering Committee) to guide the FSMP development process, starting from identifying the critical issues to finalizing the FSMP’s policy recommendations, before submitting the complete proposal to the Minister of Finance for approval (Figure 1). The Steering Committee was comprised of representatives from government sector, regulatory agencies, financial institutions, financial user groups, general public, and a number of recognized experts (Box 2). Using information and analysis provided by the Bank of Thailand’s working group and external consultants, the Steering Committee sifted through detailed background studies to produce outputs supportive of Thailand’s developmental needs.

Figure 1: Function of Steering Committee



I. FORMULATING THE FSMP

The process of formulating the FSMP was divided into the following three stages. Throughout the entire process, the Steering Committee applied a mind mapping technique (replicated in Figure 2) to help extract and keep track of the overriding issues derived from the vast amounts of information presented for their consideration.

BOX 2 : FINANCIAL SECTOR MASTER PLAN COMMITTEE

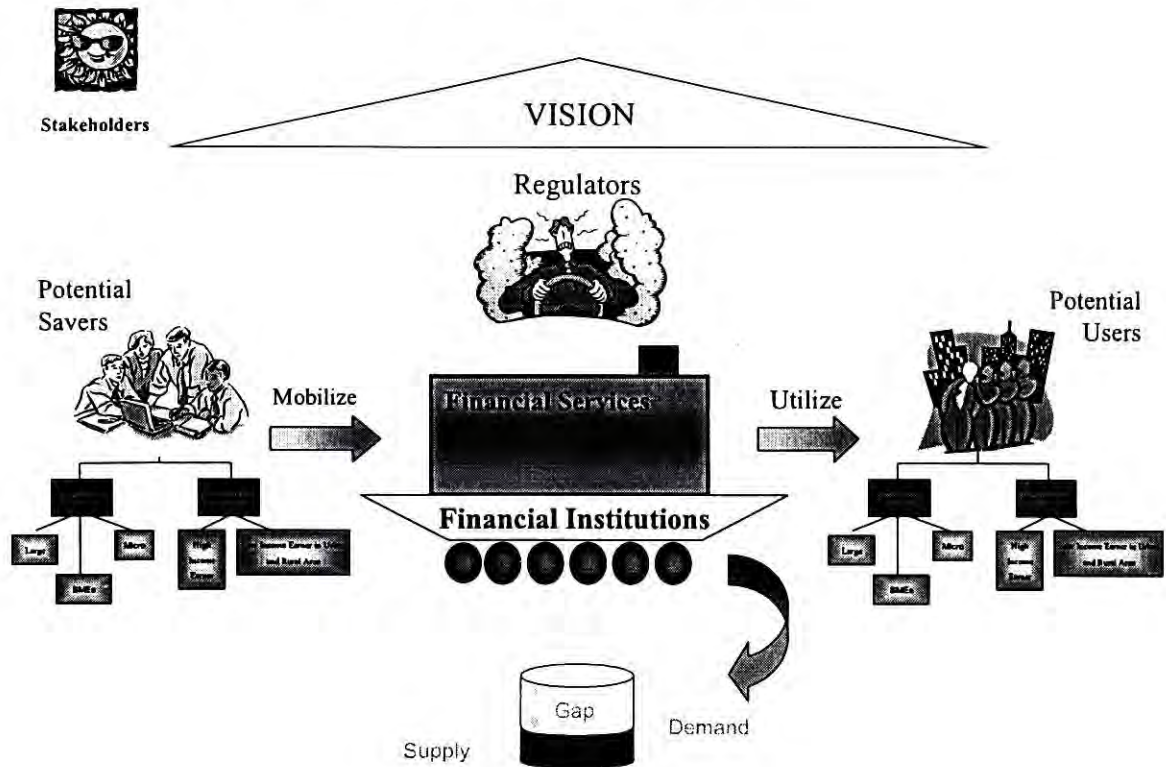
Under directive number 68/2002 dated February 21, 2002 the Bank of Thailand established the Financial Sector Master Plan Committee with the following roles and responsibilities:

- (1) Determine the objective(s) of Thailand's Financial Sector Master Plan and scope of work;
- (2) Determine procedural issues and oversee work of the Financial Sector Master Plan Drafting Committee;
- (3) Authorize the appointment of external advisors and experts to perform research studies that may be deemed useful for the development of the Financial Sector Master Plan;
- (4) Determine the overall policy direction and provide advise on how to further develop the financial sector, including ways in which to improve financial structure or other related structures; and,
- (5) Deliberate the Financial Sector Master Plan proposed by the Financial Sector Master Plan Drafting Committee.

Composition of Steering Committee

- | | |
|--|-----------------------|
| (1) M.R. Pridiyathorn Devakula, Governor | Chairman |
| (2) Mr. Thirachai Phuvanatanaranubala, Deputy Governor (Financial Institutions Stability) | Director |
| (3) Mr. Pakorn Malakul Na Ayudhya, Deputy Governor (Monetary Stability) | Director |
| (4) Mr. Prasarn Trairatvorakul, Secretary-General, Securities and Exchange Commissions | Director |
| (5) Ms. Potjanee Thanavarani, Director General, Department of Insurance, Ministry of Commerce | Director |
| (6) Mr. Ammar Siamwala, Distinguished Scholar, Thailand Development Research Institute | Director |
| (7) Mr. Chaiyawat Wibulswasdi, advisor to Minister of Finance | Director |
| (8) Mr. Kosit Panpiemras, Chairman, Bangkok Bank Plc. | Director |
| (9) Mr. Sataporn Jinachitra, Senior Executive Vice President, Siam Commercial Bank Plc. | Director |
| (10) Mr. Pakawat Kowitwattanapong, Managing Director, Trinity Wattana Co. Ltd | Director |
| (11) Mr. Tawee Butsunton, former Director and Chairman of the Executive Board, Thai Military Bank Plc. | Director |
| (12) Mr. Suwan Traipol, former Manager, Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives | Director |
| (13) Mrs. Tarisa Watanagase, Assistant Governor, Financial Markets Operations Group | Secretariat |
| (14) Mrs. Tasna Rajatabhothi, Assistant Governor, Financial Institutions Policy Group | Assistant Secretariat |

Figure 2: Mind Mapping Used to Guide Steering Committee Discussions



Stage 1: Problem Identification and Hypotheses Setting (January – April 2002)

The Steering Committee held several meetings from February to April 2002 to consider fundamental problems of inadequate financial services for certain segments of the public. According to the 2001 World Competitiveness Report, Thailand ranked 44th from 49 countries in terms of credit flows from banks to businesses. This implied that Thailand had ample room left to enhance its financial competitiveness and improve the financial sector's intermediation capability and efficiency.

Moreover, internal studies showed that there were members of the public, particularly those in the rural area and low-income in both urban and rural area, which lacked access to basic mainstream banking services. It is believed that success in closing or lessening these gaps will help expand the financial sector's customer base, domestic savings, and lay the groundwork for stable long-term macroeconomic growth.

Financial reliance on commercial bank loans was another key topic addressed by the Steering Committee. Looking at composition of the private sector's external financing between 1988-1998, commercial banks in Thailand accounted for over 76 percent of all external funding compared to 21 in the US.¹ Although local corporations have begun to turn towards the capital market as an alternative source of funding,

¹ Monetary Policy Group, Bank of Thailand

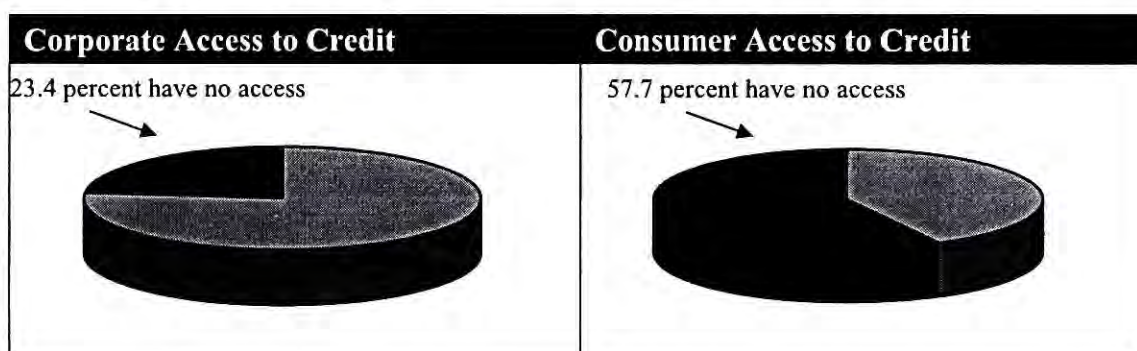
commercial banks remain dominant, making the economy particularly vulnerable to changes in the banking sector.

By its sixth meeting in April 2002, the Steering Committee was able to establish preliminary objectives and framework that became the basis for detailed analyses to be performed by the Bank of Thailand's working group and international consultant in Stage 2.

Stage 2: Hypothesis Verification (May 2002 – January 2003)

The Steering Committee commissioned CSN & Associates Company Limited to perform a nationwide survey on household and business sectors' perception and satisfaction with current financial services. The purpose of the survey was to confirm which urban and rural customer groups were insufficiently served by financial institutions and why.² (Summary of Household and Corporate Survey Results are in Appendix D and E)

The nationwide survey, which covered 4,800 individuals³ and 1,190 corporations,⁴ revealed that although both consumers and corporations were well served by the system in terms of deposits, it was access to credit that posed the most problems. The survey revealed that 57.7 percent of all consumers, mostly low-income with income less than 100,000 baht annually, do not have access to formal credit channels, while 23.4 percent of corporations surveyed, majority of which are small to medium size enterprises (SMEs), faced similar problems. The survey further revealed that both consumers and corporations felt that current financial service providers should improve the pricing of their financial products and services.



Beyond access to credit, the survey unexpectedly exposed a general public demand for better financial education. Up to 70 percent of consumers thought that they were not receiving sufficient information on product risks and stability of service

² CSN & Associates held focus groups with low-income households in three provinces, middle to high income households in three other provinces, and in-depth interviews with 20 business owners before finalizing the list of survey questionnaire.

³ Consumers surveyed were categorized by income level and place of domicile (urban and rural) throughout the country.

⁴ Corporations surveyed were categorized by size based on the classification of the Ministry of Industry, place of establishment (urban and rural), types of business (industrial/manufacturing, export/import, and retail).

providers, while respondents from every survey group believed that they were not receiving enough financial news and information.

Corresponding with the nationwide survey, the Bank of Thailand also engaged McKinsey & Company to benchmark the Thai financial system with international best practices to determine market-based development options most appropriate for Thailand's economic profile and modern sector needs. The report analyzed not only international trends, but also used focus groups to gather the opinions of financial experts from local and foreign financial institutions, rural banks, and capital market.

By forecasting the long-term outlook and needs of Thailand's real economic sector, the report came out with market-based prescriptions that addressed the root causes of financial service deficiencies such as dominance of bank lending, fragmented industry structure, and convoluted supervisory framework that undermined player performance. The resulting recommendations emphasized the need to reform the financial infrastructure specifically the rationalization of the roles and types of financial institutions and implementation of sustainable means to improve access to financial services for the urban and rural retail segment. At the same time, the report also advised on the need for improved consumer protection, credit information services, legal system, and capital market development.

Stage 3: Finalize Vision and Policy Recommendations (January – December 2003)

Based on the above empirical analyses, the Steering Committee finalized three main visions for the Thai financial system, and further identified areas of improvement that would help authorities realize those visions. These areas were later subdivided into core and supporting reform measures. Once the Steering Committee finalized the strategies and action plans, the entire package was submitted to the Minister of Finance for approval since under Thai law the Minister of Finance is empowered to oversee the affairs of the Bank of Thailand.⁵ Upon giving consent to the draft plan, the Minister of Finance then presented the plan to the Council of Ministers, which formally acknowledged the FSMP in December 2003.

II. FSMP VISIONS

Vision 1: Provide financial services to all potential, economically viable, users, whereby users should have access to basic financial products and services at the appropriate pricing.

⁵ For the purpose of ensuring effective cooperation between financial regulators, it is customary for representatives of relevant supervisory agencies to be present and involved during major policy deliberations. In terms of the FSMP, the advisor of the Minister of Finance (Mr. Chaipayat Wibulswasdi), Secretary General of Securities and Exchange Commission (Mr. Prasarn Trairatanavorakul), Director General of the Department of Insurance (Ms. Potjaneer Thanavarant), were appointed as directors in the Steering Committee. This mixture of financial regulators was also repeated for the Committee to review application to establish commercial bank in accordance with the Financial Sector Master Plan, whose role will be discussed in further detail in Chapter 3.

Vision 2: Develop competitive, efficient, stable, and balanced financial system, capable of servicing the sophisticated and unsophisticated users; and,

Vision 3: Ensure fairness and protection for customers whereby financial institutions must abide by good corporate governance standard, and consumers receive adequate information and advice from various financial institutions to make informed investment decisions.

III. POLICY RECOMMENDATIONS

Core Reform Measure	Supporting Reform Measures
<ul style="list-style-type: none"> Rationalize structure of the financial system 	<ul style="list-style-type: none"> Improve basic infrastructure of the financial system Improve competitiveness of individual financial institution Remove regulatory impediments to financial sector development Improve systemic efficiency through strengthening of market-based mechanisms

Core Reform Measures Rationalize Structure of the Financial System

The core recommendation serves the fulfillment of Vision 1 and 2 since it entailed extensive wholesale reorientation of the financial system to better service both the underserved and modern sector.

Vision 1: Provide Financial Service to All Economically Viable Users

Rural Low-income

A. Creation of APEX institutions to provide support and improve operations of indigenous community savings and microfinance groups in the rural area. Unbeknownst to the general public, there already exist many organic savings groups in Thailand that came about in response to communities' unanswered financial needs. Yet although these groups are successful in providing basic lending and deposit services to members, their sustainability is uncertain due to inadequate management and liquidity support i.e. clear and established operational procedures, and access to low-cost sources of fund. Thus it was believed that the establishment of an umbrella APEX organization may be able to help indigenous financial groups continue provide much needed financial services to their community.

This assumption was bolstered by the fact that APEX organizations in other countries have proven to be successful in empowering community savings groups. Studies revealed that previous APEX organizations were able to remedy limitations of local savings groups by acting as the intermediary matching liquid savings and microfinance groups with illiquid ones; benchmarking member group's credit

worthiness thereby improving the groups' chance of accessing formal financial institutions; and, helping develop banking skills and operational procedures.

B. Build upon the success of the state-owned Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC) by broadening its business scope beyond being a pure agricultural bank and towards becoming a rural development bank that provides credit and services to low-income rural consumers, village funds, and all types of cooperatives.

The survey found that low-income consumers with higher repayment ability than grass-root consumers can benefit from better access to established government-owned specialized financial institutions (SFIs) such as the BAAC. With more tailored financial products and flexible means in providing financial services to economically viable low-income consumers,⁶ the BAAC can potentially build upon their achievements and at the same time earn profitable returns from servicing this customer group.

Urban Low-income

A. Establish market-based incentives for financial institutions to offer services, especially credit and advisory services, to low-income consumers. This recommendation centers on the development of new business models and tools that will allow state-own and private commercial banks to gainfully provide financial services to low-income segments.

South Africa's Standard Bank is an example of how a commercial bank can use technology to profitably provide financial services to urban low-income users.⁷ Standard Bank is one of the top commercial banks in South Africa to provide financial services to the urban low-income segment through its affiliate called E-Bank.

E-Bank overcame the problem of high cost associated with servicing low-income⁸ by employing innovative and low-cost delivery channels such as ATMs. E-Banks established approximately 100 user-friendly service centers conveniently located in shopping centers and main city thorough ways, which contained 2-4 ATMs and 2-3 staff members whose only tasks were to welcome and assist customers' ATM usage. Without any back office functions, E-Bank's transaction cost fell further by approximately 30-40 percent.

Other than convenience and speed, E-Bank financial products were also specifically tailored to low-income users. E-Bank offered a single depository account

⁶ Survey results showed that consumers want the option to borrow small size loans with flexible repayment schedule, and the ability to borrow emergency loans.

⁷ McAndrews, James and Paulson, Jo Ann "Financial Services for the Urban Poor: South Africa's E Plan," World Bank working paper, 1999 and Moore, David "Financial Services for Everyone," McKinsey Quarterly, 2002.

⁸ Low-income users have small average account balance, yet would frequently visit commercial banks to perform minor transactions, thereby increasing cost burdens on the servicing commercial bank.

with card-based access with no checking privileges and passbooks. In practical terms, with only proof of income, identification, and US\$ 8, potential users could easily open a deposit account with life insurance with E-Bank.

As evidence of their success, while it takes about 8,000 transactions per month for commercial banks to break even on ATM machines, the average number of transactions for E-Bank in 1999 was roughly 12,000. After three years in operations, E-Bank had gained approximately 1.4 million E-Plan account holders.⁹

B. Provide new licenses to entrants interested in providing services to the underserved. In other words, create a new type of license that addresses specific problems or gaps in services within the system. Under this recommendation, authorities also envisioned providing regulatory incentives, such as lower risk weights for loans extended to the underserved, for financial institutions that cater to SMEs and/or retail consumers.

Vision 2: Develop Competitive, Efficient, Stable and Balanced Financial System

A. Restructure licensing regime to allow capable financial institutions (both domestic and foreign) with restricted licenses to broaden their scope of business by upgrading themselves to full license financial institutions. This recommendation aimed to lessen regulatory arbitrage caused by the existence of numerous types of licenses that instead of creating financial institutions with specific niches, produced ones that competed for the same customer group based on artificial differences in costs of funding and regulatory restrictions. This consequently created an un-leveled playing field whereby certain financial institutions were unfairly disadvantaged.

B. Relax regulatory limitations on foreign financial institutions so as to heighten competitive pressure that may encourage faster introduction of new financial instruments and innovation. This included allowing foreign bank branches the ability to become a subsidiary with the right to establish 4 additional branches.

C. Permit financial conglomerates to have only one type of deposit-taking financial institution within their group in order to prevent regulatory arbitrage, support industry consolidation and motivate financial institutions to better capitalize on their economy of scale. Before this proposal, financial conglomerates were allowed to have a commercial bank, finance company, and international banking facilities (IBFs) that were all taking in public deposits.

Supporting Reform Measures

The supporting reform measures are broad and designed to facilitate all three of the FSMP's visions. Yet, it is clearly the measure to improve basic financial infrastructure that deals directly with Vision 3 (fairness and protection for customers).

⁹ In an effort to reduce costs even further, E-Bank was merged with other consumer banking plans within Standard Bank in early 1996. E-Bank clients were transferred to an E-Plan and the E-Bank facilities were renamed Auto Bank-E Outlets.

Improve Basic Infrastructure of the Financial System¹⁰

The FSMP seeks to improve regulatory coordination, remove obstacles to asset management and debt restructuring via reforms of Bankruptcy and Foreclosure Laws, and enhance capability of credit bureau to provide adequate and reliable information to financial institutions. This measure includes endeavors to strengthen consumer protection mechanisms in order to provide consumers with the tools and information necessary for protecting their interests. Such mechanisms could include requirements for financial institutions to create customer complaint centers and publish financial instrument prospectuses in easy to understand formats.

Improve Competitiveness of Individual Financial Institution

In line with the Bank of Thailand's move towards consolidated and risk-based supervision, the FSMP contains provisions for promoting internal risk-based management and good corporate governance practices among financial institutions. In addition the FSMP also proposes increasing operational flexibility among financial institutions by expanding the list of permitted activities and allowing financial institutions the ability to establish financial groups with the organizational structure of their own choosing, i.e. bank-parent or holding company structure.

Remove Regulatory Impediments to Financial Sector Development

Any efforts to improve operational flexibility of financial institutions will naturally include plans to remove and alter regulatory impediments and red tape that placed unnecessary burdens on financial institutions. Such regulatory impediments may concern rules that require commercial bank branches to lend a certain proportion of their deposits within the geographic area around their branch location.

Improve Systemic Efficiency by Strengthening Market-based Mechanisms

Other market-based recommendations involve the development of clear entry and exit policy for new financial service providers and capital market support. Revised entry policy would include procedures for new entrants and capable financial institutions to broaden their scope of business via license upgrades. Nevertheless, authorities realize that clear exit strategies for weak financial institutions must also be developed together with the new entry policy. Lastly, the strengthening of market-based mechanisms also includes the continued support for the development of the Thai capital market as a substitute source of funding.

IV. FSMP IMPLEMENTATION STAGES

Authorities agreed that to ensure prudent implementation of the extensive list of proposals and allow for future review of the recommendations in light of empirical results the implementation of the FSMP should be done in staggered phases.

¹⁰ The term basic infrastructure refers to such issues as laws and regulations, and credit information.



Phase 1: 1-3 years

In the initial implementation phase authorities will work to enhance operational efficiency and flexibility of existing players while beginning the far-reaching process of reorganizing the current structure of the financial sector. Also incorporated in Phase 1 will be measures to strengthen market-based mechanisms and remove regulatory barriers to efficiency.

Phase 2: 4-6 years

The crux of Phase 2 will entail the review and revisions of the FSMP via comparison of recommendations with empirical data gathered from Phase 1. Phase 2 will also focus on the potential entry of new players, and capital market development.

Phase 3: 7-10 years

The last phase of FSMP will involve another feasibility study of recommendations in light of empirical results.

CHAPTER 3: PROGRESS OF IMPLEMENTATION

“Good governance is the corner stone of a stable financial sector. We must create a banking community that does not tolerate imprudent business practices and lax systems and control. These are the sins of the past.” Governor M.R. Pridiyathorn Devakula, February 2004

The following Chapter will highlight the progress of Phase 1 implementation for each Vision that began immediately after the Council of Ministers acknowledged the FSMP in December 2003.

I. VISION 1: BROADEN ACCESS TO FINANCIAL SERVICES

(1) Microfinance System Development Committee (Microfinance Committee)

The Microfinance System Development Committee (Microfinance Committee) was established by the Ministry of Finance in August 2003 for the purpose of promoting efficient and sustainable grass-root financial services. The Microfinance Committee is comprised of the Minister of Finance as chairman, Governor of the Bank of Thailand as director, as well as representatives from other related institutions including NGOs, savings groups, and government organizations. The Microfinance Committee later created a sub-committee comprised of public and private stakeholders to draft the Master Plan for Grass-Root Financial Services in view of strengthening the financial system in the grass-root level. The sub-committee has already completed its fieldwork research using information derived from public hearings in the north, northeast, and southern region, and is in the process of drafting the development plan.

(2) Creation of APEX Institution

As mentioned in Chapter 2, the FSMP proposed the creation of APEX institutions to perform functions that indigenous savings groups need and lacked. However, due to strong financial and political support from the government, the evolution and transformation of grass-root financial services has picked up speed in recent years. There are ongoing discussions to potentially allow capable village funds to either upgrade themselves or merge with other village funds to become Village Bank with expanded scopes of business (e.g. payment services) and customer base.¹

Ironically, such government policies have led existing government microfinance umbrella organizations, such as GSB, BAAC, Krungthai Bank (KTB) and the Office of the National Village and Urban Community Fund Committee, to start taking up certain APEX functions previously identified by the FSMP. This progress is a welcomed development since the task of addressing existing weaknesses and promote self-sufficiency has correctly fallen to organizations with the most

¹ Village funds are allowed to provide financial services to village members, while potential Village Bank may be allowed to provide financial services to people in the larger sub-district level.

microfinance expertise and know-how. Potential future research studies on the roles and functions of these umbrella organizations may help find additional areas of support and harmonize functions and standards of umbrella organizations.

(3) Development of New Business Model

Internal research and survey revealed that grass-root level consumers do not have much choice in either service providers² or financial services³ and therefore dependent upon non-formal institutions (i.e., money lenders or loan sharks), which charge unreasonably high interest rate. Believing that a new business model can remedy this gap, the Bank of Thailand held a seminar on 'Financial Services for All: Business Models for the Underserved' in November 2003. The seminar was successful at publicizing the unique needs of grass-root consumers as well as pointing out the viability of applying new technology to service this customer group.

From the seminar and subsequent discussions with relevant stakeholders, it was found that the Office of the National Village and Urban Community Fund Committee⁴ in conjunction with the Government Savings Bank (GSB) are in the process developing computer application software that will facilitate financial transactions between Village Funds/ microfinance groups and state-owned commercial banks.⁵ The software's successful implementation would help prove that new technology can help generate reasonable returns from transactions between commercial service providers and low-income clients. Accordingly, the project's success may lead to the expansion of the software application to other underserved communities in the future.

(3) Risk-weight Amendments

The Bank of Thailand assigned new risk weights⁶ for assets related to retail customers and SMEs as a market incentive for commercial banks to service these customer segments.⁷ The key difference between the old and new risk-weight is that the new amendments allow commercial banks highly skilled in credit scoring, risk

² Current service providers in Thailand, particularly commercial banks, cannot fully serve the low-income customers since they still rely almost exclusively on traditional branch networks as both acquisition and service points, making it unprofitable for them to service grass-root consumer whose transactions are relatively less frequent and smaller in value than those of higher income level customers.

³ Results of focus groups revealed that rural low-income consumers felt that the financial services provided by commercial banks are too inflexible and intimidating.

⁴ A government organization under the supervision of the Office of the Prime Minister.

⁵ Government Savings Bank (GSB), the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperative (BAAC), and Krungthai Bank (KTB), all of which are leading service providers to Village Funds and microfinance groups.

⁶ Risk weights are used to calculate financial institution's capital fund requirements.

⁷ This new risk weights are compulsory for new loans, yet for existing loans commercial banks have a choice of using the old or new risk-weights.

management and diversifying their credit portfolio to apply lower risk-weights to retail and consumer loans that fit the specified criteria.⁸

The underlying rationale concerns the fact that because retail loans consist of many different types of loans, this broad characteristic allows for natural diversification with lower risk profile. Thus, the risk-weight amendment could help reduce capital fund requirement for commercial banks with expertise in retail and consumer loans.

II. VISION 2: INCREASE EFFICIENCY OF FINANCIAL SECTOR

The recommendations under this vision are broken into two sections. The first concerns the streamlining of rules and regulations that may inhibit efficiency gains, while the second and most far-reaching part concerns the comprehensive reorganization of the financial institutions under the supervision of the Bank of Thailand.

Section 1: Streamlining Rules and Regulations

The task of removing burdensome and obsolete policies is an on-going task and a key part of the regulator's mission. As such, the list of policies below is far from being an exhaustive one.

A. Improve competitiveness of individual financial institutions and groups through developments in risk management, good corporate governance, flexibility in conducting financial business (business structure), as well as the use of alternative business models (IT outsourcing).

Risk Management: In preparation for the full implementation of the New Basle Capital Accord in 2008, the Bank of Thailand has sent three consultative papers on the New Basle Capital Accord for comments by financial institutions in 2005.⁹ The Bank of Thailand has also issued a notification concerning the collection of loss data in August 2004 aimed at enhancing financial institutions' ability to monitor and manage operational risk.

⁸ For example, the new risk weights assigned to fully collateralized credits extended for dwelling houses of natural persons – not exceeding three million baht and account for no more than 0.2 of the total amount of loans within the same category – is 35 percent down from 50 percent. Should the loan become nonperforming, the risk-weights would rise to 100 percent. Another example is for credit extended to SMEs in the amount not exceeding 50 million baht or no more than 0.2 of the total amount of loans within the same category, the risk weights is 75 percent and 150 percent if it becomes nonperforming.

⁹ The consultative papers concerned the application of the Standardized Approach for credit risk, Standardized and Basic Indicator Approach for operational risk, and the Internal Ratings Based approach. All were sent for comments by financial institutions in January, February and July 2005 respectively. FIs will have to submit application to the Bank of Thailand stating their preliminary intention to undertake the Standardize or Internal Ratings Based Approach together with their self-assessment of readiness by June 2006.

Good Corporate Governance: The Bank of Thailand issued a notification in July 2004 that determined the fit and proper criteria for directors and senior management of financial institutions. This guideline was the same one used to vet the qualifications of directors and senior management within the applications for change of status submitted by financial institutions under the FSMP.

B. Resolve tax impediments to financial sector development. Mergers and transfers of assets that occurred under the FSMP have been exempted from tax liabilities, and authorities have also removed tax benefits for out-in transactions of International Banking Facilities (IBFs).

C. Improve basic infrastructure of the financial sector through development of credit bureau¹⁰ and related laws, such as the Deposit Insurance Agency (DIA) Act¹¹ and Financial Institutions Businesses Act.¹²

D. Remove regulations that impede financial sector efficiency. The Bank of Thailand has relaxed the rule requiring commercial banks wishing to open branches in well-served area to concomitantly open a branch in the rural areas. Furthermore, commercial banks operating the last commercial bank branch in a local community will be allowed to close that branch if they have a plan to offer substitutable financial services to that community.¹³

The Bank of Thailand has further relaxed social responsibility rule that require a Thai provincial commercial bank branch to provide credit or do business no less than a certain percentage of their deposit in the operating region and country respectively.¹⁴ A similar amendment for foreign banks is also being deliberated.

E. Enhance market mechanism, through the establishment of clear exit-procedures. The Bank of Thailand is currently researching the supervisory regime of other countries to establish trigger points that will initiate orderly exit procedures for troubled financial institutions. Commercial banks will be invited to participate in the process of developing the trigger points so as to ensure agreeable and transparent exit procedures.

¹⁰ The Credit Bureau Act has already been enacted on March 2003, while current amendments to remedy certain operational limitations are undergoing the second reading by the lower house of Parliament.

¹¹ Currently, the draft DIA Act is under final consideration by the Office of the Council of State. Upon completion, the Office of the Council of State will then forward the draft DIA Act for second approval by the Council of Ministers. Once endorsed by the Council of Ministers, the draft DIA Act will be tabled to the Lower House, and then to the Senate in accordance with legal procedures.

¹² The Ministry of Finance is in the process of reviewing the draft Financial Institutions Businesses Act. The Act has already been included in the Ministry of Finance's legislative agenda.

¹³ Before this amendment, a commercial bank operating the last branch in any community was not allowed to close that branch.

¹⁴ Thai provincial commercial bank branch is required to invest or lend no less than 60 percent of the total amount of deposit within its operating region. Foreign bank branches are required to lend, or do business, no less than 70 percent of their local deposit and borrowing within Thailand.

F. Amend rules to assist capital market development. Because commercial banks are the biggest investors and market makers in the local capital market, the Bank of Thailand is considering amending rules and regulations to allow commercial banks a broader and more in-depth role in enlarging distribution channels and increasing liquidity of the capital market.

Section 2. Rationalizing Structure and Roles of Financial Institutions

The FSMP aims to enhance efficiency and competition within the system by reforming the licensing regime to lessen regulatory arbitrage and overlapping scopes of business. This translated to the creation of only two types of deposit-taking institutions with one designed specifically for filling the gaps in services for low income and small cap companies. At the same time, the new regime will allow foreign players to have a bigger role in the Thai financial system by providing such players with the opportunity to establish presence in Thailand either as a branch or subsidiary.

(1) Restructure Commercial Bank Licensing Regime

Henceforth, there will only be two types of financial institutions mobilizing public savings:

A. Commercial banks for qualified and well capitalized financial institutions. Such commercial banks may provide financial services to every group of customers and carry out virtually all types of financial transactions, except insurance underwriting and brokering, trading and underwriting of equity securities. The minimum capital requirement is currently placed at 5,000 million baht of tier-1 capital.

B. Retail banks for qualified financial institutions with much smaller capital requirement. Retail banks may offer basic financial services to every type of customers, with the limitation that they may only provide credit, or other similar transactions, to retail customers and SMEs. They may provide virtually all types of financial transactions with the same exceptions as commercial banks, and are not allowed to conduct business related to foreign exchange (unless permitted by the Minister of Finance), and derivatives products (unless for risk-hedging of own portfolios). The minimum capital requirement is 250 million baht of tier-1 capital.

There are several characteristics that make retail banks different from finance companies. Evidently the fact that retail banks will be allowed to accept public deposits and need not be restricted to raising funds via promissory notes like finance companies falls under this category. But more importantly, authorities have developed clear procedures and criteria for qualified retail banks to upgrade themselves to full commercial bank status without being constrained by their existing license. Under this situation, should a qualified retail bank decide to compete with commercial banks, they will be allowed to do so on a level playing field.

(2) Enhance Role of Foreign-owned Financial Institutions

To enable foreign-owned financial institutions to play a greater role in the Thailand's economic and financial development, foreign-owned commercial banks will have the option of establishing presence under two types of foreign bank licenses instead of one:

A. Full branch, enjoying the same scope of business as Thai commercial banks but with only one branch. The foreign bank branch must maintain assets in Thailand in the amount no less than baht 3,000 million baht, in accordance with the types, procedures and conditions as prescribed by the Minister of Finance, from the day it begins its operation.

B. Subsidiary, enjoying the same scope of business as Thai commercial banks and are allowed to open four branches in addition to one head office – two branches in the Bangkok metropolitan area, and the remaining three outside the Bangkok metropolitan area. The subsidiary must have paid-up registered capital in the amount no less than 4,000 million baht from the day it begins operation.

This form of subsidiary establishment is a new concept for Thailand and is a direct response to pressures for further financial liberalization. Since the financial crisis taught Thailand about the downside of unencumbered liberalization, only qualified existing foreign bank branch and stand-alone international banking facilities were allowed to apply for a subsidiary license within the timeframe set by authorities in accordance with the FSMP (please see Box 3).

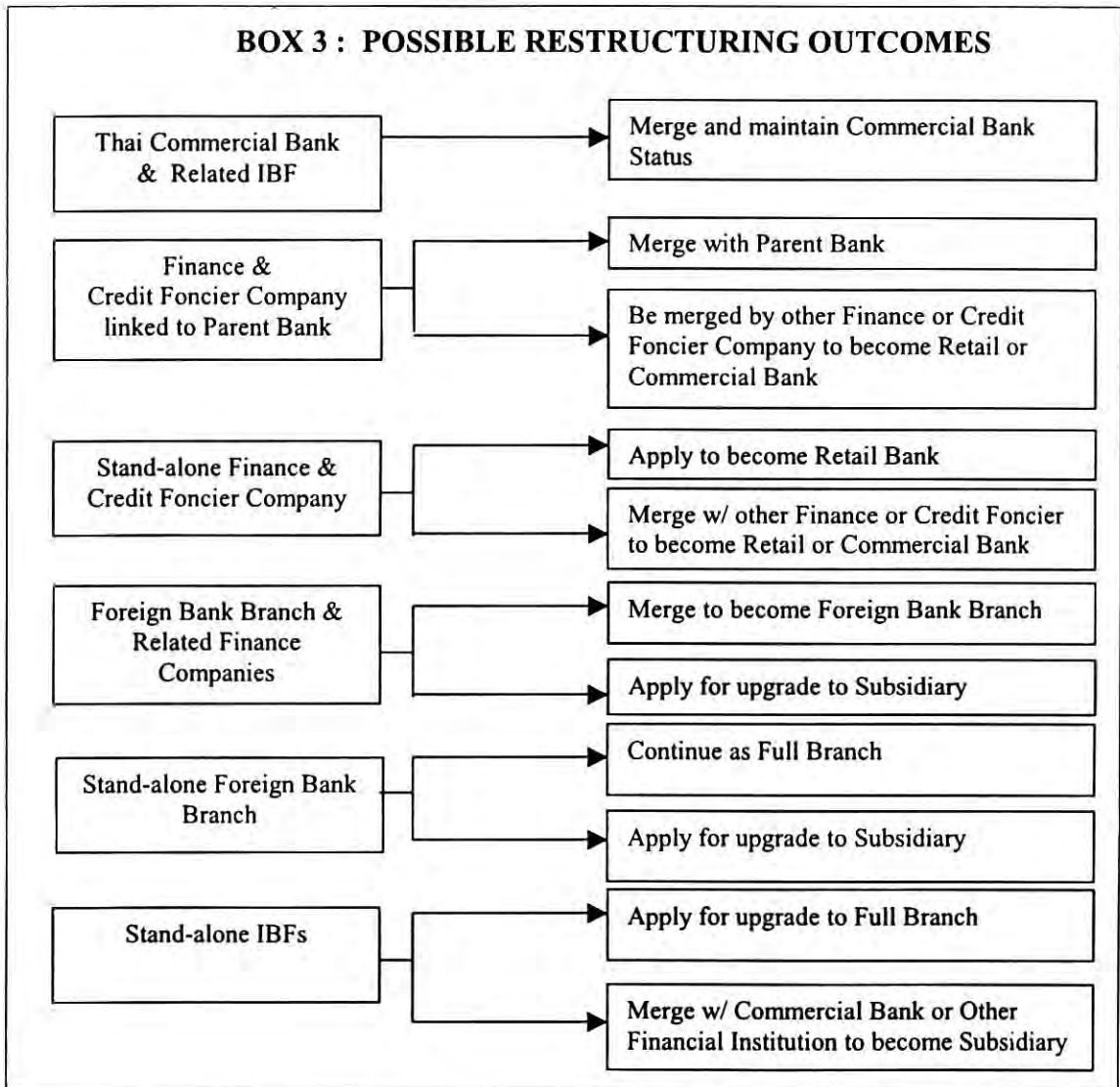
(3) Reduce Number of Deposit-taking Financial Institutions within the Same Conglomerate under "One-presence" Policy

Currently financial conglomerates are allowed to maintain a number of deposit-taking financial institutions within their financial group – reflecting the artificial regulatory distinction between commercial banks, finance companies, and credit foncier companies. To reduce this unnecessary duplication, the new commercial bank licensing regime will remove cumbersome distinction in the scope of business, making it redundant to have different types of financial institutions within the same group. Indeed, to reap full benefits from economy of scale there need to be only one type of deposit-taking institution in a financial conglomerate.

Evaluation Criteria for Application for Change of Status Under Vision II

The Ministry of Finance issued three notifications that set out the rules, procedures, and conditions for establishing commercial banks, retail banks, subsidiaries and full branches on January 30, 2004. Existing financial institutions that met the application qualifications outlined in the notifications were allowed to submit applications to change their status by July 30, 2004. As summarized in Box 3, the notifications determined that:

BOX 3 : POSSIBLE RESTRUCTURING OUTCOMES



A. Thai and foreign finance or credit foncier company that are linked to a parent bank may either submit application to return their license and merge with the parent bank under the One-presence policy, or become a target for a merger by other finance or credit foncier company in order to become a retail or commercial bank. The respective finance and credit foncier company may also return their licenses to become a credit company.

B. Stand-alone Thai and foreign finance company and credit foncier company may either submit an application to change their status to a retail bank, or if so wish, apply for a full commercial bank license if they have a viable plan to merge with one other finance or credit foncier company. Similar to (A) above, stand-alone finance and credit foncier companies may also return their license and continue operating as a credit company.

C. Foreign bank branches and related finance companies may merge together under One-presence policy and retain their branch status, or apply for an upgrade to subsidiary status.

D. Stand-alone foreign bank branches may retain their branch status or submit an application seeking upgrade to subsidiary status.

E. Stand-alone IBFs may submit a plan to apply for full branch status or have a viable plan to merge with another finance or credit foncier company to become a subsidiary.

Notably, finance or credit foncier companies that did not apply for a commercial banking license could continue to function as finance or credit foncier companies, or as mentioned earlier, return their licenses and continue to operate as a credit company. However, since authorities have already expanded the business scope of commercial banks to include factoring, leasing and hire purchase businesses – traditionally disallowed for commercial banks – remaining finance and credit foncier companies will be facing heightened competition from commercial banks that have lower cost of funding.

Procedures for Approving Applications

Interested financial institutions that wished to change their license based on the options allowed under the FSMP had to submit their applications to the Bank of Thailand by July 30, 2004. Once the applications were submitted, the Bank of Thailand had one month from the submission deadline to verify the completeness of the documents.

BOX 4 : Composition of Committee to review application to establish a commercial bank in accordance with the Financial Sector Master Plan

1. Governor of the Bank of Thailand – President
 2. Director General, Fiscal Policy Office, Ministry of Finance
 3. Secretary General, Securities and Exchange Commission
 4. Director General, Department of Insurance, Ministry of Commerce
 5. Deputy Governor, Financial Institutions Stability, Bank of Thailand
 6. Deputy Governor, Monetary Stability, Bank of Thailand
 7. Mr. Prasit Kovilaikool
- * Mr. Krirk Vanikkul, Assistant Governor, Financial Institutions Policy Group, Bank of Thailand – Committee Secretary

After the applications were deemed complete, they were then forwarded to the Committee to review application to establish a commercial bank in accordance with the Financial Sector Master Plan (Committee), created by the Ministry of Finance and responsible for considering the application (composition of Committee in Box 4). The Committee had altogether three months to review the eligibility and suitability of applicants' business plans using criterion derived from international standards (Box

5), and submit their recommendation to the Minister of Finance, who had two months to issue the final decision.

BOX 5 : EVALUATION CRITERIA FOR APPLICATIONS

The evaluation of financial institutions seeking new license contains two parts – Part I concerns the assessment of the financial institution’s eligibility to apply for commercial bank license, and Part II entails the assessment of the financial institution’s business plan upon receiving the commercial bank license in order to gauge the readiness of the financial institution to become a commercial bank.

Part I. Assessment of the Financial Institution’s Eligibility

Apart from the quantitative criteria such as BIS ratio, NPA, and provisioning, the eligibility of applicants further depends upon the evaluation of the following qualitative criteria.

Part 1: Compliance to Corporate Governance Guidelines

- Assess whether or not the behavior of financial institutions contradicts with corporate governance guidelines issued by the Bank of Thailand – performed together with evaluation of other corporate governance factors in Part 2.)
- Assess that there are no change of major shareholder(s).

Part 2: Evaluation of Management Quality

- Role of board of directors, shareholders, and senior management starting from level of director.
- Behavior of directors and senior management starting from level of director
- Risk management
- High risk business operations
- Organizational structure
- Internal control and audit
- Compliance with important regulations
- Compliance and cooperation with official policy

Part II. Assessment of the Financial Institution’s Business Plan

Part 1: Fit and Proper of Management and Shareholders

- Directors and management
- Shareholder structure

Part 2: Assessment of Business Plan

- Business plan
- Organizational structure and management
- Business continuity plan

Following the Minister of Finance’s approval, successful applicants must comply with all conditions determined by the authorities, such as:

A. Complete process of merger/acquisition with other financial institutions in compliance with all requirements prior to requesting for the license from the Minister of Finance. Commercial banks, retail banks, and subsidiaries must begin operations

within one year after the Minister of Finance's approval, except under necessary circumstances, the Bank of Thailand may grant a waiver but not more than six months. On the other hand, full branches must begin operations within six months from the date of the Minister of Finance's approval.

B. Business groups that have more than one type of deposit-taking financial institutions with no IBFs must comply with the One-presence policy within a year from the date of the Minister of Finance's approval.

C. Commercial banks or full branches with IBFs must receive transfers of assets and liabilities into the commercial banks or full branches and return the IBFs licenses within 6 months after both the Minister of Finance has approved the plans and the law to revoke IBFs tax benefits is effective.

D. Business groups with more than one form of deposit-taking financial institutions, as well as IBFs, must return the IBFs licenses within 6 months after both the Minister of Finance has approved the plan and the law to revoke IBFs tax benefits is effective. The rest of the process must be completed within one year from the date of the Minister of Finance's approval

Summary of Submitted Plans

By December 31, 2004 the Committee successfully reviewed a total of 40 applications and forwarded their final recommendation to the Minister of Finance for approval. Of the 40 submitted plans:

TABLE 2: SUMMARY OF SUBMITTED PLANS					
Number of Applications for Each License				One-presence	
Commercial Bank	Retail Bank	Full Branch	Subsidiary	IBF Only	IBF & Others
4	7	2	1	19	7
				Total	40

Summary of Minister of Finance Approval

As of first half of 2005, the Minister of Finance has approved all One-presence and change of license applications described in Table 3.

TABLE 3: MINISTER OF FINANCE DELIBERATION RESULTS		
Name of Financial Institutions	Types of License	Approval
Thai Financial Institutions		
1. TISCO Finance PCL merge with Thai Permsap Finance Co. Ltd.	Commercial Bank	✓
2. Kiatnakin Finance PCL merge with	Commercial Bank	✓

TABLE 3: MINISTER OF FINANCE DELIBERATION RESULTS

Radhanatun Finance PCL		
3. Asia Credit PCL merge with Bualuang Finance Co. Ltd.	Commercial Bank	✓
4. Thai Keha Credit Foncier Co. Ltd.*	Retail Bank	✓
5. Land and Houses Credit Foncier Co. Ltd. Merge with Book Club Finance PCL	Retail Bank	✓
Foreign Financial Institutions		
6. GE Money Finance PCL	Retail Bank	✓
7. AIG Finance (Thailand) PCL*	Retail Bank	✓
8. Societe Generale International Banking Facility	Full Branch	✓
9. UFJ Bank Ltd.	Full Branch	✓
10. The International Commercial Bank of China	Subsidiary	✓

* Application still being deliberated.

As a result of the rationalization program, the number of financial institutions under the supervision of the Bank of Thailand fell almost by half from 83 in December 31, 2003 (before FSMP) to 42 as summarized by Box 6. This is the second time since 1997 that the numbers of financial institutions declined dramatically.¹⁵

The success of this process would not have been possible without the cooperation and assistance provided by the financial institutions. The end result is proof that strong collaboration between public and from private sector is vital to the development and sustainability of Thailand's key financial system. In all, it is always easier to achieve a communal goal if participants agree on the needed path.

III. VISION 3: MEASURES TO IMPROVE CONSUMER PROTECTION

(1) Customer Complaint Procedures

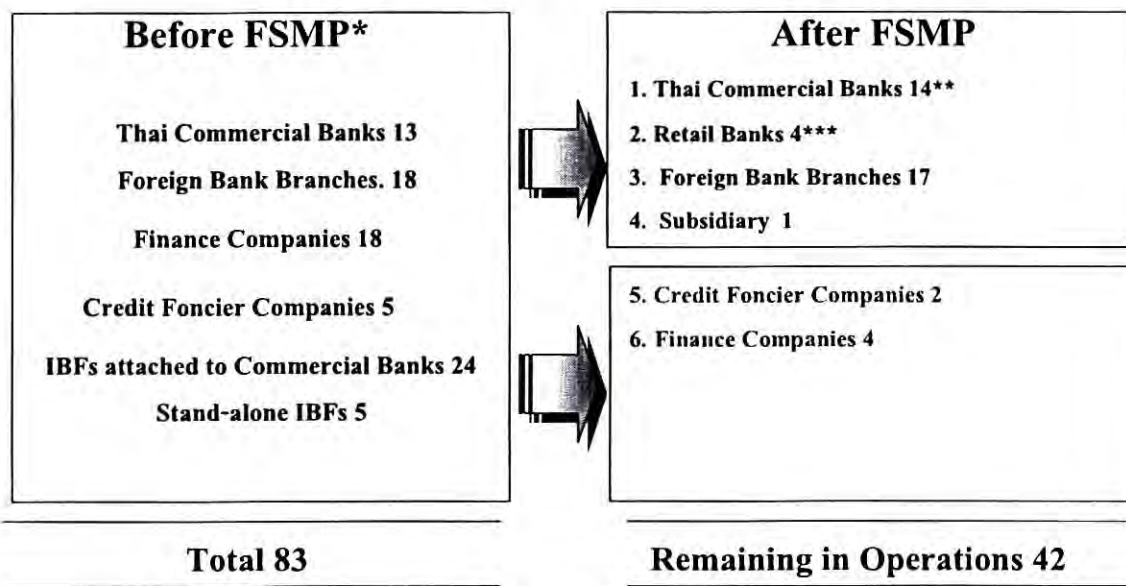
The Bank of Thailand has continuously supported customer protection policy through encouraging financial institutions to maintain clear procedures for handling customer complaints. This also includes the promotion of transparent information disclosure in line with international standard.

¹⁵ As shown in Chapter 1, the number of financial institutions, excluding International Banking Facilities (IBFs) attached to commercial banks, fell from 154 to 59.

(2) Retail Deposit Protection

The government announced the abolishment of its guarantee for creditors of financial institutions since November 16, 2003. This was done to support the development of long-term domestic financial market and in line with the phasing out

BOX 6 : FINANCIAL LANDSCAPE POST-FSMP



* December 31, 2003

** Including merger between UOB Radanasin Bank PCL. and Bank of Asia PCL.

*** Two retail bank applicants are still under deliberations.

of the blanket guarantee. In place of the blanket guarantee will be the Deposit Insurance Agency (DIA) Act that will cap the level of government guarantee to no greater than 1 million baht per individual depositor account per bank. Although the level of protection has decreased, the scheme still covers around 98.6 percent of the total number of retail deposit accounts in Thailand, but with the added benefit of curtailing moral hazard and strengthening market discipline.

Currently, the draft DIA Act is under final consideration by the Office of the Council of State. Upon completion, the Office of the Council of State will then forward the draft DIA Act for second approval by the Council of Ministers. Once endorsed by the Council of Ministers, the draft DIA Act will be tabled to the Lower House, and then to the Senate in accordance with legal procedures.

(3) Interest Rates and Fees Calculation

In response to recommendations made by prominent economists and comments from the nationwide survey, the Bank of Thailand issued a notification on August 4, 2005 that established uniform standard for commercial banks to publish

their deposit interest rate, effective interest rate for commercial and consumer loans, together with the fees and expenses associate with credit extensions.¹⁶

The benefit of this notification is the fact that with uniform calculation standard, consumers will be able to perform price comparison across different financial institutions. To make things even more convenient, the Bank of Thailand is in the process of developing ways to publicize the deposit and lending interest rates of each commercial bank on the Bank of Thailand's website. In the near future, the Bank of Thailand hopes to expand this concept to cover material fees charged by commercial banks.

IV. GOING FORWARD

Authorities recognize that because financial institutions are in the process of adapting their strategies and positioning to the new supervisory regime and competition outlook, the initiation and details of Phase 2 policies must reflect environmental realities in addition to empirical results and impact analysis of Phase 1 reforms.

Detailed research studies presented at the annual Bank of Thailand's Symposium in August 2005 highlighted several macroeconomic challenges that will need to be addressed by all stakeholders especially those in the financial sector. These include the decline in household savings levels and changes in the macroeconomic structure and financial system infrastructure. The latter two are significant to the financial sector since both require financial institutions to adapt and maintain strategic vigilance to ensure smooth transition.

The macroeconomic challenges for financial institutions involve the interest rate up-cycle and potential adverse consequences from the unwinding of global imbalances that may exacerbate existing foreign exchange mismatches among SMEs. At the same time, financial institutions are presented with new business opportunities arising from large-scale government infrastructure projects and demographic changes namely the increase in number of people entering family age and hence the expansion of potential borrower base.

Financial landscape adjustments on the other hand naturally encompass the heightened competition from the FSMP, capital market, and non-bank financial intermediaries, and also prudential evolutions from the introduction of Deposit Insurance Act, Basel II Capital Accord in International Accounting Standard 39. Because derivatives trading in Thailand is still minimal relative to more developed markets, the implementation of Basel II with its refined sensitivity to key risks faced by deposit-taking financial institutions, and Deposit Insurance Act will pose dramatic impact on the Thai financial system. Thus in this era of supervisory and industry reform, domestic and foreign deposit-taking financial institutions will need to find

¹⁶ To ensure transparency and cooperation, the standard was developed in close cooperation with the industry.

competitive niches either domestically and regionally while at the same time managing risk exposures using more sophisticated tools.

The past and present has shown that the global financial landscape is one characterized by rapid change and dangerous pitfalls. Authorities therefore have to be progressive and flexible enough to adapt the supervisory regime to new developments pertinent to Thailand. As such, the final details of the FSMP's subsequent phase will depend on the competition and gap analyses similar to that performed during the development of the FSMP.¹⁷

¹⁷ As was mentioned in Chapter 2, Phase 2 may potentially entail entrants of new players and the implementation of policies conducive to capital market development.

APPENDIX A

LIST OF ACRONYMS

BAAC	Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives
BOT	Bank of Thailand
Committee	Committee to review application to establish commercial bank in accordance with the Financial Sector Master Plan
EMEAP	Executives' Meeting of East Asia-Pacific Central Banks
FIPB	Financial Institutions Policy Board
FIPG	Financial Institutions Policy Group
FSMP	Financial Sector Master Plan
Microfinance Committee	Microfinance System Development Committee
GSB	Government Savings Bank
IBF	International Banking Facility
KTB	Krungthai Bank Public Company Limited
MOF	Ministry of Finance
NESDB	National Economic and Social Development Board
SET	Stock Exchange of Thailand
SFIs	Specialized Financial Institutions
SMEs	Small to Medium Size Enterprises
Steering Committee	Financial Sector Master Plan Committee

APPENDIX B

Opening Remarks of Governor M.R. Pridiyathorn Devakula “Commercial Banking and Financial Service: Our Vision for Thailand”

Conference on “Modernizing Our Financial System: Challenges for the
New Millennium” at Hotel Plaza Athenee, Bangkok
January 23rd, 2002

Your Excellencies

Distinguished Guests

Ladies and Gentlemen,

I would like to take this opportunity to welcome all of you to our conference on “*Modernizing our Financial System: Challenges for the new Millennium*”. I would also like to express our deep appreciation for the distinguished speakers who came all the way from Australia, Canada, Hong Kong, and South Africa to share with us their expertise and knowledge on this very important topic. And, of course, to the World Bank, our co-host, for help organizing the conference.

Our financial crisis in 1997 and its subsequent impacts highlighted the lesson of critical importance that dynamic and strong domestic financial institutions are vital to sustainability of development and growth. Over the past 20 years, financial sector has been one of the major forces that support our progress and financial services share in our GDP has grown from a mere 3 percent to roughly 8 percent. It is the fifth largest industry in term of value added to our GDP, and currently employing more than 300,000 of our workforce. Nevertheless, despite such favorable development, there are some concerns:

- First, in term of competitiveness of our financial institutions, there is room for improvement. The International Institute for Management Development in its well-known *World Competitiveness Report* ranked our competitiveness position in finance for the year 2001, 44th from the top 49 countries in the world.

- Second, in term of financial service availabilities, there are still some people lacking adequate access to the mainstream banking activities, particularly those in the rural area and those with low-income in the urban area. Recent statistic reveals that 54 districts in Thailand have neither branches of commercial banks nor those of specialized financial institutions.

- Third, there are inherent weaknesses within our system. We are overly dependent on commercial banks as the main channel of financial intermediaries with bank loans accounting for 70 percent of external funding in Thailand, comparing to 20 percent in the US. Although large corporate and the Royal Thai government have recently turned to capital market as their alternative sources of financing, bank loans remains dominant, making the economy particularly vulnerable to changes in commercial banking sector.

These are the issues that we will be focusing on today. And following this conference, the Bank of Thailand will embark on the process to articulate our medium-term plan to increase competitiveness of financial institutions, improve people access to financial services, ensure financial system sustainability, and take this opportunity to systematically correct problems which remain unresolved by financial reform implemented thus far.

Ladies and Gentlemen

Our financial institutions must be the sources of our national strength and should be the main instrument in our development. In the past five years, significant and comprehensive reform of our commercial banking system has been achieved, with financial stability being restored; corporate governance, strengthened; competition within domestic banking system enhanced with the entrance of new competitors. At the same time, new financial services such as E-banking and other innovative instruments such as smart cards are on the offer to customers giving them more choices of financial services with greater qualities.

We are therefore at this point ready to move forward to the next step – to articulate our vision for the future of commercial banking and financial services in Thailand, taking into consideration powerful forces from the rapidly globalized international financial markets and the emerging financial landscapes within the region.

Ladies and Gentlemen

The new financial sector master plan must be realistic and address the fundamental problems that we have. I see no role for the plan to strive to be a financial center or to develop the financial sector for its own sake.

Thailand has a dual economic structure, with the modern industrial sector overlaying with the more traditional sectors outside Bangkok which employed more than half of our population. Thus, we should concentrate on improving the efficiency and stability of our domestic financial institutions to best serve our real sector. And our vision for Thai commercial banking and financial services – if it is to be useful – must consist of two parts within a single integrated framework: one for our main banking activities and the other for those in rural areas.

As we look at cross-country experiences on commercial banking and financial system inquiries, we were drawn toward the experiences of Australia, Canada, and South African. The South African's Standard Bank has been quite innovative in using new technologies to reduce cost of providing banking services to the urban poor who were formerly thought of as un-bankable. Similarly, the Canadian Financial Services Taskforce put much emphasis on “ensuring highest standard of quality and services to consumers, regardless of their income, and regardless of where they live; urban or rural, and also to individual businesses, whether they are large or small”.

On the other hand, the emphasis of the Australian Financial System Inquiry on “the facilitation of financial conglomerates to realize economies of scale and scope as

well as streamlined regulatory structure base on functional not institutional distinction” will become more and more relevant in the future as consolidation and diversification within our financial system lead to similar types of business model.

Coming up with a broad vision is comparatively a simple task; the real challenge is to work out the details of how we plan to modernize of our financial system. Here, we have to articulate our vision and implementation strategies together from both practitioners’ and regulators’ point of view. We have to:

1. identify potential unfulfilled need for financial services in the medium term so that we can adequately accommodate needs of our consumers and corporate in the real sector. These include financing of small and medium-sized enterprises as well as long-term financing.
2. determine problems, obstacles, and bottlenecks within our financial infrastructures as well as tax issues that will constraint us from achieving our full potential;
3. revisit the existing specified scopes of businesses for each types of financial institutions and determine appropriate structures for our financial conglomerates, taking into consideration the increasingly blurring of traditional lines that have previously separated commercial banking, investment banking, and insurance businesses from one another;
4. prioritize our aims and construct appropriate benchmarks to set clear targets of development and measure our performance;
5. and, of course, re-examine the current regulatory structure once the market reform is already underway.

Ladies and Gentlemen

You may ask how you can be involved?

In the next nine months, our staff will conduct background studies, commission additional research papers, and take inputs from relevant stakeholders through market interviews and focus groups. We invite you to actively participate in our public consultation process and encourage you to take initiatives by making public submission on topics which you feel are critical for the development of our desired financial system.

Though most of our work and recommendations will focus on financial institutions under the supervision of the Bank of Thailand, we expect that the outcome of this process will provide a common framework for policy-making among the supervisory authorities in Thailand and serve as a shared foundation for coordinating

our efforts between the private and public sectors in transforming our financial infrastructures towards a deeper, more efficient, balanced and sound system.

As we move forward, this plan together with the new Financial Institutions Act currently under consideration by the Joint Committee of the Senate and the Lower House, the Deposit Insurance Act, and the supervisory standard as will be specified in the New Basel Accord, will provide a future framework within which our financial institutions will operate.

I would like to close by saying that our future is in our hand. We ask for your cooperation in positioning our financial system for the future. I am fully confident that together we can contribute to the benefits of our nation.

Thank you.

APPENDIX C

Lessons Learned from Conference on “Modernizing our Financial System: Challenges for the New Millennium,” January 23rd, 2002

1. Process of Developing Financial Sector Master Plan

1.1 Lessons Learned from the Australian and Canadian Experience

- Speed of implementation is important. Long time lag between formulation and implementation may lead to higher costs and difficulty.
- Vision and objective of the Financial Sector Master Plan has to be clear.
- Implementation actions should be flexible.
- Emphasize transparency.
- Staff the project with the right people, give them the ample room to do their job, and support them accordingly.
- Support from existing regulator agency is vital.

1.2 Means of Enhancing Public Participation the Canadian Task Force

- Allow public submission through the Task Force’s website.
- Establish private and public meetings between the Task Force and public.
- Hold focus groups and interviews.
- Post discussion papers on Task Force website and invite public scrutiny and comments.

2. Implications of Change for Asia

- Since commercial banks are providers of wholesale and retail financial services, disintermediation will result in commercial banks performing less capital-intensive services.
- Risk management and trading portfolios will become increasingly important for both balance sheet and profit generation.
- Differentiation of financial services will be based more on service and quality, and not scale.
- Technological developments will allow for the unbundling of financial services.

3. Key Successes for Microfinance

- Clear understanding of customers' needs and behavior.
- Use technology to lower costs.
- Price services according to risk and operating costs.

4. Information Derived from Panel Discussions

4.1 Social Responsibility: Can social responsibilities be performed on a commercial perspective? Or should regulators play an intervening role?

The definition of social responsibility varied among the panelists. But the overall consensus from the panelists is that the regulator's role is not to legislate policies that force financial institutions to perform social functions such as extending credit to a particular segment of society. If the government is to intervene in a commercially unprofitable endeavor, then there should be an implicit understanding that some institutions will have to bear the cost borne out of that endeavor. Another option is to legislate less intrusive policies that use market incentives to motivate financial institutions such as removal of interest rate ceiling, use of moral suasion, risk sharing through credit guarantee program, or make the requirement a conditions attached to the license.

4.2 Foreign Participation: How much more can/should we liberalize our financial system?

There were two approaches to this issue of foreign participation. First approach states that should be no limits placed on foreign ownership, while the second and more cautious approach espouses optimal limits. There is no argument that foreign competition will motivate domestic financial institutions to enhance their efficiency while also providing technological know-how. On the other hands, depending on each country's preferences and readiness, certain limits may be placed on foreign participation in order to ensure survival of domestic financial institutions. Nevertheless, the commitment of domestic financial institutions to the market helps crate employment, ensure long-term economic development, and recapitalization during times of market failure.

APPENDIX D

EXCERPTS OF HOUSEHOLD SURVEY RESULTS (2002)¹

Category of Households Surveyed

	Low-Income	Middle-Income	High-Income	Very High-Income
Income Level (Thai baht)	Less than 100,000/year	100,000-200,000/year	More than 200,000/year	More than 500,000/year

Note: Urban denotes area within sanitary district (similar to a municipality), while rural denotes area outside the sanitary district.

1. Response to Household Financial Services Needs

1.1 Current Unmet Financial Service Needs of Households

Most respondents felt that emergency loans, and loans with low payment installments and life insurance were important to daily life. But only a small group of respondents (less than 50 percent) have adequate access to such services. This was particularly true for low-income households because they: cannot meet borrower's qualifications, were insufficiently informed, received complicated conditions attached to loans, and did not have enough collateral.

- Low-income Urban and Rural: Both groups felt that emergency loans, loans with low payment installments, loans for daily living expenses, and life insurance were important financial products for daily life. But less than 50 percent of low-income urban respondents received such financial services, while less than 50 percent of low-income rural respondents have access to only emergency loans and life insurance.
- Middle-income Urban: Financial products that middle-income urban respondents felt were important, but less than 50 percent have access to, were similar to those mentioned by low-income respondents. However, differ from low-income respondents, middle-income urban respondents also wanted better access to collateral-free loans for small business owners.
- Middle-income Rural: Financial products that middle-income rural respondents felt were important, but less than 50 percent have access to, are collateral-free loans for business owners, collateral-free loans for business expansions, and educational loans.

¹ Consumers surveyed were categorized by income level and place of domicile (urban and rural) throughout the country. The statements herein were the opinions of CSN & Associates Company Limited and not those of the Bank of Thailand.

- Middle-income respondents felt that financial service provider's decisions to grant business loans should be based more on objective for loan use and borrower's ability to repay, instead of collateral value since most borrowers cannot find sufficient collateral.
- High-income Urban: Financial products that high-income urban respondents felt were important, but less than 50 percent have access to, were emergency loans and collateral-free loans for business owners.
- High-income Rural: Financial products that high-income rural respondents felt were important, but less than 50 percent have access to, were collateral-free loans for business owners. In addition, financial products that high-income rural respondents felt were important, but less than 80 percent have access to were emergency loans, loans with low payment installments, and life insurance.
- High-income households felt that small loans for emergency use may be necessary since it can be used as working capital to maintain liquidity. Therefore these respondents felt that financial service providers should base their decision to grant such loans on the objective of loan use and business viability, instead of collateral value. Financial service providers should also consider providing flexible conditions such as low initial payment installments.
- Very high-income Urban: Financial products that very high-income urban respondents felt were important, but less than 50 percent have access to, were emergency loans, working capital loans, or collateral-free business loans.
- Very high-income Rural: Financial products that very high-income urban respondents felt were important, but less than 50 percent have access to were collateral-free loans for business expansion. In addition, financial products that very high-income rural respondents felt were important, but less than 80 percent have access to were emergency loans, loans with low payment installments, and life insurance.
- Other types of financial services that households have limited access to, but not seen as having a high priority were bonds, funds with principle investment protection, equity/mutual funds, educational loans, installment loans, retirement funds, financial management and occupational advisory services.

1.2 Financial Services Currently Being Used and Will Remain Needed in the Future

In terms of deposits and investments, most respondents (87.5 percent) used a deposit account. Approximately 15-30 percent invest in funds, personal savings

groups, and special lottery accounts at state-owned commercial banks,² while less than 6 percent invest in bonds, financial securities, and promissory notes. The reasons for the lack of interest in the latter were low demand, household's financial profile does not accommodate such investments, and/or inadequate information on the services and products.

As for credit, the survey revealed that the majority of respondents applied for loans for working capital and business investment purposes (21 and 11 percent respectively). Almost every household group, except for the high-income and very high-income urban households, used working capital loans. Housing loans were the most prolific among high-income and very high-income urban households. The reasons for lack of household access to other types of credit were lack of demand for such services, complex loan conditions, lack of information on where to purchase the service, and uncompetitive pricing.

For fund transfers/Payment the majority of households in almost every survey groups, except the very high-income urban households that tend to rely more on credit cards than money orders, used ATMs (49.7 percent), make funds transfers through counters/tellers (36.5 percent), and buy money orders (30.9 percent). The reasons that majority of households did not have access to these services were lack of demand for such services, complex service conditions, lack of information on where to purchase the service, and expensive service fees.

Furthermore, approximately 34.9 and 25.4 percent of respondents have life insurance and non-life insurance respectively. Reasons for not using insurance services were lack of demand for these services, complex service conditions, and lack of confidence in the service.

As for future financial service needs:

- Low-income Urban: In terms of deposits, respondents wanted more access to special lottery accounts at state-owned commercial banks. For credit, respondents wanted more access to housing loans. Lastly, for fund transfers/payment and risk management, respondents wanted better access to direct debit and life insurance.
- Low-income Rural: In terms of deposits, respondents wanted more access to special lottery accounts at state-owned commercial banks. For credit, respondents wanted more access to business investment loans. Lastly, for fund transfers/payment and risk management, respondents wanted better access to ATMs and life insurance.
- Middle-income Urban: In terms of deposits, respondents wanted more access to special lottery accounts at state-owned commercial banks. For credit,

² The Government Savings Bank (GSB) and Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC) hold special lottery drawing where lucky low-income depositors have the chance to win certain prizes.

respondents wanted more access to housing loans. Lastly, for fund transfers/payment and risk management, respondents wanted better access to credit cards, direct debit, checking services, and life insurance.

- Middle-income Rural: Wanted the same thing as middle-income urban respondents, except that in terms of credit, middle-income rural respondents wanted more access to educational loans.
- High-income Urban: In terms of deposits, respondents wanted more access to special lottery accounts at state-owned commercial banks. For credit, respondents wanted more access to business investment loans. Lastly, for fund transfers/payment and risk management, respondents wanted better access to telephone/internet fund transfers, direct debit, and life insurance.
- High-income Rural: In terms of deposits, respondents wanted more access to special lottery accounts at state-owned commercial banks. For credit, respondents wanted more access to housing loans. Lastly, for fund transfers/payment and risk management, respondents wanted better access to direct debit, visa electron cards, and non-life insurance.
- Very high-income Urban: In terms of deposits, respondents wanted more access to special lottery accounts at state-owned commercial banks and bonds. For credit, respondents wanted more access to business investment loans. Lastly, for fund transfers/payment and risk management, respondents wanted better access to telephone/internet fund transfers, credit cards, and life insurance.
- Very high-income Rural: Wanted the same thing as their urban counterpart in terms of deposits and loans. Yet, for fund transfers/payment and risk management, very high-income rural respondents wanted better access to telephone fund transfers, checking services, and non-life insurance.
- Respondents in each group wanted ability to save beyond just deposit accounts, such as special lottery accounts at state-owned commercial banks or bonds. Although other savings and investment options were available, the lack of understanding of those products was an obstacle to increase usage.
- Respondents wanted more ease and convenience in fund transfers/payment services from such services as direct debit, ATMs, and telephone/internet fund transfers. Nevertheless, the survey found that respondents still do not have confidence in the service and was also unsure about how to use the service.

2. Appropriate Scopes of Business for Thai Financial Institutions

- Respondents in each group expected to receive financial services from (in descending order of importance) Thai commercial banks, specialized financial institutions (SFIs), and insurance companies. This was because consumers

were most acquainted with these financial service providers – they play the biggest role in servicing current financial service needs.

- Nevertheless, Thai commercial banks cannot provide services (particularly credit) to every consumer group due to restrictive loan conditions and lack of qualification of potential borrowers. The study found that SFIs have the opportunity to absorb those un-serviced needs, especially in providing credit with flexible conditions. Respondents did want to use SFIs in the same manner that they used commercial banks, but rather SFIs will need to improve their IT system and transaction speed if they were to compete with private commercial banks.
- Respondents' lack of information and understanding of other potential financial service providers – finance/credit foncier companies, cooperatives, and insurance companies – were obstacles preventing increase usage of those financial service providers.
- The study showed that low to middle-income respondents also used other financial service providers such as cooperatives or village funds (either self-established or created by the government). These financial service providers were conveniently located in the community and have a better understanding of the needs of the locals. Yet these service providers may lack good management skills or necessary sources of funds.
- Commercial banks do have opportunities to expand the type of services provided to consumers such as acting as insurance agent (some have already started to offer this service). Commercial banks have several advantages over other financial service providers in terms of consumer confidence, efficient service delivery, and broad customer base.

3. Improve Efficiency and Competitive Ability of Financial System and Thai Financial Institutions

3.1 Financial Services

- Respondents gave high priority to pricing in terms of interest rate and fees (especially for deposits). Most were unsatisfied with current pricing. Respondents from every group felt that financial service providers, particularly commercial banks, charged inappropriate interest rates and fees.
- In terms of credit, respondents from almost every group felt that the lending rate was set at inappropriate levels and that the procedures for requesting credit was very inconvenient. (Middle-income rural and very high-income rural and urban respondents were unhappy with current services.) Because many in the public needed access to emergency loans, delays in providing such loans lead people to use the services of non-banks that charge very high interest rates.

3.2 Financial Service Providers

- Respondents expected financial service providers to be stable and capable of providing good quality services. This includes having experience and friendly staff, convenient service locations, fair pricing, and wide variety of services.
- Majority of respondents were least dissatisfied with the lack of service variety provided by current financial service providers, relative to other issues.
- Most respondents were satisfied with deposit, transfers/payment, and other services provided by commercial banks. However, low-income urban and rural respondents and high-income rural respondents were most satisfied with loan services provided by SFIs. While majority of respondents were happy with risk management services provided by insurance companies.

3.3 Delivery Channels

- Respondents still rely mostly on branches, followed by ATMs and sub-branches respectively. Telephone and internet banking were still not widely used.
- Respondents in each group stated that they may increase their ATM usage if given the opportunity. Yet, people were reluctant to replace their branch visits with telephone/internet banking because they either do not know how to use the service, have no confidence in its accuracy, or uncomfortable with lack of documentation as proof of their completed transactions.

3.4 Competitive Ability of Thai Financial Institutions and Entry of Foreign Financial Institutions

- Respondent with household income of more than 150,000 baht/year preferred to use Thai financial institutions as their main financial service provider. The underlying reason was because they fear foreign dominance, lay offs as technology replaces human beings, and lack of flexibility during negotiations. But respondents felt that entry of foreign financial institutions will help increase speed of services, and motivate Thai financial institutions to improve and modernize their services.
- Most respondents did want to try using services of foreign financial institutions if they believe that it was good and appropriately priced. Yet they would still employ the services of Thai financial institutions.

4. Consumer Education and Protection

4.1 Financial Services

- Most respondents knew and understood basic financial services such as deposits, various types of loans, ATM card usage, money orders, fund transfers at tellers, and life and non-life insurance. Yet they still lacked

understanding of more complex financial services such as bonds, financial securities, promissory notes, telephone/internet fund transfers, and financial advisory services.

- Most respondents felt that commercial bank deposits were the least risky relative to other types of savings, followed by special lottery accounts at state-owned banks and deposits at cooperatives. Many respondents did not understand risk related to promissory notes, equity/mutual funds, and bonds.

4.2 Financial Service Providers

Respondents in each group felt that SFIs were the most stable financial service providers (especially for deposits), followed by commercial banks and cooperatives respectively.

- Majority of respondents felt that SFIs have the least chance of collapsing, followed by commercial banks and cooperatives. The respondents were split in their assessment of risk associated with insurance companies, while more than half of the respondents did not know if credit foncier and finance companies could collapse or not.
- Respondents felt that deposits made at SFIs were the safest, since the government guarantees them, followed by commercial banks and cooperatives. More than 40 percent of the respondents did not know if the government protects deposits made at finance/credit foncier companies, insurance companies, and community savings groups.

4.3 Receipt of News and Information

- Almost 70 percent of respondents, from every survey group, felt that they were not receiving enough financial news and information on financial products.

4.4 Obstacles and Problem Resolution

- Up to 90 percent of respondents felt that they did not have problems with financial services from current financial service providers. Some of the problems mentioned are listed below.

4.4.1 Problems With Deposits and Investments

- Problems with Thai commercial banks and SFIs: inconvenient length of transaction time, unequal treatment, low interest rate, complex service conditions, and inconvenient office locations.
- Problems with cooperatives: inconvenient length of transaction time, and lack of confidence in terms of management.

4.4.2 Problems With Credit

- Problems with Thai commercial banks and SFIs: complex service conditions, inconvenient length of transaction time, high interest rates, too much emphasis on collateral and not enough consideration given to borrower's ability to repay, requirement that borrowers have stable income, and unequal treatment.
- Problems with village funds: complex service conditions, unequal treatment, too short loan maturities, too much emphasis on collateral and not enough consideration given to borrower's ability to repay, and high interest rates.

4.4.3 Problems with Fund Transfers/Payment

- Problems with Thai commercial banks: inconvenient length of transaction time, insufficient number of office locations, high fee levels, complex service conditions, damage or loss, and unequal treatment.
- Problems with SFIs: inconvenient length of transaction time, insufficient number of office locations, complex service conditions, and unequal treatment.
- Problems with post office: inconvenient length of transaction time, insufficient number of office locations, high fee levels, complex service conditions, damage or loss, and lack of confidence in management.

4.4.4 Problems with Risk Management

- Problems with Thai commercial banks: inconvenient length of transaction time, insufficient number of office locations, unequal treatment, low return, and inexperienced staff.
- Problems with SFIs: inconvenient length of transaction time, insufficient number of office locations, complex service conditions, unequal treatment, and lack of confidence in terms of management.
- Problems with insurance companies: inconvenient length of transaction time, complex service conditions, low return, unequal treatment, inexperienced staff, insufficient number of office locations, and lack of confidence in terms of management.

APPENDIX E

EXCERPTS OF CORPORATE SURVEY RESULTS (2002)¹

Category of Corporate Surveyed

	Number of Employees			Total Fixed Assets (<i>million baht</i>)		
	Small	Medium	Large	Small	Medium	Large
Manufacturing	<50	50-200	>200	<50	50-200	>200
Services	<50	50-200	>200	<50	50-200	>200
Export/Import	<25	25-50	>50	<50	50-100	>100
Retail	<15	15-30	>30	<30	30-60	>50

Note: (1) The lower of the two criteria determines the classification of the corporation.

(2) Urban denotes area within sanitary district (similar to a municipality), while rural denotes area outside the sanitary district.

1. Response to Corporate Financial Services Needs

1.1 Financial Service Needs of Corporations and Responses to those Needs

- Primary financial services that were important and greatly needed by corporations: deposit accounts at commercial banks, checking services for payment, short-term loans to be used as working capital, long-term loans for investment or business expansion, and guarantee credit from commercial banks.
- Other financial services needed by corporations: telephone/internet fund transfers and payment, employee's provident fund, business advisory services, risk management (interest rate and exchange rate), ability to invest excess funds, occupational training, raising funds from capital market, and raising funds through issuance of debentures.
- In terms of market response to corporate financial needs, the survey revealed that there was a link between needs and supply. The level of response depended on the level of importance for each type of financial service needs. In other words, the more important the financial service, the better the response. This shows that availability of financial services depended upon market forces. Nevertheless, small businesses' financial needs were least fulfilled relative to those of big corporations for almost all types of financial services.

¹ Corporations surveyed were categorized by size based on the classification of the Ministry of Industry, place of establishment (urban and rural), types of business (industrial/manufacturing, export/import, and retail). The statements herein were the opinions of CSN & Associates Company Limited and not those of the Bank of Thailand.

- Among the different types of financial services needed and important to businesses, credit needs were the least fulfilled. The reasons for this were: complex lending rules and conditions, inadequate assistance/advice from financial service provider, and that financial service users can neither meet borrower's qualifications nor had adequate collateral. This was especially true for small businesses.
- Small-sized Urban: The types of financial services that were being moderately to highly fulfilled were deposit accounts at commercial bank, checking services for payment, and telephone/internet funds transfer and payment. Yet, their demand for short-term loans, to be used as working capital, and long-term loans for investment or business expansion were least fulfilled.
- Small-sized Rural: The types of financial services that were being fulfilled were deposit accounts at commercial bank, and checking services for payment. But contrary to their urban peers, their needs for short-term loans to be used as working capital, and long-term loans for investment or business expansion were already being moderately to highly fulfilled.
- Medium-sized Urban and Rural: The types of financial services that were being moderately to highly fulfilled were deposit accounts at commercial bank, checking services for payment, short-term loans to be used as working capital, guaranteed credit from financial institutions, and long-term loans for investment or business expansion. On the other hand, medium-sized rural business needs for telephone/internet funds transfer and payment were least fulfilled.
- Large-sized Urban and Rural: Similar to medium-sized businesses, the types of financial services that were being moderately to highly fulfilled were deposit accounts at commercial bank, checking services for payment, short-term loans to be used as working capital, guaranteed credit from financial institutions, and long-term loans for investment or business expansion.

1.2 Financial Services Currently Being Used and Will Remain Needed in the Future

The survey revealed that the financial services already being used by businesses were basic financial services that will remain needed in the future. The level of need consummately declines for occasionally used financial services. However, there was an agreement that there will be growing future demand for more convenient and cheaper channels of delivery such as telephone/internet funds transfer and payment.

Summary of future financial service needs:

- Deposits/Investment: Compared to other services, deposit services were the most important financial service for businesses today and in the future. There was a moderately increasing future need for other products such as bonds,

promissory notes, debt and equity instruments, derivatives, unit trust in various funds, and chit funds.

- **Credit/Fund Raising:** Short-term loans to be used as working capital, long-term loans for investment or business expansion, and guaranteed credit were necessary financial services for businesses today and in the future, especially for small-sized businesses. However, contrary to small-sized businesses, large-sized businesses had moderately increasing future demand for raising funds through the issuance of common equity, preferred shares, warrants, debentures, and finding strategic partner.
- **Fund Transfers/Payment:** Checking services for payment were necessary financial services for businesses today and in the future. There was an upward trend for other services such as telephone/internet fund transfers and payment, Letter of Credit/Trust Receipt, and BAHTNET/Media Clearing. (13.5 and 16.1 percent of corporate respondents wanted more future access to telephone /internet funds transfers and payment respectively.)
- **Risk Management:** Majority of respondents used non-life insurance, while large-sized businesses used other risk management products such as swaps, options, and forwards more than small-sized businesses. Nevertheless, future demand for non-life insurance and risk management tools were not very high.
- **Other Types of Financial Services:** Employee provident funds, foreign exchange services, trustee/custodian services, business advisory services, and fund management were services that although were moderately used today will be in more demand in the future, especially employee provident funds.
- **Small-sized Urban:**
 - **Deposits/Investment:** Had moderately increasing needs similar to the overall trends.
 - **Credit/Fund Raising:** Had increasing future need for all types of financial services
 - **Fund Transfers/Payment/Risk Management:** Had lower future need than rural peers for all types of financial services under this heading, but had increasing future need for BAHTNET/Media Clearing.
 - **Other Financial Services:** Both urban and rural small-sized businesses had relatively the same increasing future needs for services under this heading, except small-sized urban businesses had greater future demand for employee provident funds.
- **Small-sized Rural:**
 - **Deposits/Investment:** Had moderately increasing needs similar to the overall trends, except that they had declining future needs for bonds.

- Credit/Fund Raising: (a) Had increasing future need for short-term loans to be used as working capital and guaranteed credit for AVAL. (b) No increasing future demand for long-term credit for investment and business expansion, fund raising through issuance of common equity, preferred shares, warrants, or finding strategic partner (venture capital). (c) Declining future needs for raising funds via issuance of debentures.
- Fund Transfers/Payment/Risk Management: Had higher future need for all types of financial services under this heading relative to the urban peers, except for BAHTNET/Media Clearing, where small-sized urban businesses had greater future demand.
- Other Financial Services: Both urban and rural small-sized businesses had relatively the same increasing future needs for services under this heading, except small-sized rural businesses had lower future need for employee provident funds compare to their urban peers.
- Medium-sized Urban:
 - Deposits/Investment: Had moderately increasing needs similar to the overall trends.
 - Credit/Fund Raising: Had moderately increasing future needs for short and long-term loans, guaranteed credit, AVAL notes, and fund raising through issuance of common equity, preferred shares, warrants. Differ from their rural peers, had increasing future need for issuance of debentures and finding strategic partner (venture capital).
 - Fund Transfers/Payment/Risk Management: Had lower future need than their urban peers particularly for telephone/internet funds transfer and payment, including BAHTNET/Media Clearing, and other risk management tools.
 - Other Financial Services: Had moderately increasing future needs for other financial services.
- Medium-sized Rural:
 - Deposits/Investment: Had moderately increasing needs similar to the overall trends. Yet, maintained quite high future needs for promissory notes and bonds, and declining future needs for unit trusts in various funds.
 - Credit/Fund Raising: Had moderately increasing future needs for short and long-term loans, guaranteed credit, AVAL notes, and fund raising through issuance of common equity, preferred shares, warrants.

- Fund Transfers/Payment/Risk Management: Had higher future need than their urban peers particularly for telephone/internet funds transfer and payment, including BAHTNET/Media Clearing, and other risk management tools.
- Other Financial Services: Had same needs as urban peers, except lack increasing future needs for foreign exchange and trustee/custodian services.
- Large-sized Urban:
 - Deposits/Investment: Had moderately increasing needs similar to the overall trends.
 - Credit/Fund Raising: Had moderately increasing future needs for financial services under this heading.
 - Fund Transfers/Payment/Risk Management: (a) Had lower future need for telephone/internet funds transfer and payment relative to rural peers. (b) Had increasing future demand for letter of credit/trust receipt. (c) Declining future need for checking services used for payment
 - Other Financial Services: Had lower future need for other financial services than rural peers except for trustee/custodian services.
- Large-sized Rural:
 - Deposits/Investment: Had moderately increasing needs similar to the overall trends. But contrary to their urban peers, had no increasing future needs for promissory notes, chit funds, and unit trust in various funds.
 - Credit/Fund Raising: Same level of future demand as urban peers, except had declining future demands for long-term loans.
 - Fund Transfers/Payment/Risk Management: (a) Had higher future need for telephone/internet funds transfer and payment than urban peers. (b) No increasing future demand for letter of credit/trust receipt. (c) Declining future need for checking services for payment same as urban peers. (d) Had declining future needs for non-life insurance.
 - Other Financial Services: Had higher future need for other financial services than urban peers, but no increasing demand for trustee/custodian services.

2. Appropriate Scopes of Business for Various Types of Financial Institutions

- Corporate respondents expect Thai commercial banks to be the main financial service provider for every type of financial services. This was because Thai commercial banks had stable image and the most widespread coverage, making it convenient and less time-consuming. Moreover businesses were more acquainted with Thai commercial banks than other types of financial institutions.
- Specialized financial institutions (SFIs) and hybrid commercial banks were ranked second and third respectively after Thai commercial banks. SFIs were seen as being better than other financial institutions (foreign bank branch, hybrid finance/credit foncier, securities company, mutual funds, international banking facilities, insurance company etc.) especially for business advisory services.
- There was not much variety in terms of financial services and financial service providers needed by small to medium-sized businesses in the rural area compared to those needed by their urban peers. Almost every small to medium-sized businesses in the rural area mentioned that they wanted to use Thai commercial banks. A very small minority of medium-sized rural businesses mentioned that they wanted to apply for long-term loans for investment or business expansion from BIBF.
- Large-sized businesses in the rural area mentioned that besides using Thai commercial banks, they would also like to apply for short and long-term loans, guaranteed credit, and interest rate and exchange rate risk management tools from foreign bank branches. Contrary to this, large-sized businesses in urban area had very little demand for foreign bank branches.
- Majority of the businesses used mainly Thai commercial banks for various types of financial services, except for risk management products where insurance companies were the primary financial service provider.
- Small-sized urban and rural businesses used mainly Thai commercial banks, except for risk management products where insurance companies were the primary financial service provider. However, small-sized urban businesses clearly had more variety of financial service providers to choose from compared to their rural peers. Small-sized rural businesses tend to use SFIs more than their urban peers.
- Medium-sized urban and rural businesses used mainly Thai commercial banks, except for risk management products where insurance companies were the primary financial service provider. Yet, medium-sized rural businesses used SFIs the most followed by insurance companies.
- Large-sized urban and rural businesses used mainly Thai commercial banks, except for risk management products where insurance companies were the primary financial service provider. However, large-sized urban businesses clearly had more variety of financial service providers to choose from

compared to their rural peers. Large-sized rural businesses tended to use SFIs more than their urban peers especially for risk management, deposits/investments, fund transfers/payment, and other financial services.

- Although Thai commercial banks were the main financial service provider for businesses, the level of usage of Thai commercial banks for deposits /investment, fund transfers/payment, and other financial services declined the larger the corporation becomes. This was because large-sized businesses tended to have more choice of financial service provider.
- Almost half the number of corporate respondents accepted that local financial service providers were interchangeable with one another. But a relatively large proportion of respondents stated that they were unsure if they would substitute financial service providers.
- Generally small-sized urban businesses were more willing to substitute financial service providers than their rural peers. However, in terms of purchasing equity through finance company or commercial banks, small-sized rural businesses were more willing to substitute financial service providers than their urban peers.
- Medium-sized urban businesses were more willing to substitute financial service providers than their rural peers. However, both medium-sized urban and rural businesses were relatively the same in their willingness to substitute financial service providers for services related to purchasing equity through finance company or commercial banks, trading unit trust via cooperatives and SFIs, purchasing financial services and products from finance companies, and buying insurance policy from insurance companies.
- Large-sized urban businesses were more willing to substitute financial service providers than their rural peers. However, large-sized rural businesses were more willing to substitute financial service providers than their urban peers for services related to purchasing insurance policy from insurance companies, cooperatives or finance companies, purchasing equity through finance company or commercial banks, and purchasing financial services and products from finance companies.
- The survey revealed that among businesses of different sizes, the level of willingness to substitute financial service providers did not vary much for the following services: bond purchase via cooperatives and SFIs; purchase of life and non-life insurance policies through cooperatives or finance companies; and, purchase of financial services from SFIs (same services that could be provided by commercial banks).
- In terms of funds transfer/payment via postal services, large-sized businesses were more willing to substitute financial service providers than small and medium-sized businesses.

- Contrary to the previous statement, small-sized businesses were more willing to substitute financial service providers than large-sized businesses for the following services: purchasing equity through finance companies or commercial banks; trading unit trust via cooperatives or SFIs; and, purchasing financial services and products from finance companies (same services that could be provided by commercial banks).

3. Improve Efficiency and Competitive Ability of Financial System and Thai Financial Institutions

3.1 Financial Services

- **Deposits/Investment:** Weaknesses that needed to be remedied immediately were the low interest rate level and rate of return. Secondary issues that should be addressed when opportunity arises were the provision of clear information and advice, and length of transaction time.
- **Credit/Fund Raising:** Weaknesses that needed to be remedied immediately were the high interest rate level, long length of time it takes to approve loans, and inconvenience in applying for loans. Secondary issue that should be addressed when opportunity arises was increase flexibility in loan repayment terms.
- **Funds Transfer/Payment:** Weakness that needed to be remedied immediately was the high fee level. Secondary issue that should be addressed when opportunity arises was increase range of services.
- **Risk Management:** Weakness that needed to be remedied immediately was the high fee level. Secondary issue that should be addressed when opportunity arises was improve capability of risk management advisory services.
- **Other Financial Services:** Weaknesses that needed to be remedied immediately was the high fee level and inconvenience and slow speed of services. Secondary issue that should be addressed when opportunity arises was capability of advisory services.
- **Deposits/Investment:** Businesses of every size in urban and rural area all mentioned that the weaknesses related to deposit (low interest rate and return) needed to be remedied immediately.
- **Credit/Fund Raising:**
 - Every business respondents, excluding small-sized rural businesses, wanted weaknesses related to high interest rate level and long length of time it takes to approve loans to be remedied immediately.

- Medium-sized urban and large-sized businesses in urban and rural area wanted weaknesses related to inconvenience in applying for loans to be remedied immediately.
- Medium-sized rural businesses wanted weaknesses related to flexibility in loan repayment terms to be remedied immediately.
- Funds Transfer/Payment: Businesses of every size in urban and rural area, except small-sized rural businesses, wanted weakness related to high fee level to be remedied immediately. Moreover, large-sized rural businesses wanted weaknesses related to inconvenience and long length of transaction time to be addressed immediately.
- Risk Management: Businesses of every size in urban and rural area, except small-sized rural businesses, wanted weakness related to high fee level to be remedied immediately. Medium-sized rural businesses felt that the high fee level can be remedied when opportunity permits, because they wanted weaknesses related to financial service provider's accountability to customers to be remedied immediately.
- Other Financial Services: Businesses of every size in urban and rural area, except small and large-sized rural businesses, wanted weakness related to high fee level to be remedied immediately.
 - Small-sized urban businesses wanted weaknesses related to capability of advisory services to be addressed immediately.
 - Medium-sized urban businesses wanted weaknesses related to inconvenience and long length of transaction time to be addressed immediately.
 - Medium-sized rural businesses also wanted weaknesses related to financial service provider's accountability to customers, reputation and expertise to be remedied immediately.
 - Large-sized rural businesses wanted weaknesses related to capability of advisory services, not high fee levels, to be remedied immediately.

3.2 Financial Service Providers

- Three main characteristics of financial service providers that were important to corporate financial users were stability, quality of service, and fair pricing for interest rates/fees.
- From the survey of service users' satisfaction with current services, stability and quality of service were considered as strengths of service providers while pricing was seen as a weakness that needs to be remedied.

- For middle and large-sized businesses in the rural area, quality of service was also seen as a weakness.
- Corporate respondents felt that Thai commercial banks provided the best service in every aspect, except in terms of risk management where insurance companies were seen as the best service providers.
- Small-sized Businesses:
 - Small-sized urban and rural businesses were most satisfied with the services provided by Thai commercial banks, except in terms of risk management where insurance companies were seen as the best service providers.
 - Small-sized urban businesses felt that Thai commercial banks come in second to insurance companies in terms of risk management services, while small-sized rural businesses felt that SFIs ranked second to insurance companies in this category.
 - For deposits/investment, credit/fund raising, funds transfer/payment, and other financial services: Some small-sized urban businesses ranked hybrid commercial banks second behind Thai commercial banks, while others ranked them third. Small-sized rural businesses were also most satisfied with Thai commercial banks followed by SFIs, except for other financial services where they ranked IBFs in second place.
- Medium-sized Businesses
 - Medium-sized urban and rural businesses were most satisfied with services provided by Thai commercial banks, except in terms of risk management where insurance companies were seen as the best service providers.
 - Medium-sized urban businesses ranked foreign bank branches and hybrid commercial banks second or third for deposits/investment, credit/fund raising and funds transfer/payment.
 - On the contrary, medium-sized rural businesses ranked hybrid commercial banks second for deposits/investment and SFIs second for other financial services.
 - In terms of funds transfer/payment, middle-sized businesses were only satisfied with Thai commercial banks.
 - For other financial services, medium-sized urban businesses ranked mutual fund companies second after Thai commercial banks, while medium-sized rural businesses ranked SFIs and mutual fund companies second and third respectively.

- Large-sized Businesses

- Large-sized urban and rural businesses were most satisfied with the services provided by Thai commercial banks, except in terms of risk management where insurance companies were seen as the best service providers.
- Large-sized urban businesses ranked foreign bank branches and hybrid commercial banks second and third respectively for deposits/investment, credit/fund raising, and funds transfer/payment.
- Large-sized rural businesses ranked SFIs second for deposits/investment, third for credit/fund raising (same ranking as hybrid commercial banks), and third for funds transfer/payment (same ranking as foreign bank branches).
- For other financial services, large-sized urban businesses ranked finance/credit foncier companies and mutual funds/insurance companies second and third after Thai commercial banks, while large-sized rural businesses ranked foreign bank branches and insurance companies second and third respectively.

3.3 Delivery Channels

This section asked about the frequency in usage of four types of delivery channels namely, branch office, sub-branch in department stores, telephone and internet banking.

- Bank branches were the most frequently used delivery channels. Large-sized businesses were the most frequent users of bank branches followed by medium and small-sized businesses respectively. At the same time urban businesses were more frequent users than rural businesses.
- Businesses, particularly those in the rural area, rarely used sub-branches. Business respondents that had used sub-branches mentioned that they do so very infrequently.
- Majority of businesses did not use telephone banking. It was clear that rural businesses were less frequent users of telephone banking than urban businesses. Yet large and medium-sized urban businesses that do use telephone banking mentioned that they use it every day or almost every day.
- Majority of businesses did not use internet banking. It was clear that middle and large-sized rural businesses were less frequent users than urban businesses. Yet businesses that did use internet banking mentioned that they use it every day or almost every day. Large and medium-sized businesses were more frequent users than small-sized businesses.

- Survey revealed that businesses preferred to use bank branches to other types of delivery channels. However, businesses were interested in using telephone (36 percent) and internet banking (44.5 percent) given its convenience, speed and low cost. Obstacle preventing increase usage of these channels were desire to deal directly with bank officers, low confidence in its accuracy, or lack of documentation as proof of their completed transactions

3.4 Competitiveness of Thai Financial Institutions and Entry of Foreign Financial Institutions

- Most businesses (67.8 percent) preferred to use Thai financial institutions as their main financial service provider.
- Businesses of every size in urban and rural area felt that Thai commercial banks provide better services than foreign banks in every aspect of financial services except risk management where large-sized urban businesses felt that foreign banks had the advantage.
- Businesses of every size in urban and rural area believed that entry of foreign financial institutions will help modernize Thai financial institutions, particularly in improving their operating system, speed and convenience of services, and the introduction of new financial services for businesses.
- Businesses of every size in urban and rural area believed that entry of foreign financial institutions may had adverse consequences namely, lack of commitment to Thailand by foreign financial institutions, increase number of layoffs after employing new technology, exacerbate financial problems in Thai commercial banks, and inflexible attitude (relative to Thai people) especially toward financial service users that had certain limitations.
- However, if a large reputable foreign financial institution entered the market and provided good quality services that were reasonably priced, then businesses may try using the services of that foreign financial institution while still employing Thai commercial banks. Medium and large-sized urban businesses were more willing to try using the services of foreign financial institutions than small-sized businesses.

4. Consumer Education and Protection

4.1 Financial Services

- Deposits/Investment: Business respondents knew and understood deposits the most (99.4 percent), followed by chit funds (79.9 percent), bonds (76.4 percent), unit trust in various funds (58 percent), promissory notes (56.6 percent), and debt/equity securities and derivatives (48.8 percent).
 - Businesses of every size in urban and rural area understood deposits and chit funds.

- Small-sized businesses had less financial understanding than medium and large-sized businesses.
- Medium and large-sized urban businesses had more financial understanding about promissory notes, unit trust in various funds, and other securities than rural peers.
- **Credit/Fund Raising:** Business respondents knew and understood long-term loans for investment and business expansion the most (91.7 percent), followed by short-term loans to be used as working capital (90.5 percent), guaranteed credit and AVAL notes (53.6), fund raising through issuance of debentures (56.6 percent), finding strategic partner (56.2 percent), and fund raising via issuance of common equity, preferred shares and warrants (53.2 percent).
 - Businesses of every size in urban and rural area understood short and long-term loans.
 - Small-sized businesses had significantly less financial understanding than medium and large-sized businesses.
 - Medium and large-sized urban businesses had more financial understanding about credit/fund raising services than their rural peers, especially in terms of finding strategic partner and fund raising via issuance of common equity, preferred shares and warrants.
- **Funds Transfer/Payment:** Business respondents knew and understood checking services for payment (99.2 percent), followed by telephone funds transfer/payment (80.3 percent), internet funds transfer/payment (70.8 percent), credit line for letter of credit/trust receipt (62.8 percent), and usage of BAHTNET/Media Clearing (45.5 percent).
 - Businesses of every size in urban and rural area had a high understanding of checking services for payment.
 - Every type of businesses, except small-sized rural businesses, had a good understanding of telephone and internet funds transfer/payment.
 - Few respondents understood usage of BAHTNET/Media Clearing. This was particularly true for small and medium-sized rural businesses. On the contrary large-sized businesses in the urban and rural area had a high understanding of BAHTNET/Media Clearing.
 - Generally, rural businesses had less understanding about funds transfer/payment services than urban peers.
- **Risk Management:** Business respondents knew and understood non-life insurance services (92.8 percent) more than other risk management tools such as swaps, options, and forwards (39.6 percent).

- Businesses of every size in urban and rural area had a high understanding of non-life insurance, while a significantly smaller number of business respondents, excluding medium and large-sized urban businesses, understood swaps, options, and forwards.
- Urban and rural businesses had relatively the same level of understanding of non-life insurance products. But urban businesses had exponentially higher level of understanding of other risk management tools than rural peers.
- Other Financial Services: Business respondents knew and understood trustee/custodian services (e.g. safety deposit box) the most (78.7 percent), followed by foreign currency trading (74.5 percent), employee provident funds (72.8 percent), business advisory services (59.8 percent), and fund management (58.6 percent) respectively.
 - A large number of medium and large-sized businesses in the urban and rural area understood other financial services.
 - Only a few small-sized businesses understood fund management and business advisory services.
 - Rural businesses had a minutely lower understanding of other financial services relative to urban peers.

4.2 Financial Service Providers

- Business respondents believed that SFIs were the most stable financial service providers, followed by commercial banks and life insurance companies respectively. On the other hand, finance companies were seen as most likely to fail, followed by credit foncier companies and community savings groups respectively. However a significant number of respondents stated that they did not know the answer.
- When asked about the government's deposit insurance scheme, business respondents maintained that they believe SFIs to be the most stable financial service providers, followed by commercial banks and cooperatives respectively. On the other hand, business respondents believed that community savings groups received the least protection, followed by life insurance companies, and credit foncier companies respectively. However a significant number of respondents stated that they did not know.
- In general, the business sector's confidence in financial institutions did not vary much across the different types of financial institutions.
- Small and medium-sized businesses had more confidence in cooperatives than large-sized urban businesses.

- Businesses of every size had no confidence in community savings groups. Small and medium-sized urban businesses, excluding large-sized urban businesses, believed that community savings groups had high probability of failing more than their rural peers.

4.3 Receipt of News and Information

- Business respondents felt that they were not receiving enough financial news especially those related to risks associated with financial service usage.
- 47 percent of respondents felt that they received adequate information on interest rate, expenses, and service conditions, while 53 percent felt that they were not receiving enough information.
- 36.7 percent of respondents felt that they received adequate information concerning risks related to financial service usage, while 63.3 percent felt that they were not receiving enough information.
- 38.9 percent of respondents felt that they received adequate information concerning operating results and stability of financial service providers, while 61.1 percent felt that they were not receiving enough information.
- Opinions of business respondents in urban and rural area do not differ greatly from one another on this topic. However, rural businesses were more satisfied than their urban peers in terms of information concerning operating results and stability of financial service providers.
- Respondents felt that large-sized urban businesses received more information than small and medium-sized urban businesses for every topic.

4.4 Obstacles and Problem Resolution

4.4.1 Problems With Deposits and Investments (where main service providers were Thai commercial banks, hybrid commercial banks, foreign bank branches, and SFIs)

- Problems Associated with Thai Commercial Banks: inconvenient length of transaction time, complex service conditions, inflexible provision of services, low rate of return, and high fees.
- Problems Associated with Hybrid Commercial Banks and Foreign Bank Branches: insufficient number of office locations, complex service conditions, length of transaction time, and high fees.
- Problems Associated with SFIs: inconvenient length of transaction time, complex service conditions, insufficient number of office locations, and incorrect knowledge.

- In general, rural businesses had fewer problems with deposits/investment than their urban peers. Every small-sized rural business mentioned that they did not have any problems with deposit/investment services from Thai commercial banks, hybrid commercial banks, foreign bank branches, or SFIs.
- Medium and large-sized rural businesses felt that they receive unequal treatment from Thai commercial banks, more than their urban peers.

4.4.2 Problems With Credit and Fund Raising (where main service providers were Thai commercial banks, hybrid commercial banks, foreign bank branches, and SFIs)

- Problems Associated with Thai Commercial Banks: complex service conditions, high fees/interest rate, inconvenient length of transaction time, too much emphasis on collateral and not enough consideration given to borrower's ability to repay, and unequal treatment.
- Problems Associated with Hybrid Commercial Banks and Foreign Bank Branches: complex service conditions, insufficient number of office locations, and high fees/interest rate. Moreover, inconvenient length of transaction time was also a problem for hybrid commercial banks.
- Problems Associated with SFIs: complex service conditions and inconvenient length of transaction time.
- Thai Commercial Banks:
 - Small-sized rural businesses tended to have more problems than their urban peers – lack of confidence in the bank's management capability and incorrect knowledge of staff.
 - Small-sized urban businesses had problems with complex service conditions, high fees/interest rate, or inconvenient length of transaction time.
 - Large-sized rural businesses had more problems with high fees/interest rate than their urban peers.
 - Large-sized urban businesses had more problems with complex service conditions than their rural peers.
 - Furthermore, medium sized rural businesses face more problems associated with unequal treatment than their urban peers.
- Hybrid Commercial Banks
 - Medium-sized urban businesses tended to encounter more problems than small and large-sized businesses.

- Small and large-sized businesses only had problems associated with complex service conditions.
- Foreign Bank Branches
 - Small-sized urban businesses tended to encounter more problems than medium and large-sized businesses, especially with insufficient number of office locations and high fees/interest rate.

4.4.3 Problems With Funds Transfer/Payment (where main service providers were Thai commercial banks, hybrid commercial banks, and foreign bank branches)

- Problems Associated with Thai Commercial Banks: inconvenient length of transaction time, high fees, complex service conditions, unequal treatment, and incorrect knowledge.
- Problems Associated with Hybrid Commercial Banks: inconvenient length of transaction time, complex service conditions, insufficient number of office locations, and unequal treatment.
- Problems Associated with Foreign Bank Branches: insufficient number of office locations, complex service conditions, inconvenient length of transaction time, unequal treatment, and high fees.
- In general, urban businesses of every size had more problems with funds transfer/payment than rural peers.
- One problem that every business had with Thai commercial banks was inconvenient length of transaction time.
- Hybrid Commercial Banks:
 - Small and medium-sized urban businesses had more variety of problems with hybrid commercial banks than large-sized businesses.
 - Large-sized businesses only had problems with inconvenient length of transaction time.
- Foreign Bank Branches:
 - Medium-sized urban businesses had more variety of problems with foreign bank branches than small and large-sized urban businesses.

4.4.4 Problems With Risk Management (where main service providers were insurance companies, Thai commercial banks, and SFIs)

- Problems Associated with Insurance Companies: high fees, lack of consumer protection for service usage, inconvenient length of transaction time, and low rate of return.
- Problems Associated with Thai Commercial Banks: inconvenient length of transaction time, high fees, complex service conditions, and unequal treatment.
- Problems Associated with SFIs: complex service conditions, high fees, inconvenient length of transaction time, and low rate of return.
- Small and medium-sized rural businesses had no problems with insurance companies, whereas large-sized rural businesses had some problems with insurance companies in terms of high fees, low rate of return, and lack of protection for high-risk services.
- Medium-sized urban businesses had more variety problems than small and large-sized urban businesses.

4.4.5 Problems With Other Financial Services (where main service providers were Thai commercial banks, foreign bank branches, and mutual fund companies)

- Problems Associated with Thai Commercial Banks: complex service conditions, incorrect knowledge of staff, high fees, inconvenient length of transaction time, high fees, and insufficient number of office locations.
- Problems Associated with Foreign Bank Branches: complex service conditions, insufficient number of office locations, and low rate of return.
- Problem Associated with Mutual Fund Companies: low rate of return.
- Thai Commercial Banks:
 - Small and medium-sized rural businesses had no problems with Thai commercial banks for other financial services.
 - Large-sized rural businesses had a problem with insufficient number of office locations. On the other hand, their urban peers had problems with complex service conditions and incorrect knowledge of staff.
- Foreign Bank Branches:
 - Large-sized urban businesses had problems with complex service conditions.

- Small-sized urban businesses had problems with insufficient number of office locations, while medium-sized urban businesses had more variety of problems with foreign bank branches than other types of businesses.
- Overall, businesses of various sizes tended to have few problems procuring other financial services from different types of services providers. This was especially true for rural businesses

5. Level of Competition in the Financial System

- Businesses felt that in general there was low level of competition, especially in terms of interest rates, fees, service modernization and developments of new channels of delivery.
- Majority of businesses did not reject the idea of mergers and consolidation among financial institutions since they believed that mergers and consolidation could help strengthen financial institutions. Rural businesses were more accepting of the idea than their urban peers. Moreover, small and large-sized businesses were more accepting of the idea than medium-sized businesses.
- Businesses felt that since there were several limitations to the entry of new players, authorities should help strengthen existing players and apply measures to promote more competition in terms of interest rate and lowering operating costs.

6. Structure of Financial System

- 95 percent of funds used to finance businesses came from three main sources: personal funds, borrowed from capital market, and company's retained earning. Businesses employed much less of other sources such as informal sources, and the issuance of equity and debentures
- Small-sized urban and rural businesses mainly used their personal funds.
- Medium and large-sized urban and rural businesses tended to consider using the capital market more than smaller businesses.
- Businesses' expectations of their future sources of funds did not differ from the sources of funds that they were already using. (95 percent of total funding will still come from the 3 main sources mentioned above.)
- Large-sized urban businesses were the only ones interested in raising funds through issuance of debentures. Yet, their demand for it was relatively low.
- The problems for businesses interested in issuing debentures but had not yet done so because of the high costs that they felt did not appropriately reflect genuine business risks and high fees.

เรื่อง

สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ : ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?

กลุ่มที่ 2

ความเปลี่ยนแปลงในภาคการเงินและการอภิบาลบริษัท

รูปแบบธุรกิจใหม่ (Business Model) ของธนาคารพาณิชย์เอกชน
Commercial Banks in search of a New Business Model

โดย

ประสาร ไตรรัตน์วรกุล

บมจ.ธนาคารกสิกรไทย

ธัญญลักษณ์ วัชรชัยสุรพล

บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

ธนาคารแห่งประเทศไทย

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร	v
Executive Summary	vii
1. ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540 ต่อธุรกิจธนาคารพาณิชย์เอกชน.....	1
2. รูปแบบการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เอกชนในปัจจุบัน	3
โมเดลโครงสร้างธุรกิจ.....	4
โมเดลการหาลูกค้าและรักษาความสัมพันธ์กับลูกค้า	5
โมเดลการขายและให้บริการ.....	5
โมเดลการบริหารความเสี่ยง.....	7
โมเดลการบริหารความเสี่ยงด้านอื่นๆ อาทิ.....	12
3. แนวโน้มธุรกิจและปัจจัยที่ท้าทายการทำทนายการดำเนินธุรกิจในอนาคต.....	13
4. สรุป	17
ภาคผนวก สรุปการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการดำเนินธุรกิจ ในช่วงก่อน-หลังวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินปี 2540 ที่สำคัญ	19

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

รูปแบบธุรกิจใหม่ (Business Model) ของธนาคารพาณิชย์เอกชน

จากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540 ทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนได้เรียนรู้บทเรียนและจุดอ่อนของรูปแบบการทำธุรกิจแบบเดิม ในขณะที่กระบวนการเยียวยาและแก้ไขปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผลประกอบการของธนาคารพาณิชย์เอกชน บุคลากร ตลอดจนโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร ปัจจุบันดังกล่าว ผนวกกับสภาวะการแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับในช่วงหลังวิกฤต ส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนต้องเร่งปรับรูปแบบการทำธุรกิจในทุก ๆ มิติ ไม่ว่าจะเป็นโมเดลโครงสร้างธุรกิจ โมเดลการหาลูกค้าและการรักษาความสัมพันธ์กับลูกค้า โมเดลการขายและให้บริการ โมเดลเครดิตและการบริหารความเสี่ยงเครดิต รวมทั้งโมเดลการบริหารความเสี่ยงด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง บนพื้นฐานของการกำกับดูแลจากทางการและระบบเทคโนโลยีที่ก้าวไปข้างหน้าพร้อม ๆ กัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อมองออกไปในอนาคต รูปแบบการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เอกชน คงจะต้องได้รับการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นไปอีก ท่ามกลางปัจจัยแวดล้อมในการประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดยั้ง ทั้งในเรื่องของภาวะเศรษฐกิจ การแข่งขัน การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี โครงสร้างและพฤติกรรมของประชากร ตลอดจนกฎเกณฑ์และกฎหมายต่างๆ ของทางการ กระนั้นก็ดี ความพยายามและงานต่างๆ ที่ธนาคารพาณิชย์เอกชนได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงหนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540 ที่ผ่านมา คงช่วยให้มั่นใจได้ว่าธนาคารพาณิชย์เอกชนแข็งแกร่งและมีความพร้อมมากขึ้นสำหรับรับมือกับ 'เหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด' อันอาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

โมเดลการหาลูกค้าและรักษาความสัมพันธ์กับลูกค้า

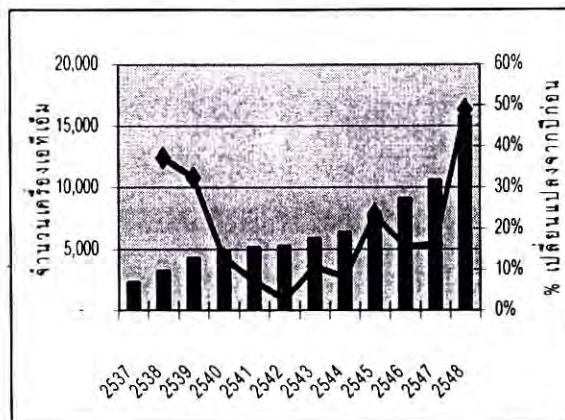
- ก่อนวิกฤต ผู้จัดการสาขาจะมีบทบาทมากในการหาลูกค้าทั้งเงินฝากและเงินกู้ ในลักษณะ Relationship Base ทำให้ในหลายกรณี ลูกค้าธุรกิจจะย้ายตามผู้จัดการสาขาไป ทั้งนี้ ในช่วงก่อนวิกฤต ผู้จัดการสาขาจะมีหน้าที่หลายประการ คือ งานขาย งานขยายสินเชื่อ และงานดูแลธุรกรรมทางการเงินต่างๆ ของสาขา อันทำให้ผู้จัดการสาขา แม้จะมีความสำคัญมาก แต่ก็มียานยนต์มือ
- หลังวิกฤต ธนาคารพาณิชย์เอกชน มีการแบ่งกลุ่มลูกค้าชัดเจนขึ้น ทำให้มีการกำหนดตัวบุคคลและหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับลูกค้าอย่างชัดเจน เช่น ผู้ดูแลความสัมพันธ์ลูกค้า (Relationship Manager: RM) จะดูแลลูกค้ารายใหญ่และรายกลาง ส่วนลูกค้ารายย่อย จะใช้สาขา และทีมขาย (Mobile Sale Force) เป็นต้น ดังนั้น หลังวิกฤต สาขาจะเหลืองานหลักคือ งานการเป็นช่องทางขายผลิตภัณฑ์และบริการ และงานดูแลธุรกรรมทางการเงินต่างๆ

โมเดลการขายและให้บริการ

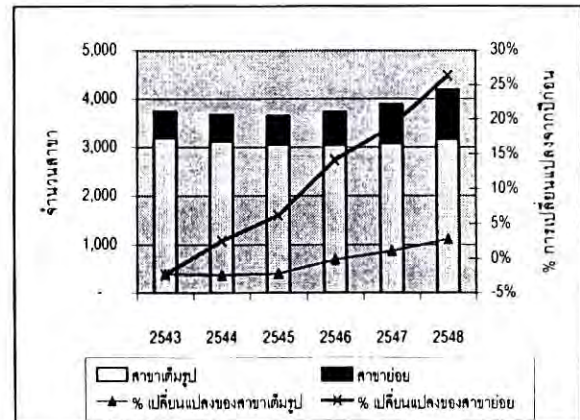
- ก่อนวิกฤต จะไม่มีการจัดกลุ่มลูกค้าชัดเจน และใช้หลักการการขายที่เน้นผลิตภัณฑ์เป็นศูนย์กลาง (Product Centric Architecture) เช่น การขายผลิตภัณฑ์สินเชื่อบ้านเมื่อลูกค้าขอสินเชื่อบ้าน และการขายสินเชื่อเพื่อการค้าระหว่างประเทศเมื่อลูกค้าแสดงความต้องการ โดยที่ไม่นิยมขายข้ามผลิตภัณฑ์ หรือนำเสนอบริการอื่นๆ เพิ่มเติม (Cross-sell) ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การวางแผนการขายในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จะขาดระบบและทิศทางที่ชัดเจน วิธีการตลาดมักจะใช้แบบ "One size fits all" ทำให้ไม่สามารถเห็นความต้องการทั้งหมดของลูกค้าได้
- หลังวิกฤต จากการที่ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีการแบ่งกลุ่มลูกค้า และกลุ่มผลิตภัณฑ์ชัดเจนขึ้น จึงทำให้สามารถวางแผนการขายและการตลาดที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มลูกค้าและกลุ่มผลิตภัณฑ์มากขึ้น นอกจากนี้ เนื่องจากในช่วงหลังวิกฤต ลูกค้าเป็นใหญ่และการแข่งขันในการให้บริการทางการเงินรุนแรงมากขึ้น ท่ามกลางการเพิ่มจำนวนของผู้เล่นรายใหม่ เช่น สถาบันที่มีไม่ใช่ธนาคาร (Non-Bank) และการรุกตลาดจากธนาคารเอกชนที่มีผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นธนาคารต่างประเทศ ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์เอกชนไทย จึงให้ความสำคัญกับการศึกษาความต้องการของลูกค้า โดยมุ่งนำผลที่ได้ไปใช้พัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้มากที่สุด ยกตัวอย่างเช่น สำหรับกลุ่มลูกค้าธุรกิจรายใหญ่ ลักษณะผลิตภัณฑ์และบริการจะเป็นแบบเฉพาะเจาะจง (Tailor-Made) และมีการผสมผสานของหลายผลิตภัณฑ์และบริการมากขึ้น ผ่านการนำเสนอของผู้ดูแลความสัมพันธ์ลูกค้า ซึ่งนอกจากจะตรงตามความต้องการของลูกค้ามากขึ้นแล้ว ยังทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีรายได้ค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นด้วย

ด้านช่องทางการขายและให้บริการนั้น นอกเหนือไปจากช่องทางสาขา ธนาคารพาณิชย์เอกชนได้ให้ความสำคัญมากขึ้นกับช่องทางการขายและให้บริการอื่นๆ คือ เครื่องอิเล็กทรอนิกส์² โทรศัพท์ (Call Center) อินเทอร์เน็ต และทีมขาย (Mobile Sales Force) ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้รับปัจจัยบวกจาก ประการแรก การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้บริโภคมีความคุ้นเคยและมีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น อีกทั้งวิถีชีวิตของผู้บริโภค มีความอิสระในการพึ่งพิงตนเองสูงขึ้น (Individualism) หลังจากที่จำนวนประชากรที่เข้าสู่สังคมแรงงานของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงตามอัตราการเกิดที่ลดลง ทำให้ประชากรวัยแรงงานดังกล่าวต้องเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (Productivity) มากขึ้นเพื่อประคับประคองอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ผลที่ตามมา คือ ประชากรรุ่นใหม่ปรับเปลี่ยนรสนิยมการใช้บริการทางการเงินมาสู่ลักษณะที่เบ็ดเสร็จ ครบถ้วน และรวดเร็ว (One-stop Service) มากขึ้น ประการที่สอง ต้นทุนของเทคโนโลยีต่ำลง อาทิ ในกรณีของเครื่องเอทีเอ็ม ต้นทุนเฉลี่ยต่อเครื่องลดลงจากเฉลี่ยเกือบ 1 ล้านบาทในช่วง 5 ปีก่อนวิกฤต มาอยู่ที่เพียงประมาณ 3-4 แสนบาทในปัจจุบัน (เทียบกับการตั้งสาขาที่ใช้เงินทุนเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 6 ล้านบาท) ซึ่งทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนเร่งขยายจำนวนเครื่องเอทีเอ็มอย่างมากในระยะหลัง โดยในปี 2548 ที่ผ่านมา อัตราการเติบโตของเครื่องเอทีเอ็มสูงถึง 48.9% จากปีก่อน มาอยู่ที่จำนวน 15,784 เครื่อง หรือถ้าเทียบกับช่วงก่อนวิกฤตในปี 2539 ก็จะมีเพิ่มขึ้นถึง 268% ในทำนองเดียวกัน ค่าใช้บริการอินเทอร์เน็ตและมือถือ ลดลงมากเช่นกัน ส่งผลให้ประชากรไทยเข้าถึงบริการดังกล่าวได้มากขึ้นกว่าเดิมมาก

จำนวนเครื่องเอทีเอ็ม



จำนวนสาขานาชาพาณิชย์ไทย*



หมายเหตุ: * ไม่รวมธนาคารพาณิชย์ที่เพิ่งปรับโอนสถานะในปี 2548

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

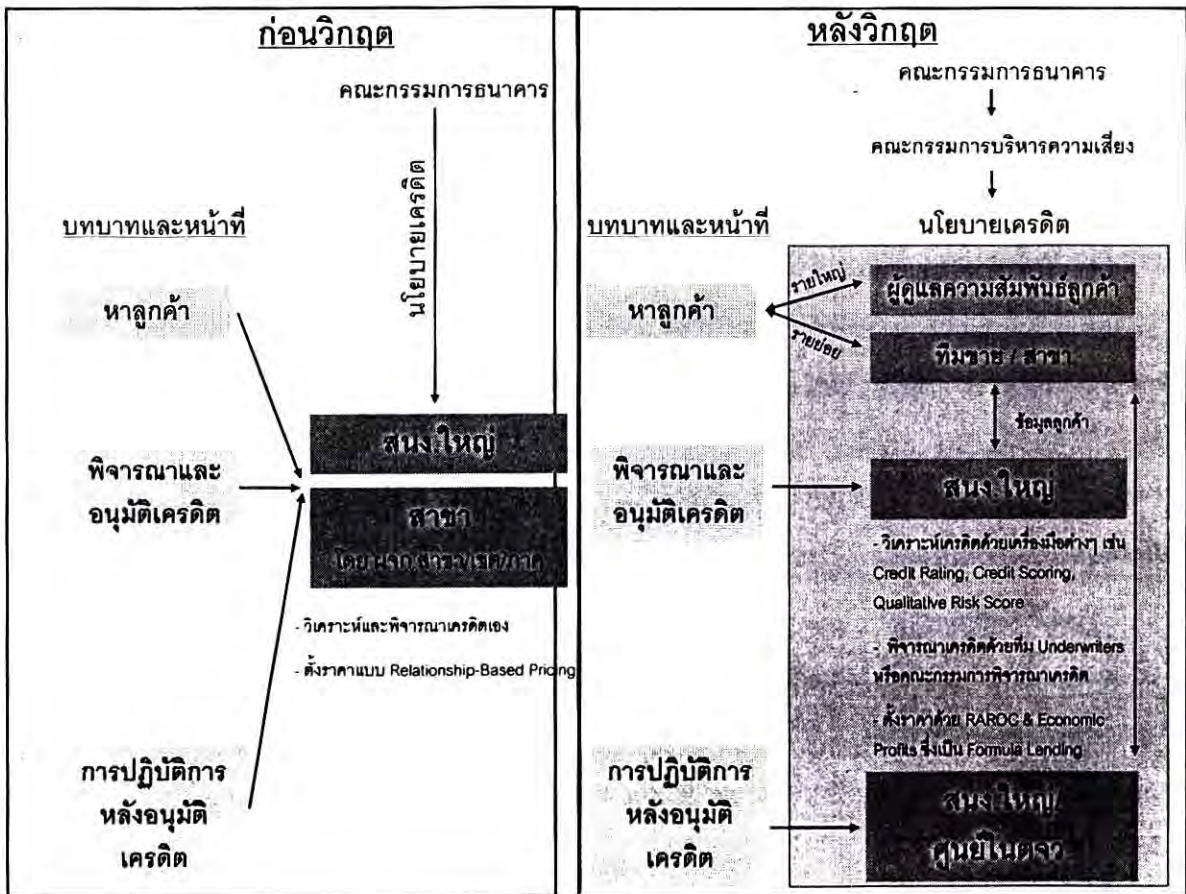
² เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ เอทีเอ็ม เครื่องฝากเงินสดอัตโนมัติ และเครื่องปรับรายการสมุดเงินฝากอัตโนมัติ

ทั้งความต้องการของผู้บริโภคที่เปลี่ยนไป และเทคโนโลยีที่ถูกลงดังกล่าว ผนวกกับบทบาทของสาขาที่หันมาเน้นการทำหน้าที่เป็นช่องทางการขายผลิตภัณฑ์และบริการมากขึ้น (ไม่ต้องทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อเหมือนแต่ก่อน) ทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนปรับรูปแบบสาขาให้มีขนาดเล็กลง อยู่ในสถานที่ที่ผู้บริโภคเข้าถึงได้ง่ายขึ้น รวมทั้งมีการเปิดให้บริการนอกเวลาทำการปกติ โดยในช่วงหลังวิกฤต จะเห็นได้ว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของสาขาย่อย สูงกว่าสาขาเต็มรูปแบบอย่างต่อเนื่อง

โมเดลการบริหารความเสี่ยง

โมเดลเครดิตและการบริหารความเสี่ยงเครดิต (Credit Risk Management)

เปรียบเทียบโมเดลเครดิตและการบริหารความเสี่ยงเครดิตในช่วงก่อน-หลังวิกฤต



- **ก่อนวิกฤต** จะมีการรวมงานหลักๆ ในด้านการहाลुकค้ำ และการพิจารณาอนุมัติเครดิตไว้ด้วยกันที่สาขา และสำนักงานใหญ่เป็นหลัก เพื่อให้เหมาะสมกับการเข้าถึงลูกค้าตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ ในขณะที่การใช้ระบบเทคโนโลยียังคงมีข้อจำกัด นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ยังไม่ได้แยก หรือจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อดูแลกระบวนการปฏิบัติการหลังอนุมัติเครดิต (Post-Credit Approval Process) อย่างเป็นทางการ

- นโยบายเครดิตและเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงด้านเครดิต นโยบายเครดิตในช่วงก่อนวิกฤต จะกำหนดเป็นกรอบกว้างๆ จากคณะกรรมการธนาคาร และมักเน้นการเติบโตเชิงปริมาณของสินเชื่อเป็นหลัก (ซึ่งปริมาณการเติบโตของสินเชื่อดังกล่าว ใช้เป็นตัวชี้วัดผลงานของผู้จัดการสาขา/เขต/ภาค เช่นกัน) ทำให้พุ่งเป้าการขยายสินเชื่อไปที่อุตสาหกรรม หรือกลุ่มลูกค้าที่มีการขยายตัวของธุรกิจสูง นอกจากนี้ ไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะเพื่อกำหนดนโยบาย ดูแล และติดตามนโยบายและฐานะความเสี่ยงของธนาคาร เช่น คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง (Risk Management Committee) และคณะกรรมการสินเชื่อ (Credit Committee) จึงทำให้นโยบายเครดิต ไม่ครอบคลุมความเสี่ยงจากการกระจุกตัวของสินเชื่อ (Concentration Risk) และความเสี่ยงจากการปล่อยสินเชื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน ในช่วงก่อนวิกฤต ธนาคารพาณิชย์เอกชนยังขาดเครื่องมือในการช่วยวัดความเสี่ยงด้านเครดิตของลูกค้า ทำให้การกำหนดนโยบายเครดิตไม่สามารถระบุถึงประเด็นคุณภาพสินเชื่อได้อย่างเป็นรูปธรรม
- กระบวนการพิจารณาและอนุมัติเครดิต จะมีลักษณะกระจายออกจากศูนย์กลาง (Decentralized) โดยผู้จัดการสาขา ผู้จัดการเขต และผู้จัดการภาค มีอำนาจในการอนุมัติเครดิตได้ไม่เกินวงเงินที่กำหนดลดหลั่นกันไป ซึ่งมากที่สุดมักจะไม่เกินประมาณ 10 ล้านบาท ในขณะที่หากเกินกว่านั้น ก็ต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการธนาคาร ซึ่งมักไม่มีเวลาศึกษาข้อมูลของลูกค้าได้อย่างถี่ถ้วน นอกจากนี้ เพื่อให้ผู้จัดการสามารถอนุมัติเครดิตได้เองในขอบเขตอำนาจตามที่กำหนด ก็จะกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมการขอยวงเงินการขอเครดิตให้เล็กลง ในขณะที่การพิจารณาเครดิตจะมุ่งดูมูลค่าหลักประกันเป็นสำคัญ

กระบวนการดังกล่าว แม้จะมีข้อดี คือ ผู้จัดการสาขาสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกของลูกค้าได้ดี ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาปล่อยสินเชื่อของผู้จัดการ แต่ก็มีข้อเสียคือ (1) ปัญหาความโปร่งใสในการปล่อยสินเชื่อ โดยการพิจารณาเครดิตอาจได้รับอิทธิพลจากความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าศักยภาพในการจ่ายชำระหนี้ของลูกค้า (2) เพิ่มความเสี่ยงด้านเครดิต เพราะขาดการคานอำนาจระหว่างผู้ที่ทำหน้าที่หาลูกค้า กับผู้ที่พิจารณาและอนุมัติเครดิตออกจากกัน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งนำไปสู่ปัญหาเอ็นพีแอลหลังจากเกิดวิกฤต (3) สร้างความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ (Operational Risk) เนื่องจากผู้จัดการสาขาต้องรับผิดชอบงานหลายด้านพร้อมๆ กัน จึงทำให้ไม่สามารถจัดการงานปฏิบัติการหลังจากการอนุมัติเครดิต อาทิ การจัดทำและจัดเก็บเอกสารสัญญา หลักฐาน และข้อมูลหลักประกันได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากนี้ ในกรณีที่เกิดปัญหาหนี้เสีย ยังไม่สามารถสะท้อนและระบุผู้ที่ต้องรับผิดชอบ (Accountability) ได้อย่างชัดเจนอีกด้วย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการบกพร่องทางจริยธรรม (Moral Hazard) ตามมา

- การตั้งราคาของสินเชื่อ แม้ว่าจะมีการกำหนดกรอบอัตราดอกเบี้ยกว้างๆ ไว้แล้ว อาทิ ลูกค้าย่อยยอขึ้นดี ให้คิดอัตราดอกเบี้ย MRR บวกด้วยส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยภายในกรอบอัตราที่กำหนด แต่ขั้นตอนการตัดสินใจท้ายสุด ยังคงอยู่ที่ผู้จัดการ จึงเรียกได้ว่าการตั้งราคาสินเชื่อสมัยช่วงก่อนวิกฤตจะเป็นวิธี Relationship-Based Pricing ทำให้ขาดมาตรฐานที่ชัดเจน และไม่สามารถสะท้อนความเสี่ยงด้านเครดิตของลูกค้าได้ดีนัก ยกตัวอย่างเช่น ลูกค้าที่มีความเสี่ยงเครดิตสูงแต่มีความสนิทสนมกับผู้จัดการสาขามากกว่า อาจถูกคิดส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าลูกค้าที่มีความเสี่ยงเครดิตต่ำกว่า แต่ไม่มีสัมพันธ์ภาพใกล้ชิดกับผู้จัดการสาขาได้
- การกันเงินสำรองหนี้ ในช่วงก่อนวิกฤต การกันสำรองหนี้ยังไม่มีควมเข้มงวดมากนัก โดยกฎหมายและประกาศ ธปท. กำหนดกรอบนิยามสำหรับหนี้เสียกว้างๆ เช่น สินทรัพย์ที่ไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ หรือที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ (อาทิ เป็นลูกหนี้ที่ค้างชำระดอกเบี้ยเป็นเวลายาวนานกว่า 1 ปีขึ้นไป) กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ตัดหนี้เสียดังกล่าวออกจากบัญชี หรือให้กันเงินสำรองสำหรับหนี้เสียดังกล่าวเต็มจำนวน เป็นต้น ในขณะที่ ยังไม่มีเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดชั้นหนี้และกันสำรองตามการจัดชั้นหนี้ชัดเจนดังเช่นในปัจจุบัน
- หลังวิกฤต เพื่อแก้ปัญหาคุณภาพหนี้ จึงทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชน เริ่มแยกขั้นตอนการหาลูกค้าออกจากกระบวนการด้านเครดิตอื่นทั้งด้านกระบวนการพิจารณาและอนุมัติเครดิต พร้อมจัดตั้งระบบงานเพื่อดูแลกระบวนการปฏิบัติการหลังอนุมัติเครดิตโดยเฉพาะ ซึ่งทำให้เกิดความโปร่งใส มีการคานอำนาจ และสร้างความชำนาญเฉพาะทางให้กับผู้ปฏิบัติงานในแต่ละด้าน ตลอดจนเกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ซึ่งช่วยลดจุดอ่อนของโครงสร้างงานเครดิตในช่วงก่อนวิกฤตได้เป็นอย่างดี นอกเหนือจากนั้น ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีการจัดตั้งบริษัทข้อมูลเครดิต (Credit Bureau) เพื่อเก็บข้อมูลเครดิตและประวัติการชำระหนี้ของลูกค้า ซึ่งทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนสามารถตรวจสอบและประเมินความเสี่ยงเครดิตได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ และอยู่ในขอบเขตมากขึ้น โดยไม่ต้องพึ่งข้อมูลของธนาคารของคนเพียงแห่งเดียวดังเช่นในช่วงก่อนวิกฤต
- นโยบายเครดิตและเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงด้านเครดิต หลังจากวิกฤต ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะเจาะจง เพื่อรับผิดชอบงานด้านการบริหารความเสี่ยงในภาพรวม และงานด้านการพิจารณาสินเชื่อ ซึ่งช่วยให้มีการวางแผนที่เป็นระบบมากขึ้นอย่างชัดเจน โดยนโยบายเครดิตหลังจากวิกฤต จะเน้นความสำคัญในการปล่อยสินเชื่อทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ผ่านการวิเคราะห์ในมิติต่างๆ เช่น สภาวะแวดล้อมของอุตสาหกรรม กลุ่มลูกค้า ภูมิศาสตร์ และผลิตภัณฑ์ อีกทั้งมีการระบุรอบความเสี่ยงที่ยอมรับได้ (Risk Appetite) จากนั้นจึงบังคับใช้ลงไปในระดับปฏิบัติงาน ในลักษณะ Pre-screening ซึ่งช่วยให้สามารถหาลูกค้าและปล่อยสินเชื่อที่มีคุณสมบัติตรงตามความต้องการของธนาคารได้มากขึ้น (Higher Hit Rate) อีกทั้งช่วยป้องกันความเสี่ยงจากการกระจุกตัวของสินเชื่อ และเอื้อให้ธนาคารสามารถป้องกันตนเองจากปัจจัยที่ไม่คาดคิดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

นอกเหนือจากนั้น ธนาคารพาณิชย์เอกชนส่วนใหญ่ มีการปรับปรุงเครื่องมือเพื่อช่วยวัดความเสี่ยงด้านเครดิต ทั้งในแง่ที่เป็นเครื่องมือสำหรับตัดสินใจ (Decision-making Tools) เช่น การให้คะแนนเครดิต (Credit Scoring) สำหรับลูกค้าวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และลูกค้าบุคคลรายย่อย และในแง่ที่เป็นเครื่องมือที่ช่วยตัดสินใจ (Decision-Supporting Tools) เช่น การวัดอันดับเครดิตของลูกค้า (Customer Credit Rating) สำหรับลูกค้าธุรกิจรายใหญ่ เป็นต้น โดยข้อมูลที่ใช้ป้อนเข้าไปในเครื่องมือดังกล่าวจะรวมถึงข้อมูลอื่นๆ ของลูกค้า นอกเหนือจากเรื่องหลักประกัน ได้แก่ ฐานะทางการเงิน กระแสเงินสด และความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้า เป็นต้น ซึ่งเครื่องมือต่างๆ ดังกล่าว จะช่วยเสริมให้การตัดสินใจของผู้พิจารณาเครดิตมีความแม่นยำและสอดคล้องกับฐานะทางการเงินที่แท้จริงของลูกค้ามากขึ้น อีกทั้งลดการพึ่งพิง 'วิจารณญาณ' ของผู้พิจารณาเครดิตที่เคยสร้างคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพไว้ในสมัยก่อนอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม โมเดลใหม่นี้ก็มีข้อบกพร่องเช่นกัน คือ ขาดข้อมูลเบื้องต้นของลูกค้าสำหรับใช้พิจารณาและอนุมัติเครดิต (ซึ่งเป็นจุดแข็งของโมเดลเครดิตที่ฝั่งผู้จัดการสาขาดังเช่นในช่วงก่อนวิกฤต) อีกทั้งข้อมูลฐานะทางการเงินอย่างเป็นทางการของลูกค้าที่ใช้ มักจะมีความล่าช้าในการเปิดเผยอย่างมากและไม่ทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์เอกชนจึงเริ่มพัฒนาเครื่องมือการให้คะแนนเครดิตเชิงคุณภาพ (Qualitative Risk Score) ซึ่งจะสะสมข้อมูลลูกค้าทั้งด้านการเปลี่ยนแปลงการบริหารงาน การตลาด ความสามารถในการแข่งขัน และหลักเกณฑ์จากทางการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลทางการเงินอื่นๆ ด้วย ผ่านการเก็บข้อมูลของผู้ดูแลความสัมพันธ์ลูกค้า เป็นต้น

- กระบวนการพิจารณาและอนุมัติเครดิต จะมีลักษณะรวมศูนย์ (Centralized) ไว้ที่ส่วนกลาง³ แยกจากงานขายและหาลูกค้า โดยนำข้อมูลลูกค้าที่ได้มาป้อนในเครื่องมือวิเคราะห์เครดิตที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ ซึ่งในกรณีของลูกค้าวิสาหกิจขนาดกลางและลูกค้ารายย่อย จะทราบผลทันทีว่าจะอนุมัติเครดิตหรือไม่ ในขณะที่สำหรับลูกค้ารายใหญ่ ทีมผู้พิจารณาเครดิต (Underwriters) หรือคณะกรรมการพิจารณาเครดิต จะนำผลการจัดอันดับเครดิตที่ได้ไปประกอบการพิจารณาอนุมัติเครดิตต่อไป ซึ่งหลักการพิจารณาเครดิตดังกล่าว อาจแยกกันทำเป็นเอกเทศ (Independent) เพื่อบังคับให้ผู้พิจารณาเครดิต หรือคณะกรรมการพิจารณาเครดิต ต้องพิจารณาข้อมูลลูกค้าอย่างละเอียด โดยไม่ปิดความรับผิดชอบ หรือคาดการณ์ว่าผู้พิจารณาเครดิต/คณะกรรมการท่านอื่น จะทำงานดังกล่าวแล้ว ซึ่งจะลดทอนประสิทธิภาพจากข้อสรุปของการอนุมัติเครดิตได้

³ ยกตัวอย่างเช่น สาขาจะทำหน้าที่เป็นช่องทางให้ลูกค้าเข้าถึงบริการสินเชื่อของธนาคาร และมีทีมขายเพื่อหาลูกค้า ก่อนที่จะมีการส่งข้อมูลเอกสารของลูกค้า ซึ่งใช้แบบฟอร์มใบสมัครสินเชื่อที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ พร้อมหลักฐานอื่นๆ ที่ได้รับการแปลงให้อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ผ่านศูนย์การขาย (Sale Hubs) ในต่างจังหวัด ให้เข้ามายังศูนย์การพิจารณาและอนุมัติเครดิตกลางอีกที เป็นต้น

ทั้งนี้ ด้วยเครื่องมือและวิธีการพิจารณาเครดิตแบบใหม่ที่พึ่งระบบอัตโนมัติมากขึ้น ทำให้สามารถอนุมัติเครดิตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นมาก นั่นคือ อนุมัติเครดิตได้ในปริมาณที่มากขึ้น รวดเร็วขึ้น ตลอดจนต้นทุนต่อหน่วยต่ำลง (Cost-to-Serve) ซึ่งประเด็นหลังนี้ จะสามารถเห็นได้ชัดเจน ในกรณีของลูกค้ารายย่อย ที่เดิมจะต้องให้ผู้จัดการสาขาพิจารณาอนุมัติเองในลักษณะ Manual แต่ในปัจจุบัน การให้คะแนนและอนุมัติเครดิตจะใช้ระบบงานอัตโนมัติทั้งหมด

- การตั้งราคาของสินเชื่อ หลังจากวิกฤต ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีความพยายามที่จะทำให้การกำหนดราคาของสินเชื่อมีมาตรฐาน สามารถสะท้อนความเสี่ยงที่แท้จริงของลูกค้าในแต่ละราย และต้นทุนของเงินกองทุนของธนาคารมากขึ้น ดังนั้น จึงมีการนำเสนอวิธีการคำนวณที่เรียกว่า อัตราผลตอบแทนเงินกองทุนเมื่อปรับค่าความเสี่ยงแล้ว (Risk-Adjusted Return on Capital: RAROC) และผลกำไรเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Profit) ซึ่งจะคำนึงถึงผลตอบแทนจากเงินให้สินเชื่อ ต้นทุนของเงินทุน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนค่าความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (Expected Loss)

ผลลัพธ์ของผลตอบแทนที่ได้จะอยู่ในรูปของอัตราส่วนร้อยละ และจำนวนเงิน โดยนอกจากจะสามารถนำผลลัพธ์ดังกล่าว ไปใช้ตั้งราคาสินเชื่อแล้ว ก็ยังสามารถใช้ประกอบการวางแผนธุรกิจ และวัดผลงานของผู้ดูแลความสัมพันธ์ลูกค้าและทีมขาย อันจะนำไปสู่การกำหนดผลตอบแทนของบุคลากรดังกล่าวที่สอดคล้องกับผลงานมากขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการกระตุ้นทางอ้อมให้ผู้ดูแลความสัมพันธ์ลูกค้า และทีมขายมีความรับผิดชอบต่อความเสี่ยงจากการเกิดหนี้เสีย และทำให้ต้องตระหนักถึงส่วนผสมที่พอดีระหว่างปริมาณและคุณภาพของสินเชื่อด้วย

- การกันเงินสำรองหนี้ หลังจากวิกฤต ธปท.กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์จะต้องมีการจัดชั้นหนี้ 5 ชั้น ตามอายุการค้างชำระหนี้ของลูกค้า และกันสำรองให้สอดคล้องกับอัตราส่วนตามที่กำหนด โดยอัตราสูงสุดคือ 100% ของมูลหนี้หลังหักหลักประกัน (สำหรับหนี้จัดชั้นสงสัยจะสูญและสูญ) ซึ่งกฎดังกล่าว ผนวกกับการที่ธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาหนี้เสียเป็นจำนวนมาก ได้ส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนต้องเพิ่มทุนเป็นจำนวนมากหลังจากวิกฤต แต่ในปัจจุบันธนาคารพาณิชย์เอกชนทุกแห่งก็มีระดับสำรองสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ ธปท. กำหนดแล้ว นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์เอกชนยังได้พัฒนาโยบายการกันสำรองให้ก้าวหน้ามากขึ้นและอ่อนไหวต่อความเสี่ยงเครดิตมากขึ้น โดยกำหนดอัตราการทำสำรองให้เคลื่อนไหวตามการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจต่างๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้า เช่น ภาวะเศรษฐกิจ ข้อมูลสถิติของค่าความสูญเสียและค่าคาดการณ์ความสูญเสีย และประสบการณ์ของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

โมเดลการบริหารความเสี่ยงด้านอื่น ๆ อาทิ

การบริหารความเสี่ยงด้านตลาด (Market Risk Management)

- ก่อนวิกฤต ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีความเสี่ยงด้านตลาดต่ำ โดยสำหรับความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ยนั้น เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เอกชนมีอำนาจการต่อรองและอำนาจในการกำหนดราคาสูง ในตลาดธุรกิจธนาคารพาณิชย์ที่ค่อนข้างปิด และการแข่งขันระหว่างธนาคารพาณิชย์เอกชนไม่ได้เข้มข้นมากเท่ากับในช่วงหลังวิกฤต อีกทั้งความต้องการสินเชื่อจากภาคเอกชนเติบโตอย่างรวดเร็ว ท่ามกลางภาวะเศรษฐกิจที่มีอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยในระดับสูง ดังนั้น จึงเอื้อให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีความยืดหยุ่นค่อนข้างมาก ในการปรับอัตราดอกเบี้ยให้สอดคล้องกับความต้องการสภาพคล่องในแต่ละช่วง ในขณะเดียวกัน ธนาคารพาณิชย์เอกชนยังไม่มีความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากอยู่ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ ดังนั้น จึงทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนไม่ได้มีการพัฒนาวิธีและกระบวนการบริหารความเสี่ยงด้านตลาดที่เป็นระบบ
- หลังวิกฤต สภาวะแวดล้อมและวิธีการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เอกชนแตกต่างจากเดิมมาก โดยการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนมาเป็นแบบลอยตัว ทำให้เกิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน นอกจากนี้ ความต้องการสินเชื่อที่หดตัวในช่วงหลังวิกฤต ทำให้ธนาคารจมอยู่กับสภาพคล่องส่วนเกินจำนวนมาก ส่งผลตามมาให้ต้องกระจายการลงทุนออกไปอยู่ในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การลงทุนในตราสารหนี้ (ตั้งแต่ปี 2541 รัฐบาลเริ่มออกพันธบัตรเพื่อชดเชยความเสียหายให้กับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จากนั้น ก็จัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ซึ่งล้วนแต่ช่วยเพิ่มปริมาณอุปทานพันธบัตร และทำให้ตลาดพันธบัตรได้รับการพัฒนามากขึ้นตามลำดับหลังจากนั้น) และการลงทุนในสินทรัพย์ต่างประเทศ อีกทั้งภาวะการแข่งขันด้านอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคารพาณิชย์ก็รุนแรงขึ้นตามลำดับ ทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีข้อจำกัดในการปรับอัตราดอกเบี้ยมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ความต้องการในการทำธุรกรรมของลูกค้าก็ซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้น ธนาคารจึงเริ่มทำธุรกรรมและนำเสนอผลิตภัณฑ์รูปแบบใหม่ให้ตรงกับความต้องการของลูกค้ามากขึ้น อาทิ ตราสารอนุพันธ์

ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าว ทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนเผชิญความเสี่ยงทั้งอัตราแลกเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ย และความเสี่ยงจากธุรกรรมในบัญชีเพื่อค้า (Trading) สูงขึ้น จึงนำมาสู่การพัฒนาวิธีการประเมินความเสี่ยงด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การวิเคราะห์ระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยของสินทรัพย์และหนี้สิน การประเมินผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยประเภทต่าง ๆ ต่อรายได้จากดอกเบี้ยของธนาคารในอนาคต (Sensitivity Analysis) การนำเครื่องมือการวัดความเสี่ยงในรูปแบบจำลอง Value-at-Risk (VaR) มาใช้ การทำ Stress Testing เพื่อประกอบการวัดความเสี่ยง และการพัฒนากระบวนการ Back Testing เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของเครื่องมือวัดความเสี่ยงในรูปแบบของ

แบบจำลอง VaR นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ยังกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์จะต้องดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงด้านตลาด ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 2548 ที่ผ่านมามีอีกด้วย

การบริหารความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ (Operational Risk Management)

- ก่อนวิกฤต ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีการคำนึงถึงความเสี่ยงด้านปฏิบัติการเช่นกัน แต่มักจะเป็นไปในลักษณะ Reactive คือเมื่อปรากฏว่ามีปัญหาจากกระบวนการปฏิบัติงาน ก็จะทำการตรวจสอบ และแก้ไขให้ถูกต้อง แต่ไม่เน้นการป้องกันความเสี่ยงดังกล่าวตั้งแต่เนิ่นๆ
- หลังวิกฤต ธนาคารพาณิชย์เอกชนคำนึงถึงความเสี่ยงด้านนี้ในลักษณะ Proactive มากขึ้น เพื่อมุ่งป้องกันและควบคุมความเสี่ยงดังกล่าว ก่อนที่จะเกิดปัญหาขึ้น โดยมีกระบวนการในการประเมินความเสี่ยงและควบคุมความเสี่ยงด้วยตนเอง (Control Self Assessment) มีการกำหนดให้ทุกหน่วยงานในธนาคารทำการเก็บข้อมูลความเสียหายด้านปฏิบัติการ (Operational Loss Event Database) มีการติดตามความเสี่ยงด้านปฏิบัติการด้วยตัวชี้วัดความเสี่ยง (Key Risk Indicator) ตลอดจนมีการปรับปรุงและพัฒนาการจัดทำแผนฉุกเฉินทางธุรกิจ (Business Continuity Management) เพื่อให้พร้อมรับมือกรณีที่เกิดความเสียหายรุนแรง จนกระทบกระเทือนถึงระบบงานของธนาคารพาณิชย์เอกชน เป็นต้น

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ได้เตรียมที่จะบังคับใช้หลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ภายใต้หลักเกณฑ์เงินกองทุนแบบใหม่ Basel II ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่สิ้นปี 2551 อีกด้วย ในขณะที่เกณฑ์การกำกับดูแลแบบรวมกลุ่ม (Consolidated Supervision) ของ ธปท. ที่เพิ่งประกาศและจะมีผลบังคับใช้ในปี 2550 ยังผลักดันให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนเริ่มขยายงานด้านการบริหารความเสี่ยงดังกล่าวไปยังบริษัทในเครือด้วย

3. แนวโน้มธุรกิจและปัจจัยที่ท้าทายการดำเนินธุรกิจในอนาคต

แม้ภายในช่วง 10 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540 ธนาคารพาณิชย์เอกชนจะปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินธุรกิจอย่างมากแล้ว แต่ก็คงไม่มีบทพิสูจน์ไหนจะสามารถวัดความพร้อมและประสิทธิภาพของรูปแบบการดำเนินธุรกิจใหม่ดังกล่าวได้ดีเท่ากับการประสบกับ 'เหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด' รอบใหม่ (แม้ในความเป็นจริง ไม่มีใครอยากให้เกิดขึ้น)

อย่างไรก็ตาม การปรับรูปแบบการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เอกชน คงจะไม่มีจุดสิ้นสุดเนื่องจาก ตามที่ได้กล่าวในตอนต้นของรายงานส่วนที่สองว่า รูปแบบการดำเนินธุรกิจแต่ละอย่างมีข้อดี-ข้อเสียที่แตกต่างกัน นั่นหมายความว่า แม้รูปแบบการดำเนินธุรกิจภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจจะประสบผลสำเร็จในการลบจุดอ่อนที่เป็นต้นตอของปัญหาวิกฤตการเงินของธนาคารพาณิชย์ในปี 2540 แต่ก็ยังมีอีกหลายประเด็นที่อาจต้องหาทางออก หรือสมควรได้รับการปรับปรุงเพิ่มเติม ยกตัวอย่างเช่น

- เป้าหมายในการเพิ่มรายได้ที่มีใช้ดอกเบี้ยยังทำได้ค่อนข้างช้า เพราะธนาคารพาณิชย์เอกชนไทยยังขาดความชำนาญ (Skill) ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เพื่อเพิ่มรายได้ค่าธรรมเนียม ทำให้รายได้ค่าธรรมเนียมยังไม่กระจายตัวเท่าที่ควร โดยในปัจจุบันรายได้ค่าธรรมเนียมประมาณ 70% ของค่าธรรมเนียมทั้งหมด จะยังคงมาจากค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการขายสินเชื่อ ค่าธรรมเนียมจากบริการบัตรเครดิตที่เอ็มและธนาคารทางอิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ รวมทั้งค่าธรรมเนียมจากบริการโอนเงิน/เรียกเก็บเงิน
- ผู้ดูแลความสัมพันธ์ลูกค้าในปัจจุบัน มีความรับผิดชอบหลายด้าน ทำให้มีความเสี่ยงที่ผลงานอาจไม่ได้ตามความคาดหวังของธนาคาร โดยผู้ดูแลความสัมพันธ์ลูกค้าถูกคาดหวังว่าจะต้องมีความรู้ด้านผลิตภัณฑ์ทุกประเภท สามารถเป็นผู้วิเคราะห์เครดิต (Credit Analyst) ได้ และต้องติดตามข้อมูลลูกค้าเพื่อสนับสนุนการประเมินคุณภาพหนี้ได้ ซึ่งในแต่ละชั้นงานมีรายละเอียดและมีความรับผิดชอบมาก ทั้งยังถูกวัดผลที่ชัดเจน ดังนั้น จึงทำให้ผู้ดูแลความสัมพันธ์ลูกค้าอาจขาดความชำนาญ หรือความรู้ในเชิงลึกในงานแต่ละด้านได้ ในขณะที่การพัฒนาผู้ดูแลความสัมพันธ์ลูกค้าต้นแบบจะใช้เวลามากและเป็นที่ต้องการของธนาคารพาณิชย์คู่แข่ง
- การเพิ่มช่องทางการขายและให้บริการทั้งในแง่ของประเภทและปริมาณ อาจจะไม่เพียงพอเนื่องจากในปัจจุบัน ช่องทางการขายในแต่ละประเภทยังขาดการประสานงานและความเชื่อมโยงด้านข้อมูลระหว่างกันที่ดีพอ ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์เอกชน จึงต้องพัฒนาระบบงานด้านนี้เพิ่มเติมอีกในอนาคต ซึ่งจะทำให้ประโยชน์ใช้สอยสำหรับแต่ละช่องทางการขายและให้บริการสอดคล้องกับกลุ่มลูกค้าที่แตกต่างกันมากขึ้น
- การบริหารความเสี่ยงเครดิต ยังต้องแก้ไขปัญหาความสมบูรณ์ของข้อมูล และวัฒนธรรมเครดิตของผู้ปฏิบัติงาน โดยในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีเครดิตบูโรช่วยลดข้อจำกัดด้านการตรวจสอบประวัติทางการเงินของลูกค้าเป็นรายๆ ได้ แต่ธนาคารก็ไม่สามารถตรวจสอบลูกค้าทุกรายได้ หากลูกค้าไม่อนุญาตที่จะให้ข้อมูลดังกล่าวกับเครดิตบูโร อีกทั้งธนาคารพาณิชย์เอกชนยังไม่สามารถนำฐานข้อมูลสถิติลูกค้าในลักษณะภาพรวมจากเครดิตบูโรมาใช้ประยุกต์กับเครื่องมือการวัดความเสี่ยงเครดิตของตนได้อย่างเต็มที่ หรือไม่สามารถทำ Database Pooling ได้ ในทำนองเดียวกัน แม้ระบบการบริหารความเสี่ยงหลังวิกฤตจะได้รับการออกแบบเพื่อมุ่งลด Unsystemic Risk มากที่สุด แต่ปัญหาด้านความไม่สมบูรณ์และความทันสมัยของข้อมูลลูกค้าก็ยังทำให้การลดความเสี่ยงดังกล่าวกระทำไม่ได้เต็มที่ ขณะเดียวกัน ธนาคารพาณิชย์เอกชนยังขาดความชำนาญในการพัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้ลด (Mitigate) ความเสี่ยงด้านเครดิตเหมือนเช่นในกรณีของต่างประเทศ

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านวัฒนธรรมเครดิต (Credit Culture) ของผู้ปฏิบัติงาน เช่น การกำหนดเป้าหมายการทำงานที่วัดจากทั้งปริมาณและคุณภาพสินเชื่อนั้น แม้จะเพิ่มความตระหนักด้านคุณภาพหนี้ให้กับผู้ดูแลความสัมพันธ์ลูกค้ามากขึ้นกว่าช่วงก่อนวิกฤต แต่ก็ยังเป็นเป้าหมายที่ขัดแย้งกัน และแรงกดดันจากปริมาณงาน (Workload) จำนวนมาก อาจทำให้ผู้ดูแลความสัมพันธ์ลูกค้า ละเลยรายละเอียดเชิงลึกของ

ลูกค้า จนทำให้คาดว่าจะพบปัญหาคุณภาพหนี้ ก็คือเมื่อลูกค้าชำระคืนหนี้ช้ากว่ากำหนดแล้ว แทนที่จะเป็นการตรวจพบปัญหาตั้งแต่เนิ่นๆ เป็นต้น สำหรับการเจรจาปรับโครงสร้างหนี้ที่ยังคงใช้การต่อรองและพิจารณาของบุคคลนั้น อาจทำให้มักมีการผ่อนปรนและยอมความให้กับลูกหนี้มากเกินไป

ในขณะเดียวกัน โครงสร้างและกระบวนการทางกฎหมาย (Legal Infrastructure) ที่มีข้อจำกัดก็เป็นหนึ่งในอุปสรรคที่สำคัญต่อการแก้ไขปัญหาหนี้เสียของธนาคารพาณิชย์เอกชน ยกตัวอย่างเช่น ขั้นตอนการดำเนินคดีทางกฎหมาย ตั้งแต่ขั้นของการฟ้องร้องไปจนถึงการบังคับหลักประกันนั้น ใช้เวลาดำเนินการนานและมีภาระค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องพอสมควร ดังนั้น จึงทำให้การดำเนินคดีความกับลูกหนี้ โดยเฉพาะลูกหนี้รายย่อยที่มีมูลหนี้ต่ำ ลำช้าและไม่ค่อยคุ้มทุน อันอาจกระตุ้นให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนล้มเลิกที่จะเอาผิดกับลูกหนี้ตามกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้ลูกหนี้มีพฤติกรรมการเบี้ยวหนี้ และสร้างปัญหาการบกพร่องทางจริยธรรม (Moral Hazard) ตามมา

- ความเข้าใจในนวัตกรรมของผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงิน ตลอดจนเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารความเสี่ยงด้านตลาดและด้านปฏิบัติการ โดยในปัจจุบัน ธนาคารพาณิชย์เอกชนเริ่มมีการออกผลิตภัณฑ์เชิงโครงสร้าง (Structured Products) ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่บุคลากรของธนาคารส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ดังกล่าว ทำให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารความเสี่ยงด้านตลาด นอกจากนี้ วิธีการฉ้อโกงแบบใหม่ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตและเครือข่ายเทคโนโลยีที่ทันสมัย ยังเพิ่มความเสี่ยงด้านปฏิบัติการของธนาคารพาณิชย์เอกชนอีกด้วย

นอกเหนือจากนั้น รูปแบบการดำเนินธุรกิจ ยังต้องพัฒนาให้สอดคล้องกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมทางธุรกิจด้วย ไม่ว่าจะเป็น ภาวะเศรษฐกิจ ภาวะการแข่งขัน การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงของกฎเกณฑ์ต่างๆ ของทางการ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างและพฤติกรรมของประชากร โดยภายในอีก 5 ปีข้างหน้า การดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เอกชน อาจต้องเผชิญการท้าทายจากปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากความผันผวนของราคาน้ำมัน การชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก ช่วงรอยต่อของวัฏจักรอัตราดอกเบี้ยทั้งในไทยและต่างประเทศ รวมทั้งการปรับตัวของค่าเงินดอลลาร์ฯ และการแข็งค่าขึ้นของเงินหยวน ซึ่งอาจส่งผลให้ค่าเงินบาทของไทยแข็งค่าขึ้น และกดดันความสามารถในการแข่งขันของผู้ส่งออกไทยตามมา นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลในอนาคตอีกด้วย
- ภาวะการแข่งขัน โดยคู่แข่งของธนาคารพาณิชย์เอกชนในปัจจุบัน นอกจากจะเป็นธนาคารพาณิชย์ด้วยกันเองแล้ว ยังมีสถาบันที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-Bank) ที่ให้บริการสินเชื่อบัตรเครดิตและสินเชื่อบุคคล รวมทั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เริ่มแข่งขันโดยตรงกับธนาคารพาณิชย์เอกชนทั้งด้านผลิตภัณฑ์

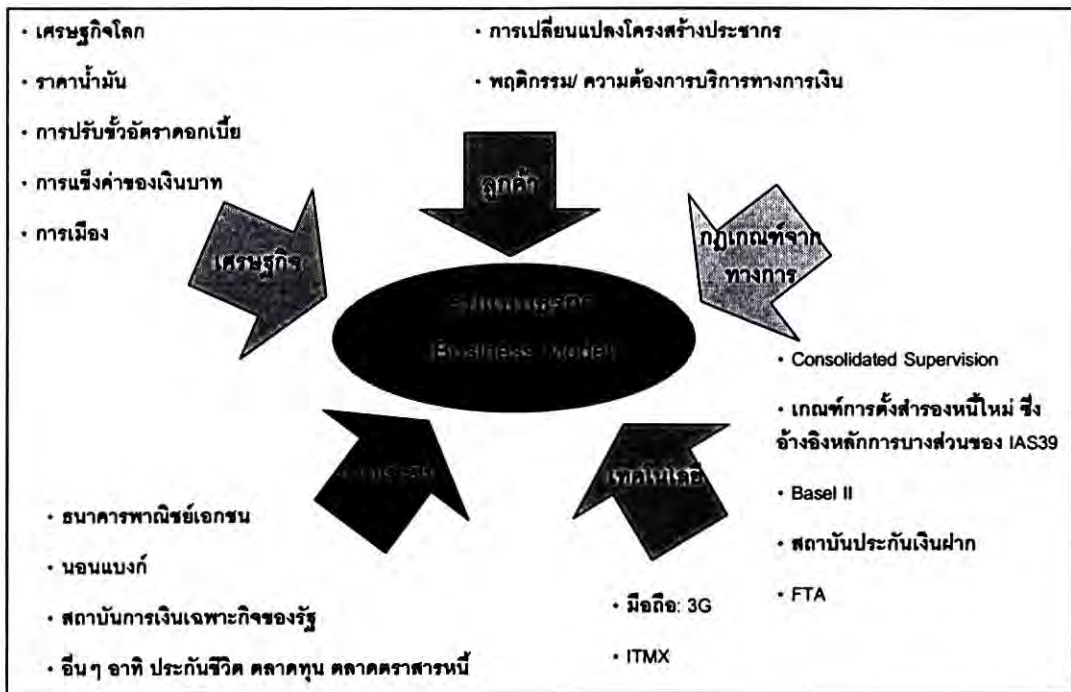
เงินฝากและสินเชื่อผู้บริโภค นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มบริษัทโทรคมนาคมที่เริ่มเป็นคู่แข่งทางอ้อมในการให้บริการด้านการชำระเงิน เช่นเดียวกับการอนุญาตให้บริษัทเอกชนสามารถทำธุรกิจแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศได้เพิ่มเติม ทั้งนี้ จำนวนคู่แข่งที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ตลอดจนการแข่งขันกับตลาดการออม/ลงทุนประเภทอื่น อันได้แก่ ประกันชีวิต ตลาดทุน และตลาดตราสารหนี้ คงจะทำให้การทำธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เอกชนมีความยากลำบากมากขึ้น

- การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี อาทิ เทคโนโลยีของโทรศัพท์มือถือจะถูกเปลี่ยนเป็นระบบ 3G ที่ข้อมูลทุกอย่างจะถูกสื่อสารในรูปแบบของ Data ไม่ใช่แค่ Voice นั่นคือเครือข่ายการส่งข้อมูลจะเหมือนอินเทอร์เน็ต ซึ่งจะมีขีดความสามารถสูงกว่าเดิมทั้งในแง่ขนาดข้อมูลและความเร็ว อันทำให้ธนาคารพาณิชย์อาจต้องปรับปรุงวิธีการให้บริการผ่านโทรศัพท์มือถือ และระบบเทคโนโลยี โดยเฉพาะระบบรักษาความปลอดภัย ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีระบบการชำระเงินแบบ ITMX⁴ (Interbank Transaction Management and Exchange) ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการในปัจจุบัน
- การเปลี่ยนแปลงของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของทางการ โดยในปี 2550 ธปท. คาดว่าจะบังคับใช้หลักการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่ม (Consolidated Supervision) และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกันสำรองหนี้ใหม่ ซึ่งอ้างอิงหลักการบางส่วนของมาตรฐานการบัญชีสากลฉบับที่ 39 (IAS39) ในขณะที่ ในช่วงสิ้นปี 2551 ธปท. จะบังคับใช้หลักเกณฑ์การคำนวณเงินกองทุนแบบใหม่ Basel II นอกจากนี้ ในอีก 1-3 ปีข้างหน้า คาดว่าคงจะเห็นความคืบหน้าเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก และการเปิดเสรีทางการเงินอีกด้วย
- การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างและพฤติกรรมของประชากร ซึ่งย่อมจะสร้างความต้องการบริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์เอกชนเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต โดยภายในอีก 10 ปีข้างหน้า ปริมาณประชากรจะโน้มเอียงไปที่ประชากรผู้สูงอายุมากขึ้น ในขณะที่อัตราการเกิดที่ลดลงและการใช้เวลาอยู่ในวัยเรียนนานขึ้น จะส่งผลให้กลุ่มประชากรที่มีคุณสมบัติจะเป็นลูกค้าธนาคารพาณิชย์เอกชนเล็กลง เป็นต้น

⁴ โดยระบบดังกล่าว เป็นโครงสร้างพื้นฐานและมาตรฐานระบบการชำระเงินระหว่างธนาคารที่จะนำไปสู่การเชื่อมโยง Payment Gateway ต่าง ๆ เพื่อให้สามารถทำรายการชำระเงินระหว่างธนาคารที่รองรับธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ได้กว้างขวางมากขึ้น ทำให้ผู้ใช้บริการได้รับความสะดวกมากขึ้น ซึ่งจะคล้ายคลึงกับแนวคิด 'Any Place, Any Time, Any Bank'

การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมทางธุรกิจ

ที่อาจส่งผลกระทบต่อรูปแบบการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์เอกชนในอีก 5 ปีข้างหน้า



4. สรุป

ในช่วงหนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินปี 2540 ที่ผ่านมามี ธนาคารพาณิชย์เอกชนได้นำบทเรียนจากวิกฤตที่เจ็บปวดในหลาย ๆ ด้าน มาเป็นประโยชน์ในการลดจุดอ่อนของรูปแบบธุรกิจในอดีต และเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับการพัฒนารูปแบบธุรกิจให้ทันสมัยที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในการทำธุรกิจและการแข่งขันในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

โดยวิกฤตเศรษฐกิจสอนว่า การพึ่งพิงรายได้จากการขายสินเชื่อเป็นหลัก ส่งผลให้ผลกำไรในภาพรวมของธนาคารพาณิชย์อ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงวัฏจักรเศรษฐกิจอย่างมาก ในขณะที่การรวมบทบาทของงานขายกับงานพิจารณาและอนุมัติสินเชื่อไว้ด้วยกัน สร้างปัญหาอย่างมากในเรื่องของความโปร่งใสในการปล่อยสินเชื่อ ซึ่งเมื่อผนวกกับการกำหนดนโยบายและกระบวนการเครดิตที่ขาดความลึกและความครอบคลุมที่มากพอในประเด็นสำคัญต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการกระจุกตัวของสินเชื่อ หรือความเสี่ยงจากการปล่อยสินเชื่อให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องกัน จึงทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนไม่สามารถระบุและสร้างความตระหนักถึงประเด็นด้านคุณภาพสินเชื่อได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบผูกติดไว้กับเงินดอลลาร์ฯ และอำนาจการต่อรองของธนาคารพาณิชย์ที่มีอยู่มากในขณะนั้นจากการที่ภาคธุรกิจเอกชนเองมีความต้องการสินเชื่อจากระบบสถาบันการเงินในระดับสูง ทำให้ธนาคารพาณิชย์มีความเสี่ยงด้านตลาดต่ำ อีกทั้งยังทำให้การติดตาม

ความเสี่ยงในด้านอื่นๆ อาทิ ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ เป็นไปในลักษณะที่เห็น 'การแก้ปัญหา' มากกว่า 'การป้องกัน' การเกิดปัญหา ซึ่งทำให้ในภาพรวมแล้ว การทำธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เอกชนในหลายๆ ด้าน ไม่สามารถสะท้อนความเสี่ยงจากธุรกิจที่แท้จริง

ปัญหาต่างๆ ข้างต้น ผนวกกับสภาวะการแข่งขันในธุรกิจผู้ให้บริการทางการเงินที่มีความเข้มข้นมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ความต้องการของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป และพัฒนาการของเทคโนโลยี กระตุ้นให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนปฏิรูปรูปแบบธุรกิจต่างๆ มิติในช่วงหลังวิกฤต ยกตัวอย่างเช่น เพื่อลดความอ่อนไหวของฐานะทางการเงินต่อการเปลี่ยนแปลงของวัฏจักรเศรษฐกิจ ธนาคารพาณิชย์เอกชนได้พยายามปรับโครงสร้างรายได้ให้หันมาหารายได้จากค่าธรรมเนียมมากขึ้น ผ่านการวางแผนการขายที่เป็นระบบและมีการแบ่งกลุ่มลูกค้าที่ชัดเจน เพื่อเอื้อให้สามารถนำเสนอผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ๆ สำหรับแต่ละกลุ่มลูกค้าได้ในลักษณะเฉพาะเจาะจง และตรงตามความต้องการของลูกค้าที่ซับซ้อนขึ้น

นอกจากนี้ งานด้านการบริหารความเสี่ยง ยังได้รับการปรับปรุงและพัฒนาขึ้นอย่างมาก และมีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะเจาะจง เพื่อรับผิดชอบงานด้านบริหารความเสี่ยงในภาพรวม โดยสำหรับด้านการบริหารความเสี่ยงเครดิต ธนาคารพาณิชย์เอกชนได้แยกงานขาย ออกจากงานพิจารณาและอนุมัติเครดิต มีการตั้งหน่วยงานขึ้นมาเฉพาะเพื่อดูแลงานด้านเครดิตในแต่ละขั้นตอน รวมทั้งมีการพัฒนาเครื่องมือหลากหลายประเภทเพื่อช่วยวัดความเสี่ยงด้านเครดิต ซึ่งทั้งหมดนี้ ส่งผลให้การปฏิบัติงานด้านเครดิตมีความโปร่งใส เกิดการประหยัดต่อขนาด และที่สำคัญ ทำให้การปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์เอกชนสะท้อนถึงความเสี่ยงแท้จริงมากขึ้น และตั้งอยู่บนรากฐานของวัฒนธรรมเครดิตที่สูงขึ้น ในทำนองเดียวกัน ธนาคารพาณิชย์เอกชนได้พัฒนาวิธีการประเมินความเสี่ยงด้านตลาดและด้านปฏิบัติการในลักษณะที่ Proactive มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนต้องดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงด้านดังกล่าวเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อมองออกไปในอนาคต รูปแบบการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เอกชน คงจะต้องได้รับการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นไปอีก ท่ามกลางปัจจัยแวดล้อมในการประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดยั้ง แต่ทั้งนี้ ความพยายามและงานต่างๆ ที่ธนาคารพาณิชย์เอกชนได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงหนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540 ที่ผ่านมา คงช่วยให้มั่นใจได้ว่าธนาคารพาณิชย์เอกชนแข็งแกร่งและมีความพร้อมมากขึ้นสำหรับรับมือกับ 'เหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด' อันอาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

ภาคผนวก

**สรุปการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการดำเนินธุรกิจ
ในช่วงก่อน-หลังวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินปี 2540 ที่สำคัญ**

รูปแบบการดำเนิน ธุรกิจ (Business Model)	ก่อน วิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540	หลัง วิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540
โมเดลโครงสร้าง ธุรกิจ	<ul style="list-style-type: none"> * มุ่งเน้นการขายสินเชื่อ เพื่อรายได้ ดอกเบี้ยเป็นหลัก 	<ul style="list-style-type: none"> * ให้ความสำคัญกับรายได้ที่มีใช้ดอกเบี้ยมากขึ้น โดยลักษณะธุรกิจมีความเป็น "Consumer Banking" มากขึ้น
โมเดลการหาลูกค้า และรักษา ความสัมพันธ์กับ ลูกค้า	<ul style="list-style-type: none"> * อยู่ที่ผู้จัดการสาขาเป็นหลัก * สาขาแต่ละแห่งรับฝากและปล่อยกู้เป็นเอกเทศ * มีการตั้งลูกค้าตามการย้ายของผู้จัดการสาขา 	<ul style="list-style-type: none"> * มีการแบ่งกลุ่มลูกค้า และระบุนความรับผิดชอบชัดเจน อาทิ ลูกค้ารายใหญ่และรายกลาง จะใช้ผู้ดูแลความสัมพันธ์ลูกค้า (RM) ส่วนลูกค้ารายย่อย จะใช้ช่องทางสาขาและทีมขายตรง เป็นต้น
โมเดลการขายและ ให้บริการ	<ul style="list-style-type: none"> * ไม่มีการจัดกลุ่มลูกค้าชัดเจน จึงไม่มีการวางแผนการขายในภาพรวมที่เป็นระบบ ทำให้ไม่เห็นความต้องการทั้งหมดของลูกค้า * วิธีทำการตลาดจะเป็นแบบ 'One size fits all' * ใช้สาขาเป็นช่องทางการขายและให้บริการหลัก 	<ul style="list-style-type: none"> * มีการวางแผนการขายที่แตกต่างกันตามกลุ่มลูกค้า กลุ่มผลิตภัณฑ์ และช่องทางการขาย โดยเริ่มมีการขายข้ามผลิตภัณฑ์ (Cross-sell) มากขึ้น เพื่อเพิ่มรายได้ค่าธรรมเนียม * มีการศึกษาความต้องการของลูกค้า เพื่อนำเสนอบริการให้ตรงกับความต้องการมากที่สุด * วิธีทำการตลาดจะแตกต่างกันตามกลุ่มลูกค้า * เพิ่มช่องทางการขายและให้บริการเป็นสาขา เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ โทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต ทีมขาย
การบริหาร ความเสี่ยง	<ul style="list-style-type: none"> * เน้นแต่ความเสี่ยงด้านเครดิต * ขาดกระบวนการเครดิตที่เป็นมาตรฐาน 	<ul style="list-style-type: none"> * มีการพิจารณาความเสี่ยง 3 ด้านหลัก คือ ด้านเครดิต ด้านตลาด และด้านปฏิบัติการ
- โมเดลเครดิต และ การบริหารความ เสี่ยงเครดิต	<ul style="list-style-type: none"> * ผู้จัดการสาขา/เขต/ภาค มีบทบาทสูงมาก ในการพิจารณาและอนุมัติเครดิตของลูกค้า (มีการ Decentralized อำนาจการพิจารณาและอนุมัติเครดิต) ขาดการคานอำนาจที่ชัดเจน ขณะที่ การวัดผลงานจะเน้นไปที่ปริมาณการปล่อยสินเชื่อ มากกว่าคุณภาพ * นโยบายเครดิต หรือการปล่อยสินเชื่อ จะเน้นไปที่อุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการ 	<ul style="list-style-type: none"> * มีการแยกกระบวนการพิจารณาและอนุมัติเครดิต ออกมารวมศูนย์ จากขั้นตอนการหาลูกค้า ทำให้มีการคานอำนาจ ขณะที่ ในขั้นตอนการหาลูกค้า นั้น ผู้ดูแลความสัมพันธ์ลูกค้า หรือทีมขาย จะถูกวัดผลงานจากทั้งปริมาณและคุณภาพสินเชื่อ * นโยบายเครดิต หรือการปล่อยสินเชื่อ จะคำนึงถึงตัวแปรด้านการกระจุกตัวของเงินให้สินเชื่อในมิติต่างๆ เช่น กลุ่มลูกค้า กลุ่มผลิตภัณฑ์ และกลุ่มอุตสาหกรรม เป็นต้น รวมทั้งตัวแปรด้านอื่นๆ

รูปแบบการดำเนิน ธุรกิจ (Business Model)	ก่อน วิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540	หลัง วิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540
	<p>เติบโตและทำกำไรสูง และไม่คำนึงถึงความเสี่ยงด้านการกระจุกตัวของเงินให้สินเชื่อเท่าที่ควร อีกทั้งขาดเครื่องมือสนับสนุน</p> <ul style="list-style-type: none"> * การพิจารณาความเสี่ยงเครดิตไม่มีกระบวนการที่เป็นระบบ และขาดข้อมูลสนับสนุน * การอนุมัติเครดิต จะดูจากมูลค่าหลักประกันเป็นหลัก ผสมกับพิจารณาของผู้จัดการสาขา/เขต/ภาค 	<p>อาทิ เศรษฐกิจมหภาค นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาเครื่องมือเพื่อช่วยวัดความเสี่ยง เช่น Credit Scoring, Credit Rating และ Qualitative Risk Score เป็นต้น</p> <ul style="list-style-type: none"> * การอนุมัติเครดิต จะดูจากฐานะทางการเงิน กระแสเงินสด และความสามารถในการชำระคืนหนี้ เพิ่มเติมจากการดูมูลค่าหลักประกัน
- การบริหารความเสี่ยงด้านตลาด	<ul style="list-style-type: none"> * โน้มนางของความเสียด้านอัตราดอกเบี้ย ไม่มีกระบวนการที่เป็นระบบ * โน้มนางความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ไม่มีกระบวนการที่เป็นระบบเช่นกัน เพราะอยู่ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ 	<ul style="list-style-type: none"> * มีการวิเคราะห์ระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยของสินทรัพย์และหนี้สิน มี Sensitivity Analysis มีเครื่องมือการวัดความเสี่ยงในรูปแบบจำลอง VaR มีการทำ Stress Testing และ Back Testing * มีการดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงด้านตลาด ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 2548
- การบริหารความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ	<ul style="list-style-type: none"> * เป็นลักษณะ Reactive โดยจะทำการตรวจสอบและแก้ไข เมื่อปรากฏปัญหาจากกระบวนการปฏิบัติงาน 	<ul style="list-style-type: none"> * มีลักษณะ Proactive มากขึ้น โดยมีกระบวนการที่เป็นระบบ เพื่อมุ่งป้องกันและควบคุมความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ก่อนที่จะเกิดปัญหา * ธปท.เตรียมจะกำหนดให้มีการดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ภายใต้ Basel II ซึ่งจะบังคับใช้สิ้นปี 2551 เป็นต้นไป

เรื่อง

สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ : ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?

กลุ่มที่ 2

ความเปลี่ยนแปลงในภาคการเงินและในการอภิบาลบริษัท

**สถาบันการเงินเฉพาะกิจ: เครื่องมือของนโยบายรัฐ
ในการเข้าถึงผู้ที่ไม่ได้รับบริการจากธนาคารพาณิชย์**

Specialized Financial Institutions:

A Policy Tool to Fill the Gap Left by Commercial Banks?

โดย

เพลินพิศ สัตย์สงวน

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

ธนาคารแห่งประเทศไทย

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ	v
Executive Summary	vii
1. คำนำ: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเงิน (Financial Structure) ของประเทศไทย	1
2. ภาพรวมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย.....	5
3. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ: เครื่องมือของนโยบายรัฐบาล.....	23
4. วิเคราะห์โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	29
5. แนวทางการปฏิรูปสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย..	37
6. ข้อเสนอแนะ.....	39
บทสรุป	41
บรรณานุกรม.....	42

สารบัญตารางและรูป

หน้า

ตารางที่ 1.1	ปริมาณสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และอัตราการเปลี่ยนแปลง (%).....	3
ตารางที่ 2.1	รายชื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หน่วยงานที่กำกับดูแลและกฎหมายที่บังคับใช้ ในปี 2549.....	6
ตารางที่ 2.2	ประเภทสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	6
ตารางที่ 2.3	ปริมาณเงินฝากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2537- ปี 2548	11
ตารางที่ 2.4	หนี้คงค้าง(ทั้งในประเทศและต่างประเทศ) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2543-2547	13
ตารางที่ 2.5	อัตราส่วนหนี้ต่อเงินกองทุน (Debt-Equity Ratio).....	14
ตารางที่ 2.6	หนี้ต่างประเทศคงค้างของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2543-2547.....	15
ตารางที่ 2.7	หนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2543-2547	16
ตารางที่ 2.8	อัตราส่วนที่สำคัญทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	19
ตารางที่ 2.9	การประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ประจำปี 2539-2547	22
ตารางที่ 3.1	หน่วยงานที่กำกับดูแลสินทรัพย์ตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน.....	26
ตารางที่ 4.1	การจัดสรรและโอนเงินของโครงการกองทุนหมู่บ้าน ปี 2545-2547.....	32
ตารางที่ 4.2	การใช้เงินกู้กองทุนหมู่บ้านของผู้กู้ ปี 2546-2548 (ร้อยละ).....	33
ตารางที่ 4.3	การจัดอันดับคุณภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านฯ ปี 2545-2547.....	34
ตารางที่ 4.4	วงเงินในบัญชีกองทุนหมู่บ้าน	34
รูปที่ 1.1	โครงสร้างทางการเงินของประเทศไทยในช่วงก่อนและหลังวิกฤตการณ์การเงินเอเชีย ปี 2539 และ 2548	1
รูปที่ 1.2	ส่วนแบ่งตลาดของสถาบันการเงินในประเทศไทย ¹ พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2548.....	2
รูปที่ 1.3	ปริมาณการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2539-2548	4
รูปที่ 1.4	อัตราการเพิ่มขึ้นของการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2538-2548.....	4
รูปที่ 2.1	ประเภทสินเชื่อที่ปล่อยโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในปี พ.ศ. 2548.....	9
รูปที่ 2.2	หนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2544-2548	17

บทคัดย่อ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ: เครื่องมือของนโยบายรัฐ ในการเข้าถึงผู้ที่ไม่ได้รับบริการจากธนาคารพาณิชย์

สถาบันการเงินเฉพาะกิจได้มีบทบาทเพิ่มขึ้นมากในภาคการเงินไทย นับตั้งแต่หลังวิกฤตการณ์การเงินเอเชีย 2540 ดังจะเห็นได้จากส่วนแบ่งตลาดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก 10% ในปี 2539 เป็น 18% ในปี 2548 ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผลสองประการคือ 1) การที่บริษัทเงินทุนและบริษัทหลักทรัพย์ 56 แห่ง ได้ถูกปิดกิจการอย่างถาวร ในปี 2540 และ 2) สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องสนองนโยบาย “ประชานิยม” ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา โครงการประชานิยมหลายโครงการปล่อยสินเชื่อสูงมาก เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. รับผิดชอบ ต้องปล่อยสินเชื่อแก่รัฐบาลเป็นวงเงินประมาณ 70,000 กว่าล้านบาท ในปี 2544

ในปี 2549 สถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทยมีทั้งหมดเพียง 8 แห่ง 3 แห่งมีขนาดใหญ่ ที่เหลือเป็นขนาดเล็ก ในปี 2548 สินเชื่อส่วนใหญ่ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ—ประมาณ 40%—เป็นสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย 5.5% เป็นสินเชื่อธุรกิจ สินเชื่อเพื่อการบริโภค 5.3% และเป็นสินเชื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม 5.5%

เพื่อสนองนโยบาย “ประชานิยม” ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อัตราการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นสูงมาก ในช่วงปี 2544-2548 มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 15% ต่อปี ในขณะที่อัตราเพิ่มของสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์เฉลี่ยที่ 4% ต่อปีเท่านั้น ในระยะเวลาเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม มีสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 2 แห่งที่ปล่อยเงินกู้เพิ่มขึ้นมาก ได้แก่ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) และธนาคารออมสิน สำหรับ ธพว. ได้ปล่อยสินเชื่อโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นถึง 74% ต่อปี ยังผลให้มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อสูงสุดในบรรดาสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหมด ซึ่งอยู่ที่ 22.5% ในปี 2547 และเพิ่มเป็นประมาณ 30% ในปี 2549

หนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ลดลงจาก 365,065 ล้านบาทในปี 2543 เหลือ 296,275 ล้านบาทในปี 2547 หรือลดลงประมาณ 15% ภายในระยะ 5 ปี หนี้ส่วนใหญ่เป็นหนี้ภายในประเทศ รัฐบาลไม่ค้ำประกัน

การที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องสนองนโยบายรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา มีผลให้

1. อัตราการทำกำไรของสถาบันการเงินเฉพาะกิจบางแห่ง เช่น ธนาคารออมสินและ ธพว. มีแนวโน้มลดลง แต่สำหรับ ธ.ก.ส. อัตราผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นมีแนวโน้มสูงขึ้น
2. ในปี 2548 ธอส. มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงสุด ตามมาด้วย ธสน. ธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. ตามลำดับ ส่วน ธพว. มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่ำสุด
3. ความมั่นคงของธนาคารเฉพาะกิจ (ซึ่งวัดโดย BIS Ratio) เกือบทุกแห่งลดลง

เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจปล่อยกู้ให้แก่รากหญ้าได้ทุกหย่อมหญ้า ได้มีการนำนวัตกรรมทางการเงินมาใช้ ได้แก่ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน นั่นคือ ให้นำเอาสินทรัพย์ที่แต่ก่อนนั้นนำมาค้ำประกันเงินกู้จาก

สถาบันการเงินในระบบไม่ได้ ก็ให้ใช้สินทรัพย์เหล่านั้นค้ำประกันเงินกู้ได้ เช่น สปก. 4-01 สินทรัพย์สิทธิการเช่าเช่าซื้อ เช่น สัญญาเช่าแฟลตการเคหะแห่งชาติ สัญญาเช่าแผงค้า กทม. สัญญาการเช่าที่ราชพัสดุ สินทรัพย์ประเภทที่สาธารณะ เป็นต้น การปล่อยกู้โดยโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จะทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับเงินคืนสูงขึ้น (Default Risk) นอกจากนั้น การแปลงทรัพย์สินส่วนรวมให้เป็นทุนส่วนตัวนั้น นับเป็นวิธีการอุดหนุน (subsidy) คนจน โดยที่รัฐบาลไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และจะทำให้สินทรัพย์สาธารณะเสื่อมโทรมลง

โครงการบางโครงการที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีผลให้ ธ.ก.ส. ประสบการขาดทุนประมาณปีละ 300 ล้านบาท ดังนั้น รัฐต้องชดเชยผลขาดทุนนั้น มิฉะนั้นจะส่งผลเสียต่อบดุลของ ธ.ก.ส.

บทความนี้มีข้อเสนอดังนี้

1. ให้กระทรวงการคลังจัดสถาบันการเงินของรัฐ (Financial State Owned Enterprises) อื่นๆ เช่น บริษัท บริหารสินทรัพย์ของรัฐ บบส. บสท. เป็นต้น เข้าอยู่ในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อที่สถาบันการเงินเหล่านั้นต้องถูกตรวจสอบโดยธนาคารแห่งประเทศไทย และให้กระทรวงการคลังเปิดเผยผลการตรวจสอบสถาบันเหล่านั้นต่อสาธารณะชน

2. ให้มีการแบ่งแยกตลาดกันอย่างชัดเจน (Market Segmentation) ระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง

3. นโยบายกึ่งการคลังหรือ Quasi-fiscal policies ที่รัฐบาลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการ และที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินชำระหนี้หรือที่เป็นบผูกพัน ต้องผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

4. โครงการใดที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจกำลังดำเนินการอยู่ตามนโยบาย “ประชานิยม” ที่เป็นโครงการที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ก็ควรทำต่อไป และให้รัฐบาลชุดปัจจุบันเข้าไปดูแลกองทุนหมู่บ้านๆ อย่างใกล้ชิด และให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกันเงินส่วนหนึ่งของเงินกองทุนฯ มาใช้ในการแก้ปัญหาสังคมในแต่ละหมู่บ้านและชุมชน

Abstract

Specialized Financial Institutions: A Policy Tool to Fill the Gap Left by Commercial Banks

Specialized Financial Institutions-SFIs have played an increasing role in the Thai Financial Sector after the 1997 Asian Financial Crisis. Their market shares – in terms of total assets – had increased from 10 percent in 1996 to 18 percent in 2005. This is due to the collapse of 56 finance and securities companies in 1997 and the launch of “Populist Policies” by the Thaksin Administration since 2001.

Currently, there are eight SFIs in Thailand. All are State Owned Enterprises. Three are large-sized institutions – each has an asset higher than 25 percent of the total assets, whereas the rests are small ones with total assets of less than 5 percent. In 2005, about 40 percent of SFIs’ total loans were extended to Housing Loans, 5.5 percent to Consumer Loans and another five percent to Corporate Loans.

The debt of 8 SFIs, currently not included in public debt, was decreased from 12 percent of GDP in 2000 to 8 percent in 2005. The SFIs’ outstanding debt had decreased from Bt 365,065 million in 2000 to Bt 296,275 million in 2005 or decreased by 15 percent during this period. Most of the debt is non-guaranteed domestic debt, while external debt has been declining.

In complying with politically mandated lending objectives—to extend various kinds of loans to the grass roots throughout the country—has resulted in higher risks for Specialized Financial Institutions. The stabilities of these institutions in terms of lower BIS ratios are deteriorated. Only BAAC has a favorable BIS ratio throughout these years. Some SFIs for instance Government Savings Bank and SME bank have lower profits measured by ROE and ROA. Some SFIs have a higher Non-Performing Loans–NPLs. SME bank had the highest NPLs of 22 percent in 2005 and is almost reaching 30 percent in 2006.

The author recommends that:

1. Other Financial State Owned Enterprises such as State AMC’s should be included in SFIs.
2. Debt of SFIs should be included in public debt.
3. Clearer market segmented for each SFIs is warranted and
4. The populist programs carrying out by SFIs which benefits the majority of the people such as the village and community fund should be maintained. The current government should make use of this fund to solve the social problems in each village.

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ: เครื่องมือของนโยบายรัฐ ในการเข้าถึงผู้ที่ไม่ได้รับบริการจากธนาคารพาณิชย์

เพลินพิศ สัตย์สงวน*

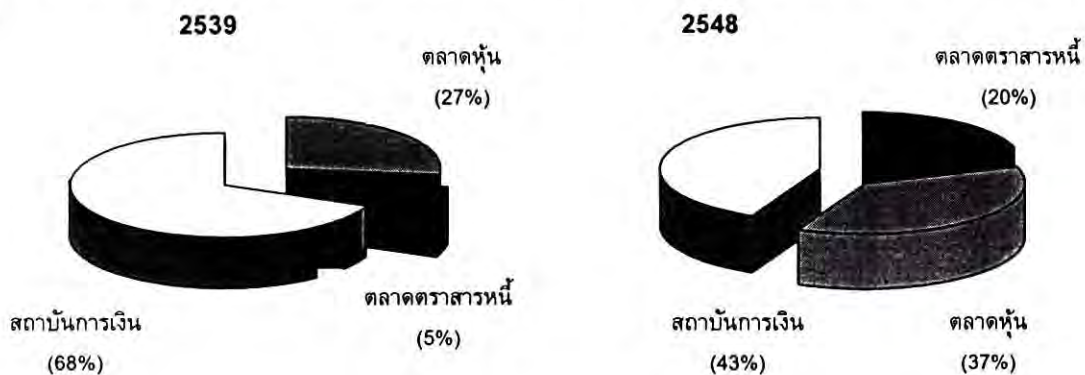
1. คำนำ: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเงิน (Financial Structure) ของประเทศไทย

หลังจากเกิดวิกฤตการณ์การเงินเอเชีย (The Asian Financial Crisis) ในปี 2540 โครงสร้างทางการเงินของประเทศไทยมีความสมดุลมากขึ้น กล่าวคือ การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินมีสัดส่วนลดลงมาก เมื่อเทียบกับตลาดทุน (Capital Markets) ซึ่งได้แก่ การกู้ยืมในตลาดพันธบัตร (Bond Markets) หรือตลาดตราสารหนี้ (Debt Markets) และตลาดหุ้น (Stock Markets) ก็มีความสำคัญเพิ่มขึ้น

รูปที่ 1.1 แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างทางการเงินของประเทศไทยในช่วงก่อนและหลังวิกฤตการณ์การเงินเอเชีย จะเห็นว่า ระบบการเงินไทยในช่วงก่อนวิกฤตฯ ในปี 2539 เป็นระบบที่พึ่งพิงสถาบันการเงิน โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์เป็นสำคัญหรือที่เรียกว่าเป็น Bank-Based Economy สถาบันการเงินเป็นแหล่งที่มาของเงินทุนที่สำคัญที่สุดของภาคธุรกิจและครัวเรือน กล่าวคือ การกู้ยืมในระบบการเงินไทยมาจากสถาบันการเงิน 68% จากตลาดหุ้น 27% และมาจากตลาดตราสารหนี้เพียง 5% หรืออาจพูดอีกนัยหนึ่งว่าการกู้ยืมส่วนใหญ่ในระบบการเงินไทยในช่วงก่อนวิกฤตฯ เป็นการกู้ยืมทางอ้อม (Indirect Finance) โดยผ่านตัวกลางทางการเงิน

รูปที่ 1.1

โครงสร้างทางการเงินของประเทศไทยในช่วงก่อนและหลังวิกฤตการณ์การเงินเอเชีย ปี 2539 และ 2548



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

* ผู้เขียนขอขอบคุณนายวาทัญญู พุทธิรักษา และ น.ส. วาริยา เตวุฒิพงศ์ นักศึกษาปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นผู้ช่วยในการหาข้อมูลสำหรับการเขียนบทความนี้

** ดร. เพลินพิศ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

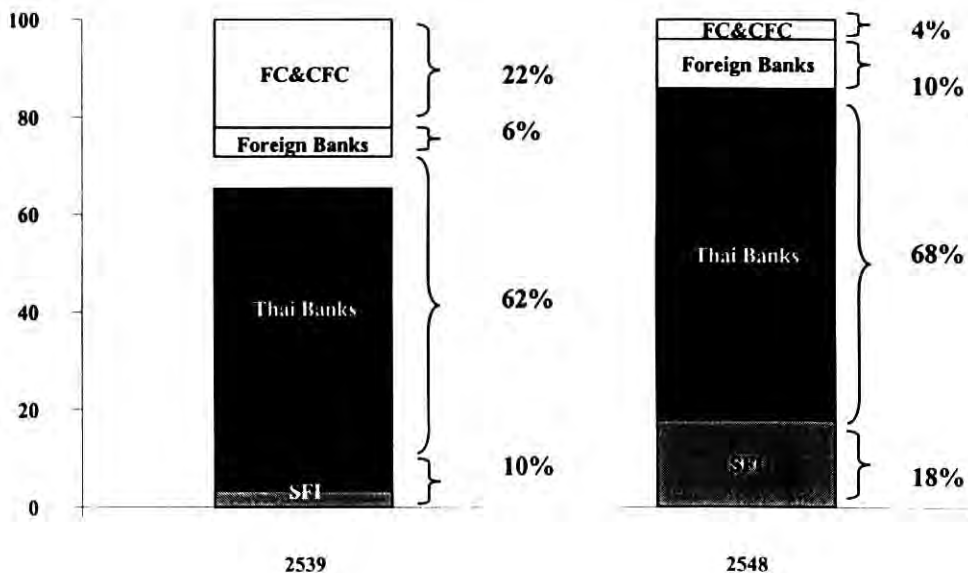
แต่ภายหลังจากวิกฤตการณ์การเงินเอเชีย การที่สถาบันการเงินโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ได้ลดการปล่อยสินเชื่อลงอย่างมาก เนื่องจากประสบปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans-NPLs) สูง ภาคธุรกิจจึงหันไประดมทุนในตลาดพันธบัตรและตลาดหุ้นมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ในปี 2548 สัดส่วนการกู้ยืมจากสถาบันการเงินลดลงเหลือ 43% แต่สัดส่วนการกู้ยืมในตลาดตราสารหนี้เพิ่มขึ้นจาก 5% เป็น 20% ส่วนการพึ่งพิงตลาดหุ้นได้เพิ่มขึ้นจาก 27% เป็น 37% ดังนั้น ในช่วงหลังวิกฤตการณ์การเงินเอเชีย การกู้ยืมในระบบการเงินไทยจึงเป็นการกู้ยืมทางตรง (Direct finance) เป็นส่วนใหญ่ หรือเรียกได้ว่าเป็น Market-based Economy

1.1 บทบาทที่เพิ่มขึ้นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions)

ถ้าเรานำรูปที่ 1.1 เฉพาะส่วนที่เป็นสถาบันการเงินมาวิเคราะห์หลังลึกขึ้น ก็พบว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีความโดดเด่นมากขึ้นในระบบการเงินไทยในช่วงหลังวิกฤตการณ์การเงินเอเชีย รูปที่ 1.2 แสดงให้เห็นถึงส่วนแบ่งตลาดของสถาบันการเงินต่างๆ ในช่วงก่อนและหลังวิกฤตการณ์การเงินเอเชีย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ขณะที่ส่วนแบ่งตลาดของบริษัทเงินทุน (บง.) และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ (บค.) ลดลงอย่างมาก จาก 22% ในปี 2539 เหลือเพียง 4% ในปี พ.ศ. 2548 เนื่องจากบริษัทเงินทุนได้ถูกปิดกิจการอย่างถาวรทั้งสิ้น 56 แห่งในปี 2540 แต่ส่วนแบ่งตลาดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้เพิ่มขึ้นจาก 10% ในปี 2539 เป็น 18% ในปี 2548 ขณะที่ส่วนแบ่งตลาดของธนาคารพาณิชย์เพิ่มจาก 62% เป็น 68% และของธนาคารต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นจาก 6% เป็น 10%

รูปที่ 1.2

ส่วนแบ่งตลาดของสถาบันการเงินในประเทศไทย¹ พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2548



หมายเหตุ: ¹ ส่วนแบ่งตลาดวัดโดยใช้สัดส่วนของสินทรัพย์ของแต่ละสถาบันการเงินต่อสินทรัพย์รวมของระบบสถาบันการเงิน
ที่มา: ดร. รุ่ง ไปษยานนท์ มัลลิกะมาส และ คณะ, ความท้าทายของธนาคารพาณิชย์ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเงิน, สิงหาคม 2548.

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อสนองนโยบายของรัฐในการจัดสรรสินเชื่อและบริการทางการเงินไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการ ในช่วงก่อนวิกฤตฯ ระหว่างปี 2538-กลางปี 2540 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 5 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ได้ปล่อยสินเชื่อเพิ่มขึ้นมาก อัตราเพิ่มของสินเชื่อของธนาคารเฉพาะกิจ 5 แห่งนี้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเท่ากับ 41%, 36% และ 43% ในปี 2538, 2539 และ 2540 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 1.1 และรูปที่ 1.3 และรูปที่ 1.4) นับว่าสูงกว่าอัตราการเพิ่มของสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ในระยะเวลาเดียวกัน เป็นที่น่าสังเกตว่าอัตราเพิ่มของสินเชื่อของหลายสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นสูงมากในปี 2540 โดยเฉพาะธนาคารออมสิน การปล่อยสินเชื่อมีอัตราการเพิ่มสูงถึง 109% ในปี 2540 ส่วนธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย-ธสน. และธนาคารอาคารสงเคราะห์-ธอส. มีอัตราเพิ่มเท่ากับ 77% และ 40% ตามลำดับในระยะเวลาเดียวกัน

แต่ในช่วงหลังวิกฤตฯ ระหว่างปี 2541-2548 ถึงแม้ว่าปริมาณการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยรวมจะเพิ่มขึ้น แต่ก็เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงกว่าช่วงก่อนวิกฤตฯ ถ้าเราจะแบ่งช่วงหลังวิกฤตฯ ออกเป็น 2 ช่วง กล่าวคือ ช่วงที่ 1 ในปี 2541-2543 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ โดยมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี กับช่วงที่ 2 ใน ปี 2544-2548 โดยมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จะพบว่า อัตราการเพิ่มของสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้เพิ่มขึ้น 6% ในปี 2541 แต่กลับติดลบ 1% ในปีถัดมาและได้เพิ่มขึ้น 8% ในปี 2543 ขณะที่การปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ในช่วงเวลาเดียวกันติดลบโดยตลอด กล่าวคือ ลดลงเท่ากับ -11%, -5% และ -10% ตามลำดับ (ตารางที่ 1.1 และ รูปที่ 1.3 และรูปที่ 1.4)

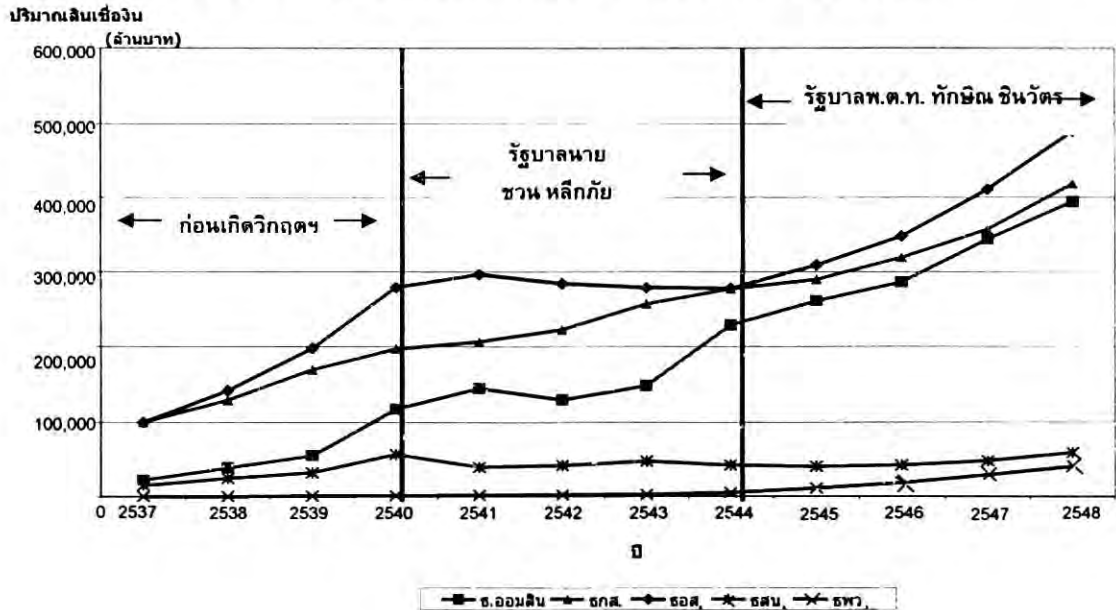
ตารางที่ 1.1 ปริมาณสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และอัตราการเปลี่ยนแปลง (%)

(หน่วย: ล้านบาท)

ปี	ปริมาณเงินให้สินเชื่อ สิ่งвод													
	ออมสิน	Δ (%)	ธกส.	Δ (%)	ธอส.	Δ (%)	ธสน.	Δ (%)	ธพว.	Δ (%)	รวมสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	Δ (%)	ธนาคารพาณิชย์	Δ (%)
2537	22,676	-	100,676	-	100,580	-	15,214	-	415	-	239,560	-	3,430,532	-
2538	39,438	74	129,686	29	142,040	41	25,005	64	585	41	336,754	41	4,230,519	23
2539	56,257	43	169,667	31	198,500	40	32,533	30	710	21	457,667	36	4,825,057	14
2540	117,698	109	197,248	16	278,729	40	57,539	77	1,170	65	652,384	43	6,037,464	25
2541	145,050	23	206,609	5	296,154	6	39,626	-31	2,026	73	689,465	6	5,372,260	-11
2542	129,653	-11	222,228	8	283,944	-4	42,194	6	2,104	4	680,123	-1	5,119,043	-5
2543	148,673	15	256,663	15	278,458	-2	48,144	14	2,710	29	734,648	8	4,585,931	-10
2544	228,788	54	276,560	8	277,518	0	42,413	-12	5,347	97	830,626	13	4,298,974	-6
2545	260,994	14	289,381	5	309,027	11	40,849	-4	11,313	112	911,564	10	4,602,675	7
2546	285,963	10	318,912	10	347,950	13	42,589	4	18,483	63	1,013,897	11	4,701,475	2
2547	343,891	20	356,680	12	411,212	18	48,511	14	29,281	58	1,189,575	17	5,081,346	8
2548	394,330	15	418,626	17	489,411	19	59,801	23	40,776	39	1,402,944	18	5,488,434	8

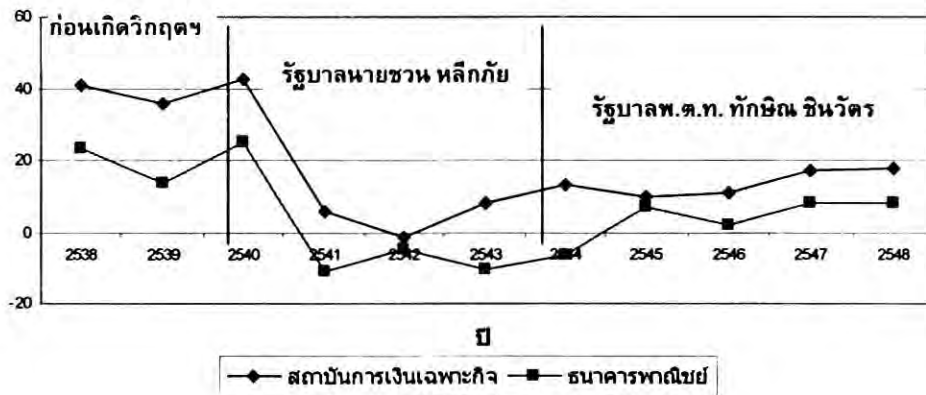
ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย <<http://www.bot.or.th>>, 10 สิงหาคม 2549.

รูปที่ 1.3
ปริมาณการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2539-2548



รูปที่ 1.4
อัตราการเพิ่มขึ้นของการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2538-2548

อัตราการเพิ่มขึ้นของสินเชื่อ



ในทางตรงกันข้าม เมื่อ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในเดือนเมษายน 2544 สถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่งได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ในการกระตุ้นเศรษฐกิจที่กำลังชะลอตัว และเพื่อสนองนโยบาย “ประชานิยม” ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ด้วยเหตุนี้เอง ปริมาณการปล่อยกู้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในช่วงหลังปี 2544 จึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนจากตารางที่ 1.1, รูปที่ 1.3 และ 1.4 ว่าอัตราเพิ่มของสินเชื่อสูงกว่า 10% ทุกปี และได้เพิ่มเพิ่มขึ้นถึง 17% และ 18% ในปี 2547 และ 2548 ตามลำดับ ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเพียง 4% ต่อปี ในเวลาเดียวกัน

ด้วยความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจดังกล่าว บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือของนโยบายรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

1.2 ขอบเขตของการศึกษา

ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาและงบประมาณ บทความนี้จะศึกษาถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระยะเวลา 6 ปีที่ผ่านมาเท่านั้น กล่าวคือตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2549 เนื่องจากว่าในระยะเวลาดังกล่าว สถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินนโยบายการบริหารเศรษฐกิจของประเทศของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

บทความนี้ประกอบด้วย 6 หัวข้อด้วยกัน คือ หัวข้อแรกได้แก่ บทนำและความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หัวข้อที่สอง เป็นภาพรวมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย หัวข้อที่สามกล่าวถึงนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องดำเนินการ ตลอดจนเครื่องมือใหม่ที่ใช้ในการปล่อยสินเชื่อ ซึ่งได้แก่ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน หัวข้อที่สี่ เป็นการเจาะลึกโครงการหนึ่งที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องทำตามนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้แก่ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คำถามที่ต้องการตอบในหัวข้อนี้คือ การที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องสนองนโยบายรัฐบาล ส่งผลกระทบต่อฐานะ ต่อดันทุนและผลกำไรของสถาบันการเงินเฉพาะกิจอย่างไร และรัฐบาลควรจ่ายให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเท่าไร หัวข้อที่ห้า แผนปฏิรูปสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และหัวข้อสุดท้ายเป็นข้อเสนอแนะและบทสรุป

2. ภาพรวมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย

2.1 ประเภทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ในปี พ.ศ. 2549 ประเทศไทยมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจอยู่ทั้งสิ้น 8 แห่ง ดังปรากฏในตารางที่ 2.1 ซึ่งแสดงถึงรายชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย ปีที่เปิดดำเนินการ ตลอดจนกฎหมายที่บังคับใช้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจแห่งแรกในประเทศไทยได้แก่ ธนาคารออมสิน ซึ่งได้ก่อตั้งมาเป็นเวลาเกือบ 93 ปี ส่วนสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ใหม่ที่สุดได้แก่ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2546 ตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

เราอาจจะแบ่งสถาบันการเงินเฉพาะกิจออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้:

1. สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediaries)

ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นธนาคารและประกอบธุรกรรม 2 ขา นั่นคือ ให้บริการทั้งเงินฝากและปล่อยสินเชื่อ ซึ่งมีทั้งหมด 4 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธ.อ.ส.) และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (คอลัมน์แรกของตารางที่ 2.2)

ตารางที่ 2.1 รายชื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หน่วยงานที่กำกับดูแลและกฎหมายที่บังคับใช้ ในปี 2549

รายชื่อ	หน่วยงานกำกับดูแล	กฎหมายที่บังคับใช้	เริ่มดำเนินการ*
1. ธนาคารออมสิน	กระทรวงการคลัง / ธปท.	- พ.ร.บ. ธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489	1 เม.ย. 2490
2. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)	กระทรวงการคลัง / ธปท.	- พ.ร.บ. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496	2496
3. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)	กระทรวงการคลัง / ธปท.	- พ.ร.บ. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509	2509
4. บริษัทประกันสินเชื่อ อุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.)	กระทรวงการคลัง / กระทรวงอุตสาหกรรม	- พ.ร.บ. บริษัทประกันสินเชื่อ อุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534	21 ก.พ. 2535
5. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.)	กระทรวงการคลัง / ธปท.	- พ.ร.บ. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536	17 ก.พ. 2537
6. บริษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (บตท.)	กระทรวงการคลัง / ธปท.	- พ.ร.ก. บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2540	มิ.ย. 2540
7. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) (เปลี่ยนจากบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมเมื่อ 19 ธ.ค. 45)	กระทรวงการคลัง / ธปท. / กระทรวงอุตสาหกรรม	- พ.ร.บ. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545	19 ธ.ค. 2545
8. ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	กระทรวงการคลัง / ธปท.	- พ.ร.บ. ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545	12 มิ.ย. 2546

หมายเหตุ: สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงและปิดกิจการ ได้แก่

1. บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย.) โดยจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534 โดยมีหน่วยงานกระทรวงการคลังและธปท.กำกับดูแล โดยในปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 ธ.ค. 2545
 2. บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 โดยมีกระทรวงการคลังและธปท.เป็นหน่วยงานกำกับดูแล โดยในปัจจุบันได้ปิดกิจการแล้ว เนื่องจากมีการควบรวมกิจการกับธนาคารทหารไทยเมื่อวันที่ 1 ก.ย. 2547
 3. องค์การบริหารสินเชื่อสหกรณ์ทรัพย์ (อบส.) ได้จัดตั้งเมื่อวันที่ 10 เม.ย. 2540 ตาม พ.ร.ฎ. การจัดตั้งองค์การบริหารสินเชื่อสหกรณ์ทรัพย์ พ.ศ. 2540 และได้ถูกยุบเมื่อวันที่ 29 ก.พ. 2543
- * รวบรวมข้อมูลจากเว็บไซต์และรายงานประจำปีของสถาบันการเงินต่างๆ

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย <<http://www.bot.or.th>>, 23 ธันวาคม 2548.

ตารางที่ 2.2 ประเภทสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediaries)	ไม่ใช่ตัวกลางทางการเงิน
<p>ประเภทที่ 1 ให้บริการทั้งรับฝากเงินและปล่อยสินเชื่อ ได้แก่:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ธนาคารออมสิน 2. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) 3. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธ.อ.ส.) และ 4. ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย 	<p>ประเภทที่ 2 ไม่รับเงินฝาก ปล่อยกู้อย่างเดียว ได้แก่:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.)¹ 2. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) 3. บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) และ 4. บริษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (บตท.)

¹ ธสน. จะไม่รับเงินฝากจากประชาชนทั่วไป แต่จะรับฝากเงินเฉพาะลูกค้าเพื่อใช้ในการค้าประกันเงินกู้หรือใช้ในการทำธุรกรรมกับธนาคาร

2. สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ไม่ใช่ตัวกลางทางการเงิน (Non-financial Intermediaries)

ได้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นธนาคารและไม่ใช่ธนาคาร แต่ทำธุรกรรมขาเดียว นั่นคือจะไม่รับฝากเงินจากประชาชน แต่จะทำธุรกรรมด้านการปล่อยสินเชื่อเท่านั้น ซึ่งมี 2 ธนาคารได้แก่ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) และ 2 บริษัท ได้แก่ 1. บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) และ 2. บริษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) (คอลัมน์ที่ 2 ของตารางที่ 2.2)

บริษัทแรกถูกตั้งขึ้นในปี 2535 เพื่อค้ำประกันสินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม ส่วนบริษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) ตั้งขึ้นในปี 2544 โดย“มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย....โดยการรับซื้อสินเชื่อที่อยู่อาศัยของลูกค้าย่อยจากสถาบันการเงิน” (ธนาคารแห่งประเทศไทย, ระบบการเงินไทย 2541 หน้า 29)

เป็นที่น่าสังเกตว่ายังมีสถาบันการเงินของรัฐ (Financial State Owned Enterprises-SOEs) อีกหลายแห่งไม่ได้ถูกจัดเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน-บปส (Asset Management Corporation) บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย-บสท บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินของรัฐ ฯลฯ โดยให้เหตุผลว่าสถาบันการเงินเหล่านี้ไม่ได้ทำหน้าที่รับฝากเงินหรือปล่อยเงินกู้แก่ประชาชนทั่วไป ถ้าเราไปดูคำจำกัดความของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ระบุว่า “สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นสถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐเพื่อพัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจ” (website สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) สถาบันการเงินเหล่านี้ก็ควรจัดว่าเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วย เพราะต่างก็มีกฎหมายเฉพาะและมีวัตถุประสงค์เฉพาะเช่นกัน การที่ไม่จัดสถาบันการเงินเหล่านี้เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีผลให้หนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่ำกว่าที่เป็นจริง (ดูหัวข้อที่ 2.5)

2.2 กลุ่มลูกค้าเป้าหมายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งจะมีลูกค้ากลุ่มเป้าหมายของตนเองที่ค่อนข้างชัดเจน ทั้งนี้เนื่องมาจากปรัชญาการออกแบบของแต่ละสถาบันและกฎหมายที่บังคับใช้ เพื่อให้สามารถตอบสนองภาคเศรษฐกิจจริง (Real Sector) (ดร. โชติชัย สุวรรณภรณ์, 2549, หน้า 138) เราสามารถแบ่งกลุ่มลูกค้าของสถาบันการเงินเฉพาะกิจออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้คือ

1. **กลุ่มลูกค้าที่เป็นเกษตรกรและลูกค้าที่เป็นฐานรากของประเทศ** ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารออมสิน มีบทบาทสำคัญในการให้บริการทางการเงินและอื่นๆ แก่ลูกค้ากลุ่มนี้ อย่างไรก็ตาม ธ.ก.ส.จะมีกลุ่มลูกค้าเป็นเกษตรกรและคนในชนบทเสียส่วนใหญ่ ขณะที่กลุ่มลูกค้าของธนาคารออมสินเป็นฐานรากในเขตเมือง
2. **กลุ่มลูกค้าในภาคอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม** สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีภารกิจในการให้บริการลูกค้ากลุ่มนี้ ได้แก่ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) และบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.)

3. **กลุ่มลูกค้าด้านอสังหาริมทรัพย์** โดยมีธนาคารอาคารสงเคราะห์และบริษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ
4. **กลุ่มลูกค้าอื่น ๆ** ได้แก่การดำเนินงานของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจไม่ได้มีการแบ่งแยกตลาดอย่างเด็ดขาดเสียทีเดียว ดังจะเห็นได้ว่า ธนาคารออมสินก็มีการปล่อยกู้เพื่อที่อยู่อาศัยส่วนบุคคลเป็นวงเงินสูงในปี 2547-2548 ธนาคารออมสินปล่อยเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยส่วนบุคคลสูงสุด มีสัดส่วนเท่ากับ 30% ของสินเชื่อทั้งหมด และคิดเป็นประมาณ 25% ของเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ส่วน ธ.ก.ส. ก็มีการปล่อยสินเชื่อแบบเดียวกับที่ธนาคารออมสินปล่อยที่เรียกว่าธนาคารประชาชน

จะเห็นได้ว่ากลุ่มลูกค้าของสถาบันการเงินเฉพาะกิจข้างต้น เป็นคนละกลุ่มกับลูกค้าธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์จะไม่ให้ความสำคัญกับลูกค้าเหล่านี้ เนื่องจากว่าลูกค้าเหล่านี้ส่วนใหญ่ยากจนและไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ วงเงินกู้ของลูกค้าเหล่านี้แต่ละรายจะค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับวงเงินกู้ของลูกค้าธนาคารพาณิชย์ ทำให้ต้นทุน (Transaction costs) ในการปล่อยสินเชื่อและการติดตามการใช้เงินกู้จะค่อนข้างสูง นอกจากนั้น ความเสี่ยงที่จะได้รับเงินกู้คืน (Default Rates) ค่อนข้างสูง เนื่องจากความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information) ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ให้กู้และผู้กู้มีข้อมูลเกี่ยวกับการกู้ไม่เท่าเทียมกัน ปกติผู้กู้จะรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการกู้ดีกว่าผู้ให้กู้

การเกิดความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ (Asymmetric Information) นำไปสู่ปัญหาตามมา 2 ประการ คือ

1. การที่มีข้อมูลไม่ครบถ้วน ทำให้ผู้กู้ตัดสินใจผิดพลาดในการปล่อยกู้ แทนที่จะปล่อยกู้แก่ผู้ที่มีความเสี่ยงต่ำ กลับปล่อยกู้แก่ผู้ที่มีความเสี่ยงสูง หรือที่เรียกว่า Adverse Selection
2. เมื่อผู้กู้ได้รับเงินกู้ไปแล้ว แทนที่จะนำเงินกู้ไปใช้ตามวัตถุประสงค์ กลับนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ และทำให้โอกาสที่จะชำระหนี้คืนค่อนข้างต่ำ กรณีนี้เราเรียกว่า Moral Hazard¹

ด้วยเหตุนี้เองจึงต้องมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้นมา เพื่อให้บริการแก่คนส่วนใหญ่ของประเทศที่เข้าถึงไม่ถึงบริการสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ ลูกค้า 4 กลุ่มข้างต้นไม่ใช่ลูกค้าหลักของธนาคารพาณิชย์ และเนื่องจากว่าการปล่อยกู้แก่ลูกค้าของสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีต้นทุนสูง นอกจากนั้นรัฐยังกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ปล่อยกู้โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจไว้ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยตลาด ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจขาดทุน รัฐจึงต้องเข้ามารับภาระโดยใช้เงินภาษีจากประชาชนชดเชยแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ สถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งมีความชำนาญการปล่อยสินเชื่อเฉพาะด้าน ควรแก้ปัญหา Asymmetric Information และลดปัญหา Adverse Selection และ Moral Hazard

ในบรรดาสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 8 แห่ง มีขนาดใหญ่อยู่เพียง 3 แห่งตามลำดับดังนี้ 1. ธนาคารออมสิน 2. ธ.ก.ส. และ 3. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ โดยดูได้จากสัดส่วนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินแต่ละ

¹ ตัวอย่างของ Moral hazard ที่ชัดเจนขณะนี้คือ การที่ธนาคารกรุงไทยปล่อยกู้แก่บริษัทอสังหาริมทรัพย์แห่งหนึ่ง แล้วบริษัทแห่งนั้นนำเงินกู้นี้ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เช่น เอาเงินไปให้นักการเมืองบ้าง ให้ลูกนักการเมืองบ้าง เอาไปซื้อหุ้นบ้าง เป็นต้น

แห่งต่อสินทรัพย์ทั้งหมด (Appendix ที่ 2.1) ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 3 แห่งข้างต้นต่างมีสัดส่วนสินทรัพย์เกินกว่า 25% ส่วนสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เหลือล้วนมีขนาดเล็กมีสัดส่วนสินทรัพย์ต่ำกว่า 5% ของสินทรัพย์ทั้งหมด ยกเว้น ธสน. ซึ่งมีสินทรัพย์ประมาณ 5% ในปี 2541 และ 2542 แต่หลังจากนั้น สัดส่วนสินทรัพย์ลดลงโดยตลอด

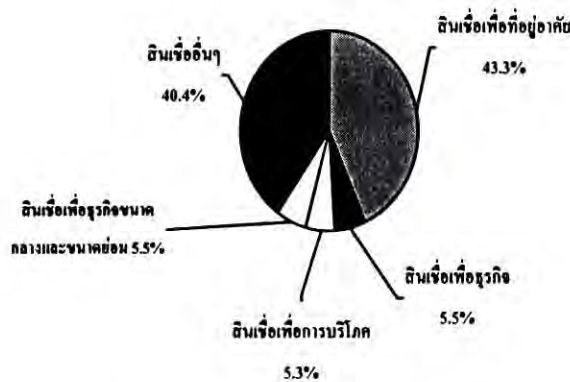
ในช่วงก่อนวิกฤตฯ ในปี 2539 สถาบันการเงินเฉพาะกิจขนาดใหญ่ 3 แห่งข้างต้น มีสินทรัพย์รวมกันเท่ากับ 94.82% ของสินทรัพย์ทั้งหมด แต่หลังวิกฤตฯ ตัวเลขดังกล่าว ในปี 2548 ไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ลดลงเล็กน้อยและอยู่ที่ 93.25% ดังนั้นในบทความนี้จะเน้นวิเคราะห์ 3 สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีขนาดใหญ่

2.3 ประเภทของสินเชื่อที่ปล่อยโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจในปี 2548

ข้อมูลที่ได้จากฝ่ายกำกับสถาบันการเงินและตรวจสอบสถาบันเฉพาะกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยทำให้เราได้ภาพรวมของประเภทสินเชื่อที่ปล่อยโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในปี 2548 ซึ่งแบ่งคร่าวๆ ได้ 5 ประเภท คือ 1. สินเชื่อธุรกิจ (Corporate Loan) 2. สินเชื่อเพื่อการบริโภค 3. สินเชื่อที่อยู่อาศัย 4. สินเชื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และ 5. สินเชื่ออื่นๆ

จากรูปที่ 2.1 จะเห็นได้ว่า ในปี 2548 สถาบันการเงินเฉพาะกิจปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยสูงสุด กล่าวคือ สูงถึง 43% ของสินเชื่อทั้งหมด เป็นสินเชื่อธุรกิจ 5.5% สินเชื่อเพื่อการบริโภค 5.3% เป็นสินเชื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม 5.5% ที่เหลือเป็นสินเชื่ออื่นๆ ที่ไม่สามารถแยกประเภทได้สูงถึง 40.4%

รูปที่ 2.1
ประเภทสินเชื่อที่ปล่อยโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในปี พ.ศ. 2548



ที่มา: ฝ่ายกำกับสถาบันการเงินและตรวจสอบสถาบันเฉพาะกิจ

2.4 แหล่งที่มาและทางใช้ไปของเงินทุน (Sources and Uses of Funds) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

การแบ่งสถาบันการเงินเฉพาะกิจออกเป็น 2 ประเภทในหัวข้อ 2.1 มีผลดีประการหนึ่งคือ สะท้อนถึงความแตกต่างของแหล่งที่มาของเงินทุน (Sources of Funds) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละประเภท กล่าวคือ สถาบันการเงินเฉพาะกิจประเภทที่ 1 ที่เป็นตัวกลางทางการเงิน แหล่งที่มาของเงินทุนที่สำคัญได้แก่

เงินฝาก ส่วนสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ไม่ใช่ตัวกลางทางการเงิน แหล่งที่มาของเงินทุนที่สำคัญไม่ใช่เงินฝาก แต่เป็นการกู้ยืม

Appendix ที่ 2.2, 2.3 และ 2.4 แสดงให้เห็นว่าแหล่งที่มาของเงินทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจประเภทที่ 1 เช่น ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. และธนาคารอาคารสงเคราะห์ ล้วนมีเงินฝากเป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของเงินทุน ในปี 2548 ประมาณ 60% ของแหล่งเงินทุนมาจากเงินฝาก เป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วงก่อนวิกฤตฯ ในปี 2539 แหล่งเงินทุนของ ธ.ก.ส. มาจากการกู้ยืมสูง กล่าวคือ เงินกู้ยืมมีสัดส่วนสูงถึง 24.8% และมีหนี้สินอื่นๆ อีก 11% ขณะที่เงินฝากมีสัดส่วนอยู่ที่ 56% แต่หลังวิกฤตฯ ในธนาคารแห่งประเทศไทย

ในปี 2548 ธ.ก.ส. ได้บริหารหนี้สินและทุน (Liability Management) ได้ดีขึ้น กล่าวคือ ได้ลดการกู้ยืมมาก เหลือเพียง 2% ขณะเดียวกันก็เพิ่มสัดส่วนเงินฝากขึ้นเป็น 74.5% และเพิ่มสัดส่วนเงินกองทุน (Equity) เป็น 20%

ส่วนธนาคารออมสินนั้นกลับทำตรงข้ามกับ ธ.ก.ส. กล่าวคือ ก่อนวิกฤตฯ เงินฝากเป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของเงินทุนของธนาคารออมสิน นั่นคือ ในปี 2539 มีสัดส่วนสูงถึง 79.2% ส่วนการกู้โดยการออกขายพันธบัตรออมสินมีสัดส่วนอยู่ที่ 8.6% แต่หลังวิกฤตฯ หรือสิบปีต่อมา ในปี 2548 การกู้ของธนาคารออมสินมีสัดส่วนสูงถึง 24.8% ส่วนเงินฝากกลับมีสัดส่วนลดลงและอยู่ที่ 59.5% และสัดส่วนเงินกองทุน (Equity) ค่อนข้างต่ำที่ 13.4%

สำหรับธนาคารอาคารสงเคราะห์ แหล่งเงินทุนก็มาจากเงินฝากเป็นส่วนใหญ่เช่นกัน ข้อมูลแหล่งที่มาของเงินทุนของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ที่ปรากฏใน Appendix 2.3 ชี้ว่าในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้พยายามเพิ่มเงินฝากและก่อหนี้เป็นสัดส่วนน้อยลง ดังจะเห็นได้ว่าในปี 2539 เงินฝากมีสัดส่วนอยู่ที่ 46.9% และเงินกู้มีสัดส่วนสูงถึง 44% ต่อมาในปี 2548 มีสัดส่วนเงินฝากเพิ่มเป็น 60.9% และสัดส่วนเงินกู้ลดลงและอยู่ที่ 28.6% แต่อย่างไรก็ตาม ธนาคารอาคารสงเคราะห์ มีเงินกองทุนสัดส่วนต่ำที่สุดในบรรดาสถาบันการเงินเฉพาะกิจขนาดใหญ่ ดังจะเห็นได้ว่า ในปี 2539 มีสัดส่วนเงินกองทุนเท่ากับ 5.1% และในปี 2548 เพิ่มขึ้นเป็น 9.4%

ถ้าเราพิจารณาดูสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่อยู่ในประเภทที่ 1 นั้น ธนาคารออมสินเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีความเชี่ยวชาญในการระดมเงินออมเป็นอย่างสูง มีผลิตภัณฑ์เงินฝากที่ดึงดูดใจผู้ฝาก เช่น สลากออมสิน เป็นต้น ในระหว่างปี 2537-2544 ธนาคารออมสินสามารถระดมเงินฝากได้มากกว่าสองเท่าของธนาคารเพื่อการเกษตรฯ และธนาคารอาคารสงเคราะห์ แต่ในช่วงปี 2545-2548 อัตราเพิ่มของเงินฝากที่ธนาคารออมสินลดลงมาก ในปี 2547-2548 มีอัตราเพิ่มเพียง 1% ขณะที่ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ และธนาคารอาคารสงเคราะห์ มีความสามารถในการระดมเงินฝากเพิ่มขึ้นมาก ใน ระยะเวลาดังกล่าว กล่าวคือ ธนาคารอาคารสงเคราะห์มีเงินฝากเพิ่มขึ้น 24% และ 29% ตามลำดับในปี 2546 และ 2547 (ดูตารางที่ 2.3) ส่วนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีเงินฝากเพิ่มขึ้นถึง 25% ในปี 2548 จากปีก่อน

ส่วนด้านการปล่อยสินเชื่อ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ปล่อยกู้ได้มากที่สุด ตามด้วย ธกส. ธนาคารออมสิน ธนาคารส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และรัฐฯ ด้วยธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า ธพว. จะปล่อยกู้ในวงเงินต่ำที่สุด แต่นับตั้งแต่มีการใช้นโยบาย "ประชานิยม" ในปี 2544 อัตราเพิ่มของสินเชื่อของ ธพว. กลับสูงที่สุด กล่าวคือ เพิ่มขึ้น 97% ในปี 2544 และ 112% ในปี 2545 และเพิ่มขึ้นน้อยที่สุดที่ 39% ในปี 2548 แต่อัตราเพิ่มนี้ก็ยิ่งสูงกว่าธนาคารอื่นๆ (ดูตารางที่ 1.1 และรูปที่ 1.3)

ตารางที่ 2.3 ปริมาณเงินฝากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2537- ปี 2548

ปี	ปริมาณเงินรับฝาก ณ สิ้นงวด (หน่วย : ล้านบาท)			สัดส่วนเงินฝาก			
	ออมสิน	ธ.ก.ส.	ธอส.	ออมสิน	ธ.ก.ส.	ธอส.	รวม
2537	158,083	68,072	64,587	54.37	23.41	22.21	100
2538	182,082	90,746	80,351	51.56	25.69	22.75	100
2539	280,753	118,417	101,739	56.05	23.64	20.31	100
2540	246,809	123,721	155,915	46.88	23.50	29.62	100
2541	334,001	148,986	206,895	48.41	21.60	29.99	100
2542	337,682	158,095	186,942	49.46	23.16	27.38	100
2543	422,417	196,400	213,840	50.73	23.59	25.68	100
2544	483,272	242,291	193,423	52.59	26.37	21.05	100
2545	522,542	274,653	192,969	52.77	27.74	19.49	100
2546	554,175	306,860	239,371	50.36	27.89	21.75	100
2547	560,623	341,370	309,970	46.26	28.17	25.58	100
2548	564,008	425,531	340,249	42.41	32.00	25.59	100

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย<<http://www.bot.or.th>>, 10 สิงหาคม 2549.

ธนาคารออมสินไม่มีความถนัดในการปล่อยสินเชื่อ ในอดีต ก่อนวิกฤตฯ ธนาคารออมสินปล่อยกู้แก่รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่ โดยการซื้อพันธบัตรรัฐบาลและพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ แต่ปล่อยกู้แก่ประชาชนน้อยมาก ทั้งๆ ที่เงินฝากส่วนใหญ่มาจากประชาชน ดังจะเห็นได้ว่า ในปี 2537 ธนาคารออมสินให้รัฐบาลกู้ 33.3% และให้รัฐวิสาหกิจกู้ 12.6% ส่วนประชาชนได้รับเงินกู้เพียง 5.2% ของสินทรัพย์ทั้งหมด (Appendix ที่ 2.5) อาจกล่าวได้ว่า ในช่วงก่อนวิกฤตฯ ธนาคารออมสินเป็นชุมทรัพย์ของรัฐบาล

นอกจากนั้น ถ้าดูทางใช้ไปของเงินทุน (Uses of Funds) ของธนาคารออมสิน จะพบว่า ในช่วงก่อนวิกฤตฯ ธนาคารออมสินบริหารสินทรัพย์ (Asset Management) อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดค่าเสียโอกาส (Opportunity costs) สูงมาก เนื่องจากว่าธนาคารออมสินถือเงินสดและเงินฝากที่ธนาคารอื่นสูงถึง 33% ในปี 2539 การถือเงินสดไว้เฉยๆ ทำให้เสียโอกาสที่จะได้รับดอกเบี้ย ส่วนการนำเงินไปฝากที่ธนาคารอื่น จะได้รับดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ธนาคารออมสินไม่ถนัดในการปล่อยกู้ ก็อาจเนื่องมาจากปรัชญาของการจัดตั้งธนาคารออมสินตั้งแต่ต้นที่ว่า ธนาคารออมสินเป็นธนาคารเพื่อการออม ดังนั้น ผู้บริหารในอดีตจึงเน้นเรื่องการรับฝากเงินมากกว่าการปล่อยกู้ นอกจากนี้ ธนาคารออมสินยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านการปล่อยสินเชื่อ ซึ่งผิดกับ ธ.ก.ส. ซึ่งมีความถนัดในการปล่อยสินเชื่อ โดยเฉพาะสินเชื่อเกษตรและสินเชื่อชนบท

ภายหลังวิกฤตฯ ธนาคารออมสินบริหาร Asset portfolio ได้ดีขึ้น การปล่อยสินเชื่อแก่ประชาชนสูงขึ้น และสูงขึ้นเรื่อยๆ ในระหว่างปี 2544-2548 ทั้งนี้เพื่อสนองนโยบายรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร สินเชื่อที่ปล่อยแก่ประชาชน เพิ่มจาก 9.5% ในปี 2539 เป็น 55% ของสินทรัพย์ทั้งหมด และถือเงินสดและเงินฝากที่ธนาคารอื่นเพียง 1.2% ของสินทรัพย์ทั้งหมด แม้กระนั้นก็ตาม การปล่อยกู้แก่รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจของธนาคารออมสินก็ยังคงสัดส่วนอยู่ที่ 38% ของสินทรัพย์ทั้งหมด

ส่วน ธ.ก.ส.และธนาคารอาคารสงเคราะห์ต่างก็ปล่อยกู้ในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ถือเงินสดและเงินฝากที่ธนาคารอื่นค่อนข้างต่ำ ในช่วงก่อนวิกฤตฯ ในปี 2539 ธนาคารอาคารสงเคราะห์ปล่อยสินเชื่อสูงถึง 92.80% ของสินทรัพย์ทั้งหมด แต่ในปี 2548 การปล่อยสินเชื่อลดลงเล็กน้อย อยู่ที่ 87.7% และลงทุนในหลักทรัพย์ 7.8% (Appendix 2.6) สำหรับ ธ.ก.ส. ก่อนวิกฤตฯ ในปี 2539 ปล่อยสินเชื่อเท่ากับ 78% ของสินทรัพย์ แต่หลังวิกฤตฯ ธ.ก.ส. ปล่อยกู้ในสัดส่วนลดลง และไปลงทุนในตลาดซื้อคืนเพิ่มขึ้น ในปี 2548 สัดส่วนการปล่อยกู้ของ ธ.ก.ส. ลดลงเหลือ 73.3% และลงทุนในตลาดซื้อคืน 7.9% (Appendix 2.7)

2.5 การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

จากตารางที่ 2.1 จะพบว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่จะถูกกำกับโดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย แต่มียกเว้นอยู่ 2 แห่ง ได้แก่ 1.บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ซึ่งถูกกำกับดูแลโดยกระทรวงการคลังและกระทรวงอุตสาหกรรม และ 2. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ซึ่งมีกระทรวงอุตสาหกรรมเข้ามากำกับดูแลร่วมกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย

พียงสังเกตว่าตามกฎหมายแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำกับดูแลเพียง 3 สถาบันการเงินเท่านั้น ซึ่งได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ สำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ระบุในตารางที่ 2.1 ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลด้วยนั้น สืบเนื่องมาจากประกาศกระทรวงการคลังที่ 147/2541 (ในสมัยที่นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2541 เป็นต้นไป (Bank of Thailand: Annual Economic Report 1998, p. 70) ทั้งนี้เพื่อให้การตรวจสอบสถาบันการเงินทั้งหมดอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบเสร็จ ก็จะแจ้งผลการตรวจสอบให้กระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควร ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจสั่งการใดๆ แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือพูดอีกนัยหนึ่งว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีแต่หน้าที่ตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการสั่งการสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านั้น อำนาจในการกำกับดูแล ตลอดจนการออกมาตรการควบคุมสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลัง

ในการตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้หลักเกณฑ์คล้ายคลึงกับการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ เน้นการตรวจสอบฐานะ ผลการดำเนินงาน และการบริหารความเสี่ยง โดยประเมินระดับความเสี่ยงและคุณภาพการบริหารความเสี่ยงใน 5 ประเด็น คือ ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic risk) ด้านเครดิต (Credit risk) ด้านตลาด (Market risk) ด้านสภาพคล่อง (Liquidity risk) และด้านปฏิบัติการ (Operational risk) (Bank of Thailand: Annual Report 2003 p. 108)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องมีการจัดชั้นสินเชื่อ มีการกำหนดการตั้งสำรองเพื่อหนี้สงสัยจะสูญ (Loan Loss Reserves) และต้องดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์

ถึงแม้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมายให้เข้าไปตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นเวลาเกือบ 10 ปีแล้ว แต่ดูเหมือนว่ายังขาดการทำงานอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ทั้งๆ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไปตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่งปีละครั้งยังที่ตั้งของสถาบันการเงินนั้นๆ แต่ก็ไม่มีระบบที่ให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องรายงานและส่งข้อมูลให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรงเป็นประจำอย่าง

สม่ำเสมอ ดังที่ธนาคารพาณิชย์ต้องปฏิบัติ ตรงข้ามส่วนตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องเป็นฝ่ายทำหน้าที่ขอข้อมูลจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นครั้งคราว

2.6 หนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ถ้าเรารวบรวมข้อมูลหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 8 แห่งจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง เราจะพบว่าหนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 8 แห่ง ลดลงจาก 365,065 ล้านบาท ในปี 2543 เหลือ 296,275 ล้านบาท ในปี 2547 หรือลดลงประมาณ 15% ภายในระยะ 5 ปี (ตารางที่ 2.4)

ตารางที่ 2.4 หนี้คงค้าง(ทั้งในประเทศและต่างประเทศ) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2543-2547

(หน่วย: ล้านบาท)

หน่วยงาน	2543		2544		2545		2546		2547	
	ยอดหนี้รวม	%	ยอดหนี้รวม	%	ยอดหนี้รวม	%	ยอดหนี้รวม	%	ยอดหนี้รวม	%
1.ธนาคารออมสิน	2,568.04	0.70	2,371.26	0.69	-	-	-	-	-	-
2.ธกส.	59,142.15	16.20	45,396.32	13.20	28,060.83	9.97	14,348.48	5.15	13,483.10	4.55
3.ธอส.	87,422.09	23.95	76,327.88	22.20	52,500.00	18.65	49,564.13	17.80	55,015.57	18.57
4.ธส.น.	51,586.58	14.13	41,805.74	12.16	30,842.03	10.96	32,929.65	11.83	36,219.85	12.23
5.ธพว.	1,000.00	0.27	1,000.00	0.29	4,688.91	1.67	12,251.81	4.40	28,104.34	9.49
6.IFCT	162,620.90	44.55	176,176.99	51.23	164,589.54	58.48	168,059.45	60.36	160,573.85	54.20
7.บ.ตท.	726.15	0.20	802.27	0.23	771.34	0.27	1,268.10	0.46	2,879.08	0.97
รวมหนี้ทุกสถาบัน	365,065.91	100.00	343,880.46	100.00	281,452.65	100.00	278,421.62	100.00	296,275.79	100.00
หนี้ในประเทศ	236,405.27	64.76	243,103.18	70.69	225,159.87	80.00	242,749.40	87.19	255,419.80	86.21
หนี้ต่างประเทศ	128,660.64	35.24	100,777.28	29.31	56,292.78	20.00	35,672.22	12.81	40,855.99	13.79

หมายเหตุ: ราชอาณาจักรอิสลามแห่งประเทศไทย และบริษัทประกันสินเชื่อขนาดย่อม

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ <<http://www.pdmo.mof.go.th>>

จากตารางที่ 2.4 จะเห็นว่าบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ปัจจุบันได้ปิดกิจการแล้ว เนื่องจากมีการควบรวมกิจการกับธนาคารทหารไทย เมื่อวันที่ 1 ก.ย. 2547) มีหนี้สูงสุด กล่าวคือ มีหนี้ทรงตัวอยู่ที่ประมาณหนึ่งแสนหกหมื่นกว่าล้านบาท หรือมีค่าเฉลี่ย 5 ปีคิดเป็น 53% ของหนี้ทั้งหมด

สำหรับธนาคารอาคารสงเคราะห์มีหนี้รองลงมาเป็นอันดับสอง มีสัดส่วนเฉลี่ย 5 ปี เท่ากับ 20% ของหนี้สถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหมด ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าฯ มีหนี้สูงเป็นอันดับสาม มีหนี้เท่ากับ 36,219.85 ล้านบาทในปี 2547 และตามมาด้วย ธ.ก.ส. อย่างไรก็ตาม หนี้ของธนาคารทั้ง 3 แห่งได้ลดลงอย่างมาก โดยเฉพาะในปี 2547 ลดลงจาก ปี 2543 ถึง 77% ส่วนธนาคารอาคารสงเคราะห์ลดหนี้ลงได้ 37% และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าฯ ลดหนี้ลงได้ 29% เป็นที่น่าสังเกตว่า ธนาคารออมสินเป็นสถาบันการเงิน

เฉพาะกิจแห่งเดียวที่ไม่มีหนี้ในปี 2545-2547 โดยที่ก่อนหน้านั้น ในปี 2543-2544 มีหนี้อยู่ประมาณสองพันกว่าล้านบาท ซึ่งนับว่าต่ำมาก

อย่างไรก็ตาม ขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่นๆ มีหนี้ลดลง แต่มีสถาบันการเงินเฉพาะกิจอยู่ 2 แห่งที่มีหนี้เพิ่มขึ้น ได้แก่ 1) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ซึ่งเปลี่ยนจากบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม) ซึ่งเปิดดำเนินการในเดือนธันวาคม 2545 แต่มีหนี้เพิ่มขึ้นสูงมาก กล่าวคือ หนี้ได้เพิ่มจาก 4,688.91 ล้านบาทในปี 2545 เป็น 28,104.34 ล้านบาท ในปี 2547 หรือเพิ่มขึ้นถึง 6 เท่า 2) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย มีหนี้เพิ่มขึ้นประมาณ 4 เท่าภายในระยะเวลา 5 ปี กล่าวคือ เพิ่มจาก 726.15 ล้านบาทในปี 2543 เป็น 2,879.08 ล้านบาท ในปี 2547

ข้อมูลอัตราส่วนหนี้ต่อเงินกองทุน (Debt to Equity) จะช่วยให้เราวิเคราะห์หนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ดีขึ้น โดยเอาเงินกองทุนเข้ามาพิจารณาด้วย เนื่องจากตามปกติเวลาสถาบันการเงินเกิดการขาดทุน ก็จะต้องเอาเงินกองทุนไปชำระหนี้ กล่าวคือ ถ้าธนาคารมีหนี้มากและมีเงินกองทุน (Equity) สูง ก็จะไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของธนาคารมากนัก แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าธนาคารมีหนี้มากแต่เงินกองทุนต่ำ ย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงของธนาคารและอาจทำให้ธนาคารต้องเพิ่มทุน แต่สำหรับกรณีสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีอัตราส่วนหนี้ต่อเงินกองทุนสูง รัฐบาลต้องเข้ามาแบกรับภาระ โดยใช้ภาษีของประชาชนมาชดเชย

ตารางที่ 2.5 ชี้ว่า ในปี 2547 ธพว. มีภาระหนี้สูงที่สุด กล่าวคือ มีหนี้ประมาณ 5 เท่าของเงินกองทุน รองลงมาได้แก่ ธสน. ซึ่งมีภาระหนี้ประมาณ 3 เท่าของเงินกองทุน และ บตท. ซึ่งมีหนี้เป็น 2.53 เท่าของเงินกองทุน ขณะที่ ธสน. มีแนวโน้มว่าภาระหนี้ลดลง แต่ ธพว. และ บตท. มีภาระหนี้เพิ่มขึ้นทุกปี สำหรับธนาคารออมสินไม่มีหนี้เลยในปี 2545-2547

หนี้ส่วนใหญ่ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นหนี้ภายในประเทศ ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน ส่วนหนี้ต่างประเทศของสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด กล่าว คือ ลดจาก 35% หรือ 128,660 ล้านบาทในปี 2543 เหลือ 40,855 ล้านบาทหรือประมาณ 14% ในปี 2547 (ตารางที่ 2.4 และ 2. 6)

ในระหว่าง ปี 2545-2547 มีสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพียง 3 แห่งที่กู้เงินจากต่างประเทศ โดยมีบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีหนี้ต่างประเทศสูงสุด รองลงมาได้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ตามลำดับ ส่วนธนาคารอาคารสงเคราะห์ซึ่งเคยมีหนี้ต่างประเทศในปี 2543-2544 แต่ไม่ได้กู้เงินจากต่างประเทศเลยในช่วงปี 2545-2547

ตารางที่ 2.5 อัตราส่วนหนี้ต่อเงินกองทุน (Debt-Equity Ratio)

ปี	สถาบันการเงินเฉพาะกิจ					
	ธ. ออมสิน	ธ.ก.ส.	ธอส.	ธสน.	ธพว.	บตท.
2543	0.06	1.30	2.19	5.79	0.62	0.65
2544	0.05	0.77	1.72	4.17	0.32	0.71
2545	0	0.39	1.14	2.62	1.42	0.68
2546	0	0.17	0.98	2.56	3.39	1.12
2547	0	0.13	1.04	2.75	4.69	2.53

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักบริหารหนี้สาธารณะ

ตารางที่ 2.6 หนี้ต่างประเทศคงค้างของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2543-2547

(หน่วย: ล้านบาท)

หน่วยงาน	2543		2544		2545		2546		2547	
	ยอดหนี้รวม	%	ยอดหนี้รวม	%	ยอดหนี้รวม	%	ยอดหนี้รวม	%	ยอดหนี้รวม	%
1.ชทส.	35,852.65	27.87	29,906.82	29.68	21,865.91	38.84	12,545.17	35.17	12,279.78	30.06
2.ชอส.	8,473.10	6.59	8,906.14	8.84	-	-	-	-	-	-
3.ชนส.	26,544.53	20.63	17,962.35	17.82	8,939.84	15.88	4,394.31	12.32	3,315.74	8.12
4.IFCT	57,790.36	44.92	44,001.97	43.66	25,487.03	45.28	18,732.74	52.51	25,260.47	61.83
ยอดรวมหนี้ต่างประเทศ	128,660.64	100.00	100,777.28	100.00	56,292.78	100.00	35,672.22	100.00	40,855.99	100.00

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ <<http://www.pdmo.mof.go.th>>

ถ้าเราดูงานศึกษาของธนาคารโลกเกี่ยวกับหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (World Bank: Thailand Economic Monitor, April 2006. p. 12) จะพบว่าหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะสูงกว่าที่ปรากฏในตารางที่ 2.4 เนื่องจากว่างานศึกษาของธนาคารโลกได้นำเอาบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินของรัฐ 3 แห่งได้แก่ บริษัทบริหารสุขุมวิทย์ จำกัด บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด และบริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสิน จำกัด เข้ามารวมด้วย ดังนั้น ถ้าเรานำหนี้ของ 3 บริษัทดังกล่าว มาเพิ่มในตารางที่ 2.4 เราก็จะได้หนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ดังปรากฏในตารางที่ 2.7 ซึ่งจะพบว่า หนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้เพิ่มขึ้นมากกว่า 2 เท่า ระหว่างปี 2543-2547 และในปี 2544 มีค่าเท่ากับ 7% ของรายได้ประชาชาติ และเพิ่มขึ้นสูงสุดที่ 18% ของรายได้ประชาชาติ ในปี 2546 และลดลงเหลือ 10% ในปี 2548 (ดูรูปที่ 2.2)

ในปี 2545 หนี้ของบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิทย์ จำกัด เพิ่มขึ้น 394,883 ล้านบาท และในปี 2546 หนี้ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด และของบริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสิน จำกัด เพิ่มขึ้น 349,135 ล้านบาท

ตารางที่ 2.7 หนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2543-2547

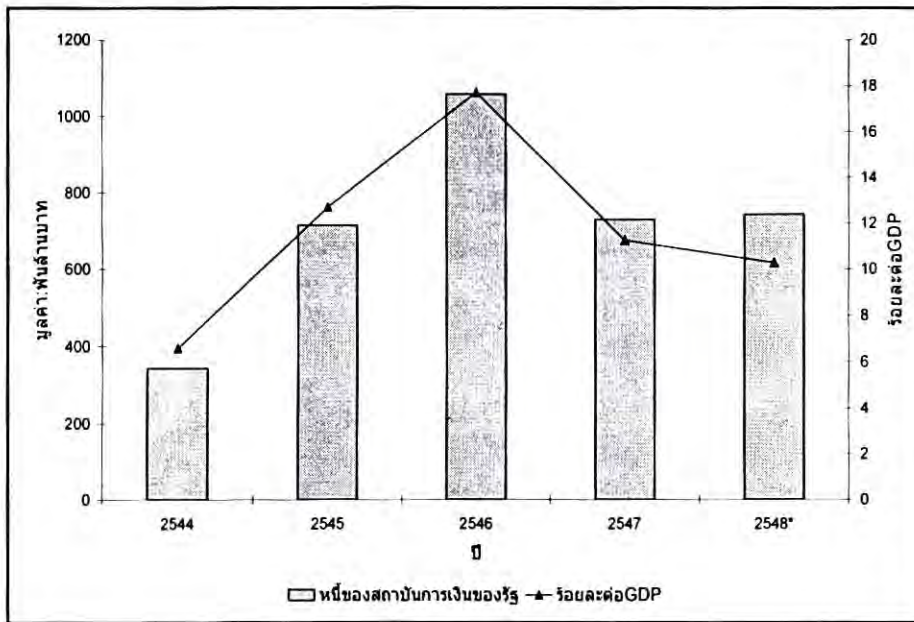
หน่วยงาน	2543		2544		2545		2546		2547	
	ยอดหนี้รวม	%	ยอดหนี้รวม	%	ยอดหนี้รวม	%	ยอดหนี้รวม	%	ยอดหนี้รวม	%
1. ธ.ออมสิน	2,568.04	0.70	2,371.26	0.69	-	-	-	-	-	-
2. ธกส.	59,142.15	16.20	45,396.32	13.20	28,060.83	4.15	14,348.48	1.40	13,483.10	1.62
3. ธอส.	87,422.09	23.95	76,327.88	22.20	52,500.00	7.76	49,564.13	4.85	55,015.57	6.61
4. ธสน.	51,586.58	14.13	41,805.74	12.16	30,842.03	4.56	32,929.65	3.22	36,219.85	4.35
5. ธพว.	1,000.00	0.27	1,000.00	0.29	4,688.91	0.69	12,251.81	1.20	28,104.34	3.38
6. IFCT	162,620.90	44.55	176,176.99	51.23	164,589.54	24.34	168,059.45	16.46	160,573.85	19.29
7. บตท.	726.15	0.20	802.27	0.23	771.34	0.11	1,268.10	0.12	2,879.08	0.35
8. บริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ 3 แห่ง	-	-	-	-	394,883.55	58.39	742,898.46	72.74	536,073.46	64.40
8.1 บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด	-	-	-	-	394,883.55	58.39	393,763.16	38.55	491,074.46	59.00
8.2 บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด	-	-	-	-	-	-	303,826.30	29.75	-	-
8.3 บริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสิน จำกัด	-	-	-	-	-	-	45,309.00	4.44	44,999.00	5.41
รวมหนี้ทุกสถาบัน	365,065.91	100.00	343,880.46	100.00	676,336.20	100.00	1,021,320.08	100.00	832,349.25	100.00

หมายเหตุ: ขาดธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย และบริษัทประกันสินเชื่อนานาชาติ

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ <<http://www.pdmo.mof.go.th>>

(หน่วย: ล้านบาท)

รูปที่ 2.2
หนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2544-2548



ที่มา: The World Bank: Thailand Economic Monitor, April 2006. p. 12.

อย่างไรก็ตาม ทั้งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยต่างถือว่าบริษัทบริหารสินทรัพย์ สถาบันการเงินของรัฐทั้ง 3 แห่งข้างต้น ไม่ได้เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้หนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนใคร่เสนอให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจกับธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบ ควรมีการพิจารณาร่วมกันว่า ในปัจจุบันยังมีสถาบันการเงินของรัฐอีกหลายแห่งที่ไม่ได้จัดเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทำให้ขาดการตรวจสอบอย่างมีมาตรฐาน สมควรจัดเข้ามาเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และมีบรรษัทภิบาล สถาบันการเงินของรัฐอื่นๆ (ยกเว้นที่มีหน่วยงานอื่นกำกับดูแลอยู่แล้ว ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทประกัน) เช่น บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน-บปส.² ซึ่งจัดตั้งโดย พ.ร.ก. บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 บสท. ซึ่งจัดตั้งโดย พ.ร.ก. บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 และบริษัท บริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินของรัฐ ควรจัดเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และต้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบ นอกจากนี้ รัฐบาลควรนับหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นหนี้สาธารณะ(Public Debt) ด้วย ซึ่งปัจจุบันไม่ได้นับ

² รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน แก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22-23 พฤศจิกายน 2549

2.7 ความสามารถในการทำกำไร ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน คุณภาพสินทรัพย์และความมั่นคงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ในหัวข้อนี้ เราจะพิจารณาดูว่าในช่วงห้าปีที่ผ่านมา (ปี 2544-2548) การที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ทุ่มทรัพยากรจำนวนมาก³ เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ส่งผลกระทบต่อฐานะของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้อย่างไร:

1. ความสามารถในการทำกำไร (Profitability)
2. ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (Operational Efficiency)
3. คุณภาพสินทรัพย์ (Asset Quality) และ
4. ความมั่นคงของสถาบันการเงิน

2.7.1 ความสามารถในการทำกำไร

ในช่วงปี 2544-2548 ความสามารถในการทำกำไรของธนาคารออมสินและ ธพว. มีแนวโน้มลดลงโดยตลอด ไม่ว่าจะดูที่อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (Return on Assets–ROE) หรืออัตราผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้น (Return on Equity–ROE) อัตราผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นของธนาคารออมสินลดลงมาก จาก 23.07% ในปี 2544 เป็น 16.77% ในปี 2548 สาเหตุหนึ่งที่ธนาคารออมสินมีความสามารถในการทำกำไรลดลง อาจเนื่องมาจากต้องกันกำไรไปตั้งเป็นค่านี้อายุและหนี้สงสัยจะสูญตามเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่มขึ้น จากตารางที่ 2.8 จะเห็นว่าธนาคารออมสินตั้งค่านี้อายุและหนี้สงสัยจะสูญต่อสินทรัพย์เพิ่มขึ้นจาก .03% ในปี 2544 เป็น 0.41% ในปี 2548 แสดงให้เห็นว่าการปล่อยกู้ตามนโยบายรัฐบาลของธนาคารออมสิน ยังผลให้ธนาคารออมสินมีทรัพย์สินเสี่ยงเพิ่มขึ้น

ส่วน ธพว. ก็มีความสามารถในการทำกำไรลดลงโดยตลอด ซึ่งจะเห็นได้จากอัตราผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นของ ธพว. มีแนวโน้มลดลงอย่างมากตลอดห้าปีที่ผ่านมา กล่าวคือ ลดลงจาก 4.6% ในปี 2544 เป็น 1.3% ในปี 2548 แต่อัตราผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นของ ธพว. เพิ่มขึ้นในปี 2545 และ 2546 แต่ก็กลับลดลงในปี 2547 และ 2548 นอกจากนี้ การตั้งค่านี้อายุและหนี้สงสัยจะสูญต่อสินทรัพย์ค่อนข้างต่ำ ทั้ง ๆ ที่มีสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงที่สุด

สำหรับ ธอส. มีความสามารถในการทำกำไรเพิ่มขึ้นมากระหว่างปี 2544-2547 แต่กลับลดลงในปี 2548 ไม่ว่าจะใช้ข้อมูลอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์หรืออัตราผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นก็ให้ผลทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ในปี 2544 อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ของ ธอส. เพิ่มขึ้นจาก 0.53% ในปี 2544 เป็น 1.04% ในปี 2547 แต่กลับลดเหลือ 0.82% ในปี 2548 ทำนองเดียวกันอัตราผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นเพิ่มจาก 10.6% ในปี 2544 เป็น 20.32% ในปี 2547 และลดเหลือ 17.21% ในปี 2548

ส่วน ธ.ก.ส. กลับมีอัตราผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นเพิ่มขึ้นโดยตลอด กล่าวคือ เพิ่มขึ้นจาก 2.21% ในปี 2544 เป็น 3.84% ในปี 2548 แต่อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ยังคงอยู่ที่ 0.2% ในปี 2544-2547 และเพิ่มเป็น

³ เราไม่สามารถหาข้อมูลสินเชื่อทั้งหมดที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้ง 8 แห่ง ปล่อยกู้ตามนโยบายรัฐบาลในแต่ละปีได้ เข้าใจว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังก็ไม่มีข้อมูลนี้

0.4% ในปี 2548 สำหรับ ธนส. อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์อยู่คงที่ที่ 0.5% ในปี 2544-2546 แล้วเพิ่มเป็น 1.0% ในปี 2547 และลดลงมาอยู่ที่ 0.7% ในปี 2544 ส่วนอัตราผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นลดลงในปี 2545 และ 2547 และอยู่ที่ 5.3% ในปี 2548

เป็นที่น่าสังเกตว่าธนาคารออมสินและ ธอส. เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีความสามารถในการทำกำไรสูงสุด เป็นตัวเลขสองหลัก ในช่วงปี 2546-25478 ธอส. มีความสามารถในการทำกำไรเกินหน้าธนาคารออมสิน (ดูตารางที่ 2.8) ส่วน ธพว.มีความสามารถในการทำกำไรต่ำสุด ในปี 2547-2548

ตารางที่ 2.8 อัตราส่วนที่สำคัญทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบัน	อัตราส่วน	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548
ความสามารถในการทำกำไร											
ธ.ออมสิน	- ผลตอบแทนสินทรัพย์ก่อนหักภาษี (ROA)%	1.23	2.22	0.46	2.08	1.89	2.15	2.12	1.71	1.83	1.83
	- ผลตอบแทนผู้ถือหุ้นก่อนหักภาษี (ROE)%		9.18	6.39	23.37	20.57	23.07	20.86	16.53	17.64	16.77
	- รายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์รวม	2.35	3.65	3.05	2.12	2.71	2.56	2.61	2.68	3.02	3.26
	- ค่าหนี้สูญและหนี้สงสัยจะสูญต่อสินทรัพย์รวม	0.11	0.22	0.75	0.42	0.53	0.03	0.28	0.14	0.02	0.41
ธอส.	- ผลตอบแทนสินทรัพย์ก่อนหักภาษี (ROA)%	2	1	1.44	-3.11	0.16	0.53	0.63	0.96	1.04	0.82
	- ผลตอบแทนผู้ถือหุ้นก่อนหักภาษี (ROE)%	30.8	67.8	28.71	-75.98	3.78	10.6	12.59	18.43	20.32	17.21
	- รายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์รวม			1.58	1.85	1.93	1.66	1.48	1.55	1.66	1.34
	- ค่าหนี้สูญและหนี้สงสัยจะสูญต่อสินทรัพย์รวม			0.76	4.45	0.91	0.67	0.43	0.34	0.24	0.33
ธ.ก.ส.	- ผลตอบแทนสินทรัพย์ก่อนหักภาษี (ROA)%	0.7	0.6	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4**
	- ผลตอบแทนผู้ถือหุ้นก่อนหักภาษี (ROE)%	11.91	20.6	5.02	2.39	2.39	2.21	2.38	2.94	3.74	3.84**
	- รายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์รวม	3.07	3.52	3.68	4.28	3.39	3.41	4.58	3.46	5.14	4.95
	- ค่าหนี้สูญและหนี้สงสัยจะสูญต่อสินทรัพย์รวม	0.77	1.17	1.82	2.05	1.21	1.04	2.26	1.28	2.28	2.78
IFCT	- ผลตอบแทนสินทรัพย์ก่อนหักภาษี (ROA)%	2.3	0.3	-2.4	-4.4	-0.9	-0.2	-0.2	-1.1	-3.6*	
	- ผลตอบแทนผู้ถือหุ้นก่อนหักภาษี (ROE)%	18.1	3.7	-35.9	-72	-16.1	-5.4	-4.4	-24.5	-44.3*	
	- รายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์รวม			0.56	-1.16	-1.08	-0.23				

สถาบัน	อัตราส่วน	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548
ธสน.	- ผลตอบแทนสินทรัพย์ก่อนหักภาษี (ROA)%		0.5	0.1	-1.6	0.4	0.5	0.5	0.5	1.0	0.7
	- ผลตอบแทนผู้ถือหุ้นก่อนหักภาษี (ROE)%		7.3	0.7	-11.5	3	3.1	2.3	7.7	5.2	5.3
	- รายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์รวม				2.12	2.61	2.50	2.43	2.94	2.94	1.88
	- ค่าหนี้สูญและหนี้สงสัยจะสูญต่อสินทรัพย์รวม				3.05	2.14	2.40	2.99	1.85	1.58	1.18
ธพว.	- ผลตอบแทนสินทรัพย์ก่อนหักภาษี (ROA)%				-5.2	-1.5	0.8	1.0	1.4	0.3	0.2**
	- ผลตอบแทนผู้ถือหุ้นก่อนหักภาษี (ROE)%				-14.1	-3.4	4.6	3.2	3.0	1.9	1.3**
	- รายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์รวม							3.64	3.55	2.90	2.59
	- ค่าหนี้สูญและหนี้สงสัยจะสูญต่อสินทรัพย์รวม				1.20			0.63	0.60	0.60	0.62
ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน											
ธ.ออมสิน	- ค่าใช้จ่ายต่อรายได้จากการดำเนินงาน	40.76	26.61	28.99	40.25	33.03	34.12	29.71	35.01	38.54	32.56
	- ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานต่อสินทรัพย์รวม	1.05	1.03	0.95	1.04	1.11	1.04	0.98	1.16	1.32	1.17
ธอส.	- ค่าใช้จ่ายต่อรายได้จากการดำเนินงาน			13.68	24.74	28.15	26.73	25.89	21.81	26.86	24.06
	- ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานต่อสินทรัพย์รวม			0.47	0.44	0.48	0.48	0.44	0.40	0.51	0.39
ธ.ก.ส.	- ค่าใช้จ่ายต่อรายได้จากการดำเนินงาน	78.45	78.61	86.92	86.74	80.28	53.68	39.90	48.34	41.05	38.47
	- ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานต่อสินทรัพย์รวม	2.92	3.29	3.76	4.22	3.33	1.98	1.94	1.89	2.25	2.03
	- ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานต่อสินทรัพย์รวม			0.34	0.32	0.36	0.37	0.09			
ธสน.	- ค่าใช้จ่ายต่อรายได้จากการดำเนินงาน				51.30	19.90	21.50	23.10	18.90	23.50	25.50
	- ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานต่อสินทรัพย์รวม				1.66	0.71	0.87	1.00	0.96	0.93	0.79
ธพว.	- ค่าใช้จ่ายต่อรายได้จากการดำเนินงาน							68.23	63.31	59.44	64.26
	- ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานต่อสินทรัพย์รวม					2.25	2.14	2.84	2.54	1.89	1.85

สถาบัน	อัตราส่วน	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548
คุณภาพสินทรัพย์											
ธ.ออมสิน	- NPL ต่อสินเชื่อรวม	0.7	1.1	3.4	8.8	5.1	3.1	3.1	3.1	2.7	3.5
ธอส.	- NPL ต่อสินเชื่อรวม			23.4	23.8	20.7	21.0	19.8	11.5	9.3	
ธ.ก.ส.	- NPL ต่อสินเชื่อรวม	7.5	10.9	16.2	16.4	14.5	8.1	7.9	6.6	5.4	
IFCT	- NPL ต่อสินเชื่อรวม				27.8	17.8	16.5	10.8	10.2	8.5*	
	- ค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญต่อ NPL			3.17	7.29	6.44	5.83	5.52			
ธสน.	- NPL ต่อสินเชื่อรวม			10.7	14.4	4.8	7.4	11.7	9.5	11.3	10.6
	- ค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญต่อ NPL							42.62	71.02	74.68	69.39
ธพว.	- NPL ต่อสินเชื่อรวม					36.7	22.6	20.3	22.2	22.5	
ธ.ออมสิน	- BIS Ratio						37.6	33	30.4	29.4	26.2
	- จำนวนสาขา	551	557	566	571	577	585	586	586	587	588
	- จำนวนพนักงาน	9,572	9,614	9,541	10,063	9,636	9,540	9,519	9,859	9,275	9,626
ธอส.	- BIS Ratio				10.2	9.6	10.3	10.1	10.8	8.6	
	- จำนวนสาขา			128	112	119	118	117	118	121	123
	- จำนวนพนักงาน			1,995	2,114	2,107					
ธ.ก.ส.	- BIS Ratio			7.9	8.7	8.4	8.9	9.4	10.8	12.9	
	- NPL	7.5	10.9	16.2	16.4	14.5	8.1	7.9	6.6	5.4	
	- จำนวนสาขา	535	667	658	659	659	660	664	667	669	
	- จำนวนพนักงาน	13,389	13,382	13,189	13,082	12,754	12,955	13,130	13,267	13,209	
IFCT	- BIS Ratio	11.9	8	9.1	10.8	9.8	9	8.8	9.1	n.a.	
ธสน.	- BIS Ratio			18.9	17.3	14.6	21.5	19.9	19.3	17.9	15.1
ธพว.	- BIS Ratio						57.1	26.4	17.4	17.5	18.3

หมายเหตุ: * เป็นข้อมูลครึ่งปี ** จากการคำนวณ

ที่มา: ปี 37-45 ภัสรี ธนะเอกเจริญ และคณะ

ปี 46-48 รายงานประจำปีของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

2.7.2 ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

ในการวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เราสามารถใช้ค่าใช้จ่ายต่อรายได้จากการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานต่อสินทรัพย์รวมมาเป็นตัววัดได้ สถาบันการเงินใดมีค่าใช้จ่ายต่อรายได้สูงแสดงว่าไม่ค่อยมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน จากตารางที่ 2.8 พบว่า ในปี 2548 ธอส. มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงสุด ตามมาด้วย ธสน. ธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. ตามลำดับ ส่วน ธพว. มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่ำสุด

2.7.3 คุณภาพสินทรัพย์

สถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่มีคุณภาพสินทรัพย์ด้อยลง ธพว. มีคุณภาพสินทรัพย์ต่ำสุด โดยดูจากสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้-NPL ต่อสินเชื่อรวมสูงถึง 22% ในปี 2547 ส่วน ธ.ก.ส.และ ธอส. มีคุณภาพของสินทรัพย์ดีขึ้น

2.7.4 ความมั่นคงของสถาบันการเงิน

เราสามารถวัดความมั่นคงของสถาบันการเงินจากเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงหรือ BIS ratio สถาบันการเงินที่มีเงินกองทุนสูงสามารถยืนหยัดอยู่ได้เมื่อเกิดการขาดทุน ไม่จำเป็นต้องเพิ่มทุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่งมีเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงเกินกว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ นั่นคือที่ 8.5% ซึ่ง ธอส. มีต่ำสุดที่ 8.6% ในปี 2547 ส่วนธนาคารออมสินมีสูงสุดที่ 26.2% แสดงว่ามีสินทรัพย์เสี่ยงค่อนข้างต่ำ แต่อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่มีเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงลดลงในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา มีเพียง ธ.ก.ส. เท่านั้นที่มีเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงเพิ่มขึ้นตลอดปี 2544-2547

2.8 การประเมินสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังได้มีการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นประจำทุกปี ตารางที่ 2.9 เป็นการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในปี 2539-2547 ซึ่งถ้าใช้ค่าเฉลี่ย 9 ปี ก็จะพบว่า ธนาคารออมสินจัดอยู่อันดับที่ 1 ธนาคารอาคารสงเคราะห์ อันดับ 2 ธ.ก.ส. อยู่อันดับ 3 และรั้งท้ายด้วยบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย แต่ถ้าแทนที่เราจะใช้ค่าเฉลี่ย ถ้าเราใช้ข้อมูลใหม่สุด คือข้อมูลปี 2547 ก็จะพบว่าธนาคารอาคารสงเคราะห์จะอยู่อันดับที่ 1 ธ.ก.ส. จะอยู่อันดับที่ 2 ธนาคารออมสินจะอยู่อันดับ 3 และรั้งท้ายด้วยบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยเช่นเดิม

ตารางที่ 2.9 การประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ประจำปี 2539-2547

ลำดับ ที่	สถาบัน	2547	2546	2545	2544	2543	2542	2541	2540	2539	เฉลี่ย
1	ธนาคารออมสิน	4.2392	4.6717	4.7493	4.4400	4.5700	4.0900	4.4000	3.7400	4.0100	4.3339
2	ธนาคารอาคาร สงเคราะห์	4.5991	4.5695	3.9347	4.1300	3.5497	-	-	-	-	4.0460
3	ธนาคารเพื่อ การเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร	4.5977	4.7671	4.5859	4.3300	3.8700	4.1800	3.1100	2.9300	4.1100	3.9854
4	บริษัทประกันสินเชื่อ จุดสานกรรมขนาด ย่อม	3.1604	3.6487	3.8948	3.8100	-	-	-	-	-	3.7845
5	ธนาคารพัฒนา วิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมฯ	3.9297	3.8295	2.4517	3.6200	-	-	-	-	-	3.3004
6	ธนาคารเพื่อการ ส่งออกและนำเข้าแห่ง ประเทศไทย	3.5642	3.8813	3.7543	2.9600	2.9600	3.5300	2.8700	2.9000	-	3.2651
7	บริษัทตลาดรอง สินเชื่อที่อยู่อาศัย	2.5174	2.0090	2.6430	2.1900	-	-	-	-	-	2.3399

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ 20/01/49

3. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ: เครื่องมือของนโยบายรัฐบาล

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อสนองนโยบายของตน แต่ก็คงไม่มีรัฐบาลชุดใดที่ใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเปลืองเท่ารัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทั้งนี้เพราะว่า ตลอดช่วงปี 2544-2548 ที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยบริหารประเทศจะมีนโยบายใหม่ๆ ประเภทคิดไปทำไป ออกมาตลอดเวลา สถาบันการเงินเฉพาะกิจเกือบทุกแห่งต้องทำงานหนักเพื่อสนองนโยบายดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากปริมาณสินเชื่อและจำนวนโครงการที่ต้องทำตามนโยบายของรัฐ ดูเหมือนว่าธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการสนองนโยบาย “ประชานิยม”

ทันทีที่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศในปี 2544 ก็เริ่มดำเนินการตามที่ได้สัญญาไว้กับประชาชนเมื่อตอนหาเสียงเลือกตั้งทันที⁴ ไม่ว่าจะเป็นโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย หรือโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (ซึ่งเริ่มดำเนินงานในวันที่ 1 เมษายน 2544 และกำหนดสิ้นสุดระยะเวลาดำเนินงานโครงการ 31 มีนาคม 2547 มีระยะเวลา 3 ปี โดยให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้ดำเนินงาน) โครงการธนาคารประชาชน ฯลฯ

ในการผลักดันให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจสนองนโยบาย “ประชานิยม” ของพรรคไทยรักไทยนั้น ทีมเศรษฐกิจของพรรคไทยรักไทยมีบทบาทสำคัญยิ่ง โดยการเข้าไปหารือกับผู้บริหารของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นๆ และปลัดกระทรวงการคลัง เพื่อหาแนวทางและวางหลักการทำงานร่วมกัน ต่อจากนั้นก็ให้ผู้บริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจจัดทำรายละเอียดโครงการที่จะสนองนโยบายนั้นๆ ออกมา เพื่อนำไปเสนอให้พรรคพิจารณา หลังจากนั้นทางพรรคจะนำข้อเสนอดังกล่าวไปผสมผสานกับการทำงานของกระทรวงการคลังและนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้นโยบายของพรรคเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ปีที่ 11 ฉบับที่ 3153 วันพุธที่ 17 มกราคม 2544 หน้า 14) หลังจากนั้นก็นำเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ

3.1 นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรและโครงการต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องดำเนินการ

Appendix 3.1 เป็นการสรุปนโยบายและโครงการต่างๆ (เท่าที่ผู้เขียนรวบรวมได้) ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องดำเนินการในช่วงปี 2544-2549 ตลอดจนความคืบหน้าของผลการดำเนินงาน

จาก Appendix 3.1 จะเห็นได้ว่า นโยบายที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องทำมีทั้งหมด 8 นโยบาย 11 โครงการ โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ การสร้างงาน สร้างรายได้ สร้างความมั่นคงและความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะหยิบยกบางนโยบายและบางโครงการมาอธิบายดังนี้:

1. นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า กำหนดให้ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. และ ธพว. รับผิดชอบ ณ กันยายน 2549 ได้อนุมัติสินเชื่อไป 1,635 ล้านบาท

⁴ ในบางกรณี ทีมเศรษฐกิจพรรคไทยรักไทยเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือน มกราคม 2544 ก่อนที่พรรคไทยรักไทยจะมาเป็นรัฐบาลเสียอีก

2. นโยบายฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ประกอบด้วยโครงการบ้านเอื้ออาทรที่ดำเนินงานโดย ธอส. และธนาคารออมสิน โครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชน โครงการสินเชื่อบ้าน ธอส.-กบข. ณ 31 มีนาคม 2549 โครงการทั้งหมดนี้อนุมัติสินเชื่อไป 51,102 ราย เป็นวงเงินกู้เท่ากับ 32,024 ล้านบาท

3. นโยบายส่งเสริมรายได้ในภาคธุรกิจและบริการ เป็นการให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มี ธพว. เป็นผู้รับผิดชอบหลัก และมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่นๆ ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. ธสน. และ บสย. ต้องสนองนโยบายนี้ด้วย

4. นโยบายลดภาระหนี้สินของเกษตรกร ประกอบด้วย 2 โครงการใหญ่ๆ ได้แก่ 1. โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ของ ธ.ก.ส. และ 2. โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน รับผิดชอบโดย ธ.ก.ส. ธนาคารออมสิน ธพว. และ ธ.ก.ส.

5. นโยบายการกระจายรายได้ด้วยการพัฒนาภาคชนบทและการสร้างความเข้มแข็งแก่เศรษฐกิจชุมชน ประกอบด้วย 4 โครงการสำคัญ ได้แก่

5.1 โครงการธนาคารประชาชน เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ธนาคารออมสินรับผิดชอบ ณ 31 มีนาคม 2549 ได้อนุมัติเงินกู้ไป 1,291,859 ราย เป็นวงเงินกู้สะสม 30,475 ล้านบาท

5.2 โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. รับผิดชอบ ในปี 2547 ธนาคารทั้งสองได้โอนเงินเพื่อโครงการนี้ 77,508 ล้านบาท

5.3 ธนาคารชุมชน ธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. รับผิดชอบ

5.4 โครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน (Small Medium Large: SML) ธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. รับผิดชอบ เป็นการโอนเงินงบประมาณให้กับหมู่บ้านและชุมชนโดยตรง ในรูปแบบของการรวมกลุ่มชาวบ้าน ในปี 2548 โอนเงินไป 9,000 ล้านบาท ในปี 2549 โอนไป 8,152.8 ล้านบาท และ ณ 31 มีนาคม 2549 เงินโอนเท่ากับ 11,933.2 ล้านบาท

3.2 เครื่องมือใหม่ที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจใช้ในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาล

(Semi Fiscal Policy) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

ในการดำเนินงานตามนโยบาย “ประชานิยม” สถาบันการเงินเฉพาะกิจได้มีการใช้เครื่องมือใหม่ในการปล่อยกู้ ได้แก่ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และจะมีการใช้ securitization หรือการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ กับโครงการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว ที่ ธ.ก.ส. ต้องรับผิดชอบ ซึ่งวางแผนว่าจะดำเนินงานในเดือนมีนาคม 2548 ซึ่งโครงการนี้ยังไม่คืบหน้าเท่าไรนัก ดังนั้นในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะอธิบายเฉพาะโครงการการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเท่านั้น

โครงการการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้น มิใช่ความคิดริเริ่มมาจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หากทว่าเป็นการดำเนินงานตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 และเริ่มดำเนินงานเต็มรูปแบบเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2547 และได้จัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรและกลไกในการบริหารจัดการการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

เจตนารมณ์ของนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนคือ เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบการรายย่อย หรือธุรกิจขนาดย่อมที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ โดยได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2546

สินทรัพย์อะไรที่จะแปลงเป็นทุนได้?

นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเริ่มต้นด้วยการกำหนดสินทรัพย์ที่สามารถนำไปค้ำประกันเงินกู้ จากสถาบันการเงินในระบบได้ ซึ่งก่อนหน้านั้นสินทรัพย์เหล่านี้ใช้ค้ำประกันเงินกู้ไม่ได้ ซึ่งแยกออกเป็น 5 ประเภท ดังต่อไปนี้:

1. สินทรัพย์ประเภทที่ดินและทรัพย์สินติดกับที่ดิน เช่น กสน. 3 นค.1 กยท.1 (แปลงสวนยางเป็นทุน) สปก. 4-01 เป็นต้น
2. สินทรัพย์สิทธิการเช่า เช่าซื้อ เช่น สัญญาเช่าแฟลตการเคหะแห่งชาติ สัญญาเช่าแผงค้า กทม. สัญญาเช่าที่ราชพัสดุ เป็นต้น
3. สินทรัพย์ประเภทที่สาธารณะ ได้แก่ หนังสืออนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะและหนังสือรับรองอื่นๆ เช่น หนังสืออนุญาตอุทยานแห่งชาติ ใบรับรองของเทศบาล หนังสือใบอนุญาตใบรับรองกรมประมง เป็นต้น
4. สินทรัพย์ประเภททรัพย์สินทางปัญญา และ
5. สินทรัพย์ประเภทสังหาริมทรัพย์ เช่น เครื่องจักร ซึ่งนำมาจำนองกับสถาบันการเงินได้

เมื่อกำหนดสินทรัพย์แล้ว ก็มอบหมายให้หน่วยงานรัฐ ที่กำกับดูแลสินทรัพย์ทั้ง 5 ประเภทข้างต้น ดังปรากฏในตารางที่ 3.1 ซึ่งมีทั้งสิ้น 15 หน่วยงาน ทำหน้าที่ออกเอกสารสิทธิต่างๆ หรือในกรณีที่เป็นเครื่องจักร ก็ให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมทำหน้าที่จดทะเบียนและจดจำนองเครื่องจักร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าหน่วยงานรัฐ 15 แห่งนั้นทำหน้าที่เป็น Clearing House สินทรัพย์ที่ตนรับผิดชอบ

หลังจากนั้นให้หน่วยงานรัฐข้างต้นทำบันทึกข้อตกลงกับสถาบันการเงินของรัฐและเอกชน เพื่อให้ปล่อยกู้แก่ผู้ถือครองสินทรัพย์ดังกล่าว ดังเช่น กรมที่ดินทำบันทึกข้อตกลงกับธนาคารออมสิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำบันทึกข้อตกลงกับ ธ.ก.ส. และกรมโรงงานทำบันทึกข้อตกลงกับ ธพว. และธนาคารออมสิน เป็นต้น

สถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละรายจะถูกกำหนดให้ปล่อยสินเชื่อแก่ผู้ถือสินทรัพย์ต่างๆ ดังนี้:

1. ธ.ก.ส. ให้ปล่อยกู้เกือบทุกสินทรัพย์ ยกเว้นทรัพย์สินทางปัญญา และเครื่องจักร
2. ธนาคารออมสินให้ปล่อยกู้ทุกสินทรัพย์ ยกเว้นทรัพย์สินทางปัญญา
3. ธ.พ.ว. ให้ปล่อยกู้สินทรัพย์เครื่องจักร สิทธิการเช่าและทรัพย์สินทางปัญญา
4. บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมเป็นผู้ดูแลสินทรัพย์ประเภทที่สาธารณะ
5. ธอส. ผู้ดูแลสิทธิการเช่า

ในปีงบประมาณ 2548 การปล่อยกู้ตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมีวงเงินทั้งสิ้นสูงถึง 95,247.90 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นการปล่อยกู้โดยธนาคารพาณิชย์เอกชน เป็นการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 4 แห่งเพียง 13,342.45 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการปล่อยกู้โดยใช้สินทรัพย์ประเภทที่ดินโดยเฉพาะ สปก.4-01 เป็นวงเงิน 12,312.51 ล้านบาท ใช้สิทธิการเช่า 213.79 ล้านบาท สินทรัพย์ประเภทที่สาธารณะ 94.59 ล้านบาท สินทรัพย์ทางปัญญา 38.32 ล้านบาทและเครื่องจักร 683.24ล้านบาท (Appendix 3.1)

ตารางที่ 3.1 หน่วยงานที่กำกับดูแลสินทรัพย์ตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

<p>สินทรัพย์ประเภทที่ดิน</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม</u> 2. <u>กรมส่งเสริมสหกรณ์</u> 3. <u>กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ</u> 4. <u>กรมที่ดิน</u> <p>สินทรัพย์สิทธิการเช่า</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. กรมธนารักษ์ 2. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช 3. การเคหะแห่งชาติ <p>สินทรัพย์ประเภทที่สาธารณะ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>กรุงเทพมหานคร</u> 2. <u>กรมส่งเสริมปกครองท้องถิ่น</u> 3. <u>เทศบาลนครเชียงใหม่</u> 4. <u>เทศบาลนครขอนแก่น</u> 5. <u>เทศบาลนครนนทบุรี</u> 6. <u>เทศบาลนครหาดใหญ่</u> <p>สินทรัพย์ประเภททรัพย์สินทางปัญญา</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. กรมทรัพย์สินทางปัญญา <p>สินทรัพย์ประเภทสังหาริมทรัพย์</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>กรมโรงงานอุตสาหกรรม</u> <p>ที่มา: www.plangsinsab.or.th</p>

นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนับว่าเป็นนโยบายคิดใหม่ทำใหม่จริงๆ จะมีใครคิดว่าสินทรัพย์ทั้ง 5 จะนำมาค้าประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินในระบบได้ โดยเฉพาะการที่เอกชนเอาสมบัติสาธารณะไปกู้เงินจากธนาคารได้ แน่แน่นอน นักวิชาการคงต้องสงสัยถึงปัญหาต่างๆ ที่จะตามมาจากนโยบายนี้ เช่น การเบียดหนี้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ การบริหารจัดการสมบัติสาธารณะจะเลวร้ายลงหรือไม่ คนที่ได้รับเงินกู้จากโครงการนี้เป็นผู้ด้อยโอกาสจริงหรือ บทความนี้ไม่สามารถตอบคำถามเหล่านี้ได้ เนื่องจากขาดข้อมูลและเป็นเรื่องใหญ่ที่เหมาะสมสำหรับงานวิจัย

นักวิชาการท่านหนึ่งแห่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีความกังวลเกี่ยวกับนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ได้เขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์มติชน เพื่อให้ผู้อ่านมีความเข้าใจนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนดีขึ้น ผู้เขียนจึงถือวิสาสะนำบทความดังกล่าวมาตีพิมพ์ในกรอบที่ 3.1 บทความนี้ทำให้เรามองต่างมุมจากรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

กรอบที่ 3.1
การแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน (อีกครั้ง)

โดย มิ่งสรรพ ขาวสอาด
สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ท่านนายกฯ ทักษิณของเรา นับว่าเป็นนายกฯ ที่สามารถทำลายความคิดความสามารถของนักวิชาการไทย ได้มากที่สุดคนหนึ่งของประเทศไทย เพราะท่านช่างสรรหาความคิดใหม่ๆ ก่อให้เกิดความเข้าใจในวงวิชาการไทย เป็นระยะๆ ทำให้ชีวิตนักวิชาการไม่อับเฉาน่าเบื่อเหมือนอย่างที่เคยเป็นมา

ในวันนี้ ผู้เขียนใคร่ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวความคิดที่จะแปลงทรัพย์สินให้เป็นทุนอีกครั้งใน 3 ประเด็น เพื่อช่วยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ต้องรับลูกจากท่านนายกฯ ไปทำงาน ได้ง่ายขึ้น ประเด็นที่ 1 ก็คือ การช่วยเหลือคนยากจนครั้งนี้ เป็นการแปลงทรัพย์สินซึ่งส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินส่วนรวมให้เป็นทุนส่วนตัว ประเด็นที่ 2 ทรัพย์สินเหล่านี้ส่วนหนึ่งไม่มีตลาดจึงไม่มีราคา ดังนั้น รัฐบาลจะต้องตีค่า หรือสร้างตลาดขึ้นมาก่อน แต่ทรัพย์สินส่วนรวมเหล่านี้บางชนิดเกิดขึ้นเพื่อลดปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมจึงมีปัญหาว่าควรจะแปลงให้เป็นสินค้าได้หรือไม่ ใครควรได้เป็นผู้ครอบครอง ประเด็นที่ 3 นโยบายช่วยเหลือคนยากจนที่กล่าวมานี้ เป็นนโยบายที่ไม่พุ่งเป้า (targeting) ไปที่คนจน ถ้าใช้เป็นมาตรการทั่วไปไม่เจาะจง (cross-the-board) ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงจำนวนมากอาจไม่ใช่คนจน จะเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการกระจายรายได้ที่เร็วไปกว่านี้อีก ผู้เขียนขอถือโอกาสนี้ให้รายละเอียดเบื้องต้นในแต่ละประเด็น

ในประเด็นที่ 1 คือการแปลงทรัพย์สินส่วนรวมให้เป็นทุนส่วนตัวนั้น นับเป็นวิธีการอุดหนุน (subsidy) คนจน โดยที่รัฐบาลไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่สินทรัพย์ส่วนรวมเหล่านี้มีคุณสมบัติต่างกัน เช่น ทรัพย์สินบางอย่างเรากินไว้ใช้ส่วนรวมเพื่อผลทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความปลอดภัยของประชาชน เช่น เขตต้นน้ำชั้นหนึ่ง ทางเท้าที่สาธารณะที่เป็นทางน้ำหลาก ทรัพย์สินส่วนรวมเช่นนี้มีนัยเรื่องผลกระทบทางสังคมและคุณภาพชีวิตของคนอื่น รัฐจะเที่ยวเอาไปแจกใครไม่ได้ ดังนั้น แฝงลอยขายลูกชั้นทอดในที่สาธารณะซึ่งมีผู้สัญจรไปมาตลอดเวลาก็ไม่น่าจะนำไปจดทะเบียนได้ หากจะช่วยคนจนน่าจะมีทางเลือกอื่นที่เหมาะสมกว่านี้ เช่น เวนคืนที่ดินในเมืองเพื่อสร้างตลาดให้คนที่จนจริงๆ

ส่วนทรัพย์สิน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งเป็นที่ป่าที่รัฐบาลจะยกให้คนจน เป็นความคิดที่นักเศรษฐศาสตร์ ยอมรับได้มากที่สุด ทั้งนี้ มิใช่นักเศรษฐศาสตร์ไร้เดียงสาจนไม่รู้ว่าจะคนจนอาจจะนำเอาที่ดินนั้นไปขายต่อ หากแต่ทำใจได้แล้วว่าเป็นการแจกเงินในรูปแบบหนึ่ง (โดยผ่านนายทุน) โดยที่รัฐบาลไม่ต้องควักกระเป๋า แต่เป็นการเพิ่มโอกาสและทางเลือกให้กับคนจน โดยที่คนจนจะได้เอาทุนนี้ไปทำมาหากินทางอื่นได้ (ซึ่งหวังว่าจะไม่นำไปหักล้างถางพงต่อไปอีก) การให้ทุนที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีประสิทธิภาพการผลิตต่ำอาจทำให้เกษตรกรเกิดหนี้สินเพิ่มขึ้นอีกก็ได้ หากจะให้คนจนมีทางเลือกที่จะยังคงอยู่ในภาคการเกษตรต่อไปนั้นคงจะต้องให้มากกว่าที่ดิน อาจต้องให้เทคโนโลยีและตลาดให้อีกด้วย

สำหรับทรัพย์สินที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมร่วมกัน เช่น น้ำพริกหนุ่ม แหนม ลายผ้าไทยลื้อ ฯลฯ เป็นสมบัติร่วมกันหลายชุมชน จะไปยกเป็นส่วนตัวให้ใครหรือชุมชนใดก็คงทะเลาะกันทั้งเมือง วิธีการที่ชาวบ้านเปลี่ยนภูมิปัญญารรพบุรุษให้เป็นทุน ก็คือ การประกันคุณภาพในรูปเครื่องหมายการค้าหรือยี่ห้อ เช่น น้ำพริกหนุ่มเจ็ดแฉง ฯลฯ จริงอยู่ที่ว่าใครๆ ก็ทำน้ำพริกได้ แต่ถ้าจะกินน้ำพริกให้อร่อยแบบเจ็ดแฉง ก็ต้องมาซื้อน้ำพริกตราเจ็ดแฉงซึ่งรับประกันรสมีอ ซึ่งการประกันคุณภาพผ่านเครื่องหมายการค้านี้มีกลไกตลาดทำงานอยู่แล้ว สามารถประเมินราคาของยี่ห้อได้ง่ายจากยอดขาย ความคิดนี้จึงนับว่าไม่มีอะไรใหม่

(ต่อหน้าถัดไป)

กรอบที่ 3.1 (ต่อ)

ประเด็นที่สองเป็นประเด็นที่ยังไม่มีใครพูดถึงมากนัก คือการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนจะต้องมีราคาหรือทำให้เกิดตลาด การที่สินทรัพย์ (value) ไม่ได้หมายความว่าจะมีราคาเสมอไปราคาจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ แต่การจะมีตลาด ก็ต้องมีระบบมารองรับกรรมสิทธิ์เสียก่อน ถึงจะเกิดการถ่ายโอน จำนำ จำนอง ทรัพย์สินกันได้ คำถามสำคัญก็คือ เราควรหรือไม่ที่จะทำให้เกิดตลาดที่ผูกขาดโดยปัจเจกชนในทรัพย์สินส่วนรวมบางอย่าง เช่น พันธุกรรมพืช ภูมิปัญญาบรรพชน ฯลฯ

ในปัจจุบันระบบที่รับรองสิทธิทางภูมิปัญญาคือ ระบบสิทธิบัตรสำหรับสิ่งประดิษฐ์ แต่เป็นระบบที่ต้องพิสูจน์ความใหม่ เฉพาะสิทธิบัตร ซึ่งส่วนใหญ่ภูมิปัญญาบรรพชนได้เป็นสมบัติสาธารณะ (public domain) มาเป็นเวลานานแล้ว จึงยังไม่มีระบบคุ้มครองภูมิปัญญา (ก็ต้องอาศัยการรับรองสิทธิผ่านเครื่องหมายการค้า หรือเครื่องหมายรับรอง เป็นการรับรองคุณภาพรสมีดั่งที่กล่าวมาแล้วในย่อหน้าข้างต้น)

การรับรองสิทธิของภูมิปัญญาท้องถิ่นประเภทพันธุ์พืชอาจจะมีปัญหาหนักกว่าภูมิปัญญาอื่นๆ ตรงที่ว่า จะพิสูจน์ได้อย่างไรว่าภูมิปัญญานี้เป็นของผู้มาของจดทะเบียนแต่ผู้เดียว และไม่ซ้ำซ้อนกับบุคคลากรอื่น ยกตัวอย่างพันธุ์ข้าว เช่น พันธุ์ข้าวท้องถิ่นที่ชื่อเหมยนอง มีคุณสมบัติพิเศษซึ่งได้มีการคัดเก็บและแลกเปลี่ยนกันหลายหมู่บ้าน แล้วจะยกให้หมู่บ้านไหนดี ในประเด็นของการตีค่าก็ยังมีปัญหาอีกว่าคุณค่าส่วนไหนเป็นส่วนรวม และส่วนไหนเป็นส่วนปัจเจกที่จะพอให้ปัจเจกชนได้ ยกตัวอย่าง เช่น พันธุกรรมทนเพลี้ยของข้าวเหมยนองเป็นสมบัติส่วนรวม แต่มูลค่าที่ยกให้เป็นของชาวบ้านได้ น่าจะได้แก่การลงทุนในการคัดพันธุ์ ขยายพันธุ์ และรักษาพันธุ์เอาไว้ ซึ่งนอกจากจะตีค่าไม่ถนัดแล้ว ค่าที่ประเมินอาจไม่มีราคาตลาดมารองรับ หรือความต้องการอาจจะต่ำ เพราะคนที่ต้องการอยู่ในสภาพแวดล้อมที่พิเศษเหมือนกัน หรือคนที่ต้องการเป็นคนจน

ประเด็นสุดท้ายเป็นประเด็นที่สำคัญมาก หากรัฐบาลจะใช้นโยบายแปลงทรัพย์สินให้เป็นทุนสำหรับคนจนแล้ว ใครคือคนจน มีเงินเท่าไรถึงจะเรียกว่าจน คนจนคือคนที่ไม่มีทุนพอไปทำแผงหรือมีรถเข็นไซหรือไม้ จะใช้เงินเป็นตัววัดอย่างเดียวหรือ แผงลอยที่แข่งกันบนทางเท้าไม่ใช่จะราคาถูกเสมอไป มีหน้าซำ เจ้าของแผงยังอาจเป็นมาเพียงแต่คนขายนั้นเป็นลูกจ้าง นโยบายที่ไม่เลือกคนจนคนรวยอาจจะมีผลเหมือนกับที่เกิดขึ้นมาแล้วคือ เศรษฐีมารับประโยชน์ไป การแปลงทรัพย์สินให้เป็นทุนจึงเป็นความคิดที่ทำทายน่าจะแปลงไปเป็นการปฏิบัติให้เฉพาะเจาะจงกับคนจน ให้เกิดประสิทธิผลได้

การแปลงทรัพย์สินให้เป็นทุนเป็นประเด็นที่ซับซ้อนและต้องทำให้เป็นที่กระจ่างต่อประชาชนที่ไม่จน และเป็นผู้ต้องสูญเสียทรัพย์สินส่วนรวม ให้เข้าใจและยอมรับวิธีการปฏิบัติของรัฐบาลได้เมื่อท่านนายกฯ ได้เริ่มจุดประกายความคิดแล้ว ก็น่าจะให้เปิดเวทีเสรีเพื่อถกเถียงอย่างสร้างสรรค์เกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่ซับซ้อนเหล่านี้ รวมทั้งการมองหาทางเลือกอื่นๆ ที่อาจมีผลด้านความยากจนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตรวจสอบนโยบายของรัฐ ที่มีผลทำให้คนจนจนลงอีกด้วย

ที่มา: หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ 8 มกราคม 2545

4. วิเคราะห์โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ในหัวข้อนี้ เราจะหยิบยก 1 โครงการสำคัญของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ได้ปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในการต่อสู้กับปัญหาความยากจนมาวิเคราะห์ ซึ่งได้แก่ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

4.1 โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง: ความนำ

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายเร่งด่วนหนึ่งของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในการแก้ปัญหาความยากจน รัฐบาลสามารถแปลงนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปสู่การปฏิบัติ ได้ภายในเวลาเพียง 4 เดือนนับจากได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยเริ่มต้นด้วยการประกาศใช้ระเบียบต่างๆ ตลอดจนการออกพระราชกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติในที่สุด โดยมีขั้นตอนดังอธิบายในกรอบที่ 4.1

ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทพ.) สังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อกำกับดูแลนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ มีนายสุวิทย์ คุณกิตติเป็นประธานและมีผู้อำนวยการธนาคารออมสินและผู้จัดการ ธ.ก.ส. เป็นกรรมการใน กทพ. ด้วย

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีรากเหง้ามาจาก “โครงการ ก ข. คจ.” และ “กลุ่มออมทรัพย์” โดยการปรับปรุงจุดอ่อนและนำจุดแข็งของทั้งสองโครงการเข้าด้วยกัน ที่จริงแล้วการแจกเงินจากส่วนกลางไปยังหมู่บ้านเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร ได้กระทำมาแล้วในอดีต ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในปี 2536 ได้เริ่ม “โครงการ ก ข. คจ.” ด้วยการแจกเงินไปยังหมู่บ้านยากจนหมื่นกว่าหมู่บ้านๆ ละ 280,000 บาทต่อปี เพื่อให้คณะกรรมการหมู่บ้านโดยผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ปล่อยกผู้แก่คนยากจน

กรอบที่ 4.1

ขั้นตอนการดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

26 กุมภาพันธ์ 2544	รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา
22 มีนาคม 2544	ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทพ.) พ.ศ. 2544
29 พฤษภาคม 2544	ประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และต่อมาได้แก้ไขเพิ่มเติม ถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547
13 กรกฎาคม 2544	ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544
25 กรกฎาคม 2544 ¹	จัดสรรโอนเงินเป็นครั้งแรกให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
30 ธันวาคม 2547	พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547 ได้รับการประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ในวันถัดไป

ที่มา: (www.villagefund.thaigov.go.th/main.asp)

รายละเอียด 10,000 บาท ไม่คิดดอกเบี้ย และส่งชำระอย่างน้อย 9 ครั้ง ภายใน 5 ปี ในปี 2544 หมู่บ้านยากจนใน "โครงการ ก ข. คจ." ได้เพิ่มขึ้นเป็น 30,000 กว่าหมู่บ้าน รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงหยุด "โครงการ ก ข. คจ." หยุดให้เงินเพิ่ม และเปลี่ยนมาเป็นโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแทน (ดำริ เฉลิมวงศ์, 2547 หน้า 38)

โครงการกองทุนหมู่บ้านมีความคล้ายคลึง "โครงการ ก ข. คจ." อยู่ประการหนึ่ง คือ แจกเงินไปยังหมู่บ้านๆ ละ 1 ล้านบาท โดยไม่คำนึงว่าเป็นหมู่บ้านยากจนหรือไม่ โดยมีเป้าหมายหมู่บ้านจำนวน 78,829 หมู่บ้าน คิดเป็นเงิน 78,829 ล้านบาท (รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ปีที่สี่-วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2547-วันที่ 5 มกราคม 2548) แต่โครงการกองทุนหมู่บ้านแตกต่างจาก "โครงการ ก ข. คจ." หลายประเด็น เช่น ผู้บริหารกองทุน แทนที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตำแหน่ง ก็ให้มีการคัดเลือกกันเองโดยสมาชิกและตั้งเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน โดยต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คนแต่ไม่เกิน 15 คน และองค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุน ต้องมีทั้งหญิงและชาย ในสัดส่วนเท่าเทียมกัน (ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2544 ข้อ 3)

แต่เนื่องจากว่า ในขณะนั้นรัฐบาลไม่มีเงิน รัฐบาลโดยผ่านสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) จึงได้กู้เงินจากธนาคารออมสิน เป็นระยะเวลา 9 ปี (เริ่มในปี 2544 สิ้นสุดโครงการปี 2552) โดยรัฐบาลจะตั้งงบประมาณใช้หนี้ธนาคารออมสินปีละ 10,000 ล้านบาท พร้อมทั้งจะจ่ายดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ ให้แก่ธนาคารออมสินปีละ 2 พัน การกู้เงินดังกล่าวเป็นไปตามบทเฉพาะกาลของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 ที่ระบุว่า "ให้กองทุนกู้เงินจากธนาคารออมสิน และธนาคารหรือสถาบันการเงินของรัฐโดยกระทรวงการคลังค้ำประกันเพื่อเป็นทุนประเดิมตามมาตรา 9 (1) เป็นคราวๆ ตามความจำเป็นของกองทุน โดยรัฐบาลจะจัดสรรชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าว"

เมื่อครบ 9 ปีหรือจบโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ หมู่บ้านใดที่บริหารกองทุนได้ดี เงิน 1 ล้านบาทก็จะยังอยู่ในบัญชีของหมู่บ้านนั้นๆ และสามารถนำไปพัฒนาหมู่บ้าน ตลอดจนถึงยอดให้กลายเป็นสถาบันการเงินชุมชนและธนาคารหมู่บ้านในที่สุด

4.2 วัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ 5 ประการ คือ

1. เป็นแหล่งหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การบรรเทาเหตุฉุกเฉิน และจำเป็นเร่งด่วน และสำหรับการนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิภาพที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน

2. ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการเงินทุนของตนเอง

3. เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อการแก้ปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

4. กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต

5. เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง (ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544 ข้อ 6)

4.3 วงเงินกู้ เงื่อนไขการกู้และอัตราดอกเบี้ย

คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีอำนาจอนุมัติสินเชื่อรายละไม่เกิน 20,000 บาท แต่ถ้าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านเห็นควรอนุมัติเงินกู้เกิน 20,000 บาทต้องให้ที่ประชุมสมาชิกกองทุนพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด แต่ทั้งนี้เงินกู้ต่อรายต้องไม่เกิน 50,000 บาท

สำหรับการชำระหนี้กำหนดไม่เกิน 1 ปี อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ขึ้นอยู่กับการตกลงกันของคณะกรรมการหมู่บ้านและสมาชิก แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี

4.4 บัญชีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะมีบัญชีที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วยกัน 3 บัญชี ได้แก่

1. บัญชีที่ 1 หรือ "บัญชีกองทุนหมู่บ้าน" คือ บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ภายใต้ชื่อกองทุนหมู่บ้านซึ่งกองทุนหมู่บ้านเปิดไว้ เพื่อรองรับเงิน 1 ล้านบาทที่จัดสรรจากรัฐบาล ในปีแรก ซึ่งถือว่าเป็น seed money ของแต่ละหมู่บ้านหรืออาจเรียกว่าเงินขวัญถุง

เงินที่แต่ละหมู่บ้านได้รับ 1 ล้านบาทนั้น ไม่ได้ส่งตรงไปยังหมู่บ้าน แต่เป็นการส่งผ่านสาขาธนาคารออมสินหรือสาขา ธ.ก.ส. ใกล้หมู่บ้าน และเมื่อสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านได้รับอนุมัติสินเชื่อจากกรรมการกองทุนธนาคารก็จะโอนเงินจากบัญชีที่ 1 ไปเข้าบัญชีของผู้กู้ตามวงเงินที่ได้รับอนุมัติ

2. บัญชีที่ 2 หรือ "บัญชีเงินสะสม" เป็นบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ภายใต้ชื่อกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งกองทุนเปิดไว้รองรับเงินฝากประเภทอื่นนอกเหนือจากเงินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล" (ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วย การจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2545 ข้อ 3) ได้แก่ เงินดอกผล ดอกเบี้ยเงินกู้ของกองทุนหมู่บ้าน เงินออมของสมาชิก กำไรจากการลงทุนของกองทุนเป็นต้น

3. บัญชีที่ 3 เป็นการปล่อยกู้เพิ่มเติมหรือต่อยอดจากบัญชีที่ 1 โดย 3 สถาบันการเงินรัฐ ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. และธนาคารกรุงไทย จะใช้เงินทุนของตนเองปล่อยกู้เพิ่มจากเงิน 1 ล้านบาทแรกที่กองทุนหมู่บ้านได้รับจัดสรรจากรัฐบาล โดยสถาบันการเงินทั้ง 3 จะคัดเลือกกองทุนหมู่บ้านที่มีการบริหารจัดการได้ดีเยี่ยมแล้วปล่อยเงินกู้เพิ่มขึ้น

กองทุนหมู่บ้านใดที่ได้รับจัดมาตรฐานอยู่ในระดับที่ 1-AAA ถือว่าเป็นกองทุนที่บริหารจัดการได้ดีเยี่ยม รัฐบาลจะเพิ่มเงินให้อีก 100,000 บาท เป็น 1,100,000 และจะได้รับเงินกู้จากสถาบันการเงินทั้ง 3 ข้างต้น เงินในบัญชีที่ 3 นี้รัฐบาลจะไม่ชดเชยทั้งเงินต้นและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานให้แก่สถาบันการเงิน

ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้มอบหมายให้ธนาคารออมสินรับผิดชอบโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แต่เนื่องจากว่าธนาคารออมสินมีสาขาไม่ทั่วถึงทุกหมู่บ้าน ธนาคารออมสินจึงว่าจ้าง ธ.ก.ส. ให้ดูแลหมู่บ้านในเขตห่างไกลและที่ไม่มีสาขาของธนาคารออมสิน ในปี 2544 ธ.ก.ส. รับผิดชอบ 15,831 หมู่บ้านใน 257 อำเภอ 69 จังหวัด เพื่อทำหน้าที่กระจายเงินที่รัฐบาลอุดหนุนไปยังกองทุนหมู่บ้านฯ (รายงานกิจการ งบดุล งบกำไรขาดทุน ธ.ก.ส. รอบบัญชี 1 เมษายน 2544-31 มีนาคม 2545, หน้า 20) และ ณ ตุลาคม 2549 มีกองทุนหมู่บ้าน 38,368 กองทุนที่ใช้บริการบัญชี 1, 2, และ 3 กับ ธ.ก.ส. ส่วนใหญ่-ประมาณ 50% เป็นหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนและตอนล่าง (ฝ่ายสินเชื่อสถาบัน ธ.ก.ส.) ณ วันที่ 25 ตุลาคม 2549 ธ.ก.ส. ได้ปล่อยกู้บัญชี 3 ให้แก่ 7,471 หมู่บ้าน สมาชิกที่ได้รับเงินกู้จากกองทุนหมู่บ้าน และที่ ธ.ก.ส. รับผิดชอบประมาณ 60% เป็นลูกค้าเงินกู้ ธ.ก.ส. อยู่แล้ว ซึ่งสามารถกู้เงินจาก ธ.ก.ส. ได้สูงสุด 300,000 บาท

4.5 ผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ณ สิ้นปี 2544 ได้มีการโอนเงินเข้ากองทุนหมู่บ้าน⁵ 66,097 หมู่บ้าน เป็นจำนวนเงิน 66,097 ล้านบาท โดยผ่านสาขาธนาคารออมสิน 51,398 ล้านบาท และผ่านสาขา ธ.ก.ส. 14,699 ล้านบาท และ ณ สิ้นปี 2545 ได้มีการโอนเงินเข้ากองทุนหมู่บ้าน 73,941 หมู่บ้าน เป็นเงิน 73,941 ล้านบาท โดยผ่านสาขาธนาคารออมสิน 58,333 ล้านบาท และผ่านสาขา ธ.ก.ส. 15,608 ล้านบาท (รายงานประจำปี ธนาคารออมสิน ปี 2544 และ ปี 2545) ตารางที่ 4.1 แสดงข้อมูลการโอนเงินให้กองทุนหมู่บ้านสำหรับปี 2546 และ 2547

ตารางที่ 4.1 การจัดสรรและโอนเงินของโครงการกองทุนหมู่บ้าน ปี 2545-2547

	2545	2546	2547
เป้าหมาย	75,547	75,547	78,829
โอนเงินแล้ว	73,941	73,941	77,508
ร้อยละ	97.87	97.87	98.3

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.)

ณ สิ้นเดือนสิงหาคม 2547 ธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. มีสมาชิกได้รับเงินกู้ประมาณ 14,993,307 ราย วงเงิน 74,770 ล้านบาท (รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะกรรมการรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ปีที่สาม-วันที่ 26 ก.พ. 2546 - 26 ก.พ. 2547)

ถ้าเราวัดผลการดำเนินงานของโครงการหมู่บ้านโดยดูจากการโอนเงินอุดหนุนของรัฐไปยังกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ก็สามารถกล่าวได้ว่าผลการดำเนินงานของโครงการกองทุนประสบความสำเร็จอย่างมาก กล่าวคือ แค่ในปีที่ 2 ของการดำเนินโครงการ 98 เปอร์เซ็นต์ของหมู่บ้านและชุมชนเมืองก็ได้รับเงินอุดหนุน 1 ล้านบาทจากรัฐบาล

⁵ โดยการเปิดบัญชีที่ 1 คณะกรรมการกองทุน(ซึ่งสมาชิกของกองทุนคัดเลือกขึ้นมา) ไม่สามารถถอนเงินก้อนนี้ไปได้ ผู้ที่มีสิทธิถอนได้แก่สมาชิกที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านอนุมัติให้กู้ โดยธนาคารออมสินหรือ ธ. ก. ส. จะโอนเงินเข้าบัญชีผู้ได้รับเงินกู้

4.6 เอาเงินกู้อะไร

ตารางที่ 4.2 แสดงให้เห็นว่า ในปี 2548 ผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่ ประมาณร้อยละ 79 นำเงินกู้อะไรไปลงทุนค้าขายและบริการ ร้อยละ 17 กู้ไปเพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉิน และร้อยละ 2.6 นำไปใช้หนี้เงินกู้ในระบบ ฟังสังเกตว่าชาวบ้านไม่ได้กู้เงินไปเพื่อใช้ในการบริโภคเลย ทำไมข้อมูลจากสื่อมวลชนจึงระบุว่าชาวบ้านกู้เงินไปซื้อมือถือบ้าง ไปซื้อรถมอเตอร์ไซด์บ้าง สื่อมวลชนขงข้อมูลขึ้นมาเองหรือ หรือข้อมูลในตารางที่ 4.2 จากสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ดีเกินจริง

ตารางที่ 4.2 การใช้เงินกู้กองทุนหมู่บ้านของผู้กู้ ปี 2546-2548 (ร้อยละ)

	2546	2547	2548
1. ค้าขายและบริการ	88.0	81.3	79
2. เหตุฉุกเฉิน	4.8	14.5	16.9
3. ใช้หนี้ในระบบ	5.7	3.2	2.6
4. อื่นๆ	1.5	1.0	1.5

ที่มา: สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.)

4.7 การชำระคืนเงินกู้

อัตราการชำระคืนเงินกู้ของโครงการกองทุนหมู่บ้านในปี 2548 อยู่ที่ 94% (สำนักงานสถิติแห่งชาติและ TDRI) และ 64.3% ของเงินชำระคืนเงินกู้มาจากรายได้จากการลงทุน 24% มาจากรายได้อื่นและเงินสะสมของครอบครัว และ 5.9% มาจากการกู้ในระบบ (สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.)

4.8 การประเมินโครงการกองทุนหมู่บ้าน

โดยหลักการแล้ว ในการประเมินโครงการกองทุนหมู่บ้านนั้น เราต้องประเมินว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านได้บรรลุวัตถุประสงค์ 5 ประการข้างต้นหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) โดยคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด จะเป็นผู้ประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนในจังหวัดตน โดยแบ่งกองทุนออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1. ระดับที่ 1 – AAA คือกองทุนที่บริหารจัดการได้ดีเยี่ยม เน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิก มีการจัดทำระเบียบข้อบังคับการบริหารงาน มีการสะสมเงินสมทบ ฯลฯ
2. ระดับที่ 2 – AA เป็นกองทุนที่บริหารจัดการในระดับปานกลาง และ
3. ระดับที่ 3 – A เป็นกองทุนที่บริหารจัดการไม่ดี ต้องปรับปรุง

ตารางที่ 4.3 เป็นการจัดระดับกองทุนหมู่บ้าน สำหรับปี 2545-2548 โดยคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนระดับจังหวัด พบว่ามีกองทุนหมู่บ้าน 33% ได้เกรด AAA หมายถึงมีการบริหารจัดการได้ดีเยี่ยม เช่น ลูกหนี้ส่งเงินคืนครบถ้วน การจัดทำบัญชีกองทุนเรียบร้อย มีเครือข่ายที่เข้มแข็ง ส่วน 63% ของกองทุนได้เกรด AA หมายถึง มีการบริหารจัดการในระดับปานกลาง และมีกองทุนเพียง 3% ที่ได้เกรด A แสดงถึงการบริหารจัดการกองทุนที่ยังมีปัญหาคงต้องแก้ไข

พึงสังเกต จากตารางที่ 4.3 ว่า ในช่วงปี 2545-2548 สัดส่วนของกองทุนระดับต่างๆ แทบไม่เปลี่ยนแปลงเลย แต่กลับพบว่า ในปี 2547 กองทุนที่เคยอยู่ในระดับที่ 1 ลดน้อยลง นั่นคือ มีกองทุนประมาณ 200 กว่ากองทุนที่เคยอยู่ในระดับดีเยี่ยม กลับถูกลดระดับมาอยู่ที่ระดับ 2 หรือระดับปานกลาง

ตารางที่ 4.3 การจัดอันดับคุณภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ปี 2545-2547

มาตรฐานกองทุน	2545 (จำนวนกองทุน)	2546 (จำนวนกองทุน)	2547 (จำนวนกองทุน)	2548 (% ของกองทุน)
ระดับที่ 1 AAA	23,945 (33%)	24,902 (34%)	24,717 (33%)	34%
ระดับที่ 2 AA	46,439 (63%)	46,633 (63%)	47,531 (64%)	63%
ระดับที่ 3 A	1,888 (4%)	2,098 (3%)	1,827 (3%)	3%
รวม	73,272 (100%)	73,633 (100%)	74,075 (100%)	(100%)

ที่มา: - ปี 2545-2547 สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ

- ปี 2548 รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ปีที่สี่ (วันที่ 26 ก.พ. 2547 – 5 ม.ค. 2548)

นอกจากนั้น การแบ่งระดับกองทุนดังปรากฏในตารางที่ 4.3 ได้สร้างความกังขาขึ้นมาประการหนึ่งว่า 33% ของกองทุนหมู่บ้านที่ได้ระดับที่ 1 หรือ AAA ซึ่งถือว่าเป็นกองทุนหมู่บ้านที่ดีเยี่ยม นั้น เป็นผลมาจากโครงการกองทุนหมู่บ้านจริงหรือ ก่อนที่จะมีโครงการกองทุนหมู่บ้าน มีหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยที่เป็นชุมชนที่เข้มแข็งอยู่แล้ว มีการใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน มีกลุ่มออมทรัพย์ที่มั่นคง มีกลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ ดังนั้น การประเมินโครงการกองทุนหมู่บ้าน โดยแบ่งเป็นเกรดดังตารางที่ 4.3 นั้น จะต้องต้องมีข้อมูลว่า ก่อนมีโครงการกองทุนหมู่บ้าน แต่ละหมู่บ้านอยู่ในระดับใด แล้วจึงนำมาเปรียบเทียบกับหลังมีโครงการกองทุนหมู่บ้าน

รัฐบาลได้เพิ่มทุนให้กองทุนหมู่บ้านที่ได้รับจัดระดับที่ 1 อีก 100,000 บาท ทั้งหมด 23,250 หมู่บ้าน เป็นเงิน 2,325 ล้านบาท และธนาคารรัฐ 3 แห่งได้ให้กองทุนเหล่านั้นกู้อีก 19,811 ล้านบาท

ตารางที่ 4.4 แสดงถึงจำนวนเงินในบัญชีต่างๆ ของโครงการกองทุนหมู่บ้านจนถึงขณะนี้ เราอาจกล่าวได้ว่า ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (2544-2548) ได้มีเงินต้นโอนเข้าไปหมุนเวียนในหมู่บ้านต่างๆ ในประเทศ เท่ากับ 100,102 ล้านบาท (บัญชี 1 + บัญชี 3) และก่อให้เกิดดอกออกผลเป็นเงินจำนวนเงิน 22,526 ล้านบาท (บัญชีที่ 2) หรือมีอัตราผลตอบแทนสูงถึง 22.5% ซึ่งนับว่าสูงมาก

ตารางที่ 4.4 วงเงินในบัญชีกองทุนหมู่บ้าน

	ล้านบาท	เปอร์เซ็นต์
1. บัญชีที่ 1 (1 ล้าน + 1 แสน)	80,291	65
2. บัญชีที่ 2	22,526	18
3. บัญชีที่ 3	19,811	17
ธ.ก.ส.	14,523	
ธนาคารออมสิน	4,390	
ธนาคารกรุงไทย	898	
รวม	122,628	100

ที่มา: สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.)

4.9 เงินชดเชยจากรัฐบาล

ในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้าน รัฐบาลโดยผ่านสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ได้กู้เงินจากธนาคารออมสินและมอบหมายให้ธนาคารออมสินรับผิดชอบโครงการ และเนื่องจากว่าธนาคารออมสินได้ขอให้ ธ.ก.ส. มาร่วมโครงการด้วย ดังนั้น สทบ. ต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้และค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการให้แก่ทั้งธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. ตามเงินต้นที่ สทบ. กู้จากสถาบันการเงินทั้งสองแห่ง

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ได้จ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ให้แก่ธนาคารออมสินเท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 6 เดือน ซึ่งใช้ค่าเฉลี่ยเงินฝากของธนาคารใหญ่ 5 แห่ง และเป็นค่าเฉลี่ยของเงินฝาก 7 วัน ซึ่งอยู่ที่ประมาณ 3.50%

ส่วนค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สทบ.จ่ายให้ธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. ในอัตราร้อยละ 1.75 นั่นคือเงินทุกๆ 100 บาทที่ สทบ. กู้จากสถาบันการเงินทั้งสอง จะจ่ายเป็นค่าบริหารโครงการกองทุนฯ 1.75 บาท ซึ่งแยกเป็น 3 ส่วน คือ

1. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 1%
2. ค่าใช้จ่ายในการหาเงินฝาก .50% และ
3. ส่วนต่าง 0.25%

ดังนั้น สทบ. จ่ายค่าดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั้งสิ้นเท่ากับ $3.5\% + 1.75\% = 5.25\%$

4.10 รัฐควรจ่ายสถาบันการเงินเฉพาะกิจเท่าไร?

คำถามที่เราควรพิจารณาต่อไป คือ การที่ สทบ. จ่ายเงินชดเชยให้ธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. เท่ากับ 5.25% นั้นมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของธนาคารหรือไม่ ในการตอบคำถามนี้ เราจำเป็นต้องหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโครงการกองทุนหมู่บ้าน เนื่องจากว่าธนาคารทั้งสองไม่เปิดเผยข้อมูลนี้ ดังนั้น เราจึงจะลองประเมินค่าใช้จ่ายนี้คร่าวๆ

4.11 การประเมินค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ในการประเมินค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เราจำเป็นต้องรู้จักกรรมต่างๆที่ธนาคารต้องปฏิบัติ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรต่างๆ ฯลฯ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานนี้จะมากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่ธนาคารทำว่ามีมากน้อยแค่ไหน และบ่อยแค่ไหน

Appendix 4.1 แสดงถึงกิจกรรมต่างๆ ที่ ธ.ก.ส. ต้องทำ ในการดำเนินการโครงการกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งแยกเป็นกิจกรรมสาขา 13 กิจกรรม และกิจกรรมสำนักงานใหญ่ 5 กิจกรรม ในปีแรก เริ่มกิจกรรมด้วยส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมสังเกตการณ์จัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน ร่วมประชุมกองทุนหมู่บ้าน ทั้งหมด 16,160 กองทุน ต่อจากนั้น รับขึ้นทะเบียนและประเมินความพร้อม ตามมาด้วยการเปิดบัญชีหมู่บ้านและสมาชิกกองทุน การจัดทำและบันทึกข้อมูล ฯลฯ เมื่อระบุกิจกรรมที่ต้องทำทั้งหมด 18 กิจกรรมได้แล้ว เราก็ต้องคำนวณว่าแต่ละกิจกรรมมีค่าใช้จ่ายเท่าไร โดยต้องระบุทรัพยากรที่แต่ละกิจกรรมต้องใช้เช่น ใช้เจ้าหน้าที่กี่คน แต่ละกิจกรรมใช้

เวลาที่นาฬิกา จากนั้นก็สามารรถคำนวณค่าใช้จ่ายต่อกิจกรรมได้ เมื่อนำค่าใช้จ่ายทุกกิจกรรมมารวมกันก็จะได้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโครงการหมู่บ้าน ซึ่งในกรณีของ ธ.ก.ส. เฉพาะค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจะอยู่ที่ประมาณ 350 ล้านบาทต่อปี และเมื่อเทียบกับเงินชดเชยที่ ธ.ก.ส. ได้รับจาก สทบ. ซึ่งลดลงทุกปี ตามเงินกู้คงค้าง ซึ่งลดลงทุกปี ก็จะทำให้พบว่า ธ.ก.ส. จะประสบการขาดทุนโดยเฉลี่ยปีละประมาณ 300

ในการที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องทำโครงการต่างๆ สนองนโยบายรัฐบาล ดูเสมือนว่ารัฐบาลไม่สนใจว่าค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะเป็นเท่าไร รัฐบาลจะมีหลักการในการจ่ายเงินชดเชย ซึ่งมักจะต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ทำให้ส่งผลกระทบต่องบดุลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นๆ ดังนั้น รัฐบาลควรจ่ายตามค่าใช้จ่ายที่เป็นจริง นอกจากจะไม่มีกำไร ก็ขออย่าให้ขาดทุนจากการสนองนโยบายรัฐบาล

4.12 ผลดีผลเสียของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ข้อดี

1. ทำให้ประชาชนรากหญ้าสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น และ transaction costs ไม่สูง และเป็นการลดการฟุ้งเฟิงเงินนอกระบบ

งานศึกษาของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์พบว่า ในปี 2547 มีสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านเพียงร้อยละ 13.3 ที่ยังไม่ได้รับเงินกู้ ส่วนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ร้อยละ 76.5 เมื่อได้รับเงินกู้แล้วไม่ได้จากแหล่งอื่นอีก แต่สมาชิกที่ได้รับเงินกู้แล้วไปกู้ในระบบเพิ่มเติมมีร้อยละ 14.7 นอกจากนี้ มีสมาชิกเงินกู้ร้อยละ 7.6 ไปกู้นอกระบบเพิ่มเติม ส่วนวงเงินกู้เฉลี่ยอยู่ที่ 11,242 บาทจากจำนวนเงินขอกู้เฉลี่ย 12,394 บาท (โครงการศึกษาการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล, 2548)

2. การวิเคราะห์เงินกู้ที่กระทำโดยคณะกรรมการหมู่บ้านจะดีกว่าที่สถาบันการเงินเป็นผู้ปล่อยกู้ เนื่องจากคณะกรรมการหมู่บ้านรู้จักผู้กู้ดี จึงรู้ข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้กู้ดีกว่าสถาบันการเงิน ทำให้ความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ (Asymmetric Information) ลดน้อยลง ดังนั้น ความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับเงินกู้คืน (Default Risk) จึงลดลงด้วย

หลังจากโครงการกองทุนหมู่บ้านดำเนินงานมาได้ 5-6 ปี ณ ปี 2549 มีกองทุนประมาณ 260-290 กองทุน จากประมาณ 78,000 กว่ากองทุน ที่สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนแห่งชาติ (สทบ.) สั่งให้อัยการจังหวัดฟ้องกรรมการหมู่บ้าน เนื่องจากมีปัญหาการทุจริต ฯลฯ (จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายสินเชื่อ ธ.ก.ส.)

3. วิธีการแจกเงิน 1 ล้านบาทไปยังหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยผ่านสาขาธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. นั้นจะไปถึงบัญชีกองทุนหมู่บ้านเต็มจำนวน ไม่มีการหล่นหายไปไหน (ผิดกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจากส่วนกลาง ที่มักจะหล่นหายไปกลางทางกว่าจะถึงชาวบ้าน) และถ้าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์ ความเป็นธรรมและโปร่งใส ตลอดจนชาวบ้านให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี เงินทั้งหมดก็จะสร้างประโยชน์ให้แก่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านเต็มที่

การโอนเงินกองทุนหมู่บ้านผ่านระบบธนาคาร ทำให้การตรวจสอบการใช้เงินทำได้ง่าย เพราะเมื่อคณะกรรมการหมู่บ้านอนุมัติเงินกู้แล้ว ทางธนาคารก็จะโอนเงินจากบัญชี 1-บัญชีกองทุนหมู่บ้าน ไปยังบัญชีของสมาชิกกองทุนที่ได้รับเงินกู้ และเมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ สมาชิกผู้กู้ก็จะนำเงินมาเข้าบัญชี ส่วนดอกเบี้ยก็จะนำเข้าบัญชีที่ 2 ซึ่งเป็นดอกผลของกองทุนหมู่บ้าน

ข้อเสียและปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงการกองทุนหมู่บ้านคือ รัฐบาลเร่งรัดให้มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านเร็วเกินไป ทำให้ขาดการเตรียมความพร้อมชุมชนที่ดีพอ การทำความเข้าใจเบื้องต้นกับประชาชนในหมู่บ้านไม่ชัดเจน ทำให้ชาวบ้านไม่เข้าใจปรัชญาและวัตถุประสงค์ของกองทุน กรรมการกองทุนหมู่บ้านไม่ได้รับการอบรมครบทุกหมู่บ้าน นอกจากนั้น“คณะกรรมการกองทุนที่มาจากชาวบ้านซึ่งมีการศึกษาแตกต่างกัน ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับปริญญา จึงมีความเข้าใจกฎเกณฑ์หรือระเบียบไม่เหมือนกัน เป็นผลให้การบริหารกองทุนเติบโตช้า เพราะกรรมการขาดความรู้ ความมั่นใจเรื่องระเบียบและกฎหมาย” (ตำริ เฉลิมวงศ์, 2547, หน้า 35)

2. ปัญหาประการหนึ่งของโครงการกองทุนหมู่บ้านคือผู้กู้ส่งเงินคืนล่าช้า ทำให้สมาชิกคนอื่นขาดโอกาสในการกู้ (โครงการศึกษาการติดตามและประเมินผล: การดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล, 2548)

3. การที่ชาวบ้านสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น ทำให้มีเงินจับจ่ายใช้สอยมากขึ้น ทำให้มือเติบนำไปซื้อสิ่งที่ไม่ควรซื้อ และทำให้มีภาระหนี้มากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงที่มีการใช้นโยบายประชานิยมหนี้ครัวเรือนได้สูงขึ้นมาก ถ้าไม่รีบแก้ไข อาจก่อให้เกิดวิกฤตการณ์การเงินในอนาคต

4.13 สิ่งที่ต้องปรับปรุงเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

1. ที่จริงแล้วก่อนการเริ่มโครงการกองทุนหมู่บ้าน สทบ. ควรมีการเตรียมความพร้อมให้แก่ชุมชน ควรอธิบายถึงปรัชญา หลักการของกองทุนตลอดจนกฎ ระเบียบต่างๆ ให้ชาวบ้านในทุกหมู่บ้านได้รับรู้ ดังนั้น สิ่งที่ต้องปรับปรุง ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านเข้าใจกองทุนหมู่บ้านให้ชัดเจนให้รู้ที่ชาวบ้านสามารถใช้ประโยชน์อะไรจากกองทุนนี้ได้บ้าง นอกจากนั้น ควรจัดอบรมด้านการวิเคราะห์สินเชื่อ การจัดทำบัญชี การทำงบดุล ฯลฯ แก่กรรมการกองทุนหมู่บ้านทุกคน ครบทุกหมู่บ้าน เพื่อให้การปล่อยสินเชื่อมีการใช้หลักการทางธุรกิจมากกว่าการใช้ระบบอุปถัมภ์ และเพื่อให้เข้าใจกฎ ระเบียบของกองทุน ซึ่งมีระเบียบที่ละเอียดยิบ

2. การประเมินโครงการกองทุนหมู่บ้านที่กระทำโดยภาครัฐ ดูดีเกินไปเมื่อเปรียบเทียบข้อมูล จากสื่อ (Appendix 6.1) ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ นอกจากนั้นในการประเมินโครงการกองทุนหมู่บ้าน ควรตรวจดูด้วยว่าคณะกรรมการกองทุนได้ปฏิบัติตามระเบียบในการบริหารกองทุนมากน้อยเพียงใด ระเบียบคณะกรรมการกองทุนแห่งชาติว่าด้วย การจัดตั้งและบริหารกองทุน ที่ได้มีการแก้ไขถึง 7 ฉบับ ซึ่งเขียนไว้อย่างละเอียดลออทุกขั้นตอนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ผู้ประเมินควรตรวจสอบว่าคณะกรรมการหมู่บ้านได้ปฏิบัติตามระเบียบมากน้อยเพียง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการกองทุน มีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีตำแหน่ง หัวหน้าของนักการเมืองมากน้อยเพียงใด คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบมีกี่เปอร์เซ็นต์ ระเบียบข้อใดบ้างที่คณะกรรมการกองทุนไม่ปฏิบัติตาม เพราะเหตุใด

5. แนวทางการปฏิรูปสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยกระทรวงการคลังและ

ธนาคารแห่งประเทศไทย

กระทรวงการคลังในฐานะผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้มีแผนที่จะปฏิรูปสถาบันการเงินเฉพาะกิจอยู่หลายประเด็น เช่น ให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งมีตลาดที่แบ่งแยกกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ

ให้ ธ.ก.ส. เน้นการปล่อยกู้เกษตรกร ให้ธนาคารออมสินเน้นการปล่อยกู้ Microfinance และการออม ให้ ธสน. เน้นการปล่อยเฉพาะการค้าระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้าน และ Contract farming และการออม ให้ ธสน. เน้นการปล่อยเฉพาะการค้าระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้าน และ Contract farming เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถเข้าถึงตลาดนี้ได้ นอกจากนั้น มีการกำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจลดสินเชื่อกที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ รวมทั้งจะมีการตั้งคณะกรรมการประสานงานและกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้นมา (รายละเอียดอยู่ในกรอบที่ 5.1)

อย่างไรก็ตาม แผนดังกล่าวเป็นของรัฐบาลชุดก่อน รัฐบาลชุดปัจจุบัน โดยกระทรวงการคลังควรพิจารณาว่าแผนดังกล่าวในบางเรื่องยังเหมาะสมอยู่หรือไม่ ถ้าไม่ ควรแก้ไข

กรอบที่ 5.1

กรอบนโยบาย (Policy Framework) ในการพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

กระทรวงการคลังได้กำหนดนโยบายที่จะปฏิรูปสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยมีเป้าหมายของนโยบายดังนี้:

- สร้าง synergy ระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจในเรื่องการบริหารเงินทุนและสภาพคล่อง ตลอดจนการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เช่น ระหว่างธนาคารอาคารสงเคราะห์และธนาคารออมสิน เพื่อให้แนวคิดนี้เป็นจริงได้ จะมีการตั้งคณะกรรมการประสานงานและกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้นมา
- ส่งเสริมการใช้เกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน (Promote prudent banking) โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับความมั่นคงทางการเงินที่สะท้อนคุณลักษณะพิเศษของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่สนองนโยบายของรัฐบาล
- ปฏิบัติตามมาตรฐานสากลในการแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans-NPLs) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้ต่ำกว่า 10% ภายใน 1 ปี จะมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับ NPLs รวมทั้งเงื่อนไขในการโอน NPLs ไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) NPLs อายุ 3-5 ปี ที่ตั้งสำรองเต็มที่แล้วควรตัดทิ้งไป
- มีการแบ่งแยกตลาดที่ชัดเจน (clear market segmentation) สำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจหลีกเลี่ยงการแข่งขันโดยตรงกับธนาคารพาณิชย์ และเพื่อให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายที่ไม่เข้าถึงธนาคารพาณิชย์ ดังตัวอย่างต่อไปนี้
 1. ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เน้นการปล่อยกู้แก่เกษตรกร ส่วนธนาคารออมสินเน้นเรื่องการระดมเงินออมและ Microfinance
 2. ให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ปล่อยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแก่ลูกค้ารายย่อย อัตราดอกเบี้ยต่ำ และคงที่ ระยะเวลาชำระหนี้ค่อนข้างยาว
 3. ให้ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) เน้นปล่อยกู้แก่นักธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ไม่สามารถขอกู้จากธนาคารพาณิชย์ได้ และ
 4. ให้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) ประเทศไทยปล่อยกู้เฉพาะการค้าระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้าน และ Contract farming เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถเข้าถึงตลาดนี้ได้

ที่มา: The World Bank: Thailand Economic Monitor April 2006. p. 45.

6. ข้อเสนอแนะ

6.1 เกี่ยวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

6.1.1 ควรจัดสถาบันการเงินของรัฐทั้งหมด (Financial State Owned Enterprises-SOEs) เข้าเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ยกเว้น สถาบันการเงินของรัฐที่มีหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่กระทรวงการคลังกำกับดูแลอยู่แล้ว เช่น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทประกัน เป็นต้น เนื่องจากว่าสถาบันการเงินเหล่านี้ กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของ เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ การที่จะให้เจ้าของตรวจสอบกิจการของตนเอง อาจเกิดความไม่โปร่งใส อาจมีการปกปิดข้อมูล และมีมาตรฐานในการตรวจสอบไม่เข้มข้นพอนอกจากนั้น บุคลากรของสำนักเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ไม่มีความชำนาญในการตรวจสอบสถาบันการเงิน เท่าเทียมกับพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเสนอให้นำ เอา บบส. บสท. ดลอดจน บริษัท บริหารสถาบันการเงินของรัฐทั้งหมด เช่น บริษัทบริหารสุขุมวิทย์ จำกัด บริษัทบริหารสินทรัพย์จำกัด เพชรบุรี จำกัด และบริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสิน ฯลฯ เข้ามาเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และต้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ตรวจสอบ และผลการตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเปิดเผยแก่สาธารณะ

การที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยถือว่ามีสถาบันการเงินเฉพาะกิจแค่ 8 แห่ง ทำให้เราไม่เห็นภาพรวมของความเสียหายและหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐทั้งหมด เนื่องจากว่าเมื่อเกิดความเสียหายกับสถาบันการเงินของรัฐ รัฐต้องตั้งงบประมาณมาชดเชย

6.1.2 หนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจควรนับรวมอยู่ในหนี้สาธารณะ (Public Debt) เนื่องจากรัฐต้องตั้งงบประมาณชดเชยการขาดทุนแก่สถาบันการเงินเหล่านี้ นอกจากนี้ ในบางกรณีรัฐต้องค้ำประกันเงินกู้ของสถาบันฯ เหล่านี้

6.1.3 ให้มีการแบ่งตลาดกันอย่างชัดเจนระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่างๆ ปัจจุบันสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีการทำธุรกรรมที่ซับซ้อนกัน เช่น โครงการธนาคารประชาชน ทั้งธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. ต่างก็ทำโครงการนี้ ในกรณีนี้ควรให้ธนาคารออมสินทำเรื่องธนาคารประชาชน ซึ่งเป็นการปล่อยสินเชื่อในเขตเมือง ส่วน ธ.ก.ส. ควรเน้นปล่อยสินเชื่อชนบท เนื่องจาก ธ.ก.ส. มีความพร้อมทั้งด้านทรัพยากรและบุคลากร ซึ่งมีความชำนาญในการปล่อยสินเชื่อเกษตรและชนบท ดังนั้น โครงการกองทุนหมู่บ้านควรให้ ธ.ก.ส. รับผิดชอบแต่ผู้เดียว (สำหรับธนาคารออมสินอาจทำกองทุนชุมชนเมือง) เพื่อจะได้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale)⁶ นอกจากนั้นยังเป็นการสอดคล้องกับพันธกิจของ ธกส. นั่นคือ การเป็นธนาคารเพื่อพัฒนาชนบท

นอกจากนั้น ให้มีการต่อยอดโครงการกองทุนหมู่บ้าน ให้ยกระดับกองทุนหมู่บ้านขึ้นเป็นสถาบันการเงินชุมชน และในที่สุด ทำอย่างไรที่จะผนวก สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเงินในหมู่บ้านให้รวมเข้าเป็นองค์กรเดียว เพื่อให้เกิด Economies of scale และมีการสร้างงานและบุคลากรที่จะเข้ามาทำงานในสถาบันการเงินเหล่านี้เป็นการถาวร

⁶ ได้แก่ เมื่อเพิ่มการผลิตมากขึ้น ในกรณีนี้คือการปล่อยสินเชื่อ ทำให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยลดลง

6.1.4 สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องมีอิสระในการบริหารงาน ปลอดภัยจากการเมือง ต้องวางกรอบที่ไม่ให้นักการเมืองแสวงหาประโยชน์จากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

6.1.5 สถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ตรวจสอบ ต้องส่งรายงานต่างๆ ให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างสม่ำเสมอ เช่น อาจเป็นทุกๆ ไตรมาสหรือทุก 6 เดือน รวมทั้งรายงานต่างๆ ที่เสนอแก่กระทรวงการคลังในฐานะผู้กำกับดูแลและผู้ถือหุ้นใหญ่ ได้แก่ 1. ผลการดำเนินงานโครงการของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และ 2. ฐานะการดำเนินงานโดยรวมก็ขอให้ส่งให้แก่ฝ่ายกำกับสถาบันการเงินและตรวจสอบสถาบันเฉพาะกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

6.2 เกี่ยวกับโครงการตามนโยบายรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ดำเนินการ

6.2.1 นโยบายกึ่งการคลังหรือ quasi-fiscal policies ที่รัฐบาลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการ และที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินชำระหนี้หรือที่เป็นงบผูกพัน ต้องให้สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ โดยเฉพาะโครงการที่ต้องใช้งบประมาณมหาศาลและเป็นงบผูกพันหลายปี ดังเช่นโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองซึ่งรัฐบาล ได้กู้เงินจากธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. เป็นวงเงินประมาณ 80,000 ล้านบาท โดยรัฐจะคืนเงินต้นแก่สถาบันทั้งสองปีละ 10,000 ล้านบาท รัฐต้องตั้งงบผูกพันถึง 9 ปี ทำให้เป็นภาระต่อรัฐบาลชุดถัดมาดั่งมาลั้งหนี้ ดังที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ต้องตั้งงบประมาณ ใช้นี้ที่เกิดจากนโยบาย “ประชานิยม” ทำให้งบประมาณแผ่นดินปี 2550 ขาดดุลมากกว่าที่ควรจะเป็น

6.2.2 โครงการใดที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจกำลังดำเนินการอยู่ตามนโยบาย “ประชานิยม” ที่เป็นโครงการที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ก็ควรทำต่อไป แต่โครงการใดที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ต้องชะลอโครงการนั้นหรือล้มเลิกไปในที่สุด

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังควรเป็นผู้รับผิดชอบรวบรวมข้อมูลจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งเกี่ยวกับต้นทุน กำไร-ขาดทุน ผลดี ผลเสีย ตลอดจนการเบี่ยงหนี้ ฯลฯ ของแต่ละโครงการตามนโยบายประชานิยม เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้ในการตัดสินใจ

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนใคร่เสนอแนะให้รัฐบาลชุดปัจจุบันเข้าไปดูแลโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอย่างใกล้ชิด เนื่องจากว่าขณะนี้ รัฐได้ใช้งบประมาณไปชำระหนี้โครงการนี้ประมาณ 50,000 กว่าล้านบาทแล้ว และรัฐบาลชุดปัจจุบันได้ตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้โครงการกองทุนหมู่บ้านอีกประมาณ 30,000 ล้านบาท เงินจำนวนมหาศาลยังอยู่ที่หมู่บ้านทั่วประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ทำให้ประธานสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ-สทบ. ต้องออกไป กทบ. อาจทำงานเฉื่อยลง การขาดการกำกับดูแลที่ดีจาก สทบ. หรือการขาดเจ้าหน้าที่ติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิด อาจทำให้เงินก้อนนี้ โดยเฉพาะบัญชี 1 และ 2 อาจสูญหายไป เนื่องจากอาจจะมีการปล่อยกู้ยืมอย่างหละหลวม อาจเกิด Moral hazard ระบาดเป็นวงกว้าง⁷ จากหมู่บ้านหนึ่งไปสู่อีกหมู่บ้านหนึ่ง ดังที่กำลังเกิดขึ้นกับโครงการธนาคารประชาชนใน กทม. ซึ่งมีแนวโน้มจะเบี่ยงหนี้สูงถึง 40% (จากการสัมภาษณ์ผู้จัดการสาขาธนาคารออมสินใน กทม.)

⁷ คือการนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ ทำให้โอกาสที่จะชำระคืนเงินกู้มีน้อยลง และมีความเสี่ยงสูง

นอกจากนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนะให้รัฐบาลชุดปัจจุบันนำเงินกองทุนหมู่บ้าน มาใช้ในการแก้ปัญหาสังคม ตามนโยบายกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งต้องใช้งบประมาณ 5,000 ล้านบาท โดยให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ทั่วประเทศ กันเงินส่วนหนึ่งของเงินกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งอาจเป็น 10% หรือ 20% มาใช้เพื่อช่วยเหลือผู้ยากไร้ในชุมชนตน

6.2.3 นโยบายต่างๆ ที่รัฐบาลมอบหมายให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจทำ รัฐบาลต้องจ่ายเต็มตามจำนวน ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง อย่าให้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลแล้ว เกิดผลเสียต่อบุคคลและความมั่นคงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หนทางหนึ่งที่จะทำให้เกิดการโปร่งใสในการที่รัฐบาลจะชดเชยแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ คือ ให้มีการแยกบัญชีระหว่างธุรกรรมเชิงพาณิชย์และธุรกรรมที่เกิดจากการดำเนินตามนโยบายรัฐบาล (Public Service Accounts-PSAs) ซึ่งธนาคารพัฒนาเอเชียได้แนะนำให้สำนักเศรษฐกิจการคลังนำมาใช้ตั้งแต่ปี 2542 (Jasseem Ahmed, AsDB Office) แต่ดูเหมือนว่าจนถึงปัจจุบัน การแยกบัญชีดังกล่าวของสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังไม่คืบหน้าไปถึงไหน

บทสรุป

ในช่วงห้าทศวรรษที่ผ่านมา (ปี 2544-2549) สถาบันการเงินเฉพาะกิจได้สนองนโยบาย “ประชานิยม” โดยปล่อยสินเชื่อเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย 15% ต่อปี อย่างไรก็ตาม มีสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 2 แห่งที่ปล่อยเงินกู้เพิ่มขึ้นมาก ได้แก่ ธพว. และธ ธนาคารออมสิน ธพว.ได้ปล่อยสินเชื่อโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 74% (คำนวณจากตารางที่ 1.1) ยังผลให้ มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อสูงสุด (ในบรรดาสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหมด) ที่ 22.5% ในปี 2547 และเพิ่มเป็นประมาณ 30% ในปี 2549 (ดู Appendix 6.1) นอกจากนี้ ยังมีข้อกังขาในการปล่อยสินเชื่อ (ดูกรอบที่ 6.1) ส่วนธนาคารออมสินได้ปล่อยกู้โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 23% ธนาคารออมสินถือว่าเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจหลักที่สนองนโยบายรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เนื่องจากมีหลายโครงการที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐ รวมทั้งวงเงินกู้ที่ปล่อยไปเป็นจำนวนมหาศาล

การปล่อยสินเชื่อตามนโยบายรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังผลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจบางแห่ง ประสบกับการขาดทุนในการดำเนินโครงการและก่อให้เกิดหนี้เสียมากขึ้น (ดู Appendix 6.1) นอกจากนี้ยังทำให้ความสามารถในการทำกำไรของหลายสถาบันการเงินเฉพาะกิจลดลง ทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงขึ้น และทำให้ความมั่นคงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่ลดลง

กรอบที่ 6.1

ลูกค้ายื่นเทียบกันกู้ ธพว.

โพสต์ทูเดย์ — “เอสเอ็มอีแบงก์” และทะเล กลุ่มคลัสเตอร์ตั้งนอมินีกันหลายบริษัทยื่นเทียบกันขอสินเชื่อไว้จนเกินข้อกำหนด 100 ล้านบาท บอร์ดต้องรับผิดชอบ

แหล่งข่าวจากกระทรวงการคลังกล่าวว่า ลูกหนี้เสียที่สื่อเค้าว่าจะเบียดหนี้กับธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) หรือเอสเอ็มอีแบงก์ ตอนนี้มีจำนวนมากกว่า 27 ราย เพราะตอนนี้ยังมีลูกหนี้ในกลุ่มคลัสเตอร์ตามนโยบายสร้างผู้ประกอบการอุตสาหกรรมดาวรุ่งจำนวนหนึ่ง เป็นหนี้เสียและต้องพยายามดึงมาปรับโครงสร้างหนี้

ทั้งนี้ พบว่าลูกหนี้ในกลุ่มดังกล่าวหลายกรณี มีการจัดตั้งบริษัทเป็นลักษณะนอมินี เพื่อเข้ามาขอสินเชื่อแบบไขว้คลัสเตอร์ หรือที่เรียกว่าตั้งบริษัทเวียนเข้ามาขอสินเชื่อ คิดเป็นวงเงินรวมกันแล้วแต่ละรายเกินกว่า 100 ล้านบาท สูงกว่าระเบียบกำหนดให้ธนาคารปล่อยสินเชื่อลูกหนี้ต่อรายได้ไม่เกิน 100 ล้านบาท

แหล่งข่าวจากธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) หรือแบงก์ชาติ กล่าวว่า จากการตรวจสอบข้อมูลการปล่อยกู้เอสเอ็มอีแบงก์ พบว่ามีการทุจริตในการดำเนินงานในหลายกรณี เนื่องจากธนาคารอนุมัติสินเชื่อที่ผิดปกตินั้นสร้างความเสียหายในหลายรูปแบบ เช่น การปล่อยกู้โดยที่มูลค่าหลักประกันไม่คุ้มกับวงเงิน ปล่อยกู้เกี่ยวข้องกับกลุ่มนักการเมือง ไม่ยึดตามขั้นตอนการปฏิบัติทั่วไป ให้กู้กับบริษัทที่ไม่ได้ดำเนินธุรกิจจริง ซึ่งจากการตรวจพบดังกล่าวเชื่อว่าข้อมูลเอกสารที่มีจะสามารถดำเนินการเอาผิดกับผู้บริหาร และกรรมการบริหารของธนาคารได้ แม้ว่าจะลาออกไปแล้วก็ตาม

“ข้อมูลทั้งหมดที่แบงก์ชาติตรวจพบ เราส่งให้กลับไปหมดแล้ว เรามั่นใจในข้อมูลที่พบ มีการทุจริตแน่นอน เชื่อว่าจะสามารถดำเนินการเอาผิดกับบอร์ดชุดเดิมตามขั้นตอนของกฎหมายให้ถึงที่สุดได้ ฟ้องร้องกับศาลได้ แต่ทั้งหมดนี้จะทำได้แค่ไหนคงต้องขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีกระทรวงการคลังเป็นผู้ตัดสินว่าควรเอาผิดใครบ้าง เพราะถือเป็นความเสียหายของคลังในฐานะผู้ถือหุ้น ต่างจากกรณีธนาคารกรุงไทยที่แบงก์ชาติเป็นผู้เสียหาย” แหล่งข่าวกล่าว

ที่มา: หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ วันที่ 21 พฤศจิกายน 2549

บรรณานุกรม

คอลัมน์ จักรเย็บประชานิยม ชำแหละกองทุนหมู่บ้าน-SML 80% ใช้เงินผิดจุดประสงค์-คดีฟ้องโผล่ วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ปีที่ 30 ฉบับที่ 3840 (3040).

โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ 2549. “แนวทางขีดความสามารถในการแข่งขันและประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน” บทความเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ครั้งที่ 3 วันที่ 11 กันยายน 2549.

ดำริ เฉลิมวงศ์ (2547). *คู่มือเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง* ป.รุ่งเรือง กรุงเทพมหานคร.

ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2541). *ระบบการเงินไทย*.

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544.

ภัสรี ธนะเอนกเจริญ, นงนุช บุญกาญจนพานิชย์, และ ไตรรัตน์ ธนะประกอบภรณ์. “บทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ”

รายงานกิจการ งบดุล งบกำไรขาดทุน ธ.ก.ส. รอบบัญชี 1 เมษายน 2544-31 มีนาคม 2545.

รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่สาม (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2546 –วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2547).

รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่สี่ (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2547-วันที่ 5 มกราคม 2548).

รุ่ง ไปษยานนท์ มัลลิกะมาส, ดร. ดอน นาครทรรพ และ ผจงจิต จิตตะมัย 2548. “ความท้าทายของธนาคารพาณิชย์ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเงิน” บทความเสนอในงานสัมมนาวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ความท้าทายทางการเงินในอนาคต 17-18 สิงหาคม 2548.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (TU-RAC), 16 ธันวาคม 2548 โครงการศึกษาการติดตามและประเมินผล: การดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.

Jasseem Ahmed, *Thailand: Rationalization and Corporate Governance of Specialized Financial Institutions*

The Bank of Thailand: Annual Report 2003.

The World Bank: Thailand Economic Monitor, April 2006.

www.bot.or.th/NR/rdonlyres/53ED364B-3F03-4284-8798-FCB9BB8D52B4/98/definition.doc

www.plangsinsab.or.th

www.tris.co.th

www.villagefund.thaigov.go.th/main.asp

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

Appendix 2.1

สัดส่วนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อสินทรัพย์ทั้งหมด ปี 2541 – 2547

(หน่วย: ล้านบาท)

สถาบัน	2541	%	2542	%	2543	%	2544	%	2545	%	2546	%	2547	%
ธ.ออมสิน	372,759	34.8	428,438	38.3	477,526	39.2	548,709	41.5	600,222	42.1	639,715	41.1	673,149	39.0
ธกส.	272,716	25.4	279,094	25.0	317,577	26.0	372,767	28.2	395,867	27.8	425,564	27.4	470,592	27.3
ธอส.	367,104	34.2	347,179	31.1	355,083	29.1	336,311	25.4	362,199	25.4	407,484	26.2	478,388	27.7
ธสน.	55,284	5.2	56,784	5.0	59,489	4.9	52,226	3.9	48,239	3.4	51,454	3.3	57,209	3.3
ธพว.	2,739	0.3	3,952	0.4	3,426	0.3	6,035	0.5	12,601	0.9	21,937	1.4	37,747	2.2
บตท.	1,115	0.1	1,235	0.1	1,958	0.2	1,942	0.1	1,908	0.1	3,080	0.2	3,685	0.2

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

Appendix 2.2

แหล่งที่มาของเงินทุนของธนาคารออมสิน ปี 1994-2005

	Sources of Funds GSB									
	Deposits	%	Sav. Bonds & Pre. Sav. Bonds	%	Capital Accounts	%	Other Liabilities	%	Total	%
1994	139,003.3	75.6	19,079.9	10.4	15,914.0	8.7	9,903.4	5.4	183,900.6	100.0
1995	162,996.8	77.4	19,084.9	9.1	18,601.1	8.8	9,804.5	4.7	210,487.3	100.0
1996	188,092.3	79.2	20,660.3	8.7	21,419.8	9.0	7,269.8	3.1	237,442.2	100.0
1997	222,541.7	79.2	24,267.3	8.6	19,713.7	7.0	14,410.2	5.1	280,932.9	100.0
1998	273,810.6	73.5	60,190.4	16.1	24,950.1	6.7	13,807.7	3.7	372,758.8	100.0
1999	292,937.8	68.4	84,744.6	19.8	38,547.8	9.0	12,207.7	2.8	428,437.9	100.0
2000	328,280.9	68.7	94,136.0	19.7	41,272.2	8.6	13,836.9	2.9	477,526.0	100.0
2001	369,400.8	67.3	113,931.6	20.8	48,480.1	8.8	16,896.8	3.1	548,709.3	100.0
2002	368,615.9	61.6	153,623.0	25.7	60,980.7	10.2	15,551.3	2.6	598,770.9	100.0
2003	396,798.9	62.0	157,376.4	24.6	69,567.0	10.9	15,973.0	2.5	639,715.2	100.0
2004	414,377.4	61.4	165,780.6	24.6	76,727.8	11.4	17,883.1	2.7	674,768.9	100.0
2005	411,511.5	59.5	171,723.8	24.8	92,191.7	13.3	16,366.1	2.4	691,793.1	100.0

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

Appendix 2.3

แหล่งที่มาของเงินทุนของ ธ.ก.ส. ปี 1994-2005

	Sources of Funds BAAC									
	Deposits	%	Borrowings	%	Capital Accounts	%	Other Liabilities	%	Total	%
1994	68,071.5	55.5	36,104.9	29.4	9,760.4	8.0	8,748.4	7.1	122,685.2	100.0
1995	89,794.9	56.1	41,936.2	26.2	9,996.6	6.2	18,235.1	11.4	159,962.8	100.0
1996	122,398.3	56.4	53,709.6	24.8	16,795.2	7.7	23,975.4	11.1	216,878.5	100.0
1997	127,331.9	53.9	77,467.7	32.8	12,976.1	5.5	18,656.6	7.9	236,432.3	100.0
1998	152,596.8	56.0	79,456.6	29.1	22,830.1	8.4	17,832.6	6.5	272,716.1	100.0
1999	158,105.5	56.6	63,545.9	22.8	36,675.8	13.1	20,766.6	7.4	279,093.8	100.0
2000	196,414.3	61.8	54,310.7	17.1	45,640.5	14.4	21,211.1	6.7	317,576.6	100.0
2001	242,301.3	65.0	43,763.4	11.7	58,893.9	15.8	27,808.3	7.5	372,766.9	100.0
2002	274,671.8	69.4	28,627.1	7.2	72,868.5	18.4	19,700.0	5.0	395,867.4	100.0
2003	306,860.0	72.1	18,337.9	4.3	82,719.7	19.4	17,646.3	4.1	425,563.9	100.0
2004	341,370.5	72.5	10,115.3	2.1	104,163.2	22.1	14,942.5	3.2	470,591.5	100.0
2005	425,531.3	74.5	11,964.6	2.1	118,870.3	20.8	15,074.5	2.6	571,440.7	100.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย<<http://www.bot.or.th>>

Appendix 2.4

แหล่งที่มาของเงินทุนของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ปี 1994-2005

	Sources of Funds GHB									
	Deposits	%	Borrowings	%	Capital Accounts	%	Other Liabilities	%	Total	%
1994	60,459.2	54.1	41,130.9	36.8	7,370.6	6.6	2,842.9	2.5	111,803.6	100.0
1995	72,298.7	46.9	67,981.4	44.1	9,482.8	6.2	4,294.8	2.8	154,057.7	100.0
1996	101,793.5	47.8	89,977.1	42.2	10,811.6	5.1	10,412.1	4.9	212,994.3	100.0
1997	157,915.5	50.9	125,747.9	40.5	21,320.7	6.9	5,210.7	1.7	310,194.8	100.0
1998	206,894.9	56.4	128,227.1	34.9	26,452.3	7.2	5,529.6	1.5	367,103.9	100.0
1999	186,942.4	53.8	119,082.7	34.3	37,053.2	10.7	4,101.1	1.2	347,179.4	100.0
2000	213,840.0	60.2	95,971.1	27.0	40,007.9	11.3	5,263.7	1.5	355,082.7	100.0
2001	193,423.1	57.5	95,959.5	28.5	44,277.9	13.2	2,650.1	0.8	336,310.6	100.0
2002	192,969.2	53.3	120,627.8	33.3	45,949.3	12.7	2,652.6	0.7	362,198.9	100.0
2003	239,371.3	58.7	114,546.5	28.1	50,393.9	12.4	3,172.6	0.8	407,484.3	100.0
2004	309,970.2	64.8	111,125.8	23.2	52,914.7	11.1	4,377.3	0.9	478,388.0	100.0
2005	340,249.1	60.9	159,625.2	28.6	52,373.7	9.4	6,086.8	1.1	558,334.8	100.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย<<http://www.bot.or.th>>

Appendix 2.5

ทางใช้ไปของเงินทุนของธนาคารออมสิน ปี 1994-2005

Uses Of Funds GSB												
	Private Credits	%	Claims on Gov' T Enterprises	%	Claims on Central Gov' t	%	Cash on Hand & Bal. at Banks	%	Other Assets	%	Total	%
994	9,513.2	5.2	23,172.3	12.6	61,211.7	33.3	52,503.3	28.5	37,500.1	20.4	183,900.6	100.0
995	14,929.7	7.1	24,508.5	11.6	52,531.4	25.0	74,195.6	35.2	44,322.1	21.1	210,487.3	100.0
996	22,468.3	9.5	63,271.3	26.6	26,200.0	11.0	78,830.6	33.2	46,672.0	19.7	237,442.2	100.0
997	48,954.0	17.4	118,951.2	42.3	18,000.0	6.4	58,483.4	20.8	36,544.3	13.0	280,932.9	100.0
998	51,674.0	13.9	179,038.9	48.0	43,944.0	11.8	58,235.2	15.6	39,866.7	10.7	372,758.8	100.0
999	49,096.7	11.5	145,742.0	34.0	138,445.6	32.3	46,697.2	10.9	48,456.4	11.3	428,437.9	100.0
000	65,738.0	13.8	190,418.7	39.9	139,767.9	29.3	42,495.2	8.9	39,106.2	8.2	477,526.0	100.0
001	93,300.9	17.0	211,865.6	38.6	179,824.6	32.8	22,583.6	4.1	41,134.6	7.5	548,709.3	100.0
002	146,510.3	24.5	188,155.7	31.4	203,144.0	33.9	17,775.1	3.0	43,185.8	7.2	598,770.9	100.0
003	208,193.0	32.5	179,811.0	28.1	191,366.2	29.9	10,029.6	1.6	50,315.5	7.9	639,715.2	100.0
004	251,681.5	37.3	182,339.2	27.0	163,951.5	24.3	22,047.7	3.3	54,749.0	8.1	674,768.9	100.0
005	380,832.6	55.1	124,988.3	18.1	141,341.7	20.4	8,523.3	1.2	36,107.2	5.2	691,793.1	100.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย<<http://www.bot.or.th>>

Appendix 2.6

ทางใช้ไปของเงินทุนของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ปี 1994-2005

Uses of Funds GHB										
	Advances	%	Cash on Hand & Bal. at Banks	%	Investment	%	Fixed & Other Assets	%	Total	%
1994	100,579.6	90.0	7,097.7	6.3	20.4	0.0	4,105.9	3.7	111,803.6	100.0
1995	142,040.3	92.2	4,881.3	3.2	300.0	0.2	6,836.1	4.4	154,057.7	100.0
1996	198,499.5	92.8	3,323.3	1.6	500.0	0.2	11,671.5	5.5	213,994.3	100.0
1997	278,729.1	89.9	1,981.2	0.6	800.0	0.3	28,684.5	9.2	310,194.8	100.0
1998	296,154.4	80.7	9,318.7	2.5	36,550.0	10.0	25,080.8	6.8	367,103.9	100.0
1999	283,944.4	81.8	1,832.6	0.5	26,911.7	7.8	34,490.7	9.9	347,179.4	100.0
2000	278,457.7	78.4	867.3	0.2	38,274.3	10.8	37,483.4	10.6	355,082.7	100.0
2001	276,923.1	82.3	1,328.0	0.4	20,853.3	6.2	37,206.2	11.1	336,310.6	100.0
2002	309,026.9	85.3	4,914.8	1.4	20,830.9	5.8	27,426.3	7.6	362,198.9	100.0
2003	347,949.8	85.4	1,215.9	0.3	31,800.9	7.8	26,517.7	6.5	407,484.3	100.0
2004	411,211.6	86.0	9,342.1	2.0	33,546.9	7.0	24,287.4	5.1	478,388.0	100.0
2005	489,411.3	87.7	4,602.5	0.8	43,376.6	7.8	20,944.4	3.8	558,334.8	100.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย<<http://www.bot.or.th>>

Appendix 2.7
ทางใช้ไปของเงินทุนของ ธ.ก.ส. ปี 1994-2005

	Uses Of Funds BAAC													
	Private Credit	%	Investment in Securities					Cash & Balance at Banks	%	Fixed & Other Assets	%	Total	%	
			Thai Gov't Securities	Bank of Thailand	Public enterprises	Repurchase	Other Securities							Total
1994	96,634.80	78.8	0	0	0	0	0	3,925.60	4,964.00	4	17,160.80	14	122,685.20	100
1995	125,683.20	78.6	0	0	0	0	4,836.70	4836.7	4,010.30	2.5	25,432.60	15.9	159,962.8	100
1996	169,666.90	78.2	0	0	0	180	11,359.90	11,539.90	5,458.20	2.5	30,213.50	13.9	216,878.50	100
1997	197,247.60	83.4	0	0	0	9,890.00	224.7	10,114.70	2,849.90	1.2	26,220.10	11.1	236,432.30	100
1998	206,609.00	75.8	0	0	0	21,885.00	124.7	22,009.70	12,261.30	4.5	31,836.10	11.7	272,716.10	100
1999	222,227.60	79.6	0	0	0	6,000.00	123.2	6,123.20	7,348.90	2.6	43,394.10	15.5	279,093.80	100
2000	256,662.70	80.8	0	0	400	12,906.30	8,963.00	22,269.30	2,742.40	0.9	35,902.20	11.3	317,576.60	100
2001	276,559.60	74.2	618.7	0	6,648.60	36,761.00	92.2	44,120.50	2,871.60	0.8	49,215.20	13.2	372,766.90	100
2002	289,381.40	73.1	615.1	0	8,565.20	35,031.00	92.1	44,303.40	2,881.50	0.7	59,301.10	15	395,867.40	100
2003	318,912.20	74.9	611.4	600	2,719.80	40,191.00	93.9	44,216.10	3,315.70	0.8	59,119.90	13.9	425,563.90	100
2004	356,679.90	75.8	607.5	4,800.00	3,420.50	41,770.00	112.3	50,710.30	8,761.70	1.9	54,439.60	11.6	470,591.50	100
2005	418,626.30	73.3	969.9	1,216.70	51.3	45,169.00	10,222.00	57,628.90	8,071.80	1.4	87,113.70	15.2	571,440.70	100

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย <<http://www.bot.or.th>>

Appendix 3.1

นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรที่ดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2544-2549

นโยบายของรัฐ	สถาบันการเงิน		ความคืบหน้า
1. นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าให้แข็งแกร่งเพื่อสร้างรายได้แก่ประชาชนในระดับท้องถิ่นด้วยการสนับสนุนทั้งภาคการเกษตรภาคธุรกิจอุตสาหกรรมและภาคการค้า	ธพว. ธกส. ธ.ออมสิน	<ul style="list-style-type: none"> โครงการความร่วมมือทางการเงินเพื่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า (โครงการสามประสาน) เริ่มในปี พ.ศ. 2546 	<ul style="list-style-type: none"> ยอดอนุมัติสินเชื่อยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด 1,635 ล้านบาท แบ่งเป็น ธ.ออมสิน 39 ล้านบาท ธ.ก.ส. 1,108 ล้านบาท และ ธพว. 488 ล้านบาท ณ ก.ย. 2549
2. นโยบายฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์	ธอส. ธ.ออมสิน	<ul style="list-style-type: none"> เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตให้กับข้าราชการ พนักงานของรัฐ และผู้มีรายได้น้อย ได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และยังเป็น การฟื้นฟูธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ ที่มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนภาวะเศรษฐกิจของประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> โครงการบ้าน ธอส. เพื่อคนไทย (เริ่ม 1 เม.ย. 2546) อนุมัติสินเชื่อ 17,553 ราย คิดเป็นวงเงิน 10,587 ล้านบาท ณ สิ้น มิ.ย. 2547 โครงการบ้านเอื้ออาทรมีการอนุมัติสินเชื่อผ่าน ธอส. จำนวน 4,313 ราย เป็นวงเงิน 2,422 ล้านบาท และ อนุมัติผ่าน ธ.ออมสิน 1,989 ราย เป็นวงเงิน 706 ล้านบาท ณ 31 มี.ค. 49 โครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชน มีการอนุมัติสินเชื่อ 9,780 ราย เป็นวงเงิน 2,851 ล้านบาท ณ 30 เม.ย. 49 โครงการสินเชื่อบ้าน ธอส.-กบข. เพื่อที่อยู่อาศัยข้าราชการ มีการอนุมัติสินเชื่อ 35,020 ราย เป็นวงเงิน 25,945 ล้านบาท ณ 31 มี.ค. 49
3. นโยบายส่งเสริมการสร้างรายได้ในภาคธุรกิจและบริการ ด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยให้สินเชื่อพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	ธพว. ธ.ออมสิน ธกส. ธสน. บสย.	<ul style="list-style-type: none"> สินเชื่อเพื่อพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม 	<ul style="list-style-type: none"> ได้อนุมัติสินเชื่อ 13,012 ล้านบาท ณ สิ้น มิ.ย. 2547
4. นโยบายลดภาระหนี้สินของเกษตรกร	ธกส.	<ul style="list-style-type: none"> 1 เม.ย. 2544 ถึง 31 มี.ค.2547 เป็นเวลา 3 ปี โดยให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรรายย่อยด้วยการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ รวมทั้งมีโครงการฟื้นฟูอาชีพและพัฒนาเกษตรกรที่เป็นลูกค้ายู่ระหว่างการพักชำระหนี้ 	<ul style="list-style-type: none"> สิ้นสุดโครงการเมื่อวันที่ 31 มี.ค.2547 มีเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ 2.3 ล้านคน มีหนี้เงินกู้คงเหลือ 75,476 ล้านบาท

นโยบายของรัฐ	สถาบันการเงิน		ความคืบหน้า
	ธ.ก.ส. ธ.ออมสิน ธ.พว. ธ.อส.	<ul style="list-style-type: none"> โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นการบริหารจัดการการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามนโยบายของรัฐบาลที่มีเจตนารมณ์เพื่อสร้างโอกาสแก่ประชาชนโดยเฉพาะคนยากจนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ โดยการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ที่มีอยู่มาเป็นทุนเพื่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ และผู้ประกอบการรายใหม่รวมทั้งสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> ในปีงบประมาณ 2548 มีผู้ได้รับอนุมัติเงินกู้ 13,342.45 ล้านบาท เป็นสินทรัพย์ประเภทที่ดิน 12,312.51 ล้านบาท สิทธิการเช่า 213 ล้านบาท ที่สาธารณะ 94.59 ล้านบาท สินทรัพย์ทางปัญญา 38.32 ล้านบาท และเครื่องจักร 683.24 ล้านบาท
5. นโยบายกระจายรายได้ด้วยการพัฒนาภาคชนบทและการสร้างความเข้มแข็งแก่เศรษฐกิจชุมชน	ธ.ออมสิน	<ul style="list-style-type: none"> โครงการธนาคารประชาชน เริ่มในปี 2544 เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่ต้องการให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้รับโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ ไม่ต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนในระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง 	<ul style="list-style-type: none"> ณ 31 มี.ค.2549 มีการอนุมัติสินเชื่อรวม 1,291,859 ราย คิดเป็นวงเงินให้กู้สะสม 30,475 ล้านบาท
	ธ.ออมสิน ธ.ก.ส.	<ul style="list-style-type: none"> โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในปี 2544 	<ul style="list-style-type: none"> ในปี 2548 มีการจัดสรรเงินให้หมู่บ้านและ 1 ล้านบาท รวมกับเงินที่จัดสรรให้กับกองทุนที่มีการบริหารจัดการดีหรือระดับ AAA กองทุนละ 1 แสนบาท รวมเป็นจำนวนเงิน 80,291 ล้านบาท
	ธ.ออมสิน ธ.ก.ส.	<ul style="list-style-type: none"> ธนาคารชุมชนได้ดำเนินการคัดเลือกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองชั้นดี ที่มีการพัฒนาจนมีความเข้มแข็ง ผลการดำเนินงานมีกำไร มีการให้บริการรับฝากเงินและให้สินเชื่อแก่สมาชิก ในส่วนของ ธ.ก.ส. ได้ตั้งงบประมาณโครงการนี้ไว้ 300 ล้านบาท 	<ul style="list-style-type: none"> ธ.ก.ส. จัดตั้งธนาคารชุมชนในเดือน ม.ค. 2548 จำนวน 4 แห่ง
	ธ.ออมสิน ธ.ก.ส.	<ul style="list-style-type: none"> โครงการรบบพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน (Small Medium Large: SML) เป็นการพลิกฟื้นหมู่บ้านให้มีพลังในการขับเคลื่อน สู่การแก้ไขปัญหาความยากจนและสร้างโอกาสให้แก่ประชาชน อย่างยั่งยืนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง โดยนำงบประมาณไปลงทุนพัฒนาใน Public Goods ที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ และนำไปใช้จ่ายในการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกของประชาชนในหมู่บ้านเพื่อคุณภาพชีวิตดีขึ้น ทั้งนี้ เป็นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ พ.ย. 2547 	<ul style="list-style-type: none"> ได้มีการโอนเงินงบประมาณประจำปีให้กับหมู่บ้านและชุมชน ในปี 2548 จำนวน 9,000 ล้านบาท และในปี 2549 จำนวน 8,152.8 ล้านบาท โดยข้อมูล ณ 31 มี.ค. 2549 หมู่บ้านและชุมชนได้มีการเบิกจ่ายผ่านจาก ธ.ออมสิน และ ธ.ก.ส. จำนวน 11,933.2 ล้านบาท

นโยบายของรัฐ	สถาบันการเงิน		ความคืบหน้า
6. นโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบ	ธ.ออมสิน	<ul style="list-style-type: none"> • สินเชื่อฉบับล้นเป็นสินเชื่อเพื่อผ่อนคลายความเดือดร้อนในการดำรงชีพ โดยให้กู้ได้รายละไม่เกิน 10,000 บาท อัตราดอกเบี้ยที่ร้อยละ 1 ต่อเดือน และต้องมีหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน ณ ธ.ค. 2547 	
7. นโยบายแก้ไขปัญหาของเกษตรกรทั้งในด้านเงินทุนขาดปัจจัยการผลิตและคุณภาพต่ำ หรือขายไม่ได้ราคา	ธกส.	<ul style="list-style-type: none"> • โครงการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว มีการจัดการด้านการผลิตโดยใช้ตัวแทนบริษัทในการบริหารเช่น สหกรณ์ ด้านการตลาด บริหารอย่างครบวงจรทั้งในและต่างประเทศ ด้านการเงิน ให้สินเชื่ออุปปัจจัยการผลิต องค์กรณ์นี้จะจัดอยู่ในรูปนิติบุคคล แหล่งที่มาของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น เงินกู้สถาบันการเงินของรัฐ และการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) ณ มี.ค. 2548 	
8. นโยบายช่วยเหลือธรรณีพิบัติภัย	ธ.ออมสิน	<ul style="list-style-type: none"> • โครงการสินเชื่อบำรุงขวัญ ให้กู้ไม่เกินรายละ 100,000 บาท อัตราดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ 5 ระยะเวลากู้ไม่เกิน 3 ปี โดยมีระยะเวลาปลอดหนี้ 1 ปี ระยะเวลาสิ้นสุดโครงการ 30 มิ.ย. 2548 	
	ธกส.	<ul style="list-style-type: none"> • วงเงินให้สินเชื่อจำนวน 10,000 ล้านบาท โดยให้กู้แก่ลูกหนี้เดิมและลูกหนี้ที่ต้องการความช่วยเหลือฟื้นฟูประกอบอาชีพ กรณีลูกหนี้เดิมเสียชีวิตจะตัดออกจากบัญชี พร้อมทั้งขยายเวลาการชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรเป็นเวลา 3 ปี และงดคิดดอกเบี้ยตั้งแต่ 1 เม.ย. 2547 	
	ธพว.	<ul style="list-style-type: none"> • ร่วมกับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ตั้งกองทุนโครงการสินามิพันธ์จำนวน 2,000 ล้านบาท โดยให้กู้และร่วมลงทุนในธุรกิจที่ประสบธรณีพิบัติภัย 	
	ธอส.	<ul style="list-style-type: none"> • โครงการเงินกู้เพื่อลดภาระหนี้ ปลุกสร้างและซ่อมแซมที่อยู่อาศัยแก่ผู้ประสบภัยสินามิ คิดดอกเบี้ยในปีที่ 1 ในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี ปีที่ 2-4 คิดอัตราดอกเบี้ยคงที่ 3 ปี ตามประกาศธนาคารในขณะนั้น และหลังจากนั้นคิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัวตามประกาศธนาคาร 	

นโยบายของรัฐ	สถาบันการเงิน		ความคืบหน้า
	ธสน.	<ul style="list-style-type: none"> ให้สินเชื่อด้วยการ (1) ให้สินเชื่อเพิ่ม (2) พักชำระหนี้ของธนาคาร (3) ผ่อนปรนชำระหนี้ และ (4) อื่นๆ 	<ul style="list-style-type: none"> ณ ก.พ. 2548 มีผู้ขอความช่วยเหลือ 6 ราย จำนวน 434.4 ล้านบาท อนุมัติ 3 รายเป็นเงิน 221.4 ล้านบาท
	ธปท.ผ่าน ธ.ออมสิน ธกส.ธพว. และ ธสน.	<ul style="list-style-type: none"> จัดสรรเงินกู้อัตราดอกเบี้ย ผ่อนปรนจำนวน 30,000 ล้านบาท โดย ธปท. คิดอัตราดอกเบี้ยจากสถาบันการเงินดังกล่าวในอัตราร้อยละ 0.01 และให้สถาบันการเงินคิดกับผู้ประกอบการในอัตราไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี 	<ul style="list-style-type: none"> ธปท. ได้อนุมัติวงเงินไปแล้ว 3,200 ล้านบาท ณ มี.ย. 2548 รอกระทรวงการคลังอวัลลัต์สัญญาใช้เงินก่อน

ที่มา: กัสรี ธนะอเนกเจริญ และคณะ บทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ

บริษัท ทีมที่ปรึกษาพัฒนาเศรษฐกิจ จำกัด โครงการประเมินรายจ่ายภาคสาธารณสุข

สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี 4 เมษายน 2549

สำนักงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

Appendix ที่ 4.1

กิจกรรมของ ธ.ก.ส.ในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้าน

การคำนวณค่าใช้จ่ายการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านที่ ธ.ก.ส. ดำเนินการ

กิจกรรม	
กิจกรรมสาขา	
1.	ร่วมสังเกตการณ์การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและร่วมประชุม 16,160 กองทุน 1.1 ร่วมสังเกตการณ์การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน ใช้เวลา 180 นาที / กองทุน 1.2 ร่วมประชุมกองทุนหมู่บ้าน ใช้เวลา 180 นาที / กองทุน
2.	รับขึ้นทะเบียนและประเมินความพร้อม 16,160 กองทุน 2.1 ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและลงลายมือชื่อผู้รับขึ้นทะเบียน ใช้เวลา 10 นาที / กองทุน 2.2 ร่วมประเมินความพร้อมกับอนุกรรมการ ระดับอำเภอ ระดับหัวหน้างาน ใช้เวลา 15 นาที / กองทุน 2.3 ร่วมประเมินความพร้อมกับคณะอนุกรรมการจังหวัด ระดับ ผอจ. ใช้เวลา 15 นาที / กองทุน
3.	การเปิดบัญชีกองทุนหมู่บ้านและสมาชิกกองทุน 3.1 กองทุนหมู่บ้านเดิม 16,113 กองทุน (1) เปิดบัญชีกองทุนหมู่บ้านละ 2 บัญชี รวม 32,226 บัญชี ใช้เวลา 12 นาที / บัญชี (2) การเปิดบัญชีเงินฝากให้สมาชิกกองทุน รวม 1,170,609 บัญชี ใช้เวลา 12 นาที / บัญชี 3.2 กองทุนหมู่บ้านตั้งใหม่ 47 กองทุน (1) เปิดบัญชีกองทุนหมู่บ้านละ 2 บัญชี รวม 94 บัญชี ใช้เวลา 12 นาที / บัญชี (2) การเปิดบัญชีเงินฝากให้สมาชิกกองทุน รวม 3,415 บัญชี ใช้เวลา 12 นาที / บัญชี
4.	การจัดทำและการบันทึก ข้อมูล 16,160 กองทุน ใช้เวลา 30 นาทีต่อกองทุน
5.	การโอนเงินเข้าของบัญชีเงินฝากกองทุนหมู่บ้าน 5.1 กองทุนหมู่บ้านเดิม 16,113 กองทุน (1) บันทึกและตรวจสอบรายการโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากกองทุนหมู่บ้าน ใช้เวลา 5 นาที / กองทุน (2) จัดพิมพ์ใบแจ้งการโอนเงิน พร้อมจัดส่งให้กองทุนหมู่บ้าน ใช้เวลา 3 นาที / กองทุน 5.2 กองทุนหมู่บ้านตั้งใหม่และโอนเพิ่ม 1 แสนบาท = 61 กองทุน (1) บันทึกและตรวจสอบรายการโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากกองทุนหมู่บ้าน ใช้เวลา 5 นาที / กองทุน (2) จัดพิมพ์ใบแจ้งการโอนเงิน พร้อมจัดส่งให้กองทุนหมู่บ้าน ใช้เวลา 3 นาที / กองทุน
6.	จัดทำใบรับ (กทบ. 7) จำนวน 16,160 กองทุน 6.1 พนักงานการเงินกรอกรายละเอียดตามแบบพิมพ์รายงาน และให้กรรมการกองทุนลงลายมือชื่อรับเงินใช้เวลา 5 นาที / กองทุน 6.2 ผู้รับมอบอำนาจของธนาคารตรวจสอบเอกสาร และลงลายมือชื่อพยาน 2 คน ใช้เวลา 2 นาที / กองทุน 6.3 รวบรวมเอกสาร กทบ.7 และส่งให้สำนักงานใหญ่ใช้เวลา 4 นาที / กองทุน

กิจกรรม	
7.	<p>จ่ายเงินกู้ให้สมาชิกกองทุน จำนวน 1,174,024 ราย ปีๆ ละ 1 ครั้ง</p> <p>7.1 ตรวจสอบสัญญาเงินกู้กับหนังสือขอความร่วมมือจ่ายเงินกู้ใช้เวลา 2 นาที / รายการ</p> <p>7.2 บันทึกข้อมูล ตรวจสอบ พิมพ์รายงานการโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากสมาชิกและจ่ายเงินกู้โดยถอนเงินฝากใช้เวลา 8 นาที / รายการ</p>
8.	<p>รับชำระหนี้เงินกู้ 1,174,024 ราย เฉลี่ยรายละ 3 ครั้ง / รวม 3,522,072 รายการ</p> <p>รับชำระหนี้โดยฝากเข้าบัญชีกองทุนหมู่บ้านใช้เวลา 4 นาที / รายการ</p>
9.	ค่าใช้จ่ายในการโอนเงิน ได้แก่ ค่าธรรมเนียมและค่าบริการ
10.	ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ที่พัก และค่าน้ำมันเชื้อเพลิง
11.	ค่าเอกสารแบบพิมพ์
12.	ค่าใช้จ่าย การจัดเก็บเอกสาร
13.	ค่าวัสดุและอุปกรณ์สำนักงาน
กิจกรรมสำนักงานใหญ่	
14.	<p>การบริหารจัดการ การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน</p> <p>สำนักงานใหญ่. พนักงานจำนวน 7 อัตรา</p>
15.	<p>การจัดส่งเอกสารระหว่างสาขา-สนง. และ สนง.-สาขา</p> <p>15.1 ค่าจัดส่งแบบพิมพ์ กทบ. 7 ให้สาขา ทาง รสพ. ครั้งละ 250 บาท 217 สาขา</p> <p>15.2 สาขาส่งใบรับเงิน กทบ. 7 ให้ สนง. 20 ครั้งๆ ละ 20 บาท 217 สาขา</p> <p>15.3 ค่าจัดส่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ระเบียบคณะกรรมการกองทุนฯ และชุมชนเมือง และคู่มือคณะกรรมการกองทุนฯ 287 ส่วนงานๆ ละ 40 บาท</p> <p>15.4 ค่าโทรสาร (Fax)</p> <p>15.5 ค่าโทรศัพท์</p> <p>15.6 ค่าจัดส่งคู่มือการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล หลักการพัฒนากองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน และคู่มือการพัฒนาเครือข่ายกองทุนหมู่บ้าน 642 ส่วนงานๆ ละ 40 บาท</p>
16.	<p>ค่าประชาสัมพันธ์กองทุนหมู่บ้าน</p> <p>16.1 ประชาสัมพันธ์และถ่ายทอดสดพิธีโอนเงินเข้าบัญชีกองทุนหมู่บ้าน (40,000 x 4)</p> <p>16.2 ประชาสัมพันธ์การโอนเงินและพิธีมอบสมุดเงินฝากให้กองทุนหมู่บ้าน 567 สาขาๆ ละ 10,000 บาท</p>
17.	<p>การจัดประชุมซักซ้อมและแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน</p> <p>17.1 ธนาคารดำเนินการประชุมซักซ้อมนโยบายการดำเนินงานกองทุนฯ โดยใช้สื่อทางไกลผ่านดาวเทียม</p> <p>17.2 จัดสัมมนา เพื่อสร้างความเข้าใจพนักงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานกองทุนฯ จำนวน 1,000 คน จำนวน 2 วันๆ ละ 1,500/คน</p> <p>17.3 จัดสัมมนาร่วมกับส่วนราชการและกรรมการกองทุนหมู่บ้าน สาขาละ 20,000 บาท จำนวน 567 สาขา</p>
18.	ค่าสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับระบบงานคอมพิวเตอร์ Software Hardware และ Network

Appendix 6.1

หน้าเฝ้าแบงก์เฉพาะกิจฟุ้ง 1.2 แสนล้าน "บั๊กโกรก" นักพิษปล่อยกู้ประชาชน

สศค. เอกซเรย์เอ็นพีแอลแบงก์เฉพาะกิจ ครึ่งปี'49 ฟุ้ง 1.2 แสนล้านบาท หน้าเฝ้ากองทุนหมู่บ้านปูด 16,000 ล้าน ส่วนเอสเอ็มอีแบงก์อ่วม เอ็นพีแอลเจียด 30% ด้าน ธ.ก.ส.รับและโครงการจํานำข้าวขาดทุนปีนี้

เมื่อไม่นานมานี้ ม.ร.ว.ปรีดิยาทร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้กล่าวต่อนหนึ่งในวาระครบรอบ 45 ปี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) โดยกล่าวถึงบทบาท สศค.ว่า เสียคะแนนในระยะ 3-4 ปีให้หลัง ทั้งๆ ที่รู้ว่าจะมีนโยบายที่นักการเมืองสั่งให้ทำไม่ได้ โดยเฉพาะมาตรการกึ่งการคลัง (quasi fiscal policy) โดยผ่านธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ มีการนำเงินงบประมาณออกไปใช้โดยสูญเปล่า และยังมีการใช้เงินของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ไร้หลักเกณฑ์ และไม่มีการเฝ้าระวัง "อย่างการนำเงินของกองสลากฯ ไปบริจาค ผมไม่เห็นมีข้าราชการกระทรวงการคลังสักคนเดียวออกมาตัดทอนว่า การดำเนินนโยบายกึ่งการคลังแบบนี้ไม่ได้ ถ้าปล่อยไว้จะเหมือนประเทศในแถบละตินอเมริกา ดังนั้นผมเข้ามาครั้งนี้จะวางระเบียบและหลักเกณฑ์การใช้เงินเหล่านี้ให้เกิดความโปร่งใส มีการติดตามประเมินผล"

ผู้สื่อข่าวถามต่อว่า จะเดินหน้านโยบายดังกล่าวต่อหรือไม่ ม.ร.ว.ปรีดิยาทรกล่าวว่า "จะให้ผมทำต่อหรือ คุณก็เห็นผลของมาตรการนี้คืออยู่แล้วว่า มันมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของรัฐเป็นอย่างไร วันนี้ผมต้องมาจัดงบประมาณขาดดุลมากระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งสิ่งที่จะต้องทำต่อไปคือจะต้องพยายามรวมให้เข้ามาอยู่ในระบบงบประมาณ มีการกำกับดูแลและตรวจสอบได้ โปร่งใส" ผู้สื่อข่าวรายงานว่ ทาง สศค.ได้รวบรวมข้อมูลนโยบายกึ่งการคลัง ณ สิ้นสุด 30 มิถุนายน 2549 ที่ดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ โดยแบ่งมาตรการกึ่งการคลังออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1. ภาคประชาชน ประกอบไปด้วยโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน, โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน 2. ภาคเกษตรกร ได้แก่ โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อยของ ธ.ก.ส. และโครงการแทรกแซงราคาพืชผลการเกษตรตกต่ำ 3. ภาคสาธารณสุข ได้แก่ โครงการบ้านเอื้ออาทร, โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัย ธอส.-กบข.4. ภาควิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โครงการให้การสนับสนุนเงินทุนดอกเบี้ยต่ำกับผู้ประกอบการ SMEs ผ่าน ธพว. และประเภทสุดท้ายเป็นโครงการเพื่อสังคมของรัฐบาล อาทิ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง, โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML), โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการบริจาคเงินรายได้จากการขายสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว และโครงการเอื้ออาทรอื่นๆ ที่มีบางโครงการใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดินมาผสมกับเงินนอกงบประมาณ ทั้งนี้ปี 2544 สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐมียอดสินเชื่อคงค้างในระบบ 762,967 ล้านบาท ปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 837,720 ล้านบาท ปี 2546 เป็น 957,664 ล้านบาท ปี 2547 เพิ่มขึ้นเป็น 1,137,331 ล้านบาท, ปี 2548 เพิ่มขึ้นเป็น 1,363,478 ล้านบาท และล่าสุด ณ วันที่ 30 มิถุนายน สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐมียอดสินเชื่อคงค้างในระบบทั้งสิ้น 1,429,928 ล้านบาท

ในขณะที่ยอดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) เทียบกับยอดสินเชื่อรวมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จากปี 2544 มี NPL คงค้างทั้งสิ้น 83,597 ล้านบาท, ปี 2545-2548 มียอดคงค้าง 86,088 ล้านบาท, 76,044 ล้านบาท, 86,516 ล้านบาท, 104,547 ล้านบาท ตามลำดับ และ ณ มิถุนายนปี 2549 มียอดคงค้าง 120,926 ล้านบาท คิดเป็น 8.46%

รายงานระบุว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ปี 2548 มีเอ็นพีแอลประมาณ 21,787 ล้านบาท คิดเป็น 5.17% ของสินเชื่อคงค้าง 421,701 ล้านบาท และ ณ ไตรมาสที่ 2 ของปีนี้ ธ.ก.ส. มีเอ็นพีแอล 31,132 ล้านบาท จากสินเชื่อคงค้าง 390,465 ล้านบาท คิดเป็น 7.97%

ทั้งนี้ในปี 2548 ธ.ก.ส.ได้ตั้งสำรองหนี้สูญ 62,676 ล้านบาท อาทิ โครงการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรประมาณ 5,686 ล้านบาท, หนี้เกษตรกรประมาณ 12,279 ล้านบาท, หนี้ธรณีพิบัติสึนามิ 6 จังหวัด ประมาณ 501 ล้านบาท มาตรการช่วยเหลือ 3 จังหวัดภาคใต้ประมาณ 2,647 ล้านบาท โครงการสินเชื่อบรรเทาผลกระทบเรื่องใช้หัวดินในปี 2546 ประมาณ 200 ล้านบาท โครงการแก้ปัญหาภัยแล้งปี 2547 ประมาณ 2,887 ล้านบาท โครงการจํานำข้าวเปลือกประมาณ 482 ล้านบาท เป็นต้น

(ต่อหน้าถัดไป)

Appendix ที่ 6.1 (ต่อ)

ในรายงานระบุต่อไปว่า โครงการแก้ไขปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำที่ ธ.ก.ส. ร่วมกับองค์การคลังสินค้า (อคส.) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) โดยเข้าไปรับซื้อหรือจำหน่ายสินค้าจากเกษตรกรในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ในอดีตที่ผ่านมาทางกระทรวงการคลังได้มีการจัดงบประมาณมาชดเชยความเสียหายให้กับ ธ.ก.ส. แล้ว 30,000 ล้านบาท และยังมีส่วนที่รัฐบาลจะต้องเข้ามารับผิดชอบอีกประมาณ 87,232 ล้านบาท ทั้งนี้คงจะต้องรอ อคส. และ อ.ต.ก. เคลียร์ขายข้าวที่อยู่ในสต็อกให้หมดก่อน ถึงจะทราบว่ารัฐบาลต้องหาเงินมาจ่ายเท่าไร กองทุนหมู่บ้านหนี้เน่าเกือบ 16,000 ล้าน ส่วนธนาคารออมสินปล่อยกู้โครงการธนาคารประชาชน 30,000 ล้านบาท มียอดสินเชื่อคงค้างอยู่ประมาณ 6,800 ล้านบาท และมีเอ็นพีแอลค้างประมาณ 1,000 ล้านบาท ส่วนใหญ่ 60% จะค้างชำระหนี้ไม่เกิน 12 เดือน และส่วนที่เหลืออีก 40% จะติดค้างชำระเกินกว่า 12 เดือน ในจำนวนนี้เป็นลูกค้าที่ติดหนี้ยาวนานเกินกว่า 24 เดือน คิดเป็นมูลหนี้ถึง 200 ล้านบาท

เอสเอ็มอีลุยแก้หนี้เสีย

ด้านธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) มีเอ็นพีแอล 13,500 ล้านบาท หรือ 30% ของสินเชื่อคงค้าง 45,000 ล้านบาท ทั้งนี้นายพงษ์ศักดิ์ ชิวขรัตน์ กรรมการผู้จัดการ ธพว. ได้กล่าวถึงการแก้ไข หนี้สูญหนี้เสียว่า แบ่งลูกหนี้ออกเป็น 3 ประเภท คือกลุ่มลูกหนี้ที่ยังมีขีดความสามารถในการดำเนินธุรกิจต่อไปได้ แต่อาจจะติดปัญหาด้านเทคนิคบางประการ ลูกหนี้กลุ่มนี้ทาง ธพว. ได้มีการตั้งทีม เจ้าหน้าที่ลงไปพบกับลูกค้าทุกพื้นที่ทั่วประเทศ คอยให้คำปรึกษาแนะนำ หาช่องทางทางการตลาดและประสานหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือ กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มลูกหนี้ที่มีเจตนาจะไม่ชำระหนี้ให้กับธนาคารหรือพวก strategic เอ็นพีแอล ซึ่งมีอยู่ประมาณ 10% ของหนี้ที่มีปัญหา ขณะนี้ได้สั่งให้ฝ่ายกฎหมายดำเนินการอย่างเต็มที่ และกลุ่มที่ 3 เป็นลูกหนี้ที่ไม่มีความสามารถที่จะประกอบกิจการต่อไปได้ ทางธนาคารจะเข้าไปช่วยลูกหนี้จำหน่ายสินทรัพย์เพื่อนำมาชำระหนี้ "อย่างกรณีของแท็กซี่เอื้ออาทร ธพว. ได้ให้การสนับสนุนสินเชื่อไปประมาณ 1,000 ราย ในจำนวนนี้เป็นลูกหนี้ที่มีปัญหาประมาณ 200 ราย" ขณะที่บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) ปล่อยสินเชื่อไป 4,237 ล้านบาท เป็นหนี้เสียประมาณ 2,005 ล้านบาท คิดเป็น 47.33% ของสินเชื่อคงค้าง

เอ็นพีแอล ธสน. เกือบหมื่นล้าน

ส่วนผลการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) ณ สิ้นไตรมาสที่ 2 ของปีนี้มีสินเชื่อคงค้างประมาณ 59,830 ล้านบาท เป็นเอ็นพีแอลประมาณ 9,536 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 15.94% ของยอดสินเชื่อคงค้าง ส่วนประเด็นที่กำลังถูกคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ตรวจสอบข้อเท็จจริงอยู่นั้น เป็นเรื่องการปล่อยเงินกู้อัตราดอกเบี้ยผ่อนปรนให้กับ Myanmar Foreign Trade Bank (MFTB) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐบาลพม่า ในวงเงิน 4,000 ล้านบาท เพื่อปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคในประเทศพม่า ขณะนี้ได้มีการเบิกจ่ายเงินกู้ออกไปแล้วเกือบ 3,000 ล้านบาท ทางรัฐบาลพม่าได้มีการจ่ายเงินกู้ปล่อยดอกเบี้ยตามปกติ ยังไม่พบว่ามีกรณีผิดนัดชำระหนี้

ธอส. หนี้เน่าเจียด 5 หมื่นล้าน

ด้านธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ปี 2548 มีสินเชื่อคงค้างอยู่ทั้งสิ้น 494,715 ล้านบาท เป็นหนี้ที่สงสัยจะสูญประมาณ 37,896 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 7.66% ของยอดสินเชื่อคงค้าง และไตรมาสที่ 2 ของปี 2549 หนี้เสียของ ธอส. เพิ่มขึ้นเป็น 49,463 ล้านบาท เทียบกับยอดสินเชื่อคงค้างประมาณ 523,986 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 9.44%

ที่มา: หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ วันที่ 26 ตุลาคม 2549 ฉบับที่ 3839 (3039)

เรื่อง

สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ : ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?

กลุ่มที่ 2

ความเปลี่ยนแปลงในภาคการเงินและการอภิบาลบริษัท

สู่หนึ่งทศวรรษวิกฤตเศรษฐกิจ :
ตลาดทุนไทยได้เรียนรู้และปรับปรุงสิ่งใดบ้าง

*Thai Capital Markets 10 Years after the Crisis:
What Have We Learned and What Has (And Has Not Changed)?*

โดย

เศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ
อมรรัตน์ กริตโสภณ

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา
ธนาคารแห่งประเทศไทย
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อสำหรับผู้บริหาร	v
Executive Summary	vi
“หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจเราได้เรียนรู้อะไรบ้าง?”	2
“หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจเราได้ปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง?”	5

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

บทคัดย่อผู้บริหาร

สู่หนึ่งทศวรรษวิกฤตเศรษฐกิจ: ตลาดทุนไทยได้เรียนรู้และปรับปรุงสิ่งใดบ้าง

“สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ: ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?” เป็นโจทย์ที่ถูกสอบถามขึ้นมาเพื่อท้าทายให้หลายภาคส่วนทั้งผู้กำหนด ผู้ดำเนินนโยบาย ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้หันไปย้อนมองและทบทวนถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในปี 2540 อันเป็นบทเรียนที่ต้องจดจำ

เราได้เรียนรู้อะไร? เป็นระยะเวลาเกือบ 10 ปี มาแล้วภาคธุรกิจและภาคการเงินของประเทศไทยถูกมองว่าเป็นต้นตอและสาเหตุแห่งปัญหาที่ทำให้เกิดการลุกลามของวิกฤต สาเหตุหลักเกิดจากการที่โครงสร้างทางการเงินที่อ่อนแอโดยพึ่งการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนจากระบบธนาคารและสถาบันการเงินอย่างมหาศาลจนเกิดสภาวะความเสี่ยงทางการเงิน เมื่ออุปสงค์ภายในประเทศหดตัวอย่างรวดเร็วก็ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้คืนแก่ระบบสถาบันการเงิน กอปรกับการปล่อยสินเชื่ออย่างขาดธรรมาภิบาลของสถาบันการเงินบางแห่งให้แก่ธุรกิจพวกพ้องหรือกลุ่มผลประโยชน์อันนำมาสู่หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบสถาบันการเงินที่สูงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนจนนำมาสู่ความล้มเหลวของระบบการเงินและหนี้จำนวนมากของภาครัฐในการเข้าช่วยเหลือฟื้นฟู เหล่านี้เป็นภาพที่ยังเป็นที่จดจำเป็นอย่างดี

แต่ก็มีบางอย่างยังต้องปรับปรุงอีก? การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในตลาดทุนที่เห็นเด่นชัดคือการเปลี่ยนแปลงการดำเนินกิจกรรมทางการเงินของภาคธุรกิจพบว่าบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้เรียนรู้จากผลกระทบของโครงสร้างทางการเงินที่ต้องแบกรับภาระหนี้สินระยะสั้นจากการกู้ยืมผ่านระบบธนาคารพาณิชย์ โดยในหลายปีที่ผ่านมาบริษัทจดทะเบียนได้พยายามเปลี่ยนโครงสร้างทางการเงินหันมาระดมทุนโดยใช้เครื่องมือในตลาดทุนทั้งตราสารทุนและหนี้มากขึ้น จากข้อมูลในช่วงปี 2541-2548 พบว่าบริษัทมีการดำเนินกิจกรรมทางการเงินโดยการเร่งคืนหนี้สุทธิต่อสถาบันการเงินเป็นจำนวนสุทธิกว่าแสนล้านบาททำให้ความเสี่ยงทางการเงินลดลง อย่างไรก็ตามความสามารถในการใช้กลไกตลาดทุนยังเอื้อต่อบริษัทขนาดใหญ่โดยเฉพาะเครื่องมือประเภทตราสารหนี้

เรายังไม่ได้เปลี่ยนแปลงสิ่งใดบ้าง? สิ่งตลาดทุนได้เรียนรู้แต่ยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ คือ การขยายการเติบโตโดยอาศัยการเพิ่มมูลค่าที่สมบูรณ์ของราคาหลักทรัพย์ เนื่องจากที่ผ่านมาการเติบโตของตลาดทุนไทยเป็นการเติบโตเชิงปริมาณจากจำนวนบริษัทจดทะเบียน ทั้งนี้มูลค่าราคาหลักทรัพย์ที่ต่ำทำให้ต้นทุนจากการระดมทุนตราสารทุนกับตลาดหลักทรัพย์อื่นๆในภูมิภาคพบว่าต้นทุนในตลาดทุนไทยยังคงสูงกว่าโดยเปรียบเทียบตลาดสำคัญของภูมิภาคอย่างสิงคโปร์และฮ่องกง นอกจากนี้ตลาดทุนยังไม่ได้จัดการกับความผันผวนทางราคาที่สูงอันนำมาซึ่งการขาดเสถียรภาพของตลาดซึ่งถือว่าสูงเมื่อเทียบกับต่างประเทศ โดย

ทางเลือกคือการเพิ่มฐานนักลงทุนสถาบันและทางเลือกด้านผลิตภัณฑ์แก่นักลงทุนซึ่งในปัจจุบันฐานนักลงทุนไทยที่ถือได้ว่าต่ำมากเพียงร้อยละ 0.4 ของประชากรทั้งหมดทำให้เป็นอุปสรรคต่อการระดมทุนของภาคเอกชน

ดังนั้นเพื่อการพัฒนาตลาดทุนให้สามารถทำหน้าที่อย่างเต็มศักยภาพในระยะต่อไปจึงจำเป็นต้องอาศัยการผลักดันอย่างเป็นรูปธรรมจากทุกภาคส่วนเพื่อแก้ไขและขจัดปัญหาทั้งในเรื่องของการเพิ่มฐานนักลงทุนอย่างยั่งยืนผ่านนโยบายการออมภาคบังคับหรือการพยายามเพิ่มมูลค่าที่สมบูรณ์ของหลักทรัพย์และลดต้นทุนในการระดมทุนลง อันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกภาคส่วนและสร้างความแข็งแกร่งให้ระบบเศรษฐกิจที่มีความสมดุลเชิงโครงสร้างต่อไป

Executive Summary

Thai Capital Markets 10 Years after the Crisis: What Have We Learned and What Has (And Has Not Changed)?

The combined currency and financial crisis of 1997 afforded many hard-earned lessons for Thailand. On the macroeconomic front, the dangers of an inconsistent policy framework or a weak bank supervisory and regulatory regime are now better recognized. On the capital market front, the dangers of weak balance sheets, poor corporate governance or excessively relying on bank-intermediated financing are also better appreciated. But just because a lesson was hard-earned does not necessarily mean that it has been well-learned. While there have been some significant improvements and changes in capital markets since the crisis, much more remains to be done to allow it to truly fulfill its key role in the development of the Thai economy.

What has changed? Some lessons appear to have been taken to heart. Listed companies now appear to be much more cautious about excessive investment and pay much closer attention to the health of their balance sheets. There has also been much greater use of capital markets, especially debt.

While Thailand, like other Asian countries is still heavily dependent on bank-intermediated financing, the share of banking assets: GDP has dropped since the crisis, while capital markets have grown as a share of GDP. Equity market capitalization has increased from around 50% of GDP pre-crisis in 1996 to over 76% in 2006. Debt securities as a share of GDP have more than doubled from only 20% in 1996 to 46% in 2005. But the use of capital markets remains quite concentrated. While larger corporations have been much more active in raising financing through the capital markets, especially through bonds, than smaller corporations.

Also worrisome is that the increase in market capitalization has come about largely through new listings and increased earnings rather than improvements in valuation. Indeed, valuation in Thailand—as measured by its price: earnings multiple—has remained stagnant and ranks quite consistently below its peers. One of the implications of this lower valuation is that the cost of financing through the capital markets for Thai corporations remains higher than it should be.

In spite of these various positive developments since the crisis, the Thai market remains a volatile market with a relatively narrow investor base and product offering. Market volatility in Thailand has remained higher relative to such comparators as Malaysia and Singapore quite consistently. Underlying factors include the narrow investor base. While it has increased in recent years, the share of trading accounted for by local institutional investors stands at roughly the same level (10%) it was in 1997. While trading is dominated heavily by retail investors, which accounted for around 55% of turnover.

Much more needs to be done to allow the capital market to fulfill its potential and play a more substantial role in the development of the Thai economy. Growing the capital markets through business-as-usual policies is likely to be increasingly difficult as the growth drivers of the past (large new listings, rapid earnings growth, refinancing of bank debt) will be less prevalent in the future. What is needed has been reasonably well documented and identified (e.g., pension reform; benchmark yield curve) but requires concerted efforts at implementation by the parties concerned.

สู่หนึ่งทศวรรษวิกฤตเศรษฐกิจ : ตลาดทุนไทยได้เรียนรู้และปรับปรุงสิ่งใดบ้าง

Thai capital markets 10 years after the crisis:

What have we learned and what has (and has not changed)

เศรษฐพุดิ สุทธิวาทนฤพุดิ

อมรรัตน์ กริตโสภณ

“สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ: ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?” เป็นโจทย์ที่ถูกสอบถามขึ้นมาเพื่อท้าทายให้หลายภาคส่วนทั้งผู้กำหนด ผู้ดำเนินนโยบาย ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้หันไปย้อมมองและทบทวนถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในปี 2540 อันเป็นบทเรียนที่ต้องจดจำ

เราได้เรียนรู้อะไร? เป็นระยะเวลาเกือบ 10 ปี มาแล้วภาคธุรกิจและภาคการเงินของประเทศไทยถูกมองว่าเป็นต้นตอและสาเหตุแห่งปัญหาที่ทำให้เกิดการลุกลามของวิกฤต สาเหตุหลักเกิดจากการที่โครงสร้างทางการเงินที่อ่อนแอโดยพึ่งการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนจากระบบธนาคารและสถาบันการเงินอย่างมหาศาลจนเกิดสภาวะความเสี่ยงทางการเงิน เมื่ออุปสงค์ภายในประเทศหดตัวลงอย่างรวดเร็วก็ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้คืนแก่ระบบสถาบันการเงิน กอปรกับการปล่อยสินเชื่ออย่างขาดธรรมาภิบาลของสถาบันการเงินบางแห่งให้แก่ธุรกิจพวกพ้องหรือกลุ่มผลประโยชน์อันนำมาสู่หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบสถาบันการเงินที่สูงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนจนนำมาสู่ความล้มเหลวของระบบการเงินและหนี้จำนวนมากของภาครัฐในการเข้าช่วยเหลือฟื้นฟู เหล่านี้เป็นภาพที่ยังเป็นที่จดจำเป็นอย่างดี

แต่ก็มีบางอย่างยังต้องปรับปรุงอีก? การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในตลาดทุนที่เห็นเด่นชัดคือการเปลี่ยนแปลงการดำเนินกิจกรรมทางการเงินของภาคธุรกิจ พบว่าบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้เรียนรู้จากผลกระทบของโครงสร้างทางการเงินที่ต้องแบกรับภาระหนี้สินระยะสั้นจากการกู้ยืมผ่านระบบธนาคารพาณิชย์ โดยในหลายปีที่ผ่านมาบริษัทจดทะเบียนได้พยายามเปลี่ยนโครงสร้างทางการเงินหันมาระดมทุนโดยใช้เครื่องมือในตลาดทุนทั้งตราสารทุนและหนี้มากขึ้น จากข้อมูลในช่วงปี 2541-2548 พบว่าบริษัทมีการดำเนินกิจกรรมทางการเงินโดยการเร่งคืนหนี้สุทธิแก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนสุทธิกว่าแสนล้านบาททำให้ความเสี่ยงทางการเงินลดลง อย่างไรก็ตามความสามารถในการใช้กลไกตลาดทุนยังเอื้อต่อบริษัทขนาดใหญ่ โดยเฉพาะเครื่องมือประเภทตราสารหนี้

เรายังไม่ได้เปลี่ยนแปลงสิ่งใดบ้าง? สิ่งตลาดทุนได้เรียนรู้แต่ยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ คือ การขยายการเติบโตโดยอาศัยการเพิ่มมูลค่าที่สมบูรณ์ของราคาหลักทรัพย์ เนื่องจากที่ผ่านมาการเติบโตของตลาดทุนไทยเป็นการเติบโตเชิงปริมาณจากจำนวนบริษัทจดทะเบียน ทั้งนี้มูลค่าราคาหลักทรัพย์ที่ต่ำทำให้ต้นทุนจากการระดมทุนตราสารทุนกับตลาดหลักทรัพย์อื่นๆ ในภูมิภาคพบว่าต้นทุนในตลาดทุนไทยยังคงสูงกว่าโดยเปรียบเทียบตลาดสำคัญของภูมิภาคอย่างสิงคโปร์และฮ่องกง นอกจากนี้ตลาดทุนยังไม่ได้จัดการกับความผันผวนทางราคาที่สูงอันนำมาซึ่งการขาดเสถียรภาพของตลาดซึ่งถือว่าสูงเมื่อเทียบกับต่างประเทศ โดยทางเลือกคือการเพิ่มฐานนักลงทุนสถาบันและทางเลือกด้านผลิตภัณฑ์แก่นักลงทุนซึ่งในปัจจุบันฐานนักลงทุนไทยที่ถือได้ว่าต่ำมากเพียงร้อยละ 0.4 ของประชากรทั้งหมดทำให้เป็นอุปสรรคต่อการระดมทุนของภาคเอกชน

ดังนั้นเพื่อการพัฒนาตลาดทุนให้สามารถทำหน้าที่อย่างเต็มศักยภาพในระยะต่อไปจึงจำเป็นต้องอาศัยการผลักดันอย่างเป็นรูปธรรมจากทุกภาคส่วนเพื่อแก้ไขและขจัดปัญหาทั้งในเรื่องของการเพิ่มฐานนักลงทุนอย่างยั่งยืนผ่านนโยบายการออมภาคบังคับหรือการพยายามเพิ่มมูลค่าที่สมบูรณ์ของหลักทรัพย์และลดต้นทุนในการระดมทุนลง อันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกภาคส่วนและสร้างความแข็งแกร่งให้ระบบเศรษฐกิจที่มีความสมดุลเชิงโครงสร้างต่อไป

**“หนึ่งทศวรรษหลังวิฤตเศรษฐกิจเราได้เรียนรู้
อะไรบ้าง?”**

**ประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชียพึ่งพิงระบบ
ธนาคารเป็นหลัก**

ระบบการเงินของประเทศในภูมิภาคเอเชียส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทยยังคงพึ่งพิงระบบธนาคารพาณิชย์เป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการพึ่งพิงมากกว่าระบบตลาดผ่านการระดมทุนในตราสารทุนและตราสารหนี้ ทั้งนี้เมื่อสำรวจโครงสร้างของระบบการเงินในภูมิภาคในปี 2539 ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนวิฤตเศรษฐกิจเพื่อเปรียบเทียบกับภาพเชิงโครงสร้างภาพรวมของระบบการเงินในปี 2548 พบว่าทุกประเทศในเอเชียก็ยังคงเอกลักษณ์ของระบบการเงินที่พึ่งพิงระบบธนาคารพาณิชย์อยู่ต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรที่ระบบตลาดทุนมีความสำคัญในเชิงขนาดอย่างโดดเด่นกว่าระบบธนาคาร (ดูตารางที่ 1)

**เรียนรู้ว่า... ระบบการเงินของประเทศใน
ภูมิภาคเอเชียรวมทั้งประเทศไทยยังเน้น
ที่ระบบธนาคารพาณิชย์ตั้งแต่ก่อนจนถึง
หลังวิฤต**

ตารางที่ 1: เปรียบเทียบโครงสร้างเชิงขนาดของระบบการเงินในแต่ละประเทศ

Unit: % of National GDP

	Y 1996			Y 2005		
	Bank Asset	Market cap	Debt	Bank Asset	Market cap	Debt
Asia						
Hong Kong	165	282	32	166	592	37
Japan	149	71	103	160	107	156
Singapore	114	165	20	120	220	59
Thailand	156	53	23	116	72	46
Anglo-Saxon						
USA.	59	106	143	73	136	165
U.K.	112	126	84*	109	145	84

หมายเหตุ: * ปี 1999

SOURCE: IFS, BIS

เรียนรู้ว่า...การพึ่งพิงระบบธนาคารพาณิชย์มากเกินไปทำให้เกิดความเสี่ยงการเงินของภาคเอกชนก่อนนำมาสู่ความล้มเหลวของระบบการเงินและภาวะของภาครัฐในที่สุด

เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค ประเทศไทยเองก็มีโครงสร้างของระบบการเงินที่พึ่งพิงระบบธนาคารพาณิชย์อย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจที่ภาคเอกชนนิยมระดมเงินทุนผ่านระบบสถาบันตัวกลาง โดยพบว่าในปี 2539 ก่อนการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจภาคเอกชนมีความอ่อนแอทางการเงินจากการลงทุนโดยการก่อหนี้ (Debt Financing) อย่างมหาศาลโดยเฉพาะหนี้ระยะสั้น ซึ่งสะท้อนจากอัตราส่วนหนี้ต่อทุน (Debt Equity ratio) ที่เพิ่มจาก 2 เท่า ผลจากการก่อหนี้ในภาคเอกชนที่สูงเริ่มแสดงออกมาเมื่ออุปสงค์ภายในประเทศหดตัวลงในขณะที่รายจ่ายดอกเบี้ยปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ความสามารถในการชำระดอกเบี้ยที่สะท้อนจาก Interest Coverage Ratio ลดลงอย่างรวดเร็วจาก 5 เท่า ในปี 2538 เหลือเพียง 1.2 เท่า ณ สิ้นปี 2539

จากความอ่อนแอภาคเอกชนส่งผลต่อเนื่องถึงบริษัทเงินทุนและธนาคารพาณิชย์เรียกได้ว่าเป็นความล้มเหลวของระบบสถาบันตัวกลาง (Systemic Failure) โดยเมื่อเอกชนสูญเสียความสามารถในการชำระหนี้ลดยอดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ

(Non Performing Loan: NPL) สูงเกือบร้อยละ 50 ของยอดสินเชื่อรวม ซึ่งส่งผลต่อ Capital Adequacy ในระบบธนาคาร ทำให้ไม่สามารถปล่อยกู้ได้ ทำให้ภาคเอกชนขาดสภาพคล่องในการดำเนินธุรกิจ

บทเรียนครั้งนั้นไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในภาคการเงินและภาคธุรกิจ เพื่อแก้ไขระบบการเงินที่ถึงทางตัน ผลต่อเนื่องจากการเข้าช่วยเหลือระบบสถาบันการเงินผ่านกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund: FIDF) ทำให้ภาคสาธารณะต้องรับภาระจากการออกพันธบัตรของกองทุนฟื้นฟูเป็นยอดรวมกว่า 1.44 ล้านบาท

เรียนรู้ว่า...ธรรมาภิบาลและการดำเนินธุรกิจเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินควบคู่กัน และสังคมต้องสร้างกลไกในการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ

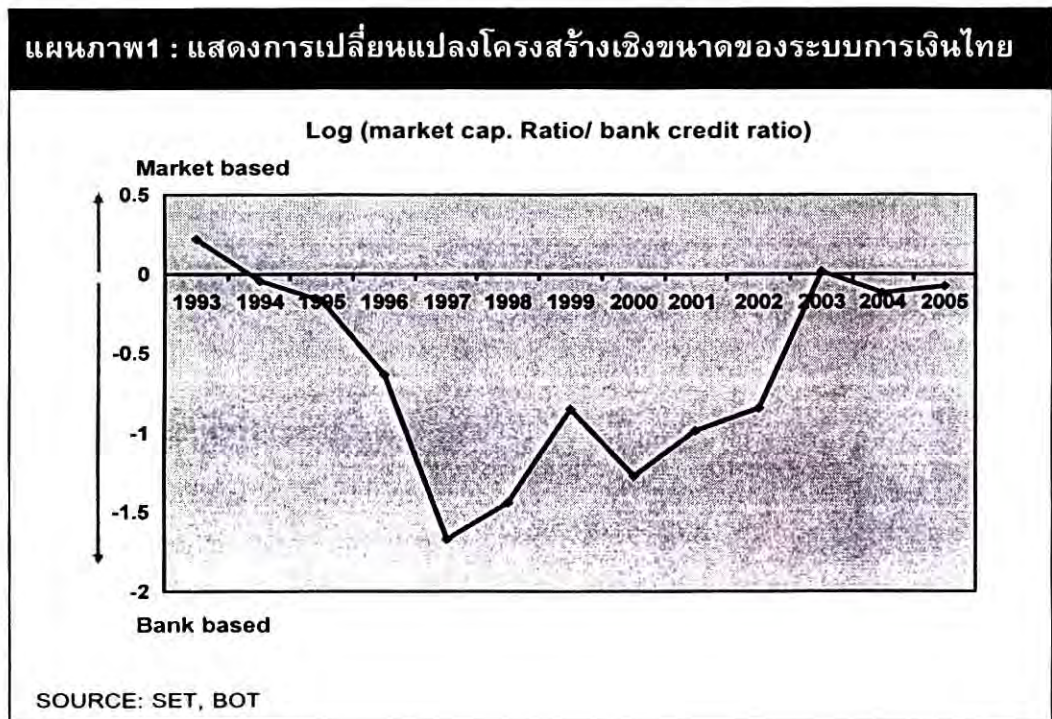
ปัจจัยอีกอย่างหนึ่งซึ่งเป็นตัวเร่งรัดให้ผลของวิกฤตเศรษฐกิจปรากฏตัวเร็วขึ้นและมีผลร้ายแรงกลายเป็นปัจจัยด้านธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน การขาดธรรมาภิบาลที่ดีในด้านการบริหารของผู้บริหารสถาบันการเงินหลายแห่งที่มีการปล่อยเงินสินเชื่อแก่กลุ่มผลประโยชน์และพวกพ้องโดยไร้หลักประกันที่เพียงพอ และการตรวจสอบความสามารถในการชำระหนี้เงินเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดหนี้เสียในระบบสถาบันการเงิน ดังนั้นการสร้างระบบตรวจสอบ (Checks and Balances) ที่ดีเพื่อดูแลเรื่องสิทธิของผู้ถือหุ้นรายย่อย (Right of minority shareholder) ให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบาย สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วนถูกต้องได้เท่าเทียมกับผู้ถือหุ้นหลักจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

“หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจเราได้ปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง?”

หลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ระบบการเงินของไทยมีการปรับตัวโดยภาคเอกชนใช้กลไกการระดมทุนผ่านตลาดทุนเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทำให้โครงสร้างเชิงขนาดของระบบธนาคารและตลาดทุนใกล้เคียงกันมากขึ้น

นับจากวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมา ระบบการเงินของไทยเริ่มมีการปรับตัวอย่างต่อเนื่องจากการเป็นระบบที่พึ่งพาธนาคารพาณิชย์ในฐานะสถาบันตัวกลางอย่างมากเข้าสู่การอาศัยระบบตลาดเพิ่มมากขึ้น เมื่อพิจารณาจากบทบาทของการเป็นแหล่งระดมทุนในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่ระบบธนาคารพาณิชย์เกิดการล้มเหลวเชิงระบบ (systemic failure) จนไม่สามารถทำหน้าที่ของการเป็นแหล่งระดมทุนได้อย่างเต็มที่ ตลาดทุนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญตลอดระยะเวลา 10 ปีนับตั้งแต่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างด้านขนาด โดยมีแนวโน้มการปรับตัวเข้าสู่สมดุลโดยมีการปรับตัวเข้าสู่ระบบตลาดเพิ่มมากขึ้น

แผนภาพ 1 : แสดงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงขนาดของระบบการเงินไทย



เปลี่ยนแปลง...บริษัทจดทะเบียนได้เรียนรู้จากความอ่อนแอเชิงโครงสร้างการเงินและได้ปรับปรุงพร้อมทั้งเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางการเงินโดยอาศัยกลไกตลาดทุน

ในช่วงที่ระบบสถาบันการเงินอ่อนแอตลาดทุนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญเพื่อปลดล๊อคระบบการเงิน

บริษัทจดทะเบียนใช้กลไกตลาดทุนเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งด้านการเงิน

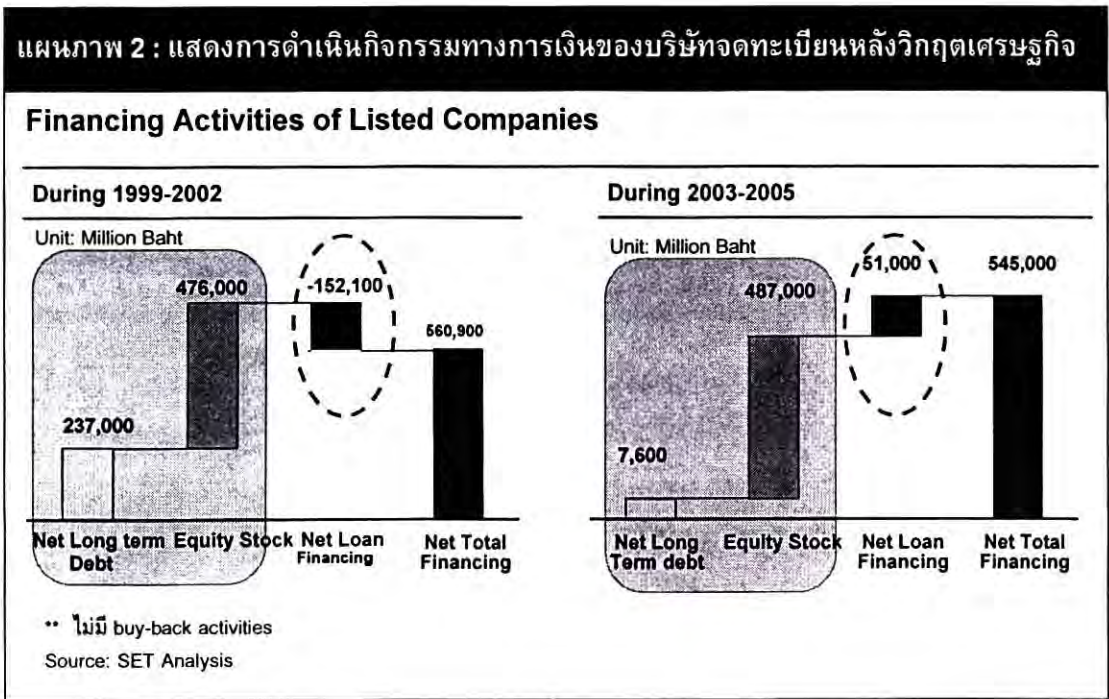
บทเรียนสำคัญจากโครงสร้างทางการเงินที่อ่อนแอเนื่องจากพึ่งพาเงินลงทุนโดยการก่อหนี้ทำให้ภาคธุรกิจเอกชนต้องรับภาระหนี้ที่สูงในช่วงวิฤตเศรษฐกิจ ประกอบกับการที่ระบบธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถปล่อยสินเชื่อให้แก่ภาคธุรกิจเนื่องจากความล้มเหลวของระบบสถาบันตัวกลาง ทำให้ตลาดทุนกลายเป็นทางเลือกสำคัญของกลุ่มบริษัทในการระดมทุน

ดังที่กล่าวมาแล้วถึงบทบาทสำคัญของตลาดทุนในแง่การเป็นแหล่งระดมทุนในช่วงหลังวิฤตเป็นต้นมา สิ่งที่สามารถยืนยันถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเงินของภาคธุรกิจในตลาดทุนได้เป็นอย่างดีคือการดำเนินกิจกรรมทางการเงินของกลุ่มบริษัทต่างๆ ตั้งแต่ปี 2541-2548 ทั้ง 3 ประเภท ได้แก่

- 1) กิจกรรมทางการเงินสุทธิจากการกู้ยืมธนาคารและสถาบันการเงิน
- 2) กิจกรรมทางการเงินสุทธิผ่านการระดมทุนจากตราสารทุน
- 3) กิจกรรมทางการเงินสุทธิผ่านการระดมทุนจากตราสารหนี้

จากข้อมูลงบกระแสเงินสดและงบดุลของกลุ่มธุรกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์พบว่า

- 1) ช่วงปี 2541-2545 เป็นช่วงที่บริษัทจดทะเบียนมีการคืนหนี้สุทธิแก่ระบบสถาบันการเงิน
- 2) ช่วง 2546-2548 เป็นช่วงที่บริษัทจดทะเบียนเริ่มมีการกู้ยืมเงินสุทธิจากสถาบันการเงินอีกครั้ง



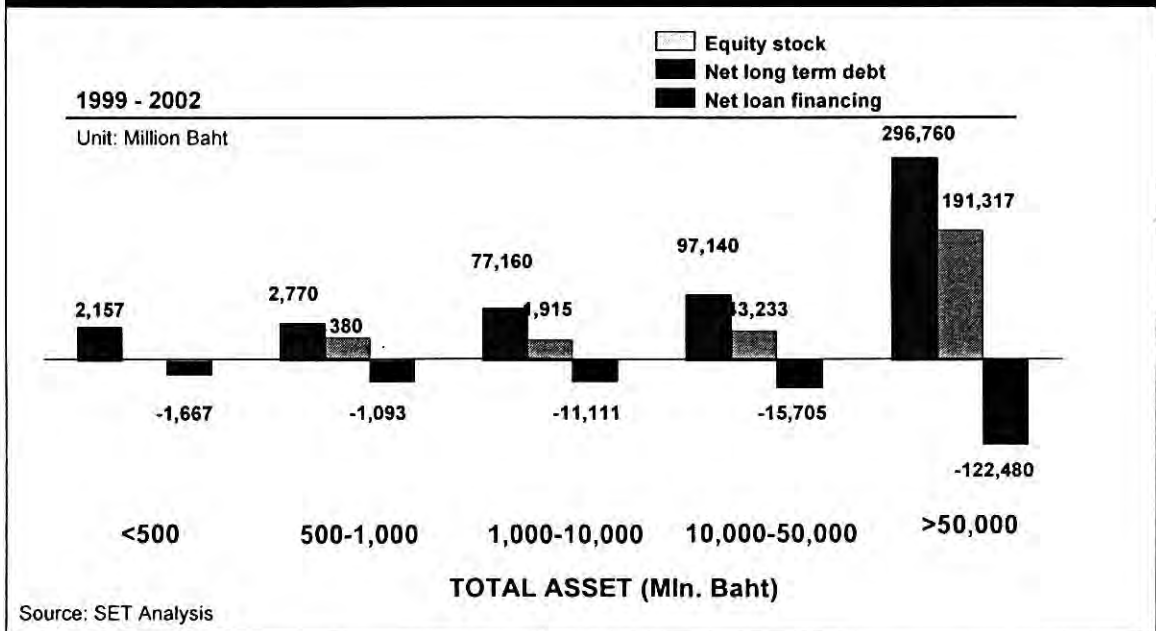
บริษัทจดทะเบียนมีการเร่งคืนหนี้เพื่อปรับโครงสร้างทางการเงินให้เข้าสู่สมดุลมากขึ้น เมื่ออัตราส่วนหนี้ต่อทุนลดลงแล้วบริษัทก็ยังมีกิจกรรมทางการเงินโดยการกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ควบคู่ไปกับการดำเนินกิจกรรมระดมทุนในตลาดทุน

เมื่อพิจารณากิจกรรมทางการเงินของบริษัทจดทะเบียนในตลาด. สำหรับภาพรวมทั้ง 2 ช่วงเวลาพบว่า บริษัทจดทะเบียนมียอดสุทธิจากการระดมทุนผ่านตราสารทุนประเภทต่างๆ ในสัดส่วนที่สูงโดยเฉพาะเครื่องมือผ่านตราสารทุน แต่ก็ยังมีกิจกรรมทางการเงินผ่านการกู้ยืมกับธนาคารพาณิชย์

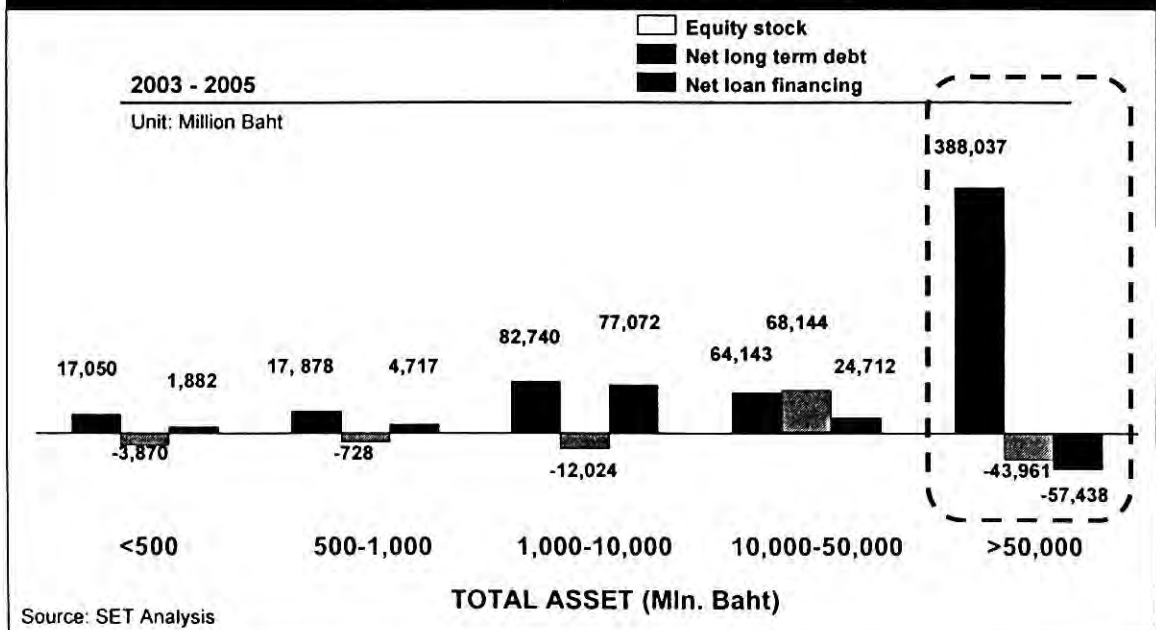
ในช่วงปี 2541-2545 มียอดสุทธิการคืนหนี้เพื่อลดภาระทางการเงินหลังวิกฤตเศรษฐกิจลงโดยรวมกว่า 152,000 ล้านบาทส่งผลให้อัตราส่วนหนี้ต่อทุนในปี 2541 ลดลงจาก 5 เป็น 2 เท่า ในปี 2545 และอัตราความสามารถในการชำระหนี้เพิ่มขึ้น หลังจากนั้นจึงเริ่มมีการกู้ยืมสุทธิเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยในช่วงปี 2546-2548 (การกู้ยืมสุทธิของบริษัทจดทะเบียนคิดเป็นกว่าร้อยละ 10 ของการกู้ยืมภาคธุรกิจทั้งประเทศ) รวมทั้ง 2 ช่วงเวลาแล้วกลุ่มบริษัทจดทะเบียนมีกิจกรรมการคืนหนี้แก่สถาบันการเงินกว่า 101,000 ล้านบาท ในขณะที่มีกิจกรรมระดมทุนผ่านตลาดทุนทั้งประเภทตราสารทุนและตราสารหนี้มูลค่าสุทธิกว่า 1 ล้านล้านบาท ซึ่งเห็นได้ชัดว่าบริษัทมีการปรับโครงสร้างทางการเงินให้มีความแข็งแกร่งขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจจน

ธนาคารพาณิชย์สามารถปล่อยสินเชื่อได้แล้วจึงเริ่มดำเนินกิจกรรมทางการเงินโดยการทำธุรกรรมกู้ยืมเหล่านี้เป็นบทพิสูจน์ได้ดีถึงบทบาทของตลาดทุนซึ่งทำหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมระบบสถาบันการเงิน

แผนภาพ 3: แสดงการดำเนินกิจกรรมทางการเงินของกลุ่มบริษัทจดทะเบียนขนาดต่าง ๆ ในช่วง 2542-2545



แผนภาพ 4 : แสดงการดำเนินกิจกรรมทางการเงินของกลุ่มบริษัทจดทะเบียนขนาดต่าง ๆ ในช่วง 2546-2548



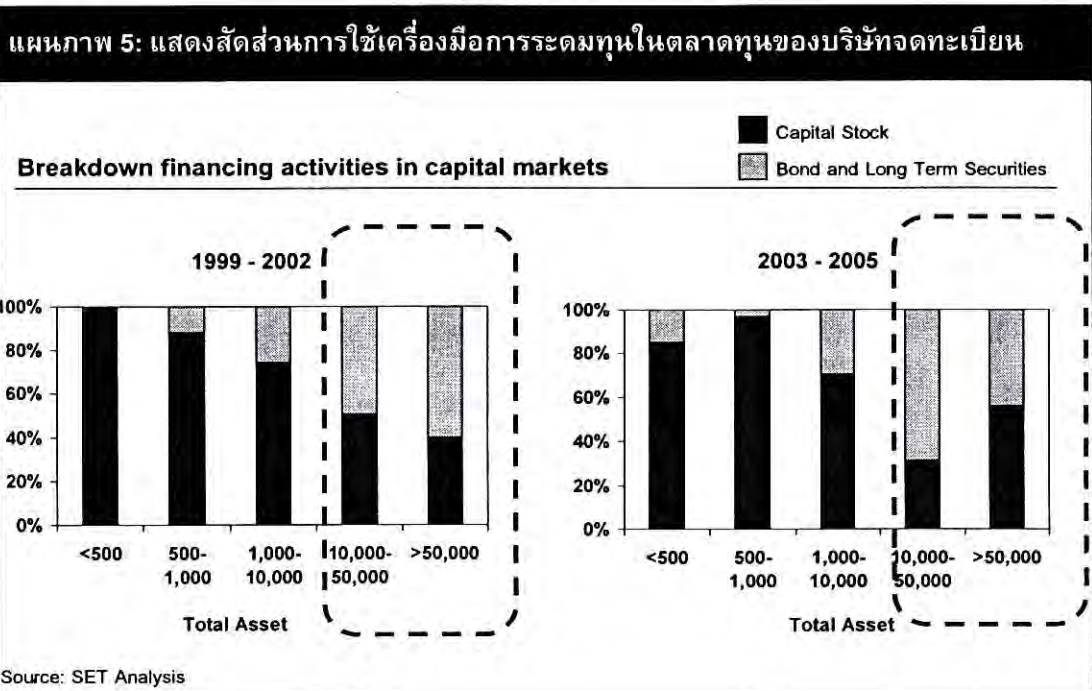
ถึงแม้แทบทุกกลุ่มบริษัทจะเริ่มดำเนิน
กิจกรรมทางการเงินโดยมีการกู้ยืมสุทธิจาก
สถาบันการเงินแต่กลุ่มบริษัทขนาดใหญ่
ใหญ่สุดยังมีการคืนหนี้สุทธิอยู่

ทั้งนี้การคืนหนี้แก่สถาบันการเงินในช่วง ปี 2541-2545
เป็นการคืนหนี้ที่เกิดขึ้นในทุกกลุ่มบริษัทเมื่อแยกตาม
ขนาดของสินทรัพย์รวม (Total Asset) ส่วนในช่วงปี
2546-2548 กลุ่มบริษัทเกือบทุกขนาดก็เริ่มกลับมามีการ
กู้ยืมสุทธิจากธนาคารพาณิชย์อีกครั้งยกเว้นกลุ่มบริษัท
ขนาดใหญ่ที่มีสินทรัพย์สุทธิเกิน 50,000 ล้านบาทเท่านั้น
ที่ยังคงมีการคืนหนี้สุทธิเกือบ 60,000 ล้านบาททำให้
ตลอด 7 ปีที่ผ่านมาบริษัทขนาดใหญ่มีการคืนหนี้สุทธิแก่
ธนาคารพาณิชย์อย่างต่อเนื่องเป็นมูลค่ากว่า 180,000
ล้านบาท โดยกลุ่มบริษัทใหญ่นี้นิยมที่จะระดมทุนด้วยการ
ออกตราสารหนี้เป็นหลัก เนื่องจากโดยเชิงโครงสร้างแล้ว
กลุ่มบริษัทเหล่านี้จะลงทุนในโครงการระยะยาวจึงต้อง
อาศัยเงินทุนระยะยาวและมีต้นทุนทางการเงินที่ต่ำ

บริษัทขนาดใหญ่สามารถใช้เครื่องมือประเภทตรา
สารหนี้ในการเป็นแหล่งระดมทุนที่มีต้นทุนต่ำได้
มากกว่าบริษัทขนาดเล็ก

เปลี่ยนแปลง?... บริษัทขนาดใหญ่ยังมี
ความสามารถในการใช้เครื่องมือใน
ตลาดทุนได้หลากหลายทั้งในเชิงปริมาณ
และมูลค่า ในขณะที่บริษัทขนาดเล็กยังใช้
เครื่องมือในตลาดทุนได้ยังไม่เต็มที่นัก

หากแยกทำการพิจารณาการใช้เครื่องมือในการระดมทุน
ในตลาดทุนของบริษัทจดทะเบียนตลอดช่วงเวลา
การศึกษาข้อมูลบริษัทโดยรวมมีการระดมทุนเพิ่มผ่าน
ตราสารทั้งสองประเภทโดยรวมกว่า 2 ล้านล้านบาทโดยมี
สัดส่วนการระดมทุนเพิ่มของตราสารทั้งสองประเภท
เท่าๆกัน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาการใช้เครื่องมือใน
การระดมทุนแยกตามขนาดของกลุ่มบริษัทแล้วจะสังเกต
ได้ว่ากลุ่มบริษัทที่มีขนาดแตกต่างกันจะมีโครงสร้างสัดส่วน
การใช้เครื่องมือตราสารทุนและตราสารหนี้แตกต่างกัน

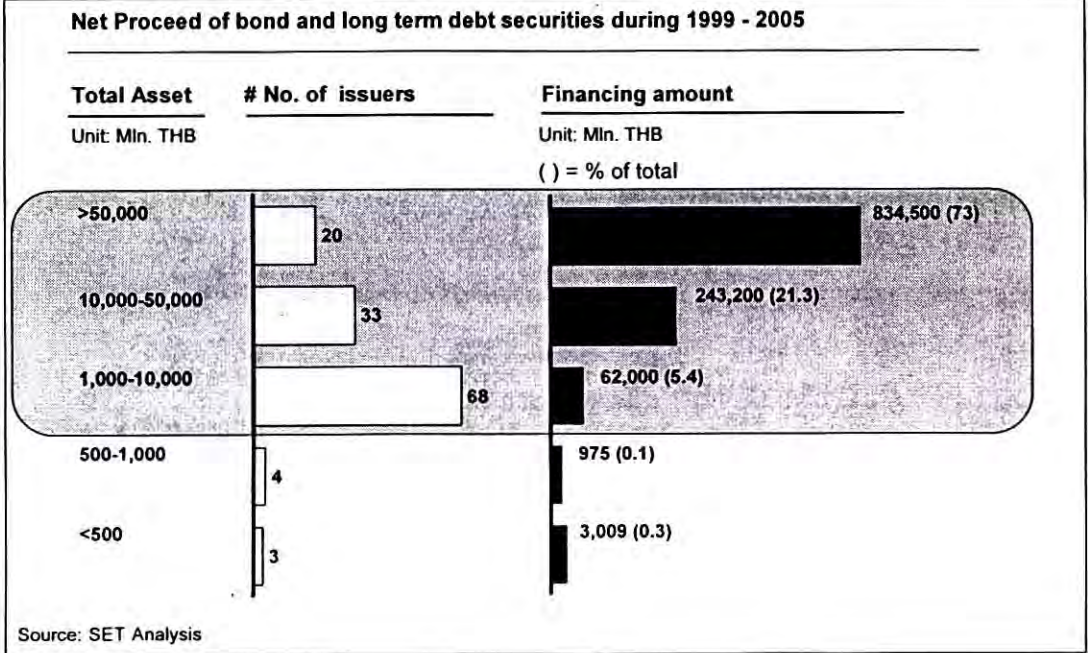


กลุ่มบริษัทขนาดใหญ่สามารถเข้าถึงการระดมทุนประเภทตราสารหนี้สูงทั้งในเชิงปริมาณผู้ออกตราสารและมูลค่าของตราสารหนี้ที่ระดมทุน

โดยกลุ่มบริษัทที่มีขนาดเล็กและขนาดกลางจะใช้การระดมทุนประเภทตราสารทุนในสัดส่วนที่สูงเกินกว่าร้อยละ 60 ในขณะที่กลุ่มบริษัทขนาดใหญ่จะนิยมใช้การระดมทุนด้วยตราสารหนี้มากกว่าร้อยละ 60 และเคยสูงถึงร้อยละ 75 สำหรับกลุ่มบริษัทที่มีสินทรัพย์ขนาด 10,000 ถึง 50,000 ล้านบาทในช่วงปี 2546-2548

อนึ่ง หากมองลงไปจากรายละเอียดสำหรับการระดมทุนผ่านตราสารหนี้ในแง่ของการเข้าถึงและปริมาณผ่านจำนวนของบริษัทที่เป็นผู้ออกตราสาร (Issuer) ในแต่ละกลุ่มบริษัทแยกตามขนาดของสินทรัพย์สุทธิแล้วจะเห็นได้ชัดว่ากลุ่มบริษัทขนาดกลางและใหญ่จะสามารถเข้าถึงการระดมทุนประเภทตราสารหนี้ได้มากกว่าทั้งในแง่ของจำนวนบริษัทที่ออกตราสารและในแง่ของมูลค่า โดยเฉพาะกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ที่มีสินทรัพย์เกินกว่า 50,000 ล้านบาทนั้นถึงแม้จะมีจำนวนบริษัทที่ออกตราสารไม่มากแต่เมื่อพิจารณาเชิงมูลค่าแล้วกลับมีมูลค่าการออกตราสารสูงสุดเป็นมูลค่ากว่า 834,500 ล้านบาทหรือกว่าร้อยละ 73 ของมูลค่าการระดมทุนประเภทตราสารหนี้ของทั้งบริษัททั้งตลาดในช่วงปี 2541-2548

แผนภาพ 6: แสดงการระดมทุนโดยตราสารหนี้ของกลุ่มบริษัทขนาดต่าง ๆ



การระดมทุนผ่านตราสารหนี้ให้ต้นทุนที่ต่ำกว่าการกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ถึงร้อยละ 1 และยังไม่มีความเสี่ยงจากการเรียกคืนหนี้

สำหรับต้นทุนการระดมทุนผ่านตราสารหนี้ซึ่งถือเป็นประเภทหนี้ที่มีต้นทุนต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนจากหนี้ที่กู้ยืมจากสถาบันการเงิน โดยหากเทียบต้นทุนเฉลี่ยของการออกตราสารหนี้ที่อ้างอิงจากอัตราดอกเบี้ยหน้าตั๋ว (Coupon Rate) กับอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมสำหรับลูกค้าชั้นดีของธนาคารพาณิชย์ (Minimum Loan rate: MLR) พบว่าต้นทุนการระดมทุนโดยอาศัยตราสารหนี้จะต่ำกว่าการกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์เฉลี่ยร้อยละ 1 ซึ่งจะช่วยลดภาระด้านดอกเบี้ยจ่ายสำหรับโครงการลงทุนที่มีมูลค่าการลงทุนสูงอย่างมีนัยสำคัญ

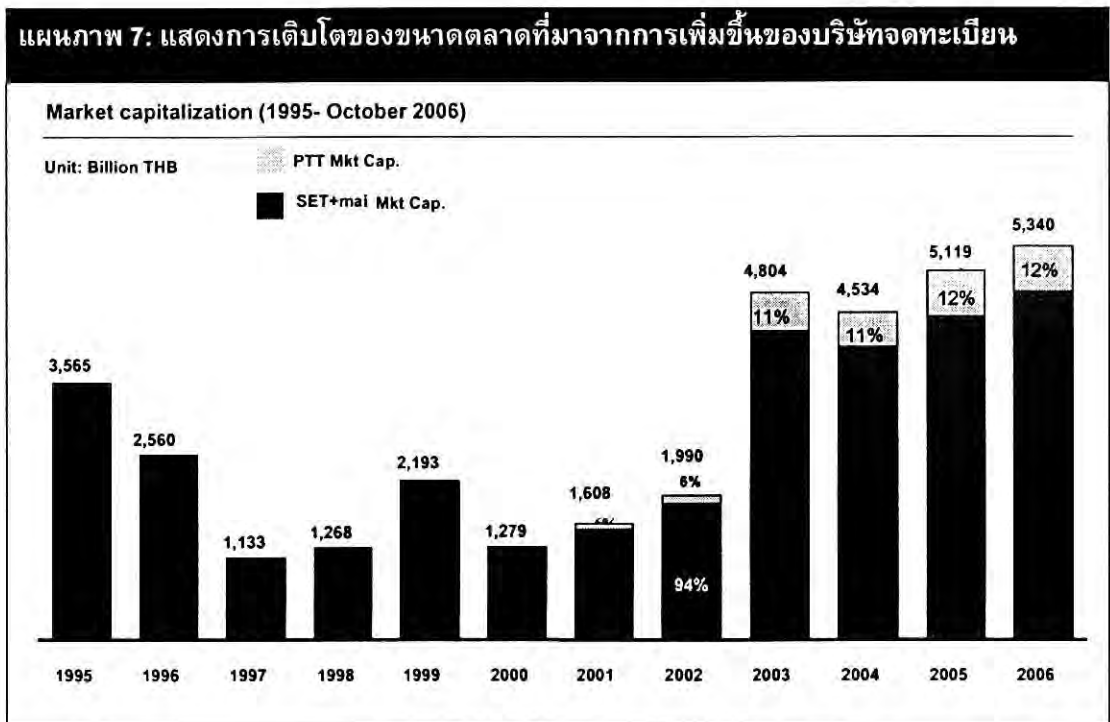
นอกจากนี้ความเสี่ยงของการเรียกคืนหนี้ (Rollover Risk) ผู้ออกตราสารยังสามารถกำหนดได้เองเป็นเงื่อนไขในการออกตราสาร โดยพบว่าตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษานั้นมีข้อมูลที่รวบรวมจากการออกตราสารหนี้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จำนวน 59 บริษัทที่ออกตราสารหนี้กว่า 258 ตราสาร มีเพียง 11 ตราสารหรือเพียงร้อยละ 0.05 ที่กำหนดเงื่อนไขการชำระคืนเงินต้น (Refund Type) ของตราสารให้ผู้ถือตราสารอันมีสถานะเป็นเจ้าของหนี้สามารถเรียกคืนหนี้ได้ (Callable Type)

ในขณะที่ 209 ตราสารหรือกว่าร้อยละ 80 เป็นประเภทชำระคืนเงินต้นเมื่อหมดอายุตราสาร ซึ่งทำให้บริษัทสามารถกำหนดระยะเวลาคืนหนี้ตามความสามารถในการชำระคืนของบริษัทเองได้

การขยายตัวของตลาดทุนต้องให้ความสำคัญกับการเพิ่มมูลค่าที่สมบูรณ์มากขึ้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาการขยายตัวของตลาดทุนไทยอย่างต่อเนื่องทำให้มีโครงสร้างเชิงขนาดที่เติบโตขึ้นพบว่า Market Capitalization ต่อ GDP เพิ่มขึ้นจาก ณ สิ้นปี 2540 ที่มีขนาดตลาดอยู่ที่ 1,133 ล้านบาทมาอยู่ที่ 5,300 ล้านบาท ณ ปัจจุบันคิดเป็นอัตราการเติบโตกว่าร้อยละ 300

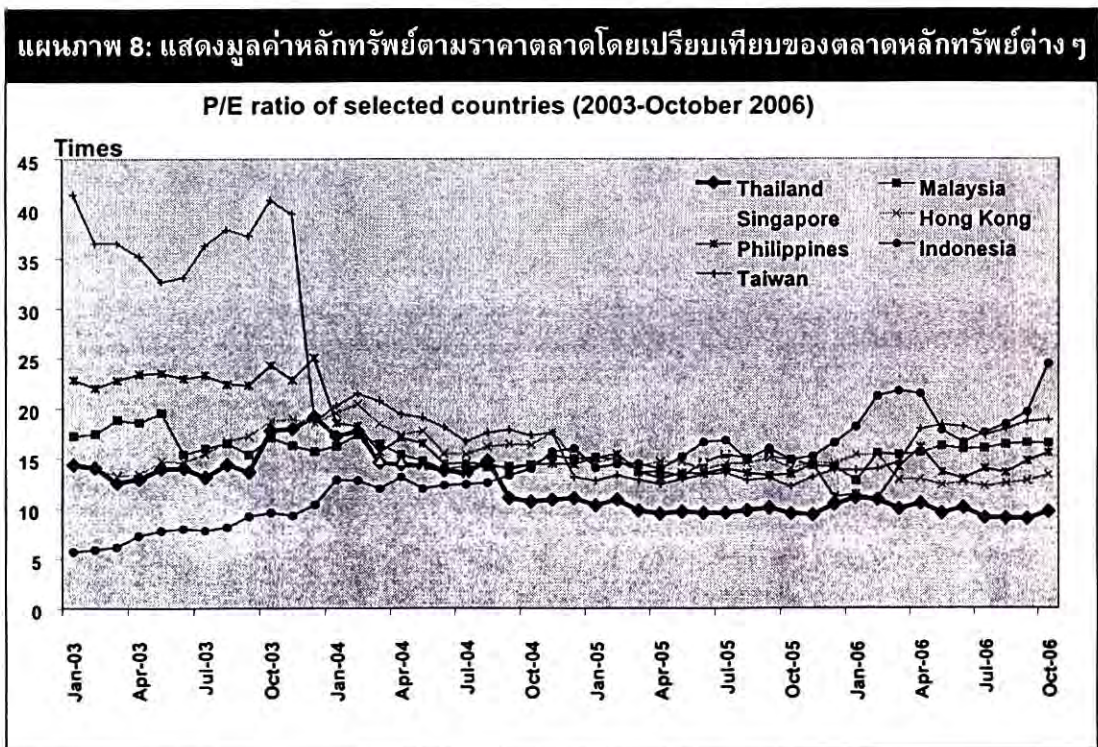
ปรับปรุง?... ที่ผ่านมตลาดทุนไทยมีการเติบโตในเชิงปริมาณ.. แต่...ยังขาดการเพิ่มมูลค่าที่สมบูรณ์



โดยตลอดระยะเวลาเกือบ 10 ปีปัจจัยสำคัญที่เป็นส่วนผลักดันให้ตลาดทุนมีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง คือ การเข้าจดทะเบียนของบริษัทขนาดใหญ่หลายแห่ง เช่น บริษัท ปตท. จำกัด มหาชน (PTT) บริษัท การท่าอากาศยาน (AOT) เป็นต้น ซึ่งบริษัทเหล่านี้มีขนาดของมูลค่า

หลักทรัพ์ (Market Capitalization) ที่ใหญ่ เช่น PTT มีขนาดคิดเป็นร้อยละ 12 ของมูลค่าตลาดหลักทรัพ์รวม และการเข้าจดทะเบียนของ PTT ตั้งแต่ปี 2544 ก็มีส่วทำให้ตลาดมีมูลค่าตลาดหลักทรัพ์เติบโตกว่าอัตราร้อยละ 13

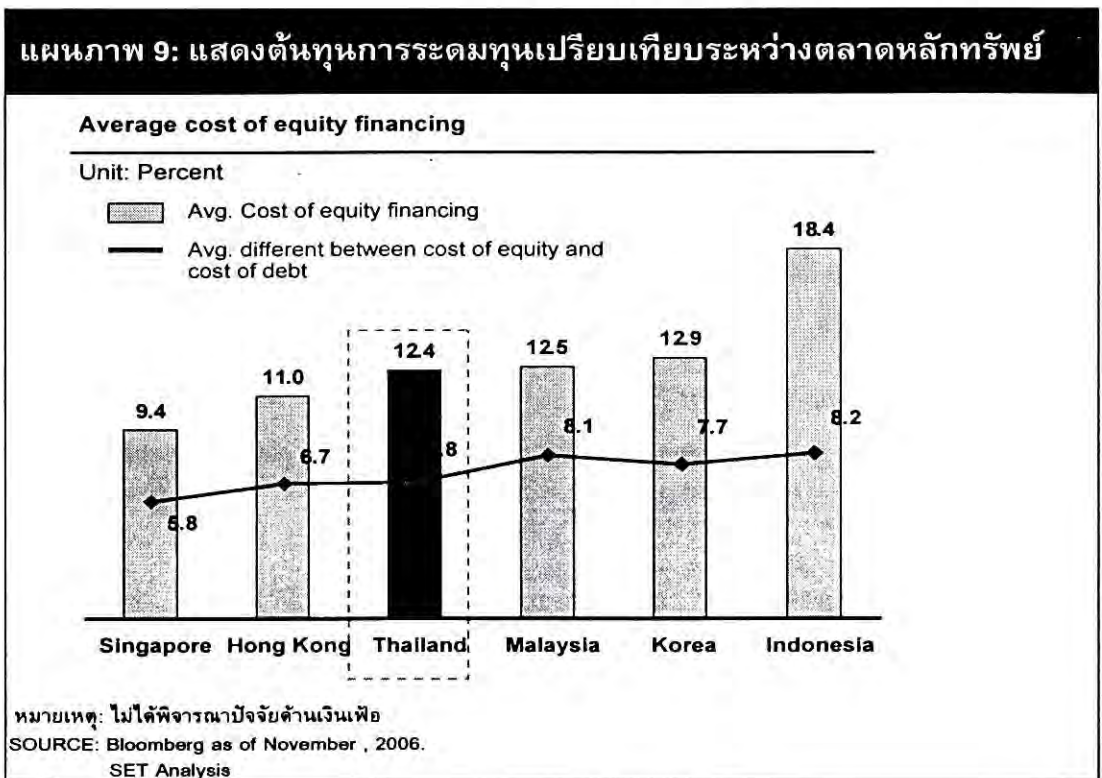
อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในเชิงมูลค่ารายหลักทรัพ์ตามราคาตลาดจากค่า Price: Earning ratio (P/E) แล้วจะพบว่ามูลค่าหลักทรัพ์ของไทยยังค่อนข้างต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคมาตลอด โดย ณ เดือนตุลาคม 2549 มูลค่าราคาหลักทรัพ์ของตลาดทุนไทยอยู่ที่ 9.66 เท่า ในขณะที่มาเลเซีย สิงคโปร์และฮ่องกง อยู่ที่ 16.5 14.7 และ 13.3 ตามลำดับ



ข้อเท็จจริงเหล่านี้ทำให้ตลาดทุนได้เรียนรู้ว่าตลอดระยะเวลา 10 ปีตลาดทุนเติบโตด้วยปัจจัยเชิงปริมาณ ในอนาคตจึงเป็นความเสี่ยงอย่างยิ่งเนื่องจากการหวังพึ่งพิงการดึงบริษัทขนาดใหญ่เข้ามาจดทะเบียนอีกคงเป็นไปได้ยาก ดังนั้นการเติบโตในอนาคตจึงต้องมุ่งเน้นการเพิ่มมูลค่าที่สมบูรณ์ของราคาหลักทรัพ์เป็นสำคัญ

นอกจากเป็นปัจจัยขับเคลื่อนการเติบโตเชิงขนาดของตลาดหุ้นในระยะถัดไปแล้ว มูลค่าราคายังมีส่วนลดต้นทุนการระดมทุนผ่านตราสารทุนใน ตลท. ซึ่งยังมีต้นทุนเฉลี่ยที่สูงโดยเปรียบเทียบกับประเทศอย่างสิงคโปร์และฮ่องกง

ความจำเป็นอีกประการหนึ่งของการเพิ่มมูลค่าหลักทรัพย์คือ เพื่อลดต้นทุนการระดมทุนสำหรับตราสารทุน (Cost of equity financing) เนื่องจากในปัจจุบัน ต้นทุนการระดมทุนผ่านตราสารทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเทียบกับตลาดหลักทรัพย์อื่นๆ ได้แก่ สิงคโปร์ ฮ่องกง มาเลเซีย และอินโดนีเซียแล้วพบว่า ในภาพรวมต้นทุนการระดมทุนด้วยตราสารทุนของไทยอยู่ที่เฉลี่ยร้อยละ 12.4¹ สูงกว่าของตลาดหลักทรัพย์ประเทศอย่างสิงคโปร์และฮ่องกงที่อยู่ที่ร้อยละ 9.4 และ 11 ตามลำดับ



ปรับปรุง?... ตลาดหุ้นไทยยังคงเป็นตลาดที่มีความผันผวนของราคาหลักทรัพย์สูงเมื่อเปรียบเทียบกับตลาดหลักทรัพย์ของเพื่อนบ้าน

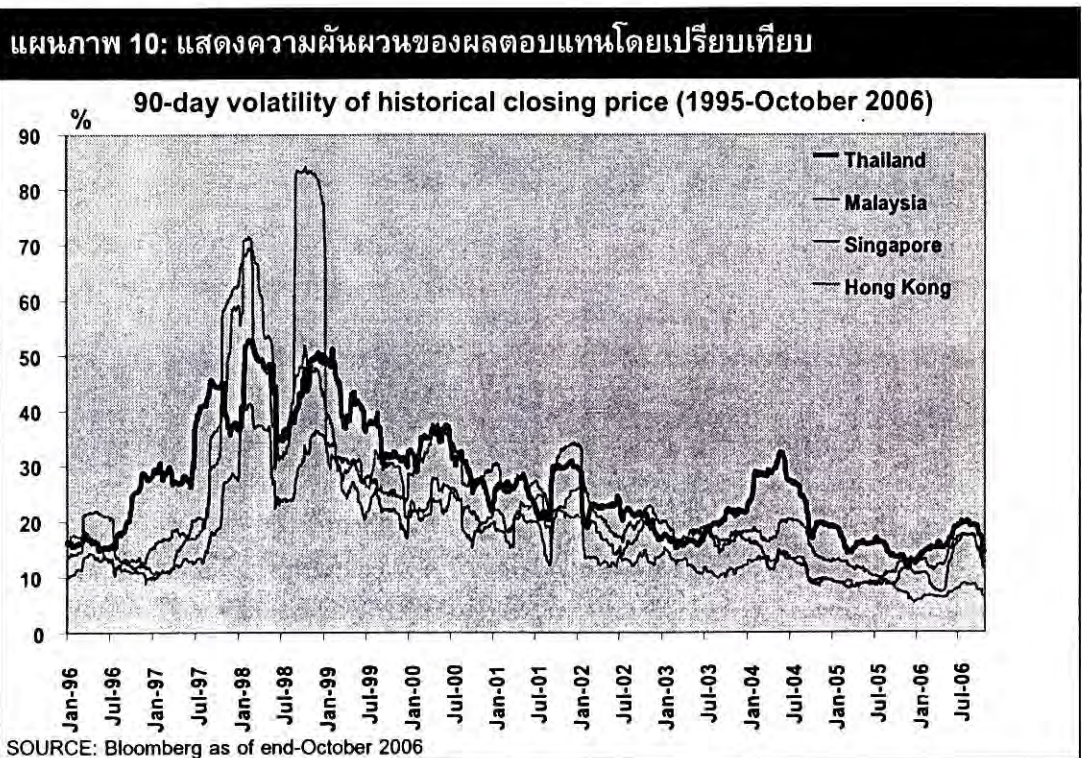
เสถียรภาพตลาดหุ้นจำเป็นต้องอาศัยการเพิ่มฐานนักลงทุนสถาบัน

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงเชิงขนาดของตลาดหุ้นที่เติบโตขึ้นซึ่งเป็นทิศทางที่ดีต่อการพัฒนาแม้ตลาดหุ้นไทยยังอาจต้องมุ่งเน้นการเพิ่มมูลค่าที่สมบูรณ์ของหลักทรัพย์เพื่อให้ตลาดเติบโตอย่างต่อเนื่องแทนการมุ่งเน้นเชิงปริมาณ

¹ เฉลี่ยจากต้นทุนการระดมทุนผ่านตราสารทุนของ 375 บริษัทในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ตามเสถียรภาพของตลาดทุนไทยยังไม่ได้มีทิศทางการพัฒนาในเชิงบวกมากนักเพราะตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาตลาดทุนไทยมีความผันผวนของราคาหลักทรัพย์สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์และฮ่องกง

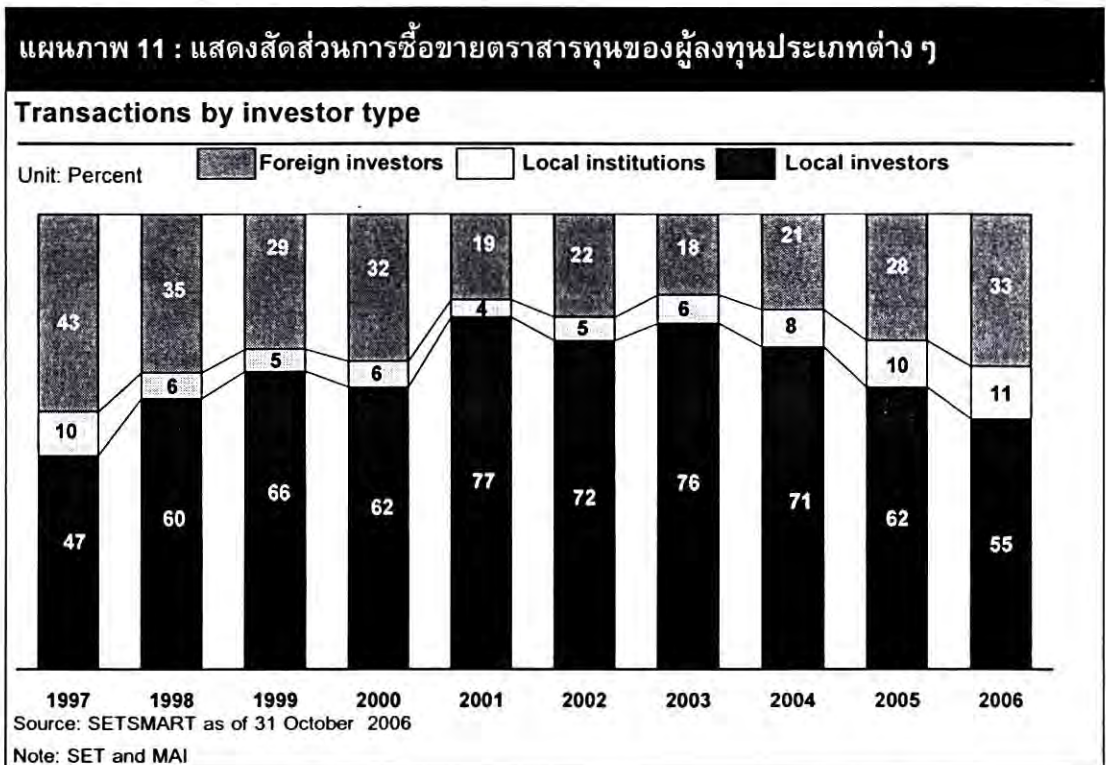
ถึงแม้ตลาดทุนไทยในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจถือได้ว่าขาดเสถียรภาพทางด้านราคาโดยมีความผันผวนทางราคา (Volatility) สูงถึงร้อยละ 50 อย่างไรก็ตามในช่วงวิกฤตนั้นนับว่ายังผันผวนน้อยกว่าประเทศอย่างมาเลเซียที่มีความผันผวนทางราคาสูงถึงร้อยละ 90



แต่เมื่อพิจารณาปัจจัยเชิงเสถียรภาพราคาเปรียบเทียบระหว่างประเทศตั้งแต่ช่วงปี 2542 เป็นต้นมานั้น ถึงแม้ว่าความผันผวนของตลาดทุนไทยจะมีแนวโน้มลดลงเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 20 แต่เมื่อเปรียบเทียบแล้วกลับพบว่าตลาดทุนไทยมีความผันผวนที่สูงกว่าเพื่อนบ้าน

... เนื่องจากตลาดหุ้นไทยมีฐาน
นักลงทุนสถาบันที่ต่ำเพียงร้อยละ 11 และ
เป็นตลาดที่มีสัดส่วนการซื้อขายจาก
นักลงทุนรายย่อยสูงกว่าร้อยละ 55 ใน
ปัจจุบัน

สาเหตุหลักส่วนหนึ่งของการขาดเสถียรภาพด้าน
ราคาหลักทรัพย์ คือการที่ตลาดหุ้นไทยมีฐานนักลงทุน
สถาบันต่ำรวมทั้งขาดความหลากหลายด้านผลิตภัณฑ์
ทำให้นักลงทุนมีทางเลือกไม่มากพอในการลงทุน จนเกิด
การลงทุนกระจุกตัวที่ตราสารทุนซึ่งการซื้อขายกว่าร้อยละ
55 มาจากนักลงทุนบุคคล ในขณะที่นักลงทุนสถาบันมี
สัดส่วนการซื้อขายนับตั้งแต่วันที่ก่อตั้งเพียงร้อยละ 11 ถือว่าเป็น
สัดส่วนที่น้อยมาก



ข้อจำกัดหลักอีกประการของตลาดหุ้นไทยคือฐาน
นักลงทุนที่ต่ำอันเป็นอุปสรรคต่อการระดมทุนของ
ภาคธุรกิจ

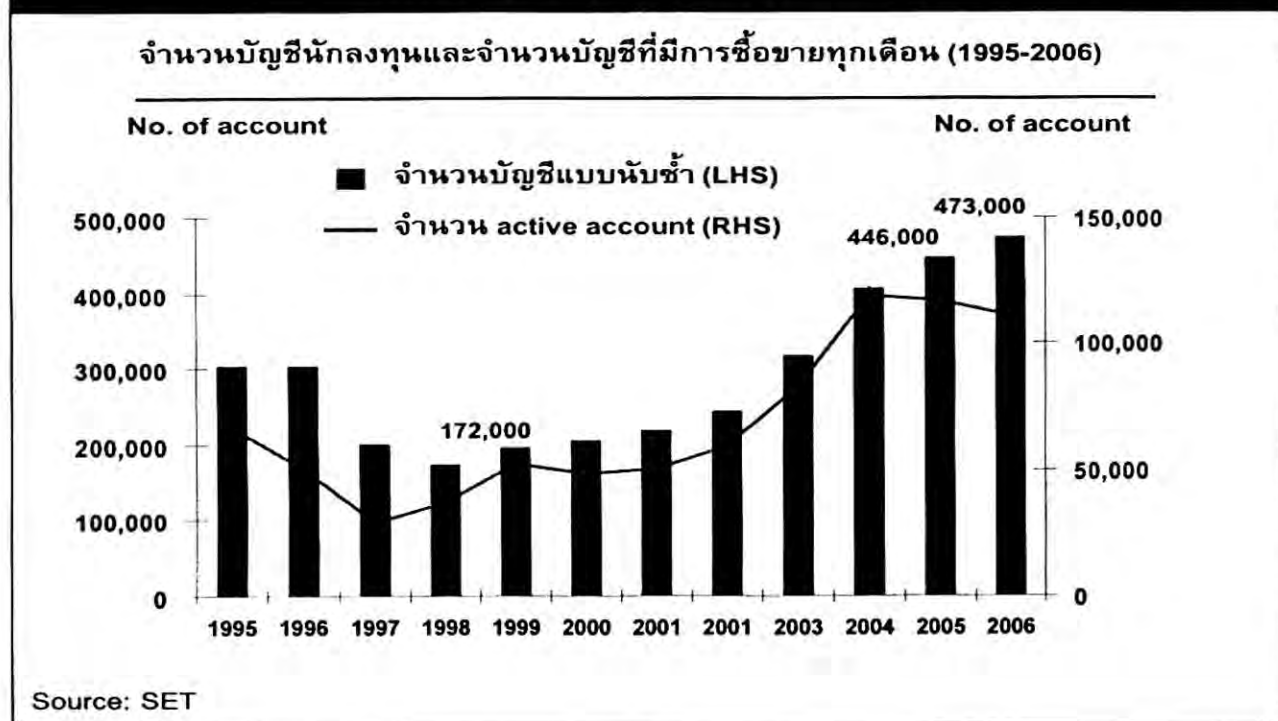
ฐานนักลงทุนที่ต่ำกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตลาด
หุ้นไทยโดยเฉพาะเมื่อภาคธุรกิจต้องการทำการระดมทุน
ผ่านกลไกตลาดหุ้น ถึงแม้ว่าตลอดระยะเวลา 10 ที่ผ่านมา
จำนวนบัญชีนักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์จะเพิ่มขึ้นอย่าง
มีนัยสำคัญจาก 172,000 บัญชีในปี 2541 มาเป็น

ฐานนักลงทุนของไทยยังต่ำมากไม่ถึงร้อยละ 0.5 ของประชากรทั้งหมดในขณะที่ประเทศสำคัญในภูมิภาค เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ มีสัดส่วนนักลงทุนต่อประชากรสูงถึงร้อยละ 28 และ 20 ตามลำดับ

473,000 บัญชีในปี 2549 แต่จำนวนนักลงทุนที่แท้จริงโดยตัดจากจำนวนบัญชีที่นับชำนักลงทุนรายเดียวกันจะพบว่า ในปัจจุบันมีจำนวนนักลงทุนทั้งสิ้นเพียง 272,000 คน ไม่ถึงร้อยละ 0.5 ของประชากรทั้งหมด

ฐานนักลงทุนของไทยถือว่าเป็นฐานนักลงทุนที่ต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค ทั้งสิงคโปร์ ไต้หวัน และญี่ปุ่นที่มีฐานนักลงทุนสูงถึงร้อยละ 20, 34 และ 28 ตามลำดับ ฐานนักลงทุนที่แคบนี้ย่อมเป็นอุปสรรคในการรองรับการระดมทุนที่มีขนาดใหญ่ของภาคเอกชน

แผนภาพ 12 : แสดงจำนวนบัญชีนักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ตั้งแต่ 1995-2006



นโยบายการออมภาคบังคับช่วยปริมาณเงินออมในระบบ ขยายฐานนักลงทุนสถาบัน ทำให้สามารถเพิ่มเสถียรภาพทางราคา

การพัฒนาตลาดทุนไทยในระยะถัดไปต้องอาศัยนโยบายสำคัญเพื่อเสริมศักยภาพตลาดทุนไทย?

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงสิ่งที่เราได้เรียนรู้ เปลี่ยนแปลง และบางสิ่งที่ยังไม่ได้รับการปรับปรุง โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญอย่างการเพิ่มมูลค่าที่สมบูรณ์ของราคาหลักทรัพย์รวมถึงการขยายฐานนักลงทุนและการเพิ่มฐานนักลงทุนสถาบัน

การดำเนินนโยบายของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในอนาคตเพื่อขยายฐานนักลงทุนจะมุ่งเน้น

การขยายฐานผลิตภัณฑ์ให้มีความหลากหลายและสนองตอบความต้องการของผู้ลงทุนเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังช่วยลดการกระจุกตัวของการลงทุนในตราสารทุน นอกจากนี้ การขยายฐานนักลงทุนต่างประเทศโดยการเปิดโอกาสสร้างความเชื่อมโยงการซื้อขายกับตลาดหลักทรัพย์อื่นๆ จะช่วยเสริมสร้างสภาพคล่องโดยรวมของตลาดทุนไทย

นอกจากความพยายามดำเนินนโยบายขยายฐานผู้ลงทุนที่เป็นแรงผลักดันจากหน่วยงานในตลาดทุนแล้ว เพื่อให้ตลาดทุนสามารถเติบโตอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพรวมทั้งทำหน้าที่ได้อย่างเต็มศักยภาพนั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนโดยเฉพาะนโยบายสำคัญที่ตลาดทุนต้องการได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐคือการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติที่มีการกระจายการบริหารจัดการ ซึ่งนอกจากจะเป็นการช่วยวางรากฐานการใช้ชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียงทำให้ประชาชนสามารถมีเงินออมของตนเองหลังเกษียณอายุ ช่วยลดภาระของภาครัฐในการดูแลผู้สูงอายุแล้ว ยังเป็นการช่วยเพิ่มปริมาณเงินออมในระบบ ขยายสัดส่วนผู้ลงทุนสถาบัน ส่งผลให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในภาพรวม และเสถียรภาพทางราคาในตลาดทุนไทย

นอกจากนี้ ในส่วนตลาดตราสารหนี้ยังต้องการราคาอ้างอิง (Benchmark yield) จากการออกพันธบัตรของรัฐบาลอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องเพื่อใช้เป็นราคากลางในการออกพันธบัตรเพื่อระดมทุนในตลาดแรกหรือซื้อขายในตลาดรอง

นโยบายที่กล่าวมานี้เป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการพัฒนาตลาดทุนไทยซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อเสริมศักยภาพแก่ตลาดทุนไทยในระยะต่อไป

เรื่อง

สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ : ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?

กลุ่มที่ 2

ความเปลี่ยนแปลงในภาคการเงินและในการอภิบาลบริษัท

อภิบาลของบริษัทไทยกับการพัฒนาตลาดหุ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจ:
หนีเสือปะจระเข้?

*Governance of Thai Companies and the
Development of the Stock Market after the Crisis*

โดย

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

ธนาคารแห่งประเทศไทย

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร.....	v
Executive Summary.....	vii
1. บทนำ	1
2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ถือหุ้นและการบริหารจัดการของธุรกิจไทย	2
2.1 โครงสร้างการถือหุ้นของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ไทย	2
2.2 โครงสร้างการถือหุ้นของสถาบันการเงินไทย	6
3. ลักษณะของปัญหาภิบาลธุรกิจไทย.....	10
3.1 ภาพรวมอภิบาลธุรกิจไทย	10
3.2 ปัญหาภิบาลภาคธุรกิจช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ	12
3.3 ปัญหาภิบาลภาคธุรกิจช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ	13
3.4 ปัญหาภิบาลของสถาบันการเงินไทย.....	16
3.5 สรุป.....	18
4. มาตรการของรัฐในการส่งเสริมธรรมาภิบาลของธุรกิจไทย	18
4.1 กรอบแนวคิดในการพัฒนาธรรมาภิบาล	19
4.2 มาตรการกำกับดูแลธุรกิจหลังวิกฤตเศรษฐกิจ.....	20
4.3 มาตรการกำกับดูแลสถาบันการเงินหลังวิกฤตเศรษฐกิจ	27
5. บทสรุป	30
ภาคผนวก.....	32

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

สารบัญตารางและรูป

หน้า

ตารางที่ 1	โครงสร้างการถือหุ้นในกลุ่มธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจค้าปลีก และธุรกิจโทรคมนาคม.....	3
ตารางที่ 2	จำนวนสถาบันการเงินตัวอย่างและสัดส่วนการถือหุ้นเฉลี่ย จำแนกตามประเภท ของผู้ถือหุ้นรายใหญ่.....	7
ตารางที่ 3	ความเป็นเจ้าของ (Ownership) กับการควบคุมกิจการ (Control) ของสถาบันการเงินไทย ก่อนและหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540.....	9
ตารางที่ 4	ผลการประเมินตามหลักการบรรษัทภิบาลของ OECD: ค่าเฉลี่ยของประเทศไทยและของโลก....	11
ตารางที่ 5	สัดส่วนเงินทุนสุทธิของภาคธุรกิจเอกชนจำแนกตามประเภทแหล่งเงินทุน.....	15
ตารางที่ 6	มาตรการการส่งเสริมธรรมาภิบาลที่ดีโดยหน่วยงานภาครัฐและเอกชน.....	21
ตารางที่ 7	ความถี่ของการเข้าตรวจสอบสถาบันการเงิน.....	29
ตารางที่ 8	ระยะเวลาที่ใช้ในการตรวจสอบแต่ละครั้ง.....	30
รูปที่ 1	อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2549.....	1
รูปที่ 2	สัดส่วนการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นรายใหญ่โดยการถ่วงน้ำหนักของบริษัทจดทะเบียน ในตลาดหลักทรัพย์ไทย แยกตามประเภทผู้ถือหุ้น.....	5
รูปที่ 3	สัดส่วนเงินให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน.....	10
รูปที่ 4	อัตราการขยายตัวของเงินกู้และของมูลค่าตลาดของตลาดหลักทรัพย์ไทย 2540 - 2549.....	14
รูปที่ 5	ข้อมูล Turnover list ปี 2547-2549 ตามรายไตรมาส.....	17

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร:

อภิบาลของบริษัทไทยกับการพัฒนาตลาดหุ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจ: หนีเสือปะจระเข้?

วิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 นำไปสู่การปรับโครงสร้างการถือหุ้นครั้งใหญ่ของภาคธุรกิจไทย ผู้ถือหุ้นที่เป็นครอบครัวในหลายธุรกิจโดยเฉพาะธุรกิจการเงินต้องสูญเสียหุ้นส่วนหรือธุรกิจให้แก่รัฐหรือผู้ลงทุนต่างชาติที่นำทุนเข้ามาครอบงำธุรกิจในขณะนั้น แม้ปัญหาอภิบาลของบริษัทครอบครัว เช่นการถ่ายโอนกำไรออกจากบริษัทมหาชนไปยังบริษัทของครอบครัว หรือการปล่อยกู้ให้แก่พวกพ้องและญาติมิตรในกรณีของสถาบันการเงินจะลดลงไปมากอันเป็นผลมาจากทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือหุ้น และกฎ กติกาการกำกับดูแลที่เข้มงวดขึ้น แต่ประเทศไทยกลับต้องประสบกับปัญหาอภรรมาภิบาลใหม่ๆ ที่ประทุขึ้นภายใต้ยุคทองของตลาดทุนและของรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากทั้งนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของนายภย ทัทธิชนและจากการที่รัฐเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ วิชากรรมของประเทศไทยในการพัฒนาอภิบาลของภาคธุรกิจจึงอยู่ในสภาวะ “หนีเสือปะจระเข้”

ปัญหาการปันหุ้นกลายเป็นปัญหาท้าทายทั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) พยายามที่จะป้องกันและแก้ไข แต่ทั้งสองหน่วยงานนี้ก็ต้องประสบปัญหาจากการที่บทบัญญัติของกฎหมายหลายข้อยังไม่เอื้ออำนวยให้สามารถตรวจจับผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดได้ เช่น กฎหมายมิได้ให้อำนาจ ก.ล.ต. ในการบังคับให้นายหน้าค้าหลักทรัพย์และผู้ลงทุนที่เป็นสถาบันการเงินต้องเปิดเผยตัวตนของผู้ลงทุนที่แท้จริง นอกจากนี้แล้วการที่กฎหมายกำหนดให้ ก.ล.ต. จะต้องดำเนินการกล่าวโทษผ่านพนักงานสอบสวนกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม แล้วแต่ลักษณะความผิด เพื่อดำเนินการตรวจสอบหรือรวบรวมพยานหลักฐาน โดยหากพนักงานสอบสวนเห็นว่ามีกรกระทำที่เข้าข่ายเป็นการปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย ก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องคดีต่อศาลอาญาต่อไป ทำให้การกล่าวโทษในหลายกรณีของ ก.ล.ต. ไม่สามารถดำเนินการทางกฎหมายได้แม้จะเห็นว่ามีกรกระทำ ความผิดเกิดขึ้น เนื่องจากขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ด้วยข้อจำกัดของอำนาจทางกฎหมาย ก.ล.ต. ได้เน้นมาตรการในการเปิดเผยข้อมูลเป็นหลักในการป้องกันมิให้ผู้ลงทุนถูกบริษัทหลอกลวง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้บริษัทต้องแจ้งรายการธุรกรรมที่มีบุคคลที่เกี่ยวข้อง การกำหนดให้ผู้สอบบัญชีต้องบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับตัวเลขทางการเงินที่อาจมี แต่การดำเนินการนอกกระบวนการทางกฎหมายทำให้ไม่มีคดีตัวอย่างที่สามารถอ้างอิงได้และเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติแก่บริษัทอื่นๆ และทำให้ไม่มีการแพร่กระจายข่าวสารในวงกว้างซึ่งจะช่วยให้ผู้ลงทุนได้รับรู้และมีความตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาอภิบาลของบริษัท ที่สำคัญที่สุดก็คือ การใช้มาตรการทางปกครองดำเนินการทางปกครองไม่มีกระบวนการและขั้นตอนที่ชัดเจนดังเช่นกระบวนการในศาลทำให้ถูกแทรกแซงได้ง่าย ส่งผลให้

หน่วยงานกำกับดูแลเสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่าเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย การแก้กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินการในระยะต่อไป

ปัญหาอภิปาลอีกลักษณะที่เกิดขึ้นในยุคหลังวิกฤตเศรษฐกิจคือ ปัญหาอภิปาลของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน ในปัจจุบัน เงินกู้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 20 ของปริมาณเงินให้สินเชื่อในระบบทั้งหมด (ยังมีได้นับรวมเงินให้สินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ที่องค์กรของรัฐเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่) เนื่องจากสถาบันการเงินของรัฐมักจะต้องสนองนโยบายที่รัฐบาลกำหนดจึงมีความเสี่ยงที่จะถูกอำนาจการเมืองแทรกแซงสูง ทำให้เกิดปัญหาการปล่อยกู้ที่หละหลวมเพียงเพื่อตอบสนองนโยบายประชานิยมของรัฐบาลที่ใช้ในการหาเสียง หรือ ปล่อยกู้ให้แก่พรรคพวกของนักการเมืองส่งผลให้สถาบันการเงินของรัฐต้องประสบปัญหาหนี้เสีย ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ทำทลายธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้กำกับดูแลสถาบันเงินและหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้น หรือภาคประชาชนที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ

Executive Summary

Governance of Thai Companies and the Development of the Stock Market after the Crisis

The 1997 economic crisis resulted in major changes in the ownership structure of many Thai companies. Several family-controlled companies, especially those in the financial business, had to undergo restructuring that saw a sharp decrease in family equity holding to be replaced by foreign or state equity holding. The dissolution of complex schemes of cross-shareholding and pyramid share-holding that once served to ensure effective family control over a bank resulted in more transparent ownership and control. But the post-crisis financial sector development, marked by proliferation of state financial institutions and rising prominence of the securities market posed new governance problems.

Amid the stock market exuberance prompted by government's pump-priming policies, share price manipulation has become a major problem for both the Securities and Exchange Commission (SEC) and the Stock Exchange of Thailand (SET). The artificial trading was conducted through nominees – i.e., investment banks that operate private funds or through brokers. In the absence of a legal authority to demand the disclosure of the identity of the “ultimate beneficial owners” of all securities transactions, the SEC has been unable to establish intentional price manipulation by either insiders or groups of investors. Moreover, the SEC is also deprived of the power to pursue legal cases against those that have been found to have violated the law.

The decision whether or not to file a legal case rests with the Economic Crime Investigation Division (ECID), the Royal Thai Police or the special investigator of the Department of Special Investigation (DSI), Ministry of Justice and the evidence supporting the case needs to be reviewed and forwarded by the ECID or DSI to the Office of the Attorney General (OAG) for criminal prosecution. Perhaps with lack of understanding of the complexity of the working of a stock market, many cases submitted by the SEC failed to make it to the court. Consequently, the SEC had had to resort to the use of preventive and administrative measures.

Preventive measures featured by extensive disclosure rules can impose heavy compliance cost on firms, however. Administrative measures, on the other hand, while convenient to implement, do not expose the details of the governance problems found among those that faced sanctions, which would have served to raise awareness among both investors and listed firms as would a legal case. The SEC and the SET have pushed the limits of their administrative power. Legal changes are long overdue.

Another governance problem that emerged after the crisis is associated with the rising prominence of state-owned financial institutions resulting from the state capital injection into failing banks. In 2005, state financial institutes lending contributed approximately one fifth of the total loan figure. In the past, family-controlled banks may have made reckless connected lending to businesses owned by family and friends. At present, state-owned banks may make risky loans to families and cronies of politicians, or to serve government's populist policies. Governance problems of state banks are indeed too big for the Bank of Thailand and the SEC to handle. It will require scrutiny from political bodies, state supervisory bodies and the civil society.

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

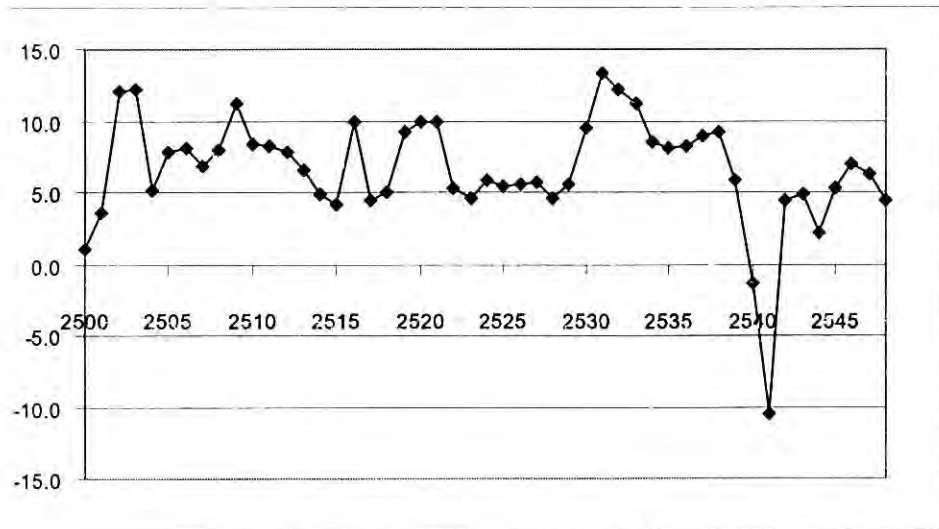
อภิบาลของบริษัทไทยกับการพัฒนาตลาดหุ้น หลังวิกฤตเศรษฐกิจ: หนีเสือปะจระเข้?

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์
ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์

1. บทนำ

เศรษฐกิจและการเงินของไทยเริ่มมีรากฐานที่ชัดเจนนับตั้งแต่มีการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจในต้นทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา โดยมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นครั้งแรกเมื่อปี 2504 ซึ่งนับได้ว่าเป็นก้าวแรกในการนำพาระบบเศรษฐกิจและการเงินไทยสู่ระบบสากล ในช่วงเวลาเกือบ 40 ปีหลังจากนั้น เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างต่อเนื่องแม้ว่าจะได้รับผลกระทบจากความผันผวนของเศรษฐกิจโลกเป็นบางครั้ง แต่ก็สามารถผ่านพ้นวิกฤตมาได้ด้วยดีทุกครั้งจากการใช้มาตรการทางการเงินและการคลังต่าง ๆ ในการปรับระดับประกอบเศรษฐกิจมิให้ชะงักงันลง (ดูรูปที่ 1 ประกอบ)

รูปที่ 1 อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2549



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณเสาวลักษณ์ ชิวสิทธิ์ยานนท์ และ คุณวีรวัลย์ ไพบุลย์จิตต์อารี ที่ช่วยในการหาข้อมูลและในการตรวจทานความเรียบร้อยของรายงาน

เศรษฐกิจไทยเริ่มขยายตัวในอัตราที่ค่อนข้างสูงตั้งตั้งแต่ปี 2530 โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2535 – 2539 ซึ่งการขยายตัวมีลักษณะเป็นพองสพู่นำไปสู่วิกฤตทางการเงินที่รุนแรงที่สุดในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งในปีดังกล่าว เศรษฐกิจไทยหดตัวในอัตราร้อยละ 2 และร้อยละ 10 ในปีต่อมาซึ่งไม่เคยมีปรากฏการณ์อัตราขยายตัวของเศรษฐกิจติดลบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 วิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวเกิดจากความผิดพลาดทั้งในระดับมหภาคและในระดับจุลภาค ในระดับมหภาคการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ทำให้มีเงินทุนไหลเข้ามาในประเทศไทยมากเกินไป กอปรกับพฤติกรรมการลงทุนเกินตัวของภาคเอกชนซึ่งได้รับการตอบสนองโดยการปล่อยกู้ที่หละหลวมของสถาบันการเงินเป็นปัจจัยหลักที่นำไปสู่วิกฤตทางการเงินในปี พ.ศ. 2540

อภิบาลของภาคธุรกิจไทยถูกหยิบยกขึ้นมาว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่วิกฤตทางเศรษฐกิจหรืออย่างน้อยก็เป็นปัจจัยที่ทำให้ภาวะวิกฤตรุนแรงมากขึ้นและการฟื้นตัวของภาคธุรกิจไทยใช้เวลานานมากขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งภาคเอกชนและภาควิชาการได้หันมาให้ความสนใจแก่อภิบาลของภาคธุรกิจไทยอย่างมากในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลของนายทักษิณได้จัดตั้งคณะกรรมการอภิบาลภาคธุรกิจแห่งชาติซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเอง เพื่อที่จะยกระดับมาตรฐานอภิบาลของบริษัทมหาชนไทยให้ได้มาตรฐานสากล แต่เมื่อเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวและกลับมาแข็งแกร่งอีกครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2547 ความสนใจในเรื่องอภิบาลของภาคธุรกิจไทยก็ดูเหมือนจะเลือนลางจางหายไปกับประเด็นทางเศรษฐกิจอื่นๆ ที่เป็นข่าว เช่นการจัดทำเขตการค้าเสรีทวิภาคี เป็นต้น

รายงานชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทบทวนและประเมินว่าในช่วงเกือบ 10 ปีที่ผ่านมานับจากวิกฤตทางเศรษฐกิจ อภิบาลของภาคธุรกิจไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร รัฐได้ดำเนินการแก้ไขปัญหอบริษัทในอดีตอย่างไร และมาตรการของรัฐมีผลในการยกระดับมาตรฐานอภิบาลของบริษัทไทยมากน้อยเพียงใด การศึกษาจะแยกเป็นสองส่วน คือ ส่วนของธุรกิจทั่วไปและส่วนของสถาบันการเงินเนื่องจากวิกฤตที่เกิดขึ้นนั้นเป็นวิกฤตทางด้านการเงินซึ่งสถาบันการเงินมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงและในขณะเดียวกัน ก็ได้รับผลกระทบอย่างมากด้วย

รายงานประกอบด้วย 5 หัวข้อ หัวข้อแรกเป็นบทนำ หัวข้อที่สองจะศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือหุ้นของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ในช่วง 9 ปีที่ผ่านมาเนื่องจากโครงสร้างของการถือหุ้นเป็นตัวแปรหลักที่กำหนดรูปแบบและลักษณะปัญหาของอภิบาลของบริษัท หัวข้อที่สามจะศึกษาลักษณะของอภิบาลของธุรกิจไทยทั้งก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร หัวข้อที่สี่จะทบทวนและประเมินมาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหาในอดีตและในการส่งเสริมอภิบาลของธุรกิจไทย ซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรฐานอภิบาลของบริษัทไทยในบทที่ห้าซึ่งเป็นบทสุดท้าย

2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ถือหุ้นและการบริหารจัดการของธุรกิจไทย

2.1 โครงสร้างการถือหุ้นของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ไทย

บริษัทเอกชนในประเทศไทยส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากบริษัทครอบครัวซึ่งส่วนใหญ่บุกเบิกโดยคนไทย เชื้อสายจีน มีโครงสร้างการถือหุ้นที่กระจุกตัวโดยมีผู้ก่อตั้งบริษัทและสมาชิกครอบครัวเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และมีการบริหารธุรกิจแบบเบ็ดเสร็จ การดำเนินธุรกิจแบบครอบครัวทำให้กระบวนการตัดสินใจรวดเร็วและ

การบริหารงานมีความคล่องตัวสูง ส่งผลให้บริษัทเหล่านี้เติบโตอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่มีการระดมทุนจากสาธารณชน

จุดแข็งของระบบการบริหารจัดการแบบครอบครัวกลายเป็นจุดอ่อนเมื่อบริษัทแปรสภาพจากบริษัทจำกัดมาเป็นบริษัทมหาชนที่มีผู้ถือหุ้นรายย่อยหลายรายที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับครอบครัวที่เป็นผู้ก่อตั้งบริษัท และเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ กฎ กติกาการออกเสียงแบบ “หนึ่งหุ้นหนึ่งเสียง” ซึ่งดูเหมือนจะเป็นธรรมกลับทำให้หุ้นส่วนใหญ่ซึ่งก็คือผู้ก่อตั้งบริษัทและเครือญาติมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการเลือกกรรมการและทีมบริหารเอง การตัดสินใจของบริษัทและการบริหารจัดการของบริษัทครอบครัวจึงมักขาดการคานอำนาจจากผู้ถือหุ้นรายอื่นๆ และขาดระบบการตรวจสอบภายในที่ดีทำให้การดำเนินธุรกิจไม่โปร่งใสทำให้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งบริษัทและครอบครัวสามารถเอาเปรียบผู้ถือหุ้นรายย่อยได้โดยวิธีการต่างๆ ดังจะกล่าวในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

วิกฤตทางเศรษฐกิจทำให้ครอบครัวหลายครอบครัวต้องลดสัดส่วนการถือหุ้นลงเพื่อความอยู่รอดของบริษัท เช่น ตระกูลโสภณพนิชกับธนาคารกรุงเทพ ตระกูลลำซำกับธนาคารกสิกรไทย ตระกูลเดชะไพบูญกับธนาคารศรีนคร หรือตระกูลจันทร์ศรีชวาลากับธนาคารแหลมทอง ตระกูลเจียวรนวนท์กับเทสโก้ ครอบครัวจิราวัฒน์กับห้างบีทีซีซูเปอร์เซ็นเตอร์ และร้านท็อปส์ซูเปอร์มาร์เก็ต ตระกูลเบญจรงค์กุลกับ บจม. อยู่ในแวดวงคอมมูนิตี้ อินดัสตรี เป็นต้น ตามที่ปรากฏในตารางที่ 1

อนึ่ง คณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า ยกเว้นในกรณีของธุรกิจการธนาคาร หุ้นส่วนต่างชาติเข้ามามีอำนาจในการบริหารจัดการอย่างสมบูรณ์ในทางปฏิบัติแม้สัดส่วนการถือหุ้นจะน้อยกว่ากึ่งหนึ่งตามที่กฎหมายคนต่างตัวกำหนดไว้ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายไทยมิได้ห้ามการถือหุ้นทางอ้อมทำให้ผู้ลงทุนต่างชาติสามารถถือหุ้นในหลายลำดับชั้นจึงมีอำนาจในการควบคุมบริษัท

ตารางที่ 1 โครงสร้างการถือหุ้นในกลุ่มธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจค้าปลีก และธุรกิจโทรคมนาคม

	โครงสร้างผู้ถือหุ้น		
	ปี 2540 (ก่อนเกิดวิกฤต)	ปี 2542 (หลังเกิดวิกฤต)	ปี 2549 (ปัจจุบัน)
ธนาคารกรุงเทพ	โสภณพนิชและกลุ่มธุรกิจ ในเครือ ถือหุ้นใหญ่	- โสภณพนิช ถือ 10-15% - นักลงทุนต่างประเทศ ถือ ประมาณ 4%	- ตลาดหลักทรัพย์ ถือหุ้นใหญ่ 16% - นักลงทุนต่างประเทศถือประมาณ 47%
ธนาคารกสิกรไทย	ลำซำและกลุ่มธุรกิจ ในเครือ ถือหุ้นใหญ่	- ลำซำ 7-8% - นักลงทุนต่างประเทศ ถือ ประมาณ 4%	- ตลาดหลักทรัพย์ ถือหุ้นใหญ่ 16% - นักลงทุนต่างประเทศถือประมาณ 48%
ธนาคารกรุงศรีอยุธยา	รัตนรักษ์และกลุ่มธุรกิจ ในเครือ ถือหุ้นใหญ่	รัฐบาล (กองทุนชั้นที่ 1)	- บริษัท ไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด ถือหุ้น ใหญ่ 16% - นักลงทุนต่างประเทศถือประมาณ 32%
ธนาคารศรีนคร	เดชะไพบูญ และกลุ่มธุรกิจ ในเครือ ถือหุ้นใหญ่	รัฐบาล (กองทุนชั้นที่ 1)	- โอนกิจการไปธนาคารนครหลวงไทย เมื่อวันที่ 1 เม.ย. 45
เทสโก้ โลตัส	บริษัทเอก-ชัย ดิสทริบิวชัน ซิสเทม จำกัด ของ เจียวรนวนท์ ถือหุ้นใหญ่ 100%	- กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ของ เจียวรนวนท์ ถือ 50% - Tesco (Thailand) Co., Ltd. ถือ 49%	- Tesco Store 60% (ซึ่งมี Tesco Holding B.V. ถือ 48.25% และ ซี.พี. คอนซูเมอร์โปรดักส์ จำกัด ถือ 36%) - Tesco Holding B.V. 39%

	โครงสร้างผู้ถือหุ้น		
	ปี 2540 (ก่อนเกิดวิกฤต)	ปี 2542 (หลังเกิดวิกฤต)	ปี 2549 (ปัจจุบัน)
บิกซีซูเปอร์เซ็นเตอร์	- ห้างสรรพสินค้าโรบินสัน ของจิราธิวัฒน์ และ ครอบครัว ถือหุ้น 47.05% - บ.แลนด์แอนด์เฮาส์ของอัคร โภคิน ถือ 10.89%	- GEANT INTERNATIONAL B.V. ถือหุ้นใหญ่ 40.98% - บ.เสวนีย์โฮลดิ้ง จำกัด :ซึ่ง เป็นนอมินีของ Geant ถือ 26.95%	- GEANT INTERNATIONAL B.V. ถือ หุ้นใหญ่ 36% - นักลงทุนต่างประเทศถือประมาณ 49%
บจม. แอดวานซ์ อิน โฟร์ เซอร์วิส	ชินวัตรและกลุ่มธุรกิจในเครือ ถือหุ้นใหญ่ 57.69%	ชินวัตรและกลุ่มธุรกิจในเครือ ถือหุ้นใหญ่ 40.37%	- บจม. ชิน คอร์ปอเรชั่น ถือ 52% - นักลงทุนต่างประเทศถือประมาณ 48%
บจม. ยูไนเต็ลคอมมูนี เกชั่น อินดัสตรี	บ.เวสต์ เทเลคอมโฮลดิ้ง จำกัด ของ เบญจรงค์กุล ถือ หุ้นใหญ่ 51.29%	- SOMERS (U.K.) Ltd ถือหุ้น ใหญ่ 29.65% - ครอบครัวเบญจรงค์กุลและ กลุ่มธุรกิจในเครือ ถือ 25%	- บริษัท ไทย เทลโค โฮลดิ้งส์ จำกัดถือ 59% (ซึ่งมี TELENOR ASIA PTE LTD ถือ 49%) - TELENOR ASIA PTE LTD ถือ 30%

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย จาก 1) "การคอร์รัปชันในภาคธุรกิจกับบรรษัทภิบาลในประเทศไทย," รายงานที่ตีอาไรโอ ฉบับที่ 29, โดย
เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และระจิตกนก จิตมั่นชัยธรรม, มิถุนายน 2544. และ 2) ฐานข้อมูลจาก SETSMART ของตลาดหลักทรัพย์
แห่งประเทศไทยปี 2549

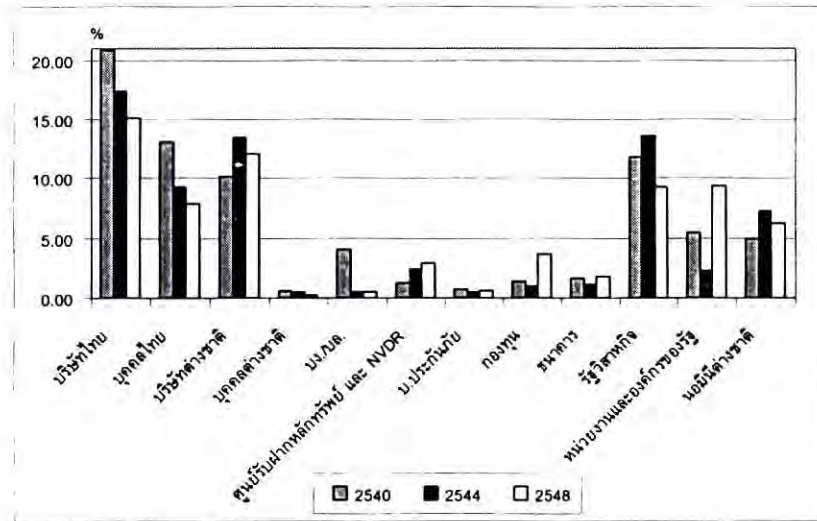
การศึกษาการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นรายใหญ่¹ ในบริษัทจดทะเบียนใน
ตลาดหลักทรัพย์ไทยในปี พ.ศ. 2540 2544 และ 2548 ดังรูปที่ 2 พบว่า

- (1) การถือหุ้นของบริษัทไทยและคนไทยในบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ลดลงอย่างมากตั้งแต่ปี 2540
ซึ่งอาจสะท้อนให้เห็นว่า ลักษณะการถือหุ้นของบริษัทครอบครัวที่มีการกระจายหุ้นให้แก่สมาชิก
ครอบครัว และมีการถือหุ้นไขว้ระหว่างบริษัทในเครือ (cross-share holding) หรือถือหุ้นผ่าน
บริษัทในเครือในลักษณะปริมิตที่มีอยู่อย่างแพร่หลายในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจเพื่อที่จะกุม
อำนาจในการบริหารจัดการของบริษัทมหาชนได้อย่างเบ็ดเสร็จนั้นมีน้อยลง
- (2) การถือหุ้นของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ในบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ลดลงอย่างมากเพราะมีบริษัท
จำนวนมากที่ถูกยุบเลิกหรือปิดกิจการไปดังที่จะมีการวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป
- (3) บริษัทต่างชาติมีการถือหุ้นเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2544 แต่ในปี
2548 สัดส่วนดังกล่าวเริ่มมีแนวโน้มลดลงซึ่งสะท้อนถึงการเริ่มถอนทุนของนักลงทุนต่างชาติ
หลังจากเศรษฐกิจไทยกลับสู่ภาวะปกติ ในลักษณะเดียวกัน การถือหุ้นของรัฐบาลกิจซึ่งรวมถึง
กองทุนฟื้นฟูเพื่อพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงหลังวิกฤตจากการที่เข้า
ไปเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาหนี้เสียรุนแรงเพื่อที่จะเรียกความเชื่อมั่นของผู้ฝาก
เงิน แต่เมื่อสถานการณ์ทรงตัวแล้วก็เริ่มทยอยขายหุ้นออกไปเพื่อที่จะลดภาระขาดทุนที่กองทุน
ต้องแบกรับ

¹ ผู้ถือหุ้นที่มีสัดส่วนการถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 0.5 ของหุ้นทั้งหมดของบริษัท

- (4) การถือหุ้นของหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงการคลังเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจนในปี พ.ศ. 2548 เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2544-2547 มีการนำรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ 3 แห่งเข้าตลาดหลักทรัพย์ได้แก่ บจม.ปตท (เข้าตลาดเมื่อ ธ.ค. 44) บจม.ท่าอากาศยานไทย (มี.ค. 47) และ บจม. อสมท (พ.ย.47)
- (5) การถือหุ้นของนอมินีต่างเพิ่มขึ้นหลังวิกฤต แต่มีแนวโน้มลดลงในปี 2548 หนึ่งข้อมูลที่แสดงนี้ยังมีความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เนื่องจากยังมีนอมินีต่างชาติที่แอบแฝงอยู่ในชื่อบริษัทต่างชาติอีกมากที่ยากต่อการตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม หากมองจากภาพรวมตั้งแต่ปี 2540-2548 สัดส่วนการถือหุ้นของนอมินีต่างชาติในบริษัทจดทะเบียนยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน

รูปที่ 2 สัดส่วนการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นรายใหญ่โดยการถ่วงน้ำหนัก* ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ไทย แยกตามประเภทผู้ถือหุ้น



หมายเหตุ: * ถ่วงน้ำหนัก ตามมูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาด (Market Capitalization)

- 1) สัดส่วนการถือหุ้นที่นำมาวิเคราะห์นี้ จะเป็นจำนวนการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นที่เกินร้อยละ 0.5 โดยมีจำนวนบริษัทที่นำมาคำนวณทั้งสิ้น 440 351 และ 462 บริษัทในปี 2540 2544 และ 2548 ตามลำดับ
- 2) กองทุน หมายถึง กองทุนรวมและกองทุนเปิดทั้งหมด รวมถึง กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และมูลนิธิ
- 3) ธนาคาร หมายถึง ธนาคารพาณิชย์ ที่ไม่รวมธนาคารที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ
- 4) รัฐวิสาหกิจ หมายถึง หน่วยงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมด เช่น ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ บจม.การบินไทย บจม.ปตท. และ บจม.กสท. รวมถึง กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน และบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน
- 5) หน่วยงานและองค์กรของรัฐ หมายถึง กระทรวงต่างๆ กองทัพ สำนักงานประกันสังคม และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- 6) นอมินีต่างชาติ หมายถึง 1. บริษัทต่างชาติที่มีชื่อบริษัทประกอบด้วยคำว่า "Nominee" และ 2. บริษัท N.C.B Trust และ Norbax Inc ซึ่งจัดเป็นบริษัทนอมินีตามงานวิจัยของสตูดี (2549)²

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย จาก Listed Company Info ปี 2540-2545 และ ฐานข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยปี 2548

² สตูดี อาชวานันทกุล (2549) "การใช้ตัวแทนถือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ไทย" รายงานนำเสนอในการสัมมนาวิชาการกลางปีของสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยปี 2549 เรื่อง "สู่ความชัดเจนในระเบียบธรรมภิบาล: ประเด็นสืบเนื่องจากกรณีการขายหุ้นชินคอร์ปอเรชั่น" โรงแรมอิมพีเรียล ควีนส์ ปาร์ค กรุงเทพฯ 25 สิงหาคม 2549

หากพิจารณาโครงสร้างการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์โดยรวม (ดูภาคผนวกประกอบ) พบว่ามีการกระจุกตัวของการถือหุ้นลดลงอย่างชัดเจน โดยสัดส่วนการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ลดลงอย่างชัดเจนจากร้อยละ 76 ในปี พ.ศ. 2540 เหลือร้อยละ 69 ในปี พ.ศ. 2544 และ 2548 ยกเว้นในกรณีของธุรกิจพลังงานที่สัดส่วนการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นรายใหญ่โดยรวมเพิ่มขึ้นอย่างมากจากร้อยละ 12 ของบริษัทจดทะเบียนทั้งหมดในตลาดหลักทรัพย์ในปี 2540 เป็นร้อยละ 22 ในปี 2548 เนื่องมาจากการนำรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ คือ ปตท. เข้าตลาดหลักทรัพย์

โดยสรุปแล้ว ในช่วง 9 ปีที่ผ่านมา โครงสร้างบริษัทมหาชนไทยมีการกระจายตัวมากขึ้นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในกรณีของธนาคารพาณิชย์ซึ่งไม่มีธนาคารครอบครัวเหลืออยู่แล้ว ธุรกิจพลังงานเป็นธุรกิจเดียวที่การถือหุ้นกระจุกตัวมากขึ้นอย่างชัดเจนอันสืบเนื่องมาจากการนำ ปตท. ซึ่งมีกระทรวงการคลังถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่งเข้าตลาดหลักทรัพย์ ส่วนในสาขาอื่นๆ เช่นธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจค้าปลีกซึ่งได้รับผลกระทบที่รุนแรงจากวิกฤตเศรษฐกิจ มีต่างชาติเข้ามาถือหุ้นมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ถือหุ้นย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อลักษณะของอภิบาลของบริษัทไทยดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

2.2 โครงสร้างการถือหุ้นของสถาบันการเงินไทย

นับตั้งแต่เริ่มมีการก่อตั้งธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ของไทยเป็นครั้งแรกจนกระทั่งก่อนวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 สถาบันการเงินไทยมีโครงสร้างการถือหุ้นและการบริหารจัดการที่คล้ายคลึงกับบริษัทเอกชนไทยทั่วไป คือเป็นลักษณะบริษัทครอบครัวที่มีสมาชิกครอบครัวหรือเครือญาติเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ซึ่งมีอำนาจในการบริหารจัดการ สถาบันการเงินอย่างเบ็ดเสร็จจากการดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้บริหารระดับสูง

อนึ่ง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ห้ามมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งและบุคคลในครอบครัวถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งแห่งใดเกินกว่าร้อยละ 5 และ พ.ร.บ.ประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ห้ามมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งและบุคคลในครอบครัวถือหุ้นของบริษัทเงินทุนแห่งหนึ่งแห่งใดเกินกว่าร้อยละ 10 แต่ที่ผ่านมา กลุ่มผู้ถือหุ้นใหญ่มักหลีกเลี่ยงข้อจำกัดดังกล่าวโดยการกระจายการถือหุ้นในนามของบุคคลธรรมดาที่เป็นญาติห่างๆ หรือในนามของนิติบุคคลอื่นๆ ของครอบครัว

จากการพิจารณากลุ่มผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินในช่วงก่อนเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ (ระหว่างปี 2536-2539) ตามที่ปรากฏในตารางที่ 2 พอจะตั้งข้อสังเกตได้ 3 ประการคือ

- 1) ประมาณเกือบสี่ในห้าของสถาบันการเงินที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) เป็นสถาบันการเงินที่มีลักษณะเป็นระบบครอบครัว³ โดยผู้ถือหุ้นที่เป็นครอบครัวมีหุ้นส่วนรวมกันโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 28 ของหุ้นทั้งหมดของสถาบันการเงิน⁴

³ มิได้นับรวมสถาบันการเงินที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่คือสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

⁴ สัดส่วนการถือหุ้นสถาบันการเงินนี้เป็นอัตราที่สูงกว่าข้อกำหนดการถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ (ร้อยละ 5) และบริษัทเงินทุน (ร้อยละ 10) ที่กำหนดในพระราชบัญญัติฯ ทั้งนี้ ผู้ถือหุ้นที่เป็นครอบครัวมักจะถือหุ้นของสถาบันการเงินโดยใช้รูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นการถือหุ้นทางตรงและทางอ้อมผ่านบริษัทอื่นๆ ตลอดจนการถือหุ้นโดยผ่านกลุ่มของตนหรือเครือญาติใกล้ชิด เพื่อเลี่ยงมิให้ถูกจำกัดด้วยเพดานการถือหุ้นตามกฎหมาย

- 2) การถือหุ้นของครอบครัวในสถาบันการเงินมีความซับซ้อนกว่าบริษัทจดทะเบียนใน ดลท. โดยทั่วไป (ยกเว้นบริษัทในกลุ่มของตระกูลโซควัฒนาที่มีการถือหุ้นไขว้ค่อนข้างมาก) ทั้งนี้มีการใช้วิธีการถือหุ้นทางอ้อมผ่านบริษัททั้งที่จดทะเบียนและมีได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยมีการกระจายการถือหุ้นออกไปอย่างระบบลูกโซ่
- 3) สืบเนื่องมาจากโครงสร้างการถือหุ้นที่มีลักษณะครอบครัวดังกล่าวนี้ กรรมการบริษัท กรรมการบริหาร หรือผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการเงินจึงมักเป็นบุคคลภายในกลุ่มเดียวกัน ทำให้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่สามารถทำหน้าที่กำหนดนโยบายโดยรวม และควบคุมการบริหารจัดการได้อย่างเบ็ดเสร็จปราศจากการตรวจสอบหรือคานอำนาจจากผู้ถือหุ้นรายอื่นๆ

**ตารางที่ 2 จำนวนสถาบันการเงินตัวอย่างและสัดส่วนการถือหุ้นเฉลี่ย
จำแนกตามประเภทของผู้ถือหุ้นรายใหญ่¹**

	ปี 2536-2539		ปี 2541-2546	
	จำนวน สถาบันการเงิน ²	สัดส่วน การถือหุ้นเฉลี่ย	จำนวน สถาบันการเงิน ²	สัดส่วน การถือหุ้นเฉลี่ย
ครอบครัว	39 (79.59%)	28.61	7 (36.84%)	31.21
ภาครัฐ	7 (14.29%)	37.45	5 (26.32%)	81.74 ³
นักลงทุนต่างชาติ	3 (6.12%)	32.03	7 (36.84%)	58.70 ³
รวม	49 (100%)	30.02	19 (100%)	54.71 ³

หมายเหตุ: ^{1/} ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หมายถึง ผู้ถือหุ้นที่ถือหุ้นสถาบันการเงินหนึ่งรวมกันแล้วมากเป็นอันดับหนึ่ง

^{2/} ค่าในวงเล็บ คือ สัดส่วนของจำนวนสถาบันการเงินตามประเภทผู้ถือหุ้นต่อจำนวนสถาบันการเงินตัวอย่างทั้งหมด

^{3/} สัดส่วนการถือหุ้นมีความแตกต่างกันระหว่างช่วงปี 2536-2539 กับช่วงปี 2541-2546 อย่างมีนัยสำคัญที่ 0.01

ที่มา: จากการคำนวณของผู้วิจัย

อย่างไรก็ตาม วิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินไทยอย่างเห็นได้ชัด สถาบันการเงินหลายแห่งโดยเฉพาะบริษัทเงินทุนที่อ่อนแอต้องปิดตัวลงหรือไม่ก็ต้องควบรวมกันเพื่อยกระดับความแข็งแกร่งและความน่าเชื่อถือ ดังจะเห็นได้ว่าจำนวนสถาบันการเงินไทย (เฉพาะที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย) ไทยลดลงจาก 49 แห่งก่อนวิกฤตเหลือเพียง 19 แห่งหลังวิกฤต⁵

ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลไทยมีนโยบายผ่อนปรนกฎเกณฑ์การถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ เพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติให้นำเงินทุนเข้ามาลงทุนและช่วยฟื้นฟูสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยอนุญาตให้สามารถเข้ามาถือหุ้นของสถาบันการเงินไทยได้ร้อยละ 100 ภายในระยะเวลา 10 ปี จากเดิมที่ห้ามมิให้ถือหุ้นเกินร้อยละ 25 ตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นของการฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินหลังจากวิกฤตการณ์

⁵ สถาบันการเงินไทย (รวมธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน) มีจำนวนทั้งสิ้น 106 แห่ง (ปี 2539) และ 31 แห่ง (ปี 2546)

ทางการเงิน กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้ามามีบทบาทสำคัญมากในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาด้านสภาพคล่องและปัญหาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินและนักลงทุน⁶

หากพิจารณาโครงสร้างผู้ถือหุ้นในสถาบันการเงินหลังจากปี 2540 พบว่า โครงสร้างการถือหุ้นที่เป็นลักษณะระบบครอบครัวมีบทบาทลดลงในสถาบันการเงินไทย กล่าวคือ สถาบันการเงินซึ่งมีผู้ถือหุ้นที่เป็นครอบครัวเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุดมีจำนวนลดลงอย่างมาก จากเดิม 39 รายก่อนปี 2540 เหลือเพียง 7 รายเท่านั้น จากจำนวนที่หายไปถึง 32 แห่งซึ่งส่วนมากได้ถูกยุบเลิกหรือควบรวมกับสถาบันการเงินอื่นๆ ส่วนหนึ่งได้กลายเป็นสถาบันการเงินต่างชาติ ซึ่งเพิ่มจำนวนจาก 3 แห่งมาเป็น 7 แห่ง และสถาบันการเงินของรัฐที่มีจำนวนน้อยลงเล็กน้อยจาก 7 แห่งมาเป็น 5 แห่ง

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือหุ้นครั้งนี้ทำให้อำนาจของครอบครัวในธุรกิจการเงินลดลงจากที่เคยมีอำนาจควบคุมประมาณร้อยละ 80 ของสถาบันการเงินทั้งหมด ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 37 ช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ภาครัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญในระบบสถาบันการเงินไทยมากขึ้นผ่านการควบรวมกิจการของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในช่วงวิกฤต โดยเฉพาะในมิติด้านสัดส่วนการถือหุ้นที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก จากเดิมที่เคยถือหุ้นประมาณร้อยละ 37 สูงขึ้นเป็นร้อยละ 82 หลังปี 2540 ในขณะที่นักลงทุนต่างชาติเข้ามามีบทบาทสำคัญทั้งในมิติของจำนวนสถาบันการเงินที่เข้าถือหุ้นและสัดส่วนการถือหุ้น สัดส่วนของสถาบันการเงินที่มีนักลงทุนต่างชาติเข้าถือหุ้นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนเป็นร้อยละ 36 จากร้อยละ 6.25 ช่วงก่อนวิกฤต และสัดส่วนการถือหุ้นโดยเฉลี่ยก็สูงขึ้นมากเช่นกันตามที่ปรากฏในตารางที่ 2

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือหุ้นอันเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจทำให้การบริหารจัดการสถาบันการเงินมีการถ่วงดุลที่เป็นระบบมากยิ่งขึ้นอันเป็นผลดีต่ออภิบาลของสถาบันการเงินไทย เดิมทีนั้น ผู้ถือหุ้นที่เป็นกลุ่มทุนธุรกิจครอบครัวมักจะใช้โครงสร้างการถือหุ้นทางอ้อม ทั้งที่เป็นการถือหุ้นแบบปิระมิด (pyramid) และการถือหุ้นไขว้กัน (cross-shareholding)⁷ ซึ่งช่วยให้กลุ่มของคนมีอำนาจในการควบคุมสถาบันการเงินโดยที่ไม่ต้องถือหุ้นในสัดส่วนที่สูงมาก ทำให้สิทธิในการควบคุมบริหารหรือสิทธิในการออกเสียง (control rights) มีมากกว่าสิทธิในความเป็นเจ้าของ (ownership rights)⁸ ดังจะเห็นได้ว่า สัดส่วนของสิทธิในความเป็นเจ้าของต่อสิทธิในการควบคุม (ownership rights/control rights) เพิ่มขึ้นจาก 0.71 เป็น 0.78 ตามที่ปรากฏในตารางที่ 3

อนึ่ง การที่กลุ่มผู้ถือหุ้นรายใหญ่มีสิทธิในการควบคุมแนวนโยบายและการบริหารจัดการของสถาบันการเงินได้อย่างเบ็ดเสร็จในขณะที่มีส่วนได้เสียจากผลการดำเนินการของสถาบันการเงินธุรกิจที่ควบคุมน้อย เนื่องจากมีสัดส่วนการถือหุ้นน้อย อาจสร้างแรงจูงใจให้ดำเนินกิจการในลักษณะที่เอื้อผลประโยชน์ของ

⁶ แต่การที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าไปแทรกแซง สั่งปิด หรือครอบงำโดยเข้าลดทุนหรือเพิ่มทุนของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในช่วงหลังวิกฤตการณ์ทางการเงิน ปี 2540 ทำให้เกิดความเสียหายต่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ คิดเป็นจำนวนมากถึง 1.39 ล้านล้านบาท (ณ เดือนพฤษภาคม 2545)

⁷ การถือหุ้นแบบปิระมิดเป็นโครงสร้างการถือหุ้นในลักษณะแนวดิ่ง โดยมีบริษัทตัวกลางถือหุ้นต่อกันเป็นทอดๆ เช่น ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ถือหุ้นที่มีสิทธิในการออกเสียงของบริษัท ก. ในขณะที่บริษัท ก. เป็นผู้ถือหุ้นของบริษัท ข. โครงสร้างลักษณะนี้ช่วยให้ผู้ถือหุ้นรายนี้สามารถมีอำนาจควบคุมบริษัท ข. ผ่านบริษัท ก. ได้ เป็นต้น ส่วนการถือหุ้นไขว้กันมีโครงสร้างการถือหุ้นผ่านบริษัทตัวกลางในลักษณะแนวนอน ซึ่งทำให้อำนาจในการควบคุมบริษัทของผู้ถือหุ้นใหญ่นั้นกระจายไปในกลุ่มของบริษัทที่ตนเองถือหุ้นข้างมากอยู่

⁸ สิทธิในการควบคุมการบริหาร คือ สัดส่วนการถือหุ้นที่ผู้ถือหุ้นรายหนึ่งสามารถใช้ในการออกเสียงเพื่อควบคุมการบริหารงานของสถาบันการเงิน ในขณะที่สิทธิในความเป็นเจ้าของเปรียบเสมือนสัดส่วนของผลตอบแทนที่ผู้ถือหุ้นรายนั้นจะได้รับจากการแบ่งสรรผลประโยชน์

ครอบครัวมากกว่าของบริษัท เช่น อาจปล่อยกู้ให้กับบริษัทของครอบครัวแม้โครงการที่ปล่อยกู้มีความเสี่ยงสูง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหนี้เสียแก่สถาบันการเงินซึ่งทำให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยที่ไม่มีอำนาจในการควบคุมบริษัทได้รับความเสียหาย

**ตารางที่ 3 ความเป็นเจ้าของ (Ownership) กับการควบคุมกิจการ (Control)
ของสถาบันการเงินไทยก่อนและหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540**

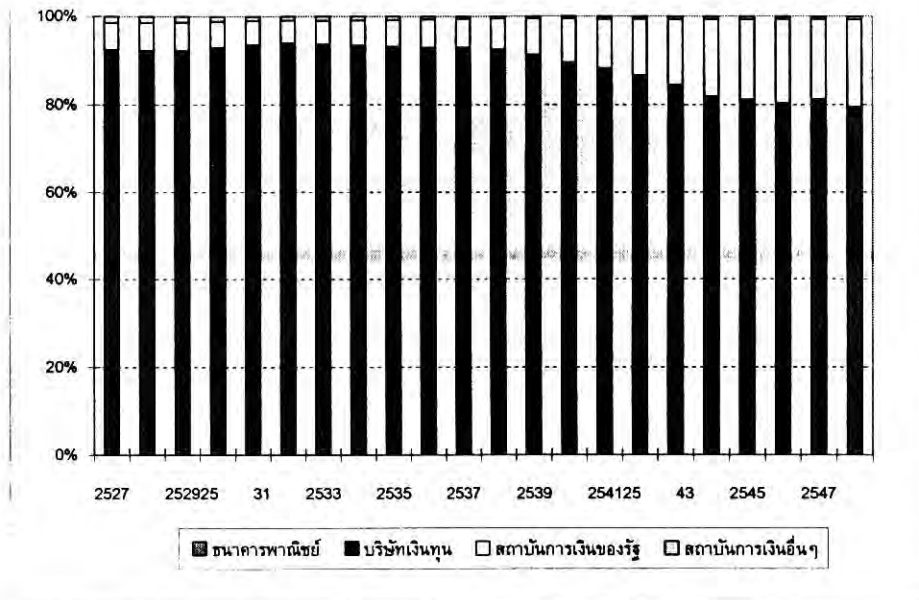
		สิทธิในการออกเสียง (CR)		สิทธิในความเป็นเจ้าของ (OR)		สัดส่วนของ OR ต่อ CR	
		ก่อนวิกฤต	หลังวิกฤต	ก่อนวิกฤต	หลังวิกฤต	ก่อนวิกฤต	หลังวิกฤต
ครอบครัว	ค่าเฉลี่ย	28.61	31.21	21.30	24.23*	0.71	0.78***
ภาครัฐ	ค่าเฉลี่ย	37.45	81.74***	29.05	80.73***	0.70	0.99***
นักลงทุนต่างชาติ	ค่าเฉลี่ย	32.03	58.70***	31.91	58.47***	1.00	0.99
รวม	ค่าเฉลี่ย	30.02	54.71***	23.02	51.76***	0.72	0.91***

หมายเหตุ: ***, **, และ * อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ร้อยละ 1, 5 และ 10 ตามลำดับ
ที่มา: จากการคำนวณของผู้วิจัย

แม้ว่าโครงสร้างการถือหุ้นของธุรกิจครอบครัวในสถาบันการเงินยังคงอยู่บ้าง แต่ก็น่าจะเชื่อได้ว่าแรงจูงใจที่จะแสวงหาผลประโยชน์เพื่อกลุ่มของตนเองลดลง มีความรอบคอบในการบริหารความเสี่ยงมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมาเป็นบทเรียนราคาแพง โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มทุนธุรกิจครอบครัวหลายกลุ่มซึ่งมีภาระหนี้สินที่เพิ่มขึ้นทวีคูณเพียงชั่วข้ามคืน และทำให้ต้องขายธุรกิจของตนบางส่วนอันเปรียบเสมือนเป็นการตัดแขนขาเพื่อความอยู่รอดต่อไป นอกจากนี้แล้ว กฎ กติกาของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เข้มงวดมากขึ้นในเรื่องของการปล่อยสินเชื่อให้กับโครงการที่กรรมการหรือผู้บริหารมีส่วนเกี่ยวข้องทำให้พฤติกรรมการปล่อยกู้ให้แก่เครือญาติและเพื่อนฝูงกระทำได้ยากขึ้น

การที่ภาครัฐเข้ามามีบทบาทอย่างมากในสถาบันการเงินเป็นปัญหาอภิบาลใหม่ที่ต้องเข้ามาตรวจสอบในปัจจุบัน สถาบันการเงินของรัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้นในแง่ของการให้สินเชื่อ โดยปัจจุบันเงินให้สินเชื่อโดยสถาบันการเงินของรัฐ (ยังมีได้นับรวมเงินให้สินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ที่องค์กรของรัฐเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่) มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 20 ของปริมาณเงินให้สินเชื่อในระบบทั้งหมด ตามที่ปรากฏในรูปที่ 3 เนื่องจากสถาบันการเงินของรัฐมักจะต้องสนองนโยบายที่รัฐบาลกำหนดและมีความเสี่ยงต่อการถูกอำนาจการเมืองแทรกแซงสูง จึงอาจเกิดปัญหาการปล่อยกู้ที่หละหลวมเพียงเพื่อตอบสนองนโยบายประชานิยมของรัฐบาลที่ใช้ในการหาเสียง หรือ ปล่อยกู้ให้แก่พรรคพวกของนักการเมืองทำให้สถาบันการเงินของรัฐต้องประสบปัญหาหนี้เสีย ในกรณีนี้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายคือคนไทยทุกคนที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจและพึงได้รับผลประโยชน์จากผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ ประเด็นธรรมาภิบาลของสถาบันการเงินของรัฐจึงควรได้รับการศึกษาเพิ่มเติมต่อไปในอนาคต

รูปที่ 3 สัดส่วนเงินให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

3. ลักษณะของปัญหาอภิบาลธุรกิจไทย

3.1 ภาพรวมอภิบาลธุรกิจไทย

ภายหลังจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 ประเทศไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของการสร้างความเชื่อมั่นในตลาดทุน โดยได้พัฒนาเรื่องบรรษัทภิบาลอย่างต่อเนื่อง โดยจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้ประกาศให้ปี 2545 เป็น "ปีแห่งบรรษัทภิบาล" และมีนโยบายให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนร่วมกันขับเคลื่อนบรรษัทภิบาลในด้านต่าง ๆ อย่างจริงจัง นอกจากนี้ ก.ล.ด. มีบทบาทสำคัญในการผลักดันและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาบรรษัทภิบาลในบริษัทจดทะเบียน บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทจัดการลงทุน รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งในปี 2547 ประเทศไทยได้เข้าร่วมโครงการประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านบรรษัทภิบาล หรือ โครงการ CG-ROSC (Corporate Governance - Report on the Observance of Standards and Codes) ซึ่งประเมินโดยธนาคารโลก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ลงทุนทั้งในและต่างประเทศได้ทราบถึงพัฒนาการในเรื่องบรรษัทภิบาลของตลาดทุนไทยอย่างถูกต้อง ผลของการประเมินดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการยอมรับระดับบรรษัทภิบาลของตลาดทุนไทยที่ได้มาตรฐานสากล ซึ่งเกณฑ์ที่ธนาคารโลกใช้ในการประเมินคือ หลักการที่กำหนดโดยองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Cooperation and Development) หรือเรียกว่า OECD Principles โดยเกณฑ์ในการประเมินประกอบด้วย 6 หมวด ดังนี้ (ดูรายละเอียดประกอบในตารางที่ 4)

- (1) โครงสร้างพื้นฐานด้านบรรษัทภิบาล
- (2) สิทธิของผู้ถือหุ้น

- (3) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียม
- (4) ผู้ที่มีส่วนได้เสียของบริษัท
- (5) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส
- (6) บทบาทและความรับผิดชอบของกรรมการบริษัท

จากผลการประเมินจะเห็นได้ว่า โดยทั่วไปแล้ว มาตรฐานอภิบาลของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลภาครัฐกิจของ OECD โดยเฉพาะในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลซึ่งทั้ง ก.ล.ด. และ ดลท. ได้ออกประกาศและข้อบังคับมากมายตามที่ปรากฏในตารางที่ 4 ด้านล่าง อย่างไรก็ตาม ในบางเรื่อง เช่น มาตรฐานบัญชี การให้ความคุ้มครองผู้ที่แจ้งเบาะแสการกระทำผิด การคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับกรรมการบริษัทยังมีจุดอ่อนหลายประการซึ่งต้องได้รับการปรับปรุงต่อไป

ตารางที่ 4 ผลการประเมินตามหลักการบรรษัทภิบาลของ OECD:
ค่าเฉลี่ยของประเทศไทยและของโลก

ลำดับที่	หลักการ	ประเทศไทย	ROSC Average
1.	โครงสร้างพื้นฐานด้านบรรษัทภิบาล		
1.1	กรอบธรรมาภิบาลทั่วไป	75	N.a.
1.2	กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้และมีความโปร่งใส	75	N.a.
1.3	ความชัดเจนของบทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงานกำกับดูแล	75	N.a.
1.4	หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจ มีความน่าเชื่อถือและทรัพยากรที่เพียงพอ	75	N.a.
2.	สิทธิของผู้ถือหุ้น		
2.1	สิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ถือหุ้น	75	69
2.2	สิทธิการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่มีความสำคัญ	50	64
2.3	สิทธิของผู้ถือหุ้นในการประชุมผู้ถือหุ้นประจำปี	75	63
2.4	การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการมีอำนาจการควบคุมที่เกิดจากการถือหุ้นทางอ้อม	75	50
2.5	มาตรการในการควบคุมมีประสิทธิภาพ	50	56
2.6	การใช้สิทธิของผู้ถือหุ้นได้รับการอำนวยความสะดวก	75	28
2.7	สิทธิของผู้ถือหุ้นในการปรึกษาซึ่งกันและกัน	75	N.a.
3.	การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียม		
3.1	การได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน	50	56
3.2	ข้อห้ามการใช้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ในการค้ากำไร	75	56
3.3	การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียของคณะกรรมการและผู้บริหาร	75	45
4.	ผู้ที่มีส่วนได้เสียของบริษัท		
4.1	การเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้มีส่วนได้เสีย	75	69
4.2	การชดเชยให้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย	75	68
4.3	กลไกการให้ความเป็นธรรมและการคุ้มครองสิทธิของผู้มีส่วนได้เสีย	75	68
4.4	การเปิดเผยข้อมูลของผู้มีส่วนได้เสีย	75	75
4.5	การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการกระทำทุจริตภายในบริษัท	50	N.a.
4.6	กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว	50	N.a.

ลำดับที่	หลักการ	ประเทศ ไทย	ROSC Average
5.	การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส		
5.1	มาตรฐานการเปิดเผยข้อมูล	75	73
5.2	มาตรฐานการบัญชี	50	77
5.3	การสอบบัญชีโดยผู้สอบบัญชีอิสระ	75	66
5.4	ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตควรมีความเห็นชอบต่อหน้าที่ต่อผู้ถือหุ้น	75	N.a.
5.5	การเผยแพร่ข้อมูลด้วยความเป็นธรรมภายในเวลาที่เหมาะสม	75	67
5.6	การวิจัยเกี่ยวกับการขัดแย้งทางประโยชน์	75	N.a.
6.	บทบาทและความรับผิดชอบของกรรมการบริษัท		
6.1	การปฏิบัติหน้าที่อย่างรอบคอบและระมัดระวัง	50	55
6.2	การปฏิบัติกับผู้ถือหุ้นทุกรายด้วยความเป็นธรรม	75	49
6.3	มาตรฐานตามหลักจริยธรรม	50	68
6.4	ผลสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการบริษัท	50	46
6.5	การพิจารณาและการแสดงความคิดเห็นอย่างมีเหตุมีผล	50	41
6.6	การประเมินผลข้อมูล	75	68

ที่มา: The World Bank, Report on the observance of standards and codes (ROSC), Corporate governance country assessment: Thailand, June 2005.

3.2 ปัญหาอภิบาลภาคธุรกิจช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ

แม้บริษัทครอบครัวจะมีจุดเด่นที่มี “เก้าแก่” คอยดูแล ทำให้การตัดสินใจรวดเร็ว การบริหารธุรกิจและการจ้างงานมีเสถียรภาพและสายสัมพันธ์กับผู้ผลิตเจ้าหนี้และลูกค้ามีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งธุรกิจครอบครัวไม่จำเป็นต้องเป็นธุรกิจที่ไม่ดีเสมอไปหากธุรกิจดังกล่าวมีกลไกการตรวจสอบและการคานอำนาจที่ดี⁹ อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ ไม่โปร่งใสและขาดการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพส่งผลให้ “เก้าแก่” อาจดำเนินกิจการที่ผิดพลาด ทำให้บริษัทมีความเสี่ยงเกินควรหรือที่สำคัญกว่านั้นคือเอาเปรียบผู้ถือหุ้นรายย่อยดังที่ได้กล่าวไว้แล้วก่อนหน้านี้

- *การปล่อยเงินกู้แก่คนรู้จัก (Connected lending)* โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือที่เรียกว่า “Clean loan” การปล่อยกู้ดังกล่าวจะมีเพียงการค้ำประกันโดยบุคคลซึ่งในกรณีนี้ลูกหนี้เบี้ยวหนี้ เจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันจะเสียเปรียบเจ้าหนี้ที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันทำให้มีความเสี่ยงต่อหนี้เสียค่อนข้างสูง แม้การทำ clean loan จะไม่ผิดกฎหมายแต่ก็ถือได้ว่าเป็นการดำเนินธุรกิจที่ไม่รอบคอบและมีความเสี่ยงสูง ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจสถาบันการเงินไทยมีการปล่อยกู้ในลักษณะดังกล่าวอย่างแพร่หลาย ส่งผลให้เกิดปัญหาหนี้เสียอย่างรุนแรงในระบบการเงินไทย

⁹ ตัวอย่างของธุรกิจที่ไม่มีเก้าแก่คือรัฐวิสาหกิจไทย สหรัฐอเมริกากับสหราชอาณาจักรเป็นสองประเทศที่โครงสร้างการถือหุ้นของบริษัทมหาชนมีลักษณะกระจายตัวมากหรือที่เรียกว่า “widely held companies” ในกรณีดังกล่าวการไม่มีเก้าแก่ ผู้บริหารหรือ CEO จะเป็นตัวปัญหาใหญ่เนื่องจากขาดคนควบคุมที่ดีทำให้มีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การขึ้นเงินเดือนให้ตนเอง หรือการซื้อของใช้ที่มีราคาแพง เช่นเครื่องบินส่วนตัว เป็นต้น

- **การถ่ายโอนกำไรระหว่างบริษัท (siphoning of company's fund)** โดยทั่วไปแล้วจะเป็นการถ่ายโอนกำไรจากบริษัทที่มีผู้ร่วมทุนหรือผู้ถือหุ้นหลายรายไปยังบริษัทที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่เป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว การถ่ายโอนกำไรดังกล่าวจะทำให้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ไม่ต้องแบ่งปันผลกำไรให้แก่ผู้ร่วมทุนหรือผู้ถือหุ้นรายอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น บริษัทแห่งหนึ่งมีการร่วมทุนระหว่างผู้ถือหุ้นไทยซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นข้างมากกับบริษัทต่างชาติซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นข้างน้อยในการผลิตสินค้า แต่ผลการดำเนินงานของบริษัทร่วมทุนดังกล่าวไม่เคยมีกำไรเลยแม้แต่ปีเดียว สาเหตุเนื่องมาจากการที่บริษัทดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายในการซื้อวัตถุดิบสูงเกินควร วัตถุดิบดังกล่าวผลิตโดยบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นไทยเป็นเจ้าของ การกำหนดวัตถุดิบในราคาสูงทำให้บริษัทร่วมทุนขาดทุนในขณะที่บริษัทของผู้ถือหุ้นไทยกำไร สุดท้ายแล้ว ผู้ประกอบการต่างชาติก็ต้องถอนทุน ส่งผลให้ต้องปิดโรงงานทำให้พนักงานหลายร้อยคนต้องได้รับความเดือดร้อน การกระทำดังกล่าวเป็นการหลอกลวงนักลงทุนต่างชาติและเป็นการทำลายแหล่งรายได้ของพนักงานหลายร้อยคน พฤติกรรมดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการคอร์รัปชันที่ก่อให้เกิดความเสียหายไม่เพียงต่อผู้ที่เกี่ยวข้องแต่เป็นการทำลายภาพพจน์ของประเทศอีกด้วย
- **การอนุมัติให้ผลตอบแทนแก่กรรมการ (ซึ่งมักเป็นญาติมิตรกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่) ที่สูงเกินควร** โดยไม่สอดคล้องกับผลงานไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการจ่ายค่าเบี้ยประชุมที่สูงมาก การแจกหุ้นในราคาพาร์หรือใบจองหุ้น (warrant) ก็ดีก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการถ่ายโอนกำไรออกจากบริษัท
- **การใช้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ในการค้ากำไร (Insider trading)** เป็นรูปแบบของการเอาเปรียบผู้ถือหุ้นอีกประเภทหนึ่งที่แพร่หลาย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ช่วงก่อนที่สถาบันการเงินหลายแห่งจะต้องประสบกับปัญหาขาดทุนหรือหนี้เสียทั้งก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินหลายแห่งพากันเทขายหุ้นอย่างมากมายโดยที่ผู้ถือหุ้นรายย่อยไม่รู้ตัว เมื่อรู้ก็สายเกินแก้ไปแล้วเมื่อมีการลดทุนของบริษัทฯ ส่งผลให้มูลค่าของหุ้นเกือบเป็นศูนย์ แม้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ระบุว่าผู้ถือหุ้นรายใหญ่จะต้องรายงานกิจกรรมการค้าขายหลักทรัพย์ของบริษัททุกครั้ง แต่ในหลายครั้งก็มีการเพิกเฉยต่อกฎเกณฑ์ดังกล่าว หรือมีการดำเนินการโดยการอาศัยตัวแทน (nominee) ทำให้หลบเลี่ยงข้อกำหนดดังกล่าวได้

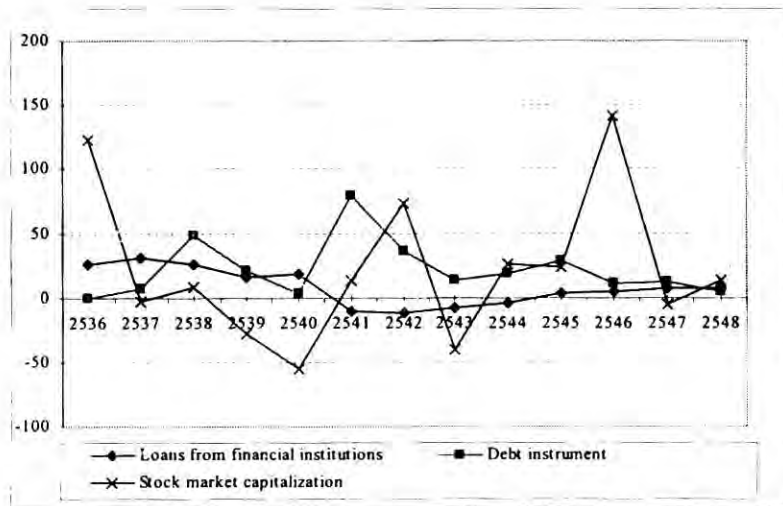
3.3 ปัญหาอภิบาลภาคธุรกิจช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

ยุคของการปล่อยกู้ให้แก่เครือญาติหรือการถ่ายโอนกำไรออกจากบริษัทดูเหมือนจะเลือนลางจางหายไป จากการที่โครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์ไทยมีการกระจายตัวมากขึ้น และมีผู้ถือหุ้นต่างชาติเข้ามามากขึ้น ทำให้การบริหารกิจการมีการตรวจสอบและการคานอำนาจภายในมากขึ้น นอกจากนั้นแล้ว กฎ กติกาของภาครัฐ ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ไทย และ ตลาดหลักทรัพย์ไทย ที่ออกมาจำนวนมากต่างมุ่งเป้าไปที่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังกล่าวในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

วิกฤตเศรษฐกิจส่งผลให้บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในการเป็นแหล่งเงินกู้ให้แก่ภาคธุรกิจไทยลดน้อยถอยลงไปด้วยเนื่องจากปัญหานี้เสียที่รุนแรงทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่กล้าปล่อยกู้เป็นระยะเวลาสั้น ในขณะที่

ที่บทบาทของตลาดหุ้นไทยกลับเด่นชัดขึ้นตามที่ปรากฏในรูปที่ 4 ว่าอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินกู้ช่วงหลังวิกฤตทางการเงินต่ำกว่าของทั้งมูลค่าตลาดของตลท. และมูลค่าพันธบัตรโดยตลอด จากรัฐบาลทักษิณที่ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาตลาดหุ้นเป็นอย่างยิ่ง โดยมีมาตรการในต่างๆ ในการกระตุ้นตลาด เช่น การลดอัตราภาษีรายได้นิติบุคคลสำหรับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 25 การจัดตั้งกองทุนวายุภักษ์เพื่อลงทุนในตลาดหุ้น หรือการนำเอาวิธีวิสาหกิจขนาดใหญ่ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และองค์การสื่อสารมวลชนเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์กิติ มูลค่าตลาดของ ตลท. มีอัตราการเพิ่มสูงสุดในปี พ.ศ. 2546 ถึงร้อยละ 150 แต่หลังจากนั้น ปัญหาการแปรรูปวิสาหกิจ ปัญหาเศรษฐกิจชะลอตัวและปัญหาความมั่นคงทำให้อัตราการขยายตัวลดลง

รูปที่ 4 อัตราการขยายตัวของเงินกู้และของมูลค่าตลาดของตลาดหลักทรัพย์ไทย 2540 - 2549



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของตลาดหุ้นทำให้การเพิ่มทุนโดยการออกหุ้นกลายเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญที่สุดของภาคธุรกิจดังที่ปรากฏในตารางที่ 5 ในช่วงปี 2524 จวบจนวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2547 ธนาคารเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของธุรกิจไทย ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2525-2533 ประมาณ 1 ใน 4 ของแหล่งเงินทุนมาจากเงินกู้ยืม แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2534-2539 เงินกู้มีส่วนแบ่งสูงถึงเกือบร้อยละ 30 สืบเนื่องมาจากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยอนุญาตให้สามารถทำธุรกรรมวิเทศธนกิจได้ จึงมีการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศผ่านธนาคารพาณิชย์ไทยแทนการกู้ยืมโดยตรงจากต่างประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าส่วนแบ่งของแหล่งเงินทุนที่เป็นหนี้สินต่างประเทศลดลงในช่วงเวลาดังกล่าวอย่างชัดเจน¹⁰

อนึ่ง ช่วงปี พ.ศ. 2530-2535 นั้นเป็นช่วงที่มีการย้ายฐานการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศมาไทยค่อนข้างมาก จึงทำให้มีเงินกู้จากต่างประเทศจำนวนมาก ซึ่งประจวบเหมาะๆกับช่วงที่ประเทศไทยเองกำลังต้องการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากการพึ่งพาภาคเกษตรมาเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้น จึงทำให้มีการ

¹⁰ มาตรการผ่อนคลายนโยบายการเงินที่อนุญาตให้มีการทำธุรกรรมวิเทศธนกิจเป็นเหตุผลหนึ่งที่น่าไปสู่วิกฤตการเงินเมื่อปี 2540 เนื่องจากไม่มีการกำกับดูแลการกู้เงินระยะสั้นจากต่างประเทศเพื่อปล่อยกู้ระยะยาวแก่ธุรกิจภายในประเทศ

ลงทุนเพิ่มสูงขึ้นทั้งจากนักลงทุนไทยและนักลงทุนต่างชาติ แหล่งเงินทุนจากต่างประเทศมีความสำคัญต่อธุรกิจไทยอย่างยิ่งจวบจนวิกฤตเศรษฐกิจ

ตารางที่ 5 สัดส่วนเงินทุนสุทธิของภาคธุรกิจเอกชนจำแนกตามประเภทแหล่งเงินทุน^{1/2}

(หน่วย: ร้อยละของเงินทุนรวมสุทธิ)

ประเภทแหล่งเงินทุน	2524-2528	2529-2533	2534-2539	2540-2543	2544-2547
1. เงินออม ^{3/}	51.19	40.02	44.12	126.42	106.80
2. เงินกู้ยืม	22.94	23.30	29.23	-37.08	-1.76
3. หุ้นกู้	0.56	0.60	2.07	-0.26	5.03
4. หุ้นเพิ่มทุน	10.02	10.40	11.27	17.48	18.21
5. หนี้สินต่างประเทศ	16.80	24.96	15.89	-9.38	-20.15
6. อื่นๆ	-1.51	0.72	-2.58	2.82	-8.14
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

หมายเหตุ: ^{1/} สัดส่วนเงินทุนสุทธิของแต่ละประเภทแหล่งเงินทุนต่อเงินทุนสุทธิรวม โดยที่ระดับเงินทุนสุทธิรวมเป็นผลรวมของเงินออม (1) และเงินทุนจากแหล่งเงินทุนภายนอก (2-6)

^{2/} ค่าสัดส่วนสุทธิ ดัดแปลง หมายถึง ภาคธุรกิจเอกชนใช้เงินคืนแก่แหล่งเงินทุนดังกล่าว

^{3/} แหล่งเงินทุนภายในคำนวณจากรายได้หักค่าใช้จ่าย (ซึ่งไม่รวมค่าเสื่อมราคา) และบวกด้วยเงินโอน เงินอุดหนุนสุทธิ ทั้งนี้ สัดส่วนเงินออมที่สูงกว่าร้อยละ 100 หมายถึง ภาคธุรกิจเอกชนโดยรวมใช้แหล่งเงินทุนภายในเพื่อคืนเงินกู้ยืม/หนี้สินต่างๆ ที่มา: บัญชีเศรษฐกิจเงินทุนของประเทศไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ปัญหานี้เสียในระบบสถาบันการเงินไทยที่เรื้อรังทำให้เงินกู้จากสถาบันการเงินในช่วงปี 2540-2543 ลดลงอย่างมาก ตลอดจนมีการคืนหนี้เงินกู้จึงทำให้ปริมาณเงินกู้ยืมเงินทั้งระยะสั้นและระยะยาวรวมถึงหนี้สินต่างประเทศลดลง ภาคธุรกิจเอกชนไทยได้หันมาพึ่งแหล่งทุนภายในมากขึ้นและมีการระดมทุนโดยการออกหุ้นและหุ้นกู้เพิ่มขึ้นในช่วงที่ผ่านมา

ภายใต้ "ยุคทองตลาดหุ้น" ได้เกิดปัญหาอภิบาลบริษัทแบบใหม่คือปัญหา "การปั่นหุ้น" เนื่องจากตลาดหลักทรัพย์ไทยยังเป็นตลาดขนาดเล็ก การปั่นหุ้นโดยวิธีการสั่งซื้อหุ้นในปริมาณมากเพื่อที่จะดันราคาหุ้นให้สูงขึ้นไม่ต้องใช้เงินสูงโดยอาจอาศัยการปล่อยข่าวเพื่อให้ความต้องการหุ้นในปริมาณมากดังกล่าวดูมีเหตุผลและยังช่วยสร้างอุปสงค์จากนักลงทุนรายอื่นๆ อีกด้วย

การศึกษาของ สฤณี (2549) พบว่า โดยทั่วไปแล้ว นักปั่นหุ้นจะเลือกบริษัทขนาดเล็กที่มีพื้นฐานทางธุรกิจไม่ค่อยดีนัก โดยอาจเป็นบริษัทในกลุ่มฟื้นฟูกิจการ เนื่องจากปั่นราคาได้ง่ายเนื่องจากมีมูลค่าการซื้อขายน้อยและทิศทางในการดำเนินธุรกิจมีโอกาสพลิกผันได้อย่างรวดเร็ว การปั่นหุ้นมักจะกระทำกันเป็นเครือข่ายระหว่างผู้ปั่นหุ้น "ขาใหญ่" หลายคน โดยดำเนินการสั่งซื้อหุ้นผ่านบุคคลอื่นที่ทำหน้าที่เป็นνομินีหรือผ่านนายหน้าค้าหลักทรัพย์หลายรายเพื่ออำพรางตัวตนที่แท้จริงทำให้ตรวจสอบได้ยาก การปั่นหุ้นมักจะอาศัยความร่วมมือของผู้ถือหุ้นใหญ่ กรรมการและผู้บริหารของบริษัทในการออกข่าวดีเป็นระยะๆ เพื่อให้ราคาหุ้นที่สูงขึ้นมีเหตุผลรองรับ การปั่นหุ้นโดยทั่วจึงเป็นการใช้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ในการค้ากำไร (insider trading) ซึ่งเป็นความผิดอีกประเภทหนึ่งด้วย ในบางกรณีที่นักปั่นหุ้นไม่ต้องการที่จะดำเนินการร่วมกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่และผู้บริหารของบริษัท อาจเลือกที่จะเจรจาซื้อหุ้นจากผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในราคาต่ำเพื่อที่จะให้ได้อำนาจในการควบคุมบริษัทแบบเบ็ดเสร็จ

ทั้งนี้ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 กำหนดความผิดเรื่องปันหุ้นนั้นจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า มีการตกลงร่วมกันระหว่างบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกันในการดำเนินการเป็นเครือข่ายเพื่อที่จะดันราคาหุ้นให้สูงขึ้น การพิสูจน์ดังกล่าวยากลำบากมากหากไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับตัวตนของผู้ดำเนินการ

อนึ่ง ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในการบังคับให้นายหน้าค้าหลักทรัพย์ ผู้จัดการกองทุนส่วนบุคคล หรือคัสโตเดียนต้องเปิดเผยผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (ultimate beneficial owner) ของหุ้นที่ครอบครอง ทำให้ไม่สามารถสืบได้ว่า ใครเป็นผู้สั่งซื้อขายหลักทรัพย์ยกเว้นในกรณีที่มีการสืบสวนสอบสวนอย่างเป็นทางการ เช่นในกรณี “คดีเสียสอง” ทำให้ตลาดหลักทรัพย์ขาดข้อมูลเพื่อที่จะเชื่อมโยงคำสั่งซื้อขายต่างๆ ในช่วงระยะเวลาต่างๆ กันว่าเป็นการดำเนินการในลักษณะเครือข่ายหรือไม่

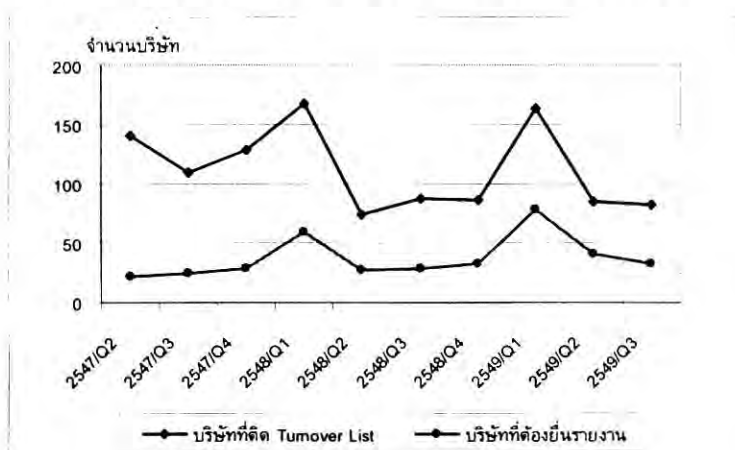
ผลการศึกษาของสฤณี (2549) พบว่าตลาดหลักทรัพย์ไทยมีสัดส่วนผู้ถือหุ้นที่อาจเป็นนอมินีถึงร้อยละ 21.4 ของมูลค่าตลาดทั้งหมดในปี พ.ศ. 2548 คำจำกัดความของนอมินีในการศึกษานี้รวมถึงสถาบันการเงินต่างชาติที่เป็นคัสโตเดียน และบริษัทอื่นๆ ที่ถือหุ้นแทนผู้ลงทุน เช่น ศูนย์ฝากหลักทรัพย์ บริษัทนอมินีหรือคัสโตเดียนที่เป็นนิติบุคคลต่างตัว บริษัท ไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด¹¹ ฯลฯ ปัญหา นอมินีและปัญหาการปันหุ้นจึงมีหลายประเด็นที่ทำทนายภาครัฐในปัจจุบันคงจะเห็นได้จากรูปที่ 5 ว่าจำนวนบริษัทติด Turnover List คือบริษัทที่มีมูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์เฉลี่ยต่อวันค่อนข้างสูงในแต่ละรอบสัปดาห์ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มมีการเก็บข้อมูลนี้ จนกระทั่งไตรมาสที่สามของปี พ.ศ. 2549 มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยบริษัทที่ติด Turnover List ในปี 2549 เกือบร้อยละ 40 เป็นบริษัทที่มีผลขาดทุนหรืออยู่ในกลุ่มฟื้นฟูกิจการ

3.4 ปัญหาอภิบาลของสถาบันการเงินไทย

ปัญหาอภิบาลของสถาบันการเงินไทยเกิดจากทั้งการกำกับดูแลที่หละหลวมและพฤติกรรมของกรรมการและผู้บริหารสถาบันการเงินเอง ช่วงก่อนวิกฤตการณ์ทางการเงินปี 2540 นั้น การกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เข้มงวดมากนัก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งคงสืบเนื่องมาจากแนวนโยบายทางการเงินในขณะนั้นเน้นการเปิดเสรีทางการเงินเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยซึ่งต้องการเงินทุนสูงมาก การขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกิจการเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจเงินทุนทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินไม่สามารถกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง

¹¹ บริษัท ไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด จัดตั้งเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2543 มีทุนจดทะเบียนชำระแล้วทั้งสิ้น 10 ล้านบาท โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยถือหุ้นร้อยละ 99.99 ของทุนจดทะเบียน บริษัทประกอบธุรกิจโดยการออกใบแสดงสิทธิในผลประโยชน์ที่เกิดจากหลักทรัพย์อ้างอิงไทย (Non-Voting Depository Receipt :NVDR) เพื่อขายให้แก่ผู้ลงทุน โดยมีเป้าประสงค์ที่จะส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศที่อาจติดขัดด้วยข้อจำกัดเรื่องหุ้นส่วนต่างชาติในบางธุรกิจ แต่ต่อมาได้เปิดให้นักลงทุนไทยสามารถลงทุนผ่านบริษัทฯ ได้ด้วย

รูปที่ 5 ข้อมูล Turnover list ปี 2547-2549 ตามรายไตรมาส



หมายเหตุ:

ก. หลักทรัพย์ที่เข้าข่ายต้องยื่นรายงานต่อ ก.ล.ต. ได้แก่ หลักทรัพย์ที่ติดใน Turnover List และมีผลการดำเนินงานขาดทุน หรือ มี P/E Ratio สูงกว่า 100 เท่า หรือ อยู่ในหมวด rehabco

ข. โปรดดูจำนวน Free Float ของหลักทรัพย์ต่างๆ ได้ที่ <http://capital.sec.or.th/webapp/freefloat/ffinfo.htm>

ค. การคำนวณ 1W-Turnover มีวัตถุประสงค์เพื่อวัดอัตราการซื้อขายหมุนเวียนของหุ้นต่อสัปดาห์ โดยที่

$$1W\text{-Turnover} = \left[\frac{\text{มูลค่าซื้อขายหุ้นเฉลี่ยต่อวันในรอบสัปดาห์} \times 5}{\% \text{Free Float} \times \text{Market capitalization ของหุ้นเฉลี่ยต่อวันในรอบสัปดาห์}} \right] \times 100$$

$$P/E \text{ ratio} = \frac{\text{มูลค่าหุ้นตามราคาตลาด ณ วันสิ้นสุดสัปดาห์}}{\text{กำไรสุทธิ 4 ไตรมาสล่าสุดของบริษัท}}$$

ง. วิเคราะห์เฉพาะหลักทรัพย์ที่มีมูลค่าซื้อขายเฉลี่ยต่อวันในรอบสัปดาห์ตั้งแต่ 100 ล้านบาทขึ้นไป และมี 1W-Turnover ตั้งแต่ 20% ขึ้นไป

จ. หลักทรัพย์ที่เพิ่งเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เป็นครั้งแรก (IPO) จะวิเคราะห์หลังจากที่ได้มีการซื้อขายผ่านไปแล้ว 4 สัปดาห์

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

นอกจากนี้แล้ว สถาบันการเงินไทยยังพร้อมที่จะแบกรับภาระความเสี่ยงมากเกินควรอีกด้วยเนื่องจากประสบการณ์วิกฤตการณ์ทางการเงินหลายๆ ครั้งที่ผ่านมาชี้ให้เห็นได้ว่า ในกรณีที่สถาบันการเงินจะล้ม ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยผ่านกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจะเข้ามาให้ความช่วยเหลืออยู่เสมอ ทั้งยังให้เงินชดเชยคืนแก่ผู้ฝากเงินด้วย แม้จะไม่มี การออกประกาศให้มีการประกันเงินฝากอย่างชัดเจน การรับประกันเงินฝากโดยนัยนี้สามารถลดทอนความมั่นคงของสถาบันการเงินในระยะยาวได้ เพราะการให้หลักประกันเปรียบเสมือนกับการส่งเสริมให้ผู้บริหารสถาบันล้มเสี่ยง กล่าวคือ บริหารงานโดยขาดความรอบคอบและอาจให้สินเชื่อแก่ธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงในขณะที่ต้องแบกรับผลกระทบเชิงลบหากธุรกิจเหล่านั้นประสบความล้มเหลว

นอกเหนือจากปัญหาในเรื่องของการกำกับดูแลของรัฐที่หลวมและปัญหาที่สืบเนื่องจากการที่รัฐมีนโยบายว่าสถาบันการเงินจะ "ล้มไม่ได้" แล้ว ปัญหาอีกประการเกิดจากผู้บริหารสถาบันการเงินเองที่ขาดความรอบคอบในการทบทวนสินเชื่อ เช่น การให้สินเชื่อแก่บริษัทที่เกี่ยวข้อง (connected lending) ความประพฤติกมิชอบและการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพของผู้บริหาร (malpractice and inefficient management) การใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารภายในเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัว (inside information) ตลอดจนผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้บริหารที่ไม่สามารถแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวม

การศึกษาที่เกี่ยวกับความเสี่ยงของสถาบันการเงินไทยที่ผ่านมา พบว่า ระบบการเงินไทยที่มีลักษณะการค้าประกันเงินฝากโดยนัยนั้นได้สร้างต้นทุนที่สูงมากในสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงสูงเมื่อเทียบกับสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงต่ำ (Kaplan, 2002; Tirapat, 2002; Anuchitworawong, 2004) นอกจากนี้ จากการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจในการถือหุ้นของสถาบันการเงินกับความเสี่ยงของสถาบันการเงินไทย โดยรวมแล้วแสดงให้เห็นได้ว่า สถาบันการเงินที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่มีสิทธิในความเป็นเจ้าของ (ownership rights) ใกล้เคียงกับสิทธิในการควบคุมบริหาร (control rights) มาก จะมีต้นทุนหรือมีความเสี่ยงจากการบริหารงานต่ำกว่าสถาบันการเงินอื่น อย่างไรก็ตาม หากสถาบันการเงินที่ผู้บริหารเป็นผู้ถือหุ้นที่มาจากระบบครอบครัวจะมีความเสี่ยงสูงกว่า นัยจากการศึกษานี้อาจสะท้อนให้เห็นว่า ผู้บริหารของสถาบันการเงินควรเป็นมืออาชีพมากกว่าในขณะที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ควรถือหุ้นในลักษณะที่ทำให้มีส่วนได้ส่วนเสียเต็มจำนวนที่ตนเองลงทุนในหุ้นของสถาบันการเงินในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ กล่าวคือ สิทธิในการบริหารกิจการนั้นไม่ควรแตกต่างจากสิทธิหรือผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการบริหารกิจการนั้นซึ่งจะช่วยลดแรงจูงใจที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง (Anuchitworawong, 2004)

3.5 สรุป

ปัญหาอภิบาลของภาคธุรกิจไทยในปัจจุบันได้ย้ายจากสถาบันการเงินไปยังตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเป็น การเปลี่ยนแปลงที่สามารถคาดเดาได้ การเติบโตที่แข็งแกร่งของตลาดเงินกู้หลังวิกฤตเศรษฐกิจอันเนื่องมาจาก ปัญหาหนี้เสียของสถาบันการเงินทำให้การแสวงหากำไรจากสถาบันฯ เหล่านี้เป็นไปได้ยากกว่าในยุคเฟื่องฟู ของธนาคารพาณิชย์ในอดีต ในทางตรงกันข้าม การขยายตัวอย่างรวดเร็วของตลาดหลักทรัพย์ไทยภายใต้ นโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณที่มุ่งเป้าไปที่การเพิ่มมูลค่าตลาดตลอดมาทำให้ตลาดหลักทรัพย์ กลายเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของภาคธุรกิจไทย ดึงดูดให้นักลงทุนที่เจนจัดในการเล่นตลาดหุ้นให้เข้ามาด้ กตวงผลประโยชน์อย่างเป็นกอบเป็นกำโดยอาศัยช่องว่างและช่องโหว่ของกฎหมายในปัจจุบัน พัฒนาการของ อภิบาลของธุรกิจไทยจึงอยู่ในสถานะภาพ “หนีเสือปะจระเข้” ซึ่งรัฐจะต้องเผชิญปัญหาท้าทายของกลเมิดในการ ชื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งมีความซับซ้อนอย่างยิ่ง สุดท้ายแล้ว ผู้ลงทุนรายย่อยก็ยังคงถูกผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หรืออินไซด์เดอร์เอาเปรียบเช่นเดิม เพียงแต่ในกรณีของการปันหุ้นนั้นจะเกิดขึ้นกับบริษัทขนาดเล็กที่มีความ อ่อนแอทางธุรกิจมากกว่ากับบริษัทขนาดใหญ่ที่เป็นส่วนหนึ่งของเครือธุรกิจของผู้ถือหุ้นใหญ่เช่นในอดีต ปัญหาการปันหุ้นมิได้เกิดขึ้นกับธุรกิจครอบครัว แต่กับธุรกิจที่ผู้ถือหุ้นใหญ่มิได้สนใจใยดีกับพัฒนาการในระยะ ยาวของบริษัทเท่าใดนักจึงพร้อมที่จะเข้าร่วมในกระบวนการปันหุ้นเพื่อผลกำไรในระยะสั้นเท่านั้น

4. มาตรการของรัฐในการส่งเสริมธรรมาภิบาลของธุรกิจไทย

หัวข้อนี้จะศึกษาและประเมินมาตรการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐที่ออกมาเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาล ของภาคธุรกิจไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจว่ามีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด รวมทั้งวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็น อุปสรรคด้วย โดยแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกจะเป็นการวิเคราะห์กฎ ระเบียบที่ใช้กำกับบริษัทในตลาด หลักทรัพย์ซึ่งออกโดย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ส่วนที่สองเป็น กฎ ระเบียบที่บังคับใช้สำหรับธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะซึ่งออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

4.1 กรอบแนวคิดในการพัฒนาธรรมาภิบาล

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) เป็นสองหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมธรรมาภิบาลของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หน่วยงานแรกเป็นองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ (state regulatory body) ในขณะที่หน่วยงานที่สองเป็นองค์กรกำกับดูแลภาคเอกชน (private self-regulatory body) ซึ่งมีบทบาทในการกำกับดูแลในเบื้องต้นโดยการตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นรวมทั้งออกข้อบังคับที่สมาชิก (บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์) พึงปฏิบัติตามเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้น มิฉะนั้นแล้ว ก.ล.ต. อาจออกข้อบังคับที่มีผลทางกฎหมาย ในกรณีดังกล่าวการฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญา ด้วยเหตุผลดังกล่าว บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จึงพยายามผลักดันให้มีการป้องกันและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลของสมาชิกกันเองก่อน โดยผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

กรอบแนวคิดในการพัฒนาธรรมาภิบาลของบริษัทไทยของ ก.ล.ต. และ ตลท. มีลักษณะที่เป็นองค์รวมโดยมองว่าธรรมาภิบาลของบริษัทหนึ่งใดจะดีหรือไม่ดีนั้นถูกกำหนดโดย ปัจจัยสำคัญ 3 ประการอันได้แก่

- (1) กฎระเบียบของหน่วยงานกำกับดูแล (legal discipline)
- (2) แรงกดดันทางตลาด (Market discipline)
- (3) ธรรมาภิบาลของบริษัท (Self-discipline)

กฎระเบียบ หมายถึง กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ของหน่วยงานกำกับดูแลซึ่งบริษัทจะต้องปฏิบัติตาม กฎระเบียบที่รัดกุมและสามารถนำมาบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติจะช่วยยกระดับธรรมาภิบาลของบริษัทเอกชนได้

อย่างไรก็ดี การหวังพึ่งพาเพียงกฎ กติกาของรัฐในการสร้างธรรมาภิบาลภาคเอกชนอาจไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก เนื่องจาก ไม่ว่าหน่วยงานกำกับดูแลของรัฐจะออกกฎ กติกาอย่างไร หากการปฏิบัติตามกฎ กติกาดังกล่าวก่อให้เกิดต้นทุนแก่บริษัทโดยไม่มีผลตอบแทนที่เป็นรูปธรรม บริษัทย่อมมีแนวโน้มที่จะพยายามหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามข้อบังคับของภาครัฐหรือปฏิบัติตามเฉพาะในทางกฎหมายเท่านั้นมิใช่ในทางปฏิบัติ เช่น หากข้อกำหนดของ ก.ล.ต. ให้บริษัทต้องมีกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอกไม่น้อยกว่า 3 คนมิได้ทำให้ผลการดำเนินงานของบริษัทดีขึ้นแต่อย่างใด และไม่ได้ทำให้ราคาหุ้นของบริษัทดีขึ้น กรรมการหรือผู้ถือหุ้นใหญ่อาจเลือกเอาเพื่อนฝูงมาเป็นกรรมการ เป็นต้น ดังนั้นการที่บริษัทจะเต็มใจ “ทำดี” จึงต้องมีแรงจูงใจในเชิงธุรกิจด้วย กล่าวคือ บริษัทที่มีธรรมาภิบาลจะต้องเป็นที่ต้องการของนักลงทุน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ลงทุนจึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างแรงจูงใจให้แก่บริษัทในการพัฒนาระดับธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการธุรกิจ ในทางตรงกันข้าม บริษัทที่กรรมการหรือผู้บริหารมีประวัติไม่ดีหรือมีลักษณะที่เป็นเครื่องหมายของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ก็ควรที่จะต้องเผชิญแรงกดดันของผู้ลงทุนให้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการ ด้วยเหตุผลดังกล่าว *แรงกดดันของตลาด* จึงเป็นปัจจัยที่สองที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลของธุรกิจไทย

ผู้ลงทุนจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใดในการส่งเสริมธรรมาภิบาลของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ขึ้นอยู่กับปัจจัยสองประการ คือ ข้อมูลและลักษณะของการถือหุ้น ในประเด็นแรก ในการตัดสินใจการลงทุน ผู้ลงทุนจะต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอที่จะสามารถแยกแยะได้ว่าบริษัทใดมีธรรมาภิบาลที่ดีและบริษัทใดมีธรรมาภิบาลที่ไม่ดี มิฉะนั้นแล้วจะไม่สามารถ “ทำโทษ” บริษัทที่ไม่ดี หรือ “ให้รางวัล” บริษัทที่ดีได้ อนึ่ง การลงโทษทางตลาดนั้นอาจรุนแรงกว่าการบทลงโทษทางกฎหมายเสียอีกเพราะหากผู้ลงทุนทิ้งหุ้นบริษัทเนื่องจากขาดความมั่นใจ

ในมาตรฐานจรรยาบรรณของกรรมการ ผู้บริหารของบริษัทแล้ว บริษัทย่อมได้รับความเสียหายอย่างมาก เช่น ในกรณีที่ธนาคารล้มจากการที่ผู้ฝากเงินพร้อมใจกันถอนเงินฝาก

แต่การให้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับอภิบาลของบริษัทอาจไม่มีผลใดๆ สำหรับผู้ลงทุนรายย่อยและผู้ลงทุนที่ต้องการเพียงที่จะถือหุ้นระยะสั้นเพื่อเก็งกำไรที่ไม่มีเป้าประสงค์ในการเข้าไปปรับปรุงการบริหารจัดการของบริษัท หากบริษัทประสบปัญหาหรือมีพฤติกรรมที่ไม่ชอบมาพากล ผู้ลงทุนเหล่านี้ก็จะทิ้งหุ้นทันทีโดยทั่วไปแล้ว ผู้ลงทุนที่จะเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมให้บริษัทปรับปรุงอภิบาลคือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่มีนโยบายการถือหุ้นระยะยาวเนื่องจากเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียจากผลการดำเนินงานของบริษัทอย่างมีนัยสำคัญ

โดยทั่วไปแล้ว ผู้ลงทุนสถาบันมักมีบทบาทสำคัญในการสร้างธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจ เช่น กองทุนบำนาญของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Public Employees Retirement System – CalPERS) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการผลักดันธรรมาภิบาลภาคธุรกิจ กองทุนดังกล่าวมีมูลค่าทรัพย์สินสูงถึง 2.19 แสนล้านเหรียญสหรัฐอเมริกาหรือประมาณ 8.13 ล้านล้านบาท¹² ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่มากกว่าผลผลิตมวลรวมของประเทศไทยในปัจจุบัน การที่กองทุนฯ ดังกล่าวมีเงินลงทุนมากจึงมีอำนาจต่อรองสูงทำให้สามารถกำหนดมาตรฐานอภิบาลของบริษัทที่กองทุนฯ จะพิจารณาเข้าไปลงทุนได้ ถ้าบริษัทใดไม่สามารถสร้างและรักษามาตรฐานดังกล่าวได้ก็จะมีโอกาสที่จะได้รับเงินลงทุนจากกองทุนดังกล่าว นอกจากนี้แล้วในฐานะที่กองทุนฯ เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่รายหนึ่งในบริษัท ในกรณีที่บริษัทประสบปัญหาทางธุรกิจที่รุนแรง กองทุนจะส่งตัวแทนจากกองทุนเข้าไปเป็นกรรมการเพื่อที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วยในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 CalPERS ถอนการลงทุนจากไทย มาเลเซียและฟิลิปปินส์โดยประกาศว่า อภิบาลของบริษัทในกลุ่มประเทศเหล่านี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ตัดสินใจดังกล่าว

ในตลาดที่ผู้ลงทุนให้ความสำคัญแก่ประเด็นเรื่องธรรมาภิบาล บริษัทในตลาดหลักทรัพย์จะมีความกระตือรือร้นเป็นพิเศษในการสร้างมาตรฐานอภิบาลของบริษัทเอง ในสหรัฐอเมริกา บริษัทขนาดใหญ่ส่วนมากจะมีข้อบังคับหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของบริษัท (Company's Governance Bylaw/Guidelines) เพื่อที่จะให้รายละเอียดข้อมูลแก่ผู้ลงทุนเกี่ยวกับวิธีการบริหารจัดการภายในขององค์กรและมาตรฐานจรรยาบรรณของกรรมการและผู้บริหารซึ่งบางส่วนจะเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายในขณะที่อีกส่วนหนึ่งเป็นข้อกำหนดเพิ่มเติมของบริษัทเองเพื่อที่จะสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ลงทุนเกี่ยวกับมาตรฐานอภิบาลของบริษัท ดังนั้น มาตรฐานของอภิบาลที่บริษัทกำหนดขึ้นเองก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในตลาดหลักทรัพย์

4.2 มาตรการกำกับดูแลธุรกิจหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

หลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 หน่วยงานกำกับดูแลทั้ง 2 องค์กรได้ริเริ่มมาตรการและจัดทำกิจกรรมต่างๆ มากมายเพื่อยกระดับอภิบาลของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ตามกรอบแนวคิดที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.1 ดังที่สรุปไว้ในตารางที่ 6

¹² ตัวเลข ณ สิ้นเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2549 จาก www.calpers.ca.gov

ตารางที่ 6 มาตรการการส่งเสริมธรรมาภิบาลที่ดีโดยหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

มาตรการ	สถานะ	หน่วยงานรับผิดชอบ
A. ข้อบังคับด้านกฎระเบียบ (regulatory disciplines)		
A (1) การปรับปรุงกฎหมาย		
1. การแก้ไขกฎหมายบริษัทมหาชนเพื่อให้สิทธิแก่ผู้ถือหุ้นรายย่อยมากขึ้น	การแก้ไขได้รับการอนุมัติโดยคณะกรรมการบริษัทภิบาลแห่งชาติ (National Corporate Governance Board) และตรวจสอบโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า และคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
2. การแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เพื่อจัดประเภทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ		
3. การแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สำหรับการนำคดีแพ่งมาใช้แทนคดีอาญา		
4. การร่างกฎหมายเพื่อเอื้อให้ผู้ถือหุ้นสามารถรวมตัวกันเพื่อดำเนินคดีในศาลได้ หรือการฟ้องร้องเป็นกลุ่ม (class action lawsuits)	การแก้ไขได้รับการอนุมัติโดยคณะกรรมการบริษัทภิบาลแห่งชาติ และตรวจสอบโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา	คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
5. การจัดตั้งคณะทำงานสำหรับบทบาทความรับผิดชอบของกรรมการบริษัท (Director of Responsibilities Steering Group: DRSG) ซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบการทำธุรกรรมที่ไม่เหมาะสม		
A (2) การออกกฎระเบียบ		
6. ประกาศของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลและการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้อง	พฤศจิกายน 2546	ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
7. ข้อบังคับของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เกี่ยวกับการขึ้นบัญชีดำรายชื่อของผู้บริหารที่ละเมิดกฎหมาย	มิถุนายน 2545	
8. ข้อบังคับของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เกี่ยวกับการขึ้นบัญชีดำรายชื่อผู้บริหารที่ไม่กระทำตามข้อเสนอแนะของ DRSG	2547	คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
9. ระเบียบที่กำหนดให้บริษัทในตลาดหลักทรัพย์ที่ต้องการนัดประชุมผู้ถือหุ้นซึ่งจะมีการลงคะแนนเสียงในประเด็นเรื่องการประกอบธุรกรรมที่เกี่ยวข้อง (connected transactions) ต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบบและส่งสำเนาเอกสารให้กับผู้ถือหุ้นทุกราย	2547	
10. ระเบียบที่กำหนดให้นักลงทุนรายย่อยต้องวางเงินมัดจำร้อยละ 10 ของจำนวนเงินในบัญชีทั้งหมดสำหรับการชำระค่าซื้อขายตามยอดสุทธิเป็นเงินสดเพื่อลดการค้าขายหลักทรัพย์ในลักษณะของการเก็งกำไร	2547	คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
11. ประกาศของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการเปิดเผยข้อมูลเพื่อคุ้มครองประโยชน์หรือส่วนได้เสียของประชาชน	2548	ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

มาตรการ	สถานะ	หน่วยงานรับผิดชอบ
12. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เกี่ยวกับการหมุนเวียนผู้สอบบัญชี โดยกำหนดให้บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ต้องเปลี่ยนผู้สอบบัญชีทุก 5 ปี	1 มกราคม 2549	คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
B. ข้อบังคับในตลาด (Market disciplines)		
13. การจัดตั้งสมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทย (Investors Association) ด้วยเงินบริจาคเริ่มต้น 10 ล้านบาท สำหรับซื้อหุ้นในบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ทั้งหมด	2545	ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และบรรษัทการเงินระหว่างประเทศ (International Finance Corporation: IFC)
14. การจัดตั้งชมรมผู้ลงทุนสถาบัน (Institutional Investor Club) เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลที่ดี	2545	ควบคุมโดยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (Civil Servant Pension Fund) ร่วมกับกองทุนรวม (Mutual Fund) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund) กองทุนประกันสังคมและประกันชีวิต (Life insurance and social security fund)
15. การจัดตั้งโครงการจัดอันดับบรรษัทภิบาล โดยบริษัทที่สมัครเข้ารับการจัดอันดับจะได้รับคะแนนเพื่อเป็นส่วนลดสำหรับค่าธรรมเนียมใน SET และ SEC รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการประเมินผล	2545	ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
16. การเปิดเผยผลรางวัลบริษัทที่ได้รับความนิยมสำหรับบริษัทที่มีการเปิดเผยข้อมูลที่ติดตามความเห็นของนักลงทุน		
C. ข้อบังคับของตนเอง (Self-Discipline)		
17. การจัดตั้งสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (Thai Institute of Directors: IoD) เพื่อจัดหลักสูตรอบรมกรรมการบรรษัทภิบาล	2541	ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ธนาคารโลก และธนาคารแห่งประเทศไทย
18. การให้เงินอุดหนุนสำหรับการลงทะเบียนหลักสูตรอบรมกรรมการซึ่งถูกเสนอโดย IoD	2545	ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
19. การจัดตั้งศูนย์บรรษัทภิบาลเพื่อให้คำปรึกษาแก่บริษัทเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล	2545	
20. แบบสำรวจการประเมินตนเองสำหรับบริษัทเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล	2546	
21. การประเมินการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียนตามรายงาน Corporate Governance Report of Thai Listed Companies	2548	ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
22. นโยบายส่งเสริมการแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบ	2549	ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
23. แนวปฏิบัติในการจัดทำจรรยาบรรณธุรกิจ (Codes of Conduct) สำหรับบริษัทจดทะเบียน	2549	ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
24. หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี 2549	2549	ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

มาตรการ	สถานะ	หน่วยงานรับผิดชอบ
25. สิ่งตีพิมพ์ - หลักธรรมาภิบาลที่ดี - คู่มือการเปิดเผยข้อมูล - คู่มือการจัดประชุมผู้ถือหุ้น - จรรยาบรรณธุรกิจสำหรับผู้สอบบัญชี - คู่มือกรรมการบริษัทจดทะเบียน - คู่มือบริษัทจดทะเบียน - คู่มือการทำรายการที่เกี่ยวข้องกันของบริษัทจดทะเบียน - ข้อเสนอแนะการให้สารสนเทศสำหรับผู้บริหารบริษัทจดทะเบียน - อื่นๆ	2545-2549	

ที่มา: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เว็บไซต์ บทความ และการสัมภาษณ์

4.2.1 กฎระเบียบของรัฐ

หลังจากที่รัฐบาลทักษิณเข้ามาบริหารประเทศในช่วงปี 2544 ได้มีข้อเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ต่อคณะกรรมการบริษัทภิบาลแห่งชาติ โดยมีประเด็นสำคัญๆ ดังต่อไปนี้

- ให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีอำนาจในการสืบสวน สอบสวน และดำเนินการฟ้องคดีกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เองโดยไม่ต้องผ่านสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากคณะกรรมการฯ เป็นผู้รู้และเข้าใจกฎหมายดี เพราะในอดีตที่ผ่านมา การกล่าวโทษในหลายกรณีของ ก.ล.ต. ไม่สามารถดำเนินการทางกฎหมายได้ แม้จะเห็นว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เนื่องจากขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ (ดูตารางภาคผนวกที่ 2 ประกอบ)
- เชื่อมงวดกับกฎระเบียบเกี่ยวกับการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องโดยการขยายคำนิยามของคำว่า “บุคคลที่เกี่ยวข้อง (connected persons)” และ “ธุรกรรมที่มีบุคคลที่เกี่ยวข้อง (connected transactions)” ให้กว้างขึ้น และกำหนดให้การทำธุรกรรมที่ไม่สอดคล้องตามกระบวนการโดยชัดเจนและเปิดเผยต้องมีผลเป็นโมฆะ
- ให้สิทธิแก่ผู้ถือหุ้นรายย่อยมากขึ้น
- กำหนดนิยามและขอบเขตของหน้าที่ความรับผิดชอบของกรรมการบริษัทให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น
- ปรับบทลงโทษจากคดีอาญาเป็นการลงโทษทางแพ่งสำหรับคดีที่ไม่รุนแรงที่ไม่ปฏิบัติตามหลักบริษัทภิบาลเพื่อลดภาระการพิสูจน์ตรวจสอบของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งจะช่วยเพิ่มความสะดวกในการติดตามคดีทางกฎหมายกับผู้ฝ่าฝืนรายอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม จวบจนปัจจุบันซึ่งเป็นเวลาที่ล่วงเลยมาแล้ว 5 ปีกลับยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้แต่อย่างใด จากการศึกษาที่ยังไม่มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จึงเลือกที่จะใช้มาตรการทางปกครองมากกว่ามาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาภิบาล

ของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ โดยเน้นการออกมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เช่น ในกรณีที่ไม่มี การแก้ไขบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของกรรมการ ตลาดหลักทรัพย์ได้จัดตั้งคณะทำงานสำหรับ บทบาทความรับผิดชอบของกรรมการบริษัท (Director Responsibilities Steering Group: DRSG" ขึ้นในเดือน มีนาคม 2547 โดย DRSG มีหน้าที่ในการค้นหาบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ที่ปฏิบัติไม่เหมาะสม และเรียก ประชุมสัมภาษณ์กรรมการของบริษัทนั้นๆ เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกรรมการที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ว่าสมควรจะคัดชื่อกรรมการดังกล่าวออก จากรายชื่อกรรมการที่ลงทะเบียนเป็นกรรมการบริษัทในตลาดหลักทรัพย์หรือไม่ ผลจากการที่บริษัทมี กรรมการที่ไม่มีรายชื่ออยู่ในรายชื่อกรรมการที่ลงทะเบียนเป็นกรรมการบริษัทในตลาดหลักทรัพย์จะทำให้ บริษัทไม่สามารถเสนอขายหลักทรัพย์ได้เพราะบริษัทจะขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในการขายหลักทรัพย์ของบริษัท

ในส่วนของประเด็นปัญหาเรื่องการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องนั้น เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายเพื่อ ขยายคำนิยามของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และธุรกรรมที่มีบุคคลที่เกี่ยวข้องให้กว้างขึ้น และกำหนดให้การทำธุรกรรม ที่ไม่สอดคล้องตามกระบวนการโดยชัดเจนและเปิดเผยต้องมีผลเป็นโมฆะ ก.ล.ต. ได้ออกมาตรการป้องกันโดย การกำหนดให้บริษัททุกบริษัทจะต้องแจ้งรายการธุรกรรมเกี่ยวข้องที่ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นแล้วต่อ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ด้วย เนื่องจากหลายครั้งในการประชุมผู้ถือหุ้นมีจำนวนผู้ ถือหุ้นรายย่อยที่เข้าประชุมน้อยและการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบธุรกรรมเกี่ยวข้องของฝ่ายบริหารอาจไม่ ตรงไปตรงมาหรือไม่ครบถ้วนทำให้ผู้ถือหุ้นไม่สามารถประเมินความเหมาะสมได้อย่างถูกต้อง อนึ่ง หากพบ การทำธุรกรรมที่น่าสงสัย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สามารถแจ้งต่อ DRSG ได้ ซึ่ง อาจตั้งเดือนกรรมการและผู้บริหารที่เกี่ยวข้องในกรณีที่พบว่าขั้นตอนในการได้รับการอนุมัติไม่เหมาะสม หรือ ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องนั้นมีเงื่อนไขแอบแฝง

นอกจากประเด็นเรื่องการประกอบธุรกรรมเกี่ยวข้องแล้ว คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาด หลักทรัพย์ยังได้จัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นมาเพื่อศึกษารายละเอียดของรายงานผู้สอบบัญชีของบริษัทในตลาด หลักทรัพย์ทุกรายเพื่อที่จะป้องกันการตกแต่งตัวเลขในรายงานทางการเงินของบริษัทหรือการใช้เล่ห์เหลี่ยม ทางการบัญชีในการอำพรางพฤติกรรมฉ้อฉลหรือผลการดำเนินงานที่แท้จริงของบริษัทเนื่องจากรายงานผู้สอบ บัญชีโดยทั่วไปมีข้อสังเกตที่ผู้สอบบัญชีระบุไว้จำนวนมากทำให้ผู้ถือหุ้นหรือผู้ลงทุนทั่วไปที่มิได้มีความ เชี่ยวชาญทางด้านการบัญชีไม่สามารถแยกแยะได้ว่าข้อสังเกตใดมีความสำคัญและข้อสังเกตใดเป็นประเด็น ปลิกย่อยจึงมีโอกาที่จะถูกหลอกได้ การตรวจสอบรายงานผลสอบบัญชีดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้เวลา มากแต่ก็ช่วยป้องกันปัญหาการปกปิดหรือบิดเบือนข้อมูลทางการเงินได้ในระดับหนึ่ง

ในขณะเดียวกัน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ก็ได้ออกระเบียบจำนวนมากเพื่อสกัดกั้น พฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ เช่น ในปี 2544 ตลาดหลักทรัพย์กำหนดให้การทำ ธุรกรรมเกี่ยวเนื่องที่มีมูลค่าสูงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสามในสี่ของผู้ถือหุ้นทั้งหมด(super majority) รวมทั้ง บริษัทจะต้องนำเสนอความคิดเห็นของที่ปรึกษาทางการเงินอิสระเกี่ยวกับการทำธุรกรรมเกี่ยวเนื่องนั้น ด้วยเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้ถือหุ้นที่ใช้สิทธิออกเสียงในการลงมติที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติธุรกรรม ดังกล่าวด้วย แต่ถึงกระนั้น ก.ล.ต. ก็ยังเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องทบทวนธุรกรรมเกี่ยวเนื่องที่ได้รับอนุมัติแล้วอีก ครั้งเองเนื่องจากไม่มั่นใจในกระบวนการและขั้นตอนในการขออนุมัติจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ในขณะที่ ก.ล.ต. และ ดลท. มีความตื่นตัวในการออกกฎเกณฑ์และมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของตน แต่กฎ กติกาต่างๆ ก็มีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ข้อบังคับของตลาดหลักทรัพย์มิได้มีสภาพเป็นกฎหมาย หากบริษัทไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว สิ่งในตลาดหลักทรัพย์สามารถทำได้คือเพียงการถอนบริษัทออกจากตลาดหลักทรัพย์ แต่การกระทำดังกล่าวมีผลเสียอย่างมากต่อผู้ถือหุ้นที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับพัวพันกับการประพฤติมิชอบของผู้บริหาร จึงเป็นบทลงโทษที่ใช้ได้ยากในทางปฏิบัติ

ในลักษณะเดียวกัน การใช้มาตรการทางปกครองแทนมาตรการทางกฎหมายของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แม้จะมีความสะดวก รวดเร็วในการบังคับใช้และมีผลในการสกัดกั้นปัญหาได้บ้าง แต่การดำเนินการนอกกระบวนการทางกฎหมายมีข้อด้อยหลายประการ ประการแรก การดำเนินการนอกศาลทำให้ขาดรายละเอียดของคดี รวมถึงวิธีการพิจารณาคดีที่อาจมีความซับซ้อนในเชิงธุรกิจทำให้ไม่มีคดีตัวอย่างที่สามารถอ้างอิงได้และเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติแก่บริษัทอื่นๆ ประการที่สอง เนื่องจากการดักเตือน หรือการปรับไม่มีการกระจายข่าวสารข้อมูลในวงกว้างทำให้ผู้กระทำผิดขาดแรงกดดันทางสังคมและจากผู้ลงทุน ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการสร้างแรงจูงใจให้บริษัทต้องรักษาภาพพจน์ของการเป็นบริษัทที่ดี ประการสุดท้าย การดำเนินการทางปกครองไม่มีกระบวนการและขั้นตอนที่ชัดเจนดังเช่นกระบวนการในศาล ทำให้ถูกแทรกแซงได้ง่าย ส่งผลให้หน่วยงานกำกับดูแลเสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่าเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย

4.2.2 แรงกดดันทางตลาด (Market discipline)

ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้แล้วว่า โดยทั่วไปแล้ว ผู้ลงทุนสถาบันจะมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้บริษัทต้องปรับปรุงอภิบาลของตนเอง ประเทศไทยยังมีผู้ลงทุนที่เป็นสถาบันน้อย (institutional investors) ในเดือนมีนาคม 2548 มูลค่าการลงทุนของกองทุนไทยในตลาดหลักทรัพย์รวมเป็น 2.9 แสนล้านบาท หรือเพียงร้อยละ 6 ของมูลค่าตลาดของตลาดหลักทรัพย์ไทย ในขณะที่บริษัทประกันซึ่งสามารถลงทุนในตลาดหุ้นได้เช่นกันแต่จะต้องไม่เกินสัดส่วนเพดานตามที่กฎหมายกำหนดมีการลงทุนคิดเป็นเพียงร้อยละ 1.2 ของมูลค่าตลาด กองทุนต่างชาติมีบทบาทสำคัญในตลาดหลักทรัพย์ไทยเช่นกัน แต่ผู้ลงทุนสถาบันส่วนมากไม่ว่าจะเป็นไทยหรือต่างชาติ มักจะเลือกที่จะลงทุนเฉพาะในบริษัทขนาดใหญ่เท่านั้นทำให้ไม่มีบทบาทในการกระตุ้นให้บริษัทขนาดกลางหรือขนาดย่อมต้องปรับปรุงมาตรฐานอภิบาลของบริษัทตนเพื่อดึงดูดเงินทุน¹³

ก.ล.ต. และ ดลท. ได้พยายามส่งเสริมบทบาทของผู้ลงทุนที่เป็นสถาบันและนักลงทุนในการส่งเสริมให้มีการพัฒนาอภิบาลของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์โดยในปี พ.ศ. 2545 มีการจัดตั้งชมรมผู้ลงทุนสถาบัน (Institutional Investor Club: IIC) และสมาคมนักลงทุน (Investor Association) ในช่วงแรกสององค์กรนี้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ร่วมกับกองทุนรวม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนประกันสังคม ด้วยเงินลงทุนประมาณ 1 ล้านล้านบาท (25 พันล้านบาทหรือร้อยละ 25) ที่ผ่านมาชมรมผู้ลงทุนสถาบันได้ออกแนวทางในการปฏิบัติว่าด้วยการออกเสียง (Voting Policy Guideline) และกระตุ้นให้สมาชิกเปิดเผยบันทึกการออกเสียงไว้ในเว็บไซต์ของบริษัท ในขณะที่สมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทยซึ่งได้รับ

¹³ The World Bank (2005), Corporate Governance Assessment. http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg_tha.pdf

เงินสนับสนุนในการซื้อหุ้นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์เพื่อที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลและตรวจสอบการบริหารจัดการของบริษัท ในปัจจุบันทำหน้าที่ในการรับมอบฉันทะจากผู้ลงทุนรายย่อยอื่นๆ และประเมินคุณภาพการจัดประชุมผู้ถือหุ้นของบริษัทที่เข้าไปถือหุ้น อย่างไรก็ตาม สององค์กรนี้ยังมีได้มีบทบาทที่โดดเด่นในการผลักดันธรรมาภิบาลของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์แต่อย่างใดเนื่องด้วยข้อจำกัดทั้งทางด้านเงินทุนและบุคลากร

ถึงแม้ว่าการตรวจสอบโดยผู้ลงทุนสถาบันในตลาดหลักทรัพย์ไทยยังมีจำกัด คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยก็ได้พยายามสร้างแรงจูงใจในการสร้างธรรมาภิบาลแก่บริษัทจดทะเบียนโดยมีรางวัลมากมาย อาทิ รางวัลธรรมาภิบาลที่ดีที่สุด รางวัลการเปิดเผยข้อมูล และรางวัลขวัญใจนักลงทุน ในแต่ละปี โดยคาดหวังว่ารางวัลเหล่านี้จะช่วยโฆษณาให้แก่บริษัทที่มีธรรมาภิบาลเพื่อที่จะดึงดูดความสนใจของผู้ลงทุนอันจะช่วยสร้างมูลค่าให้แก่ราคาหุ้นของบริษัท

ทั้งนี้ บริษัทในตลาดหลักทรัพย์สามารถเข้าร่วมการจัดอันดับธรรมาภิบาลกับบริษัท ไทยเรตติ้งแอนด์อินฟอร์เมชันเซอร์วิส จำกัด (Thai Rating and Information Services: TRIS) โดยสมัครใจ บริษัทที่ได้รับคะแนนที่ดีจะได้รับส่วนลดค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จากคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แต่ค่าธรรมเนียมดังกล่าวไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายในการจัดอันดับ โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจะเป็นผู้จ่ายส่วนต่างที่เกิดขึ้น

ในความเป็นจริงแล้ว โครงการสร้างแรงจูงใจเป็นกิจกรรมที่น่าสนใจ แต่กลับได้รับความสนใจไม่มากนัก ซึ่งอาจเกิดจากการที่การดำเนินการภายในของบริษัทส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล โดยจะเห็นได้จากข้อมูลในปี 2546-2548 มีบริษัทมหาชนที่สมัครใจเข้ารับการจัดอันดับซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทขนาดใหญ่จำนวน 61 46 และ 57 บริษัทตามลำดับปี ในขณะที่บริษัทที่เป็นธุรกิจครอบครัวเลือกที่จะคงการจัดการภายในบริษัทในลักษณะที่เรียบง่าย อีกทั้งยังไม่เห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล และการเข้ารับการจัดอันดับ การมีบริษัทเข้าร่วมกว่าร้อยละ 10 ของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ทั้งหมด ทำให้เป็นการยากที่จะผลักดันให้บริษัทที่ไม่เข้ารับการจัดอันดับปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล

นอกจากการประเมินโดย TRIS แล้ว ในปี พ.ศ. 2544 กสด. และบริษัท McKinsey (Thailand) ร่วมกับธนาคารโลกได้ริเริ่มโครงการจัดอันดับอภิบาลบริษัทในตลาดหลักทรัพย์โดยให้ สถาบันกรรมการบริษัทไทย (Thai Institute of Directors) เป็นผู้ดำเนินการ¹⁴ ในการจัดอันดับบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ โดยในปีแรกมีการจัดอันดับบริษัทขนาดใหญ่ไว้ 133 บริษัท (ปี 2544) 234บริษัท (ปี 2545) 337 บริษัท (ปี 2546) 371 บริษัท (ปี 2548) และ 402 บริษัท (ปี 2549)¹⁵ ซึ่งสถาบันกรรมการบริษัทไทยมีการจัดอันดับจำนวนบริษัทเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทุกปี

การจัดอันดับโดยสถาบันกรรมการบริษัทไทยจะแตกต่างจากการจัดอันดับของ TRIS เนื่องจากการจัดอันดับโดยสถาบันกรรมการบริษัทไทยจะใช้ข้อมูลของบริษัทซึ่งรายงานต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และ

¹⁴ หัวข้อต่อไปจะอธิบายและให้รายละเอียดเกี่ยวกับสถาบันนี้

¹⁵ การจัดอันดับนี้ จะพิจารณาจากรายงานประจำปี แบบ 56-1 เว็บไซต์และข้อมูลของบริษัทโดยตรง ดังนั้นจำนวนบริษัทในการจัดอันดับในปี 2549 หมายถึง การจัดอันดับบริษัทโดยพิจารณาเอกสารดังกล่าวประจำปี 2548 ส่วนในปี 2547 ไม่มีการจัดอันดับบริษัทจดทะเบียน

ตลาดหลักทรัพย์ซึ่งเป็นข้อมูลสาธารณะและไม่เป็นความลับ เช่นรายงานประจำปี แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1) หนังสือนัดประชุมและรายงานการประชุมผู้ถือหุ้น ข้อมูลในเว็บไซต์ของบริษัท เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผลการจัดอันดับจะไม่ถูกเปิดเผยเป็นรายบริษัท แต่จะจัดพิมพ์ผลการจัดอันดับในภาพรวมใน "Corporate Governance Report of Thai Listed Companies" แม้รายงานดังกล่าวจะไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับผลการจัดอันดับในรายบริษัทแต่ก็มีรายชื่อบริษัทที่มีผลประเมินอยู่ในเกณฑ์ดี และมีการนำเสนอผลวิเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการของบริษัทในหลายประเด็นในภาพรวมซึ่งมีประโยชน์มากในการรับรู้ประเด็นปัญหาของธรรมาภิบาลของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ในแต่ละปี

4.2.3 มาตรฐานของอภีบาลของบริษัท (self regulation)

ในปัจจุบัน มีบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ไม่กี่รายที่ได้จัดทำกฎระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติว่าด้วยธรรมาภิบาลของบริษัท การที่จะกระตุ้นให้บริษัทมีความตระหนักถึงคุณค่าและความจำเป็นในการมีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการบริษัทจะต้องเริ่มจากกรรมการและผู้บริหารซึ่งเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการของบริษัท ด้วยเหตุผลดังกล่าว ก.ล.ด. และ ดลท. ได้จัดตั้งสถาบันกรรมการบริษัทไทยหลังช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโดยร่วมกับ ธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารโลก วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันคือ เพื่อส่งเสริมการพัฒนากรรมการบริษัท และจัดเวทีสำหรับกรรมการในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและความรับผิดชอบของกรรมการ รวมทั้งข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อยกระดับคุณภาพและความน่าเชื่อถือของกรรมการบริษัท

ในอดีต ตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้ให้การอุดหนุนด้านค่าใช้จ่ายแก่กรรมการบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ที่มีความประสงค์ที่จะเข้ารับการอบรมกรรมการบริษัทซึ่งจัดโดยสถาบันกรรมการบริษัทไทย เพื่อยกระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกรอบภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เป็นกรรมการบริษัท แม้ในปัจจุบัน ตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้ให้การสนับสนุนในลักษณะดังกล่าวอีกต่อไป แต่โครงการ DCP ก็ได้รับความนิยมน้อยกว่ากว้างขวางไม่เฉพาะในวงของผู้เป็นกรรมการบริษัทเท่านั้น หากรวมถึงผู้บริหารระดับสูงของฝ่ายบริหารด้วย เช่น CEO และ CFO ทำให้สถาบันนี้สามารถพึ่งพาการเงินของตนเองได้ นับว่าเป็นโครงการที่ได้รับความสำเร็จอย่างยิ่ง

4.3 มาตรการกำกับดูแลสถาบันการเงินหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนแล้วว่า การปล่อยกู้เงินอย่างหละหลวมของธนาคารพาณิชย์เป็นปัจจัยหลักประการหนึ่งที่นำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจไทย ด้วยเหตุผลดังกล่าวในช่วงปี พ.ศ. 2544-2545 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกกฎเกณฑ์หลายฉบับเพื่อที่จะปรับปรุงระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบภายในขององค์กรของสถาบันการเงิน โดยเน้นการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการดำเนินการของบริษัทอื่นได้แก่ กรรมการและผู้สอบบัญชี และวางกฎกติกาเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในขององค์กรและการประกอบธุรกรรมที่มีบุคคลเกี่ยวข้องอันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ผู้สอบบัญชีของธนาคารพาณิชย์ต้องไม่เป็นผู้สอบบัญชีที่ตรวจสอบธนาคารพาณิชย์แห่งเดียวกันเกินกว่า 5 ปี ติดต่อกันจนถึงรอบบัญชีที่ขอความเห็นชอบ และต้องไม่เป็นผู้สอบบัญชีที่ถูกสั่งพักหรือเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตโดยหน่วยงานที่พิจารณาออกใบอนุญาตผู้สอบบัญชี นอกจากนี้ ผู้สอบบัญชีที่ขอ

ความเห็นชอบต้องไม่เป็นผู้สอบบัญชีที่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กรมสรรพากร หรือหน่วยงานอื่นของทางการ เพิกถอนการให้ความเห็นชอบ ไม่รับรองหรือไม่อนุญาตให้ตรวจสอบบัญชีของกิจการที่อยู่ในการกำกับดูแล (ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องหลักเกณฑ์การให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ออกเมื่อ 26/11/2545)

- ห้ามมิให้บุคคลที่มีลักษณะต่อไปนี้ดำรงตำแหน่งกรรมการของสถาบันการเงิน (1) บุคคลที่มีปัญหาในการชำระหนี้กับสถาบันการเงิน (2) เคยถูกถอดถอนจากการเป็นผู้บริหารสถาบันการเงินหรือบริษัทหลักทรัพย์ใดมาก่อน (เว้นแต่จะพ้นระยะเวลาที่กำหนดห้ามหรือได้รับการผ่อนผัน) (3) เคยถูกกล่าวโทษ ร้องทุกข์หรือกำลังถูกดำเนินคดีในความผิดฐานฉ้อโกงหรือทุจริต (เว้นแต่คดีถึงที่สุดโดยไม่มีความผิด) (4) เคยทำกิจกรรมใดๆ ที่มีลักษณะหลอกลวงผู้อื่น (5) เคยมีพฤติกรรมที่แสดงถึงวิธีการทำธุรกิจที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่น่าเชื่อถือ (6) มีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางไม่สุจริต (7) มีการทำงานที่แสดงถึงการขาดจรรยาบรรณหรือขาดมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพทางการเงิน หรือ (8) มีการบริหารงานที่แสดงถึงการละเลยการทำหน้าที่การกลั่นกรองและตรวจสอบดูแล (ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องการแต่งตั้งกรรมการที่เป็นผู้บริหารและผู้บริหารระดับสูงของธนาคารพาณิชย์ เมื่อ 29/7/2547)
- กำหนดให้กรรมการและผู้บริหารระดับสูงของธนาคารพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการ กรรมการบริหาร หรือกรรมการผู้มีอำนาจลงนาม ในบริษัทจำกัดอื่นๆ ได้ไม่เกิน 3 กลุ่มธุรกิจ¹⁶ เพื่อให้กรรมการมีเวลาในการตรวจสอบการบริหารของบริษัทมากขึ้น (15/9/2546)
- กำหนดให้ธนาคารต้องจัดตั้งคณะกรรมการชุดย่อย อันประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง และควรจัดตั้งคณะกรรมการสรรหาและคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนเพื่อที่จะให้กลไกการตรวจสอบของกรรมการมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการแต่ละชุด ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบจะแตกต่างกันไปแล้วแต่ว่าเป็นคณะกรรมการชุดใด (ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องโครงสร้างคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลของธนาคารพาณิชย์ เมื่อ 3/12/2545)

ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการตรวจสอบ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลตรวจสอบรายงานทางการเงินและสอบทานให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตามกฎระเบียบของธนาคารพาณิชย์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ต้องประกอบด้วยกรรมการธนาคารพาณิชย์อย่างน้อย 3 คนโดยในจำนวนนี้ต้องเป็นกรรมการอิสระอย่างน้อย 2 คนและประธานคณะกรรมการตรวจสอบไม่ควรทำหน้าที่ในคณะกรรมการชุดย่อยอื่นๆ ในขณะที่คณะกรรมการบริหารความเสี่ยงซึ่งมีหน้าที่ดูแลความเสี่ยงโดยรวมของธนาคารต้องมีกรรมการอย่างน้อย 5 คนซึ่งประกอบด้วยกรรมการและ/หรือผู้บริหารของธนาคารพาณิชย์ โดยที่ประธานคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงควรเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานเจ้าหน้าที่ผู้บริหาร เป็นต้น

¹⁶ เปลี่ยนแปลงจากประกาศเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2544 ซึ่งห้ามมิให้กรรมการและผู้บริหารระดับสูงของธนาคารพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ กรรมการบริหาร หรือกรรมการผู้มีอำนาจลงนามในบริษัทจำกัดอื่นๆ ไม่เกิน 3 แห่ง

- ระงับการให้สินเชื่อแก่หรือลงทุนในกิจการที่ธนาคารพาณิชย์ หรือกรรมการ หรือผู้บริหารของธนาคารพาณิชย์นั้นมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้น หรือผู้บริหารของธนาคารพาณิชย์ในปริมาณเกินสมควร¹⁷ หรือมีเงื่อนไขอันเป็นข้อกำหนดพิเศษผิดไปจากปกติ¹⁸ (ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องธุรกรรมเกี่ยวข้อง (connected transactions) การให้สินเชื่อแก่หรือลงทุนในกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและการให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์ เมื่อ 4/8/2544) อีกทั้งมีการแก้ไขนิยามของผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องนับรวมหุ้นที่ถือโดยสมาชิกในครอบครัวที่ใกล้ชิด (แก้ไขเมื่อ 6/11/44) และเพิ่มเติมข้อยกเว้น โดยอนุญาตการให้สินเชื่อแก่หรือลงทุนในกองทุนที่จัดตั้งโดยส่วนราชการหรือในกิจการที่กระทรวงการคลังมีผลประโยชน์ (เพิ่มเติมเมื่อ 8/8/2548)
- เพิ่มความถี่ในการตรวจสอบความเสี่ยงโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย เน้นการกำกับตรวจสอบการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินไทย โดยประเมินว่าสถาบันการเงินมีการจัดการด้านบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมและต่อเนื่องหรือไม่ สปท. จึงกำหนดให้ทำการตรวจสอบสถาบันการเงินอย่างต่อเนื่อง ทั้งการตรวจสอบ ณ ที่ทำการสถาบันการเงิน (on-site examination) และการตรวจสอบขณะที่มิได้มีการออกตรวจสอบที่สถาบันการเงิน (off-site examination) เพื่อประเมินฐานะการเงินและการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ความถี่ของการเข้าตรวจสอบสถาบันการเงินนั้นขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาและการจัดลำดับความเสี่ยงของสถาบันการเงินนั้น (ดูตารางที่ 7) นอกจากนี้ ระยะเวลาที่ใช้ในการตรวจสอบและจำนวนผู้ตรวจสอบที่ใช้ก็ผันแปรตามขนาดของสถาบันการเงินนั้นด้วย (ตารางที่ 8)

ตารางที่ 7 ความถี่ของการเข้าตรวจสอบสถาบันการเงิน

อันดับของสถาบันการเงิน	ความถี่ของการตรวจสอบ
1	ปีละครั้ง
2	ปีละครั้ง
3	ปีละครั้ง
4	ปีละครั้ง โดยยังคงมีการติดตามฐานะและการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด
5	เข้าแทรกแซงและตรวจสอบตลอดปี

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย สายกำกับสถาบันการเงิน (2545)

¹⁷ การให้สินเชื่อหรือลงทุนในปริมาณที่เกินสมควรหมายความว่าความรวมถึงการให้สินเชื่อหรือลงทุนดังนี้คือ (1) การให้สินเชื่อหรือลงทุนรวมกันแก่กิจการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเกินร้อยละ 5 ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 (2) การให้สินเชื่อหรือลงทุนรวมกันแก่กิจการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเกินร้อยละ 50 ของส่วนของผู้ถือหุ้นของบริษัทจำกัคนั้น (3) การให้สินเชื่อหรือลงทุนรวมกันแก่กิจการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเกินร้อยละ 25 ของยอดหนี้สินรวมของบริษัทจำกัคหรือบุคคลนั้น

¹⁸ การให้สินเชื่อหรือลงทุนที่ถือว่ามีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดเป็นพิเศษผิดไปจากปกติ ได้แก่ (1) การให้สินเชื่อหรือลงทุนโดยมิได้พิจารณาถึงฐานะและผลการดำเนินงานของธุรกิจ รวมความเป็นไปได้ของโครงการ (2) การให้สินเชื่อหรือลงทุนที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กิจการนั้น เช่น เรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าปกติ ไม่มีการจดจำนองอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น (3) การให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ซึ่งมิได้ประกอบธุรกิจจริง

ตารางที่ 8 ระยะเวลาที่ใช้ในการตรวจสอบแต่ละครั้ง

ประเภทสถาบันการเงิน	จำนวนวันที่ใช้ตรวจสอบที่สถาบันการเงิน
ธนาคารพาณิชย์ไทย:	
ขนาดใหญ่	40
ขนาดกลาง	30
ขนาดเล็ก	20
บริษัทเงินทุน:	
ขนาดใหญ่	20
ขนาดกลาง	15
ขนาดเล็ก	5

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย สายกำกับสถาบันการเงิน (2545)

ในส่วนของการกำกับดูแลตนเองนั้น มีธนาคารพาณิชย์บางแห่งได้จัดทำนโยบายอภิบาลของบริษัท (Governance Policy) เอง และธนาคารพาณิชย์บางแห่งเช่น ธนาคารกสิกรไทย เข้าร่วมการจัดอันดับธรรมาภิบาลบริษัทโดย (TRIS) ในขณะที่ธนาคารกรุงไทยมีการจัดอบรมเกี่ยวกับการส่งเสริมวัฒนธรรมบริษัทภิบาลในองค์กร แม้กิจกรรมเหล่านี้ยังมีการดำเนินการในวงจำกัดแต่ก็เป็นนิมิตหมายที่ดีว่าสถาบันการเงินไทยมีความตื่นตัวเรื่องธรรมาภิบาลของบริษัทมากขึ้น

5. บทสรุป

วิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 นำไปสู่การปรับโครงสร้างการถือหุ้นครั้งใหญ่ของภาคธุรกิจไทย ผู้ถือหุ้นที่เป็นครอบครัวในหลายธุรกิจโดยเฉพาะธุรกิจการเงินต้องสูญเสียหุ้นส่วนหรือธุรกิจให้แก่รัฐหรือผู้ลงทุนต่างชาติที่นำทุนเข้ามาครอบงำธุรกิจ ในขณะที่แม้ปัญหาอภิบาลของบริษัทครอบครัว เช่น การถ่ายโอนกำไรออกจากบริษัทมหาชนไปยังบริษัทของครอบครัว หรือการปล่อยกู้ให้แก่พวกพ้องและญาติมิตรในกรณีของสถาบันการเงินจะลดลงไปมากอันเป็นผลมาจากทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือหุ้น และกฎ กติกาการกำกับดูแลที่เข้มงวดขึ้น แต่ประเทศไทยกลับต้องประสบกับปัญหาการปั่นหุ้นที่มักเกิดขึ้นกับบริษัทขนาดเล็กที่ไม่ใช่บริษัทครอบครัวซึ่งปะทุขึ้นภายใต้ยุคทองของตลาดหุ้นและของรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากทั้งนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของนายทศ ทักษิณและจากการที่รัฐเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ วิกฤตการณ์ของประเทศไทยในการพัฒนาอภิบาลของภาคธุรกิจจึงอยู่ในสภาวะ “หนีเสือปะจระเข้”

ปัญหาการปั่นหุ้นกลายเป็นปัญหาท้าทายทั้ง ก.ล.ต. และ คสท. พยายามที่จะป้องกันและแก้ไข แต่ทั้งสองหน่วยงานนี้ก็ต้องประสบปัญหาจากการที่บทบัญญัติของกฎหมายหลายข้อยังไม่เอื้ออำนวยให้สามารถตรวจจับผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด เช่น กฎหมายมิได้ให้อำนาจ ก.ล.ต. ในการบังคับให้นายหน้าค้าหลักทรัพย์และผู้ลงทุนที่เป็นสถาบันการเงินต้องเปิดเผยตัวตนของผู้ลงทุนที่แท้จริง นอกจากนี้แล้วการที่กฎหมายกำหนดให้ ก.ล.ต. จะต้องดำเนินการกล่าวโทษผ่านพนักงานสอบสวนกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม แล้วแต่ลักษณะความผิด เพื่อดำเนินการตรวจสอบหรือรวบรวมพยานหลักฐาน โดยหากพนักงานสอบสวนเห็นว่ามีการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย ก็ จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องคดีต่อศาล

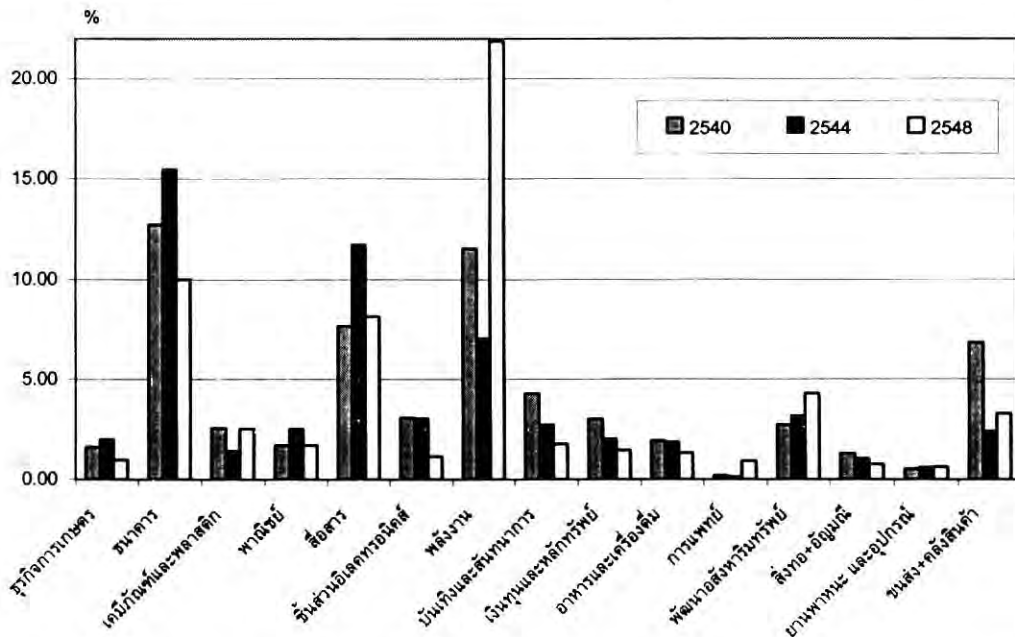
อาญาต่อไป ทำให้การกล่าวโทษในหลายกรณีของ ก.ล.ด. ไม่สามารถดำเนินการทางกฎหมายได้แม้จะเห็นว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เนื่องจากขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ด้วยข้อจำกัดของอำนาจทางกฎหมาย ก.ล.ด. ได้เน้นมาตรการในการเปิดเผยข้อมูลเป็นหลักในการป้องกันมิให้ผู้ลงทุนถูกบริษัทหลอกลวง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้บริษัทต้องแจ้งรายการธุรกรรมที่มีบุคคลที่เกี่ยวข้อง การกำหนดให้ผู้สอบบัญชีต้องบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับตัวเลขทางการเงินที่อาจมี แต่การดำเนินการนอกกระบวนการทางกฎหมายทำให้ไม่มีคดีตัวอย่างที่สามารถอ้างอิงได้และเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติแก่บริษัทอื่นๆ และทำให้ไม่มีการแพร่กระจายข่าวสารในวงกว้างซึ่งจะช่วยให้ผู้ลงทุนได้รับรู้และมีความตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาภิบาลของบริษัท ที่สำคัญที่สุดก็คือ การใช้มาตรการทางปกครองดำเนินการทางปกครองไม่มีกระบวนการและขั้นตอนที่ชัดเจนดังเช่นกระบวนการในศาลทำให้ถูกแทรกแซงได้ง่าย ส่งผลให้หน่วยงานกำกับดูแลเสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่าเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย การแก้กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินการในระยะต่อไป

ปัญหาภิบาลอีกลักษณะที่เกิดขึ้นในยุคหลังวิกฤตเศรษฐกิจคือ ปัญหาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน ในปัจจุบัน เงินกู้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 20 ของปริมาณเงินให้สินเชื่อในระบบทั้งหมด (ยังมีได้นับรวมเงินให้สินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ที่องค์กรของรัฐเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่) เนื่องจากสถาบันการเงินของรัฐมักจะต้องสนองนโยบายที่รัฐบาลกำหนดจึงมีความเสี่ยงที่จะถูกอำนาจการเมืองแทรกแซงสูง ทำให้เกิดปัญหาการปล่อยกู้ที่หละหลวมเพียงเพื่อตอบสนองนโยบายประชานิยมของรัฐบาลที่ใช้ในการหาเสียง หรือ ปล่อยกู้ให้แก่พรรคพวกของนักการเมือง ส่งผลให้สถาบันการเงินของรัฐต้องประสบปัญหาหนี้เสีย ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ทำลายธนาคารแห่งประเทศไทยฐานะผู้กำกับดูแลสถาบันเงินและหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้น หรือภาคประชาชนที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ

ภาคผนวก

รูปภาคผนวกที่ 1 สัดส่วนการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นรายใหญ่โดยการถ่วงน้ำหนัก* รวมของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ไทย แยกตามรายสาขา



หมายเหตุ: * ถ่วงน้ำหนัก ตามมูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาด (Market Capitalization) และ สัดส่วนการถือหุ้นที่นำมาวิเคราะห์นี้ จะเป็นจำนวนการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นที่เกินร้อยละ 0.5 โดยมีจำนวนบริษัทที่นำมาคำนวณทั้งสิ้น 440 351 และ 462 บริษัทในปี 2540 2544 และ 2548 ตามลำดับ

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย จาก Listed Company Info ปี 2540-2545 และ ฐานข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยปี 2548

ตารางภาคผนวกที่ 1 สัดส่วนการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นรายใหญ่โดยการถ่วงน้ำหนัก* ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ไทย แยกตามรายสาขา

สาขา	พ.ศ.	บริษัทไทย	บุคคลไทย	บริษัท ต่างชาติ	บุคคล ต่างชาติ	บง./บส.	ศูนย์รับฝาก หลักทรัพย์ และ NVDR	บ.ประกัน ภัย	กองทุน มูลนิธิ	ธนาคาร	รัฐวิสาหกิจ	หน่วยงาน และองค์กร ของรัฐ	ไม่มี ต่างชาติ	ผลรวม
ธุรกิจการเกษตร	2540	0.7439	0.5305	0.1554	0.0219	0.0897	0.0144	0.0019	0.0288	0.0085	0.0001	0.0000	0.0444	1.6395
	2544	0.9823	0.7175	0.1146	0.0328	0.0277	0.0043	0.0090	0.0166	0.0005	0.0023	0.0000	0.0940	2.0016
	2548	0.4559	0.2759	0.1347	0.0069	0.0045	0.0402	0.0040	0.0007	0.0000	0.0004	0.0000	0.0535	0.9768
ธนาคาร	2540	4.4356	0.3511	1.4079	0.0025	1.7591	0.6462	0.4300	0.4354	0.0675	0.6802	1.0604	1.4395	12.7153
	2544	1.6704	0.1223	1.5435	0.0533	0.0707	0.9358	0.1200	0.1021	0.1349	8.7779	0.5910	1.2995	15.4214
	2548	1.6088	0.1590	2.5829	0.0000	0.2803	0.7756	0.1298	0.3476	0.0123	1.9779	0.4656	1.6810	10.0207
เคมิกนซ์และพลาสติก	2540	1.3818	0.3214	0.3606	0.0355	0.0389	0.0000	0.0107	0.0198	0.0273	0.3225	0.0081	0.0608	2.5873
	2544	0.5978	0.0745	0.3068	0.0056	0.0043	0.0022	0.0010	0.0035	0.0370	0.3596	0.0053	0.0466	1.4441
	2548	0.8908	0.0746	0.3080	0.0038	0.0001	0.0400	0.0006	0.0330	0.0013	1.1420	0.0058	0.0560	2.5561
พาณิชย์	2540	0.9209	0.1269	0.4624	0.0063	0.0157	0.0120	0.0011	0.0229	0.0119	0.0005	0.0000	0.1319	1.7124
	2544	1.1263	0.3062	0.8648	0.0112	0.0115	0.0566	0.0114	0.0748	0.0028	0.0001	0.0000	0.0964	2.5621
	2548	0.9355	0.1555	0.3350	0.0088	0.0029	0.0523	0.0562	0.0210	0.0070	0.0000	0.0073	0.1397	1.7213
สื่อสาร	2540	3.9146	1.3481	1.5368	0.0000	0.0832	0.0479	0.0000	0.0248	0.0171	0.0000	0.0000	0.7096	7.6822
	2544	4.8212	1.4594	3.3065	0.0020	0.0039	0.4056	0.0851	0.2781	0.0177	0.0271	0.0000	1.3232	11.7299
	2548	3.3791	1.3058	1.7991	0.0022	0.0206	0.1897	0.0550	0.2174	0.0087	0.0054	0.0217	1.1576	8.1624
ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์	2540	0.2202	0.3034	1.8228	0.1934	0.2435	0.0209	0.0008	0.0491	0.0052	0.0000	0.0000	0.2294	3.0888
	2544	0.0870	0.0647	1.1454	0.1396	0.0096	0.0211	0.0000	0.0004	0.0026	0.0000	0.0000	1.5769	3.0473
	2548	0.0429	0.0603	0.6272	0.0065	0.0004	0.0197	0.0011	0.0115	0.0006	0.0000	0.0000	0.3796	1.1498
พลังงาน	2540	0.4853	0.3200	0.8201	0.0000	0.1958	0.0335	0.0000	0.2884	0.0219	8.3551	0.1000	0.9225	11.5427
	2544	0.2144	0.1094	1.8386	0.0000	0.0313	0.1493	0.0052	0.0931	0.0010	3.8304	0.0972	0.6883	7.0582
	2548	0.8690	0.3722	3.0542	0.0000	0.0029	0.3642	0.0172	2.1533	1.1509	6.1559	6.7449	0.9886	21.8732
มันিংและค้ำหนาก	2540	0.2404	3.5484	0.3234	0.0000	0.0297	0.0000	0.0000	0.0486	0.0000	0.0031	0.0000	0.1086	4.3022
	2544	0.2054	1.7570	0.3655	0.0000	0.0015	0.0054	0.0168	0.0222	0.0020	0.0006	0.0000	0.3674	2.7438
	2548	0.4093	0.6347	0.2139	0.0001	0.0053	0.0426	0.0093	0.0319	0.0000	0.0001	0.3009	0.1501	1.7984
เงินทุนและหลักทรัพย์	2540	0.7048	0.6902	0.2897	0.0153	0.3291	0.0975	0.0891	0.0388	0.3887	0.2543	0.0287	0.0986	3.0247
	2544	0.1278	0.4580	0.4868	0.0048	0.0421	0.1694	0.0126	0.0308	0.3677	0.0158	0.0064	0.3182	2.0405
	2548	0.2145	0.3328	0.4136	0.0082	0.0384	0.1150	0.0134	0.0146	0.2002	0.0107	0.0097	0.1009	1.4718
อาหารและเครื่องดื่ม	2540	0.5612	0.6623	0.3334	0.0661	0.0417	0.1084	0.0085	0.0761	0.0143	0.0000	0.0000	0.0853	1.9574
	2544	0.3226	0.9058	0.3236	0.0836	0.0163	0.0615	0.0150	0.0151	0.0108	0.0018	0.0000	0.1253	1.8814
	2548	0.3143	0.6054	0.2052	0.0405	0.0012	0.0738	0.0083	0.0120	0.0056	0.0000	0.0045	0.0689	1.3396

สาขา	พ.ศ.	บริษัทไทย	บุคลากรไทย	บริษัทต่างชาติ	บุคคลต่างชาติ	บง./บ.ล.	ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ และ NVDR	บ.ประกันภัย	กองทุนมูลนิธิ	ธนาคาร	รัฐวิสาหกิจ	หน่วยงานและองค์กรของรัฐ	อนุมัติต่างชาติ	ผลรวม
การแพทย์	2540	0.0452	0.0997	0.0081	0.0003	0.0169	0.0003	0.0090	0.0026	0.0107	0.0011	0.0000	0.0046	0.1984
	2544	0.0258	0.0812	0.0047	0.0000	0.0048	0.0001	0.0009	0.0008	0.0038	0.0000	0.0000	0.0000	0.1222
	2548	0.2815	0.3493	0.0314	0.0002	0.0036	0.0320	0.0991	0.0045	0.0333	0.0000	0.0000	0.0798	0.9147
พัฒนาอสังหาริมทรัพย์	2540	0.6069	1.5072	0.1752	0.0252	0.2553	0.0123	0.0001	0.0142	0.0677	0.0026	0.0000	0.0661	2.7329
	2544	0.5859	1.1027	0.6345	0.0103	0.1178	0.1928	0.0189	0.1115	0.0537	0.0320	0.0000	0.3439	3.2041
สิ่งทอ+อัญมณี	2548	0.7181	1.7616	0.5857	0.0265	0.0522	0.5475	0.0402	0.1267	0.0424	0.0067	0.0187	0.3880	4.3143
	2540	0.5202	0.2025	0.1934	0.1036	0.0296	0.1032	0.0056	0.0115	0.0427	0.0004	0.0000	0.0864	1.2992
ยานพาหนะและอุปกรณ์	2544	0.4528	0.2490	0.2646	0.0222	0.0095	0.0042	0.0108	0.0051	0.0277	0.0007	0.0000	0.0167	1.0634
	2548	0.3588	0.2075	0.1502	0.0118	0.0063	0.0080	0.0169	0.0014	0.0085	0.0000	0.0000	0.0030	0.7724
ขนส่ง+คลังสินค้า	2540	0.2192	0.1223	0.1459	0.0001	0.0069	0.0019	0.0001	0.0169	0.0165	0.0000	0.0000	0.0139	0.5438
	2544	0.0767	0.3209	0.1390	0.0000	0.0057	0.0010	0.0012	0.0102	0.0025	0.0036	0.0000	0.0309	0.5918
ทุกอุตสาหกรรม	2548	0.0753	0.2454	0.1557	0.0469	0.0020	0.0457	0.0121	0.0334	0.0044	0.0009	0.0007	0.0183	0.6409
	2540	0.6676	0.1563	0.2577	0.0006	0.1266	0.0188	0.0028	0.0123	0.3460	0.8186	4.2594	0.1808	6.8474
รวม	2544	0.2156	0.1099	0.0667	0.0097	0.0363	0.0154	0.0049	0.0204	0.1032	0.2915	1.4428	0.0930	2.4094
	2548	0.3544	0.0948	0.2011	0.0808	0.0045	0.0779	0.0022	0.3238	0.0986	0.0075	1.8452	0.2240	3.3148
รวม	2540	20.8152	13.1253	10.2091	0.5737	4.0506	1.2091	0.7685	1.4066	1.6348	11.8516	5.5192	4.9470	76.1105
	2544	17.4274	9.2463	13.5008	0.5144	0.4901	2.4453	0.5289	0.9841	1.1666	13.5600	2.2528	7.2749	69.3916
รวม	2548	15.1299	7.8564	12.0313	0.2935	0.4603	2.9865	0.6106	3.6991	1.7486	9.3388	9.4554	6.1966	69.8070

หมายเหตุ: * ถ่วงน้ำหนัก ตามมูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาด (Market Capitalization)

- 1) สัดส่วนการถือหุ้นที่นำมาวิเคราะห์นี้ จะเป็นจำนวนการถือหุ้นของผู้ถือที่เกินร้อยละ 0.5 โดยมีจำนวนบริษัทที่นำมาคำนวณทั้งสิ้น 440 351 และ 462 บริษัทในปี 2540 2544 และ 2548 ตามลำดับ
- 2) กองทุน หมายถึง กองทุนรวมและกองทุนเปิดทั้งหมด รวมถึง กองทุนบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และมูลนิธิ
- 3) ธนาคาร หมายถึง ธนาคารพาณิชย์ ที่ไม่รวมธนาคารที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ
- 4) รัฐวิสาหกิจ หมายถึง หน่วยงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมด เช่น ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ บจก.การบินไทย บจก.ปตท. และ บจก.กสท. รวมถึง กองทุนเพื่อการพัฒนาและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน
- 5) หน่วยงานและองค์กรของรัฐ หมายถึง กระทรวงต่างๆ กองทัพ สำนักงานประกันสังคม และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- 6) อนุมัติต่างชาติ หมายถึง 1. บริษัทต่างชาติที่มีชื่อบริษัทประกอบด้วยคำว่า "Nominee" และ 2. บริษัท N.C.B Trust และ Norbax Inc ซึ่งจัดเป็นบริษัทอนุมัติตามงานวิจัยของสฤณี (2549)

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย จาก Listed Company Info ปี 2540-2545 และ ฐานข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยปี 2548

ตารางภาคผนวกที่ 2 ข้อมูลการกล่าวโทษของ ก.ล.ต. ตั้งแต่ปี 2535-9 ตุลาคม 2549 (รวม 45 คดี)

ลักษณะ	จำนวนคดี ^{1/}	ชื่อหลักทรัพย์หรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องและข้อหา
ประเภท		
พนักงานสอบสวน	1. ทูจรีต	DAIDO*(312), CIRKIT*(307-312), SIKRIN (246,307-312)
	2. การกระทำอันไม่เป็นธรรมและการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ	-
	3. การประกอบธุรกิจหลักทรัพย์โดยไม่ได้รับอนุญาต	IAM (90), Benson Dupont (90), Brinton* (90-ป.อ.343)
อัยการ	1. สิ่งฟ้องแต่ไม่สามารถจับตัวผู้ต้องหาส่งฟ้องได้	PPPC (307-311), CHICO(312), TTF(246-247), Bill Trade(90), CAM(90), WELLINGTON(90), CAC(90), KMC -(นายสอง/น.ส.บุษกร/นายประเสริฐศักดิ์/นางวรรณิพ.อ.อ.ณรงค์/นายสุวิทย์/นายวีระนนท์)(243), THIP (นายน้ำกับพวก) (243), TCOAT (นายเลิศชัย) (243), JULDIS (246)
	2. สิ่งไม่ฟ้อง	ONPA(นายวิโรจน์กับพวก)(241,246), N-PARK (นายทศพงษ์กับพวก)(311), TPIPL(นางอรพินกับพวก)(243), FC(243), RR(243), TM (312), LANNA (นายสารัชต์)(241), KMC (นายวิชัย/น.ส.กัญญา/น.ส.สุพรรณิณี) (243), SCIB (นายสุรศักดิ์/นายนพคุณ/นายสุธานนายสาคร)(243), Brinton (ป.อ.343)
	3. อยู่ระหว่างการพิจารณา	MGR(307-312), IEC(307,311), DRA*(90)
ศาล	1. พิพากษาลงโทษ	TCOAT (นายพิชัย)(243), THIP (นายหยาง ไล่ พู)(243), ZMICO(307-311), CAC(นางมันทนา/นางนฤมล), TCP(307-312), Brinton (90), CAM(Clifford James Brown / บ. CJB Asia) (90), KMC(น.ส.สุวิทย์/นางชมพูนุช) (243), SCIB(นางสวัสดิ์ศรี/นายวิศาล)(243), Brinton(90)
	2. อยู่ระหว่างการพิจารณา	ANTELLA(90), ROYNET(นายกิตติพัฒน์)(238,241,246,312), TPIPL (นายประชัย กับพวก)(239), PICNIC(นายวีรวิชานนท์กับพวก) (307-312), BSI*(307-311), BBC(นายสองกับพวก) (243,246,247)-ศาลฎีกาพิพากษายกฟ้อง,
	3. ยกฟ้อง	SCIB(น.ส.อัจฉรา)(243)-ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง
	กรณีการกระทำผิดมาตรา 56	คดีขาดอายุความ (1 ปี) จึงไม่สามารถดำเนินคดีได้

หมายเหตุ: 1/ บางคดีมีหลายสถานะ เนื่องจากเป็นการดำเนินคดีบุคคลมากกว่า 1 ราย หรือเป็นการกล่าวโทษในหลายประเภทความผิด

* เป็นกรณีที่กล่าวโทษต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

สรุปการระดมความคิดกลุ่ม 1 “การปรับปรุงการบริหารเศรษฐกิจในระดับมหภาค”

หัวข้อหลัก

1. บทเรียนจากความเสี่ยงที่นำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจ
2. แนวทางการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจและลดความเสี่ยง
3. ปัญหาและความเสี่ยงที่ต้องมีการแก้ไขต่อไปในอนาคต
4. ข้อเสนอแนะที่ควรดำเนินการปรับปรุง

บทเรียนจากความเสี่ยงที่นำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจ

1. ระบบเศรษฐกิจการเงินนอกประเทศเป็นสิ่งที่สามารถก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อประเทศได้มาก โดยเฉพาะความผันผวนในการไหลเข้าออกของเงิน
2. มีความเสี่ยงจากการกำหนดนโยบายที่ผิดพลาดไม่สอดคล้องกับภาวะการณ์ในแต่ละช่วง เช่น กรอบนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การมองปัญหาในกรอบนโยบายที่ผิด (อิง current account แทน capital account)
3. ขาดฐานข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน ขาด early warning ทำให้การตัดสินใจผิดพลาด
4. ความเสี่ยงที่มาจากขาดความละเอียดรอบคอบในการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม
5. ความเสี่ยงที่มาจากพฤติกรรมที่ไม่พอประมาณ ไม่มีเหตุผล ขาดภูมิคุ้มกันที่ดี และขาดคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต

แนวทางการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจและลดความเสี่ยง

- มีการปรับกรอบนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ให้สามารถดูแลระบบเศรษฐกิจโดยรวมให้อยู่ในระดับที่พอประมาณ ไม่ให้ร้อนแรงเกินไป โดยการเปลี่ยนมาเป็นกรอบนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบมีการบริหารจัดการ และมีเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ
- มีความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค เพื่อลดความเสี่ยงต่างๆ ของภูมิภาค โดยรวม
- พัฒนาระบบข้อมูลในการบริหารจัดการเศรษฐกิจให้สมบูรณ์มากขึ้น เช่น มีข้อมูลทางเศรษฐกิจมหภาค รายปี รายไตรมาส รายเดือน สามารถนำมาพัฒนาระบบ early warning ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- มีการพัฒนาแหล่งเงินทุนระยะยาวมากขึ้น
- มีความตื่นตัวในการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เพื่อลดความเสี่ยงในการดำรงชีวิต

ปัญหาและความเสี่ยงที่ต้องมีการแก้ไขต่อไปในอนาคต

- ความเสี่ยงและความผันผวนของตลาดเงิน ตลาดทุนภายนอกไม่ได้ลดลงจากเดิมแต่กลับเพิ่มมากขึ้น
- กรอบนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เน้นเป้าหมายเงินเฟ้อ แม้จะช่วยลดความเสี่ยงต่อวิกฤตเศรษฐกิจ แต่ไม่สามารถดูแลความผันผวนทั้งหมดได้ โดยเฉพาะอัตราแลกเปลี่ยนอาจจะปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วในบางช่วง
- ความเสี่ยงที่กระทบภาคเศรษฐกิจจริงรุนแรงขึ้นกว่าเดิม กระทบความสามารถในการแข่งขันของไทย
- มีความเสี่ยงใหม่ๆ ทางด้านการคลัง ซึ่งเคยมีเสถียรภาพมาโดยตลอด จากการดำเนินนโยบายนอกกรอบประมาณ และไม่มีระบบข้อมูลที่ครบถ้วน
- ระบบการดูแลวิเคราะห์โครงการขนาดใหญ่ไม่ได้มีการพัฒนาให้ดีขึ้น แต่กลับมีช่องโหว่มากขึ้น ทำให้ความเสี่ยงจากโครงการลงทุนขนาดใหญ่ต่อเศรษฐกิจมหภาคเพิ่มขึ้น

- พฤติกรรมที่สวนทางกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (ความพอประมาณ การเดินตามแนวทางสายกลาง ความมีเหตุมีผล คุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต) ยังมีอยู่อย่างแพร่หลายในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา

ข้อเสนอแนะที่ควรดำเนินการปรับปรุง

รัฐบาลนี้จะอยู่เพียงช่วงสั้น ไม่สามารถขึ้นำการเดินไปข้างหน้าในระยะปานกลาง แต่ควรปูทางสำหรับการเดินไปข้างหน้าของประเทศ เพื่อลดความเสี่ยง และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน เหมือนกับการสร้างรั้วป้องกันไม่ให้ทางเดินของรัฐบาลชุดต่อๆ ไปนำพาประเทศไปสู่วิกฤตในอนาคต ควรเน้นการจัดทำกฎหมายหลักๆ เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศเดินนอกเส้นทางจนเกินไปในอนาคต

- ด้านต่างประเทศ:
 - ประเทศไทยควรอยู่ในกลุ่มประเทศผู้นำในการผลักดันความร่วมมือด้านการเงินระหว่างภูมิภาคต่อไป
 - ความร่วมมือรวมถึงการรวมพลังทางการเงินในภูมิภาค การจัดตั้งองค์กรการเงินของภูมิภาค การพัฒนาตลาดพันธบัตรในภูมิภาค และอาจรวมถึงการขยายบทบาทของ ADB ในการปล่อยกู้แก่ภาคเอกชนด้วย
- ด้านการเงิน
 - กรอบนโยบายมหภาคที่ใช้อยู่ในปัจจุบันควรมีกฎหมายออกมารองรับ (เช่น กฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย)
 - ธนาคารแห่งประเทศไทยควรพัฒนาแนวทางการจัดการกับความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน (จากเงินทุนไหลเข้าออก) ให้มีประสิทธิภาพ โดยเป็นระบบที่มีความยืดหยุ่น (ยังต้องพึ่งฝีมือของธนาคารแห่งประเทศไทย)
- ด้านการคลัง
 - สร้างระบบเตือนภัยทางการคลัง เพื่อให้รู้ความเสี่ยงจากการดำเนินนโยบายการคลังในอนาคต ซึ่งรวมถึงนโยบายกึ่งการคลังทั้งหมด
 - สร้างระบบฐานข้อมูลทางการคลังให้ครบถ้วนและโปร่งใส เพื่อสามารถนำมาพัฒนาเป็นระบบเตือนภัยทางการคลังที่สมบูรณ์ รวมทั้งการแยกบัญชีภาระทางการคลังด้านต่างๆ ของรัฐ
 - ออกกฎหมายความรับผิดชอบทางการคลัง เพื่อรับประกันความโปร่งใสครอบคลุมกิจกรรมทางการคลังทั้งหมด
 - รวมทั้งกระบวนการตรวจทานการกำหนดนโยบายการคลังอย่างมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย
- การลงทุนขนาดใหญ่
 - พัฒนาระบบการพิจารณาและตรวจทานความคุ้มค่าของการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ขึ้นมาใหม่ เนื่องจากในปัจจุบันมีช่องโหว่ทางกฎหมายมากมาย ซึ่งน่าจะเป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาลชุดนี้ เพราะมีจะนั้นจะนำไปสู่ความสิ้นเปลืองและความเสี่ยงของประเทศอย่างมากในอนาคต
 - การลงทุนควรมีกรอบวัตถุประสงค์ใหญ่ (เช่น มีประสิทธิภาพ ลดต้นทุน) เพื่อให้การลงทุนมีการเชื่อมโยงกัน ไม่ใช่แค่แยกทีละโครงการ
 - ระบบ financing ต้องคำนึงถึงความเสี่ยง อาจใช้วิธีระดมทุนจากเงินออมส่วนเกินของภูมิภาค สอดคล้องกับการพัฒนาตลาดพันธบัตรระยะยาวระดับภูมิภาค
- ความเสี่ยงจากการแข่งขันระดับประเทศ
 - การทำ FTA ควรมีความรอบคอบ และมีลำดับด้านเวลา (sequencing)
 - พัฒนาระบบ early warning ของความสามารถในการแข่งขัน ให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น เช่น การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างภาครัฐกับเอกชน ซึ่งยังไม่ค่อยสมบูรณ์ ควรมีการพัฒนา Knowledge account เนื่องจากปัจจุบันฐานความรู้เป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ซึ่งสอดคล้องกับการจัดทำแผนแม่บท โครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาของรัฐบาลชุดนี้ แต่ควรจะมีสิ่งที่ปฏิบัติได้เป็นรูปธรรมในช่วงของรัฐบาลนี้

สรุปการประชุมกลุ่ม 2

ความเปลี่ยนแปลงในภาคการเงินและการอภิบาลบริษัท

1. บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย

- ปฏิรูปการกำกับดูแลให้ทันสมัยเพื่อช่วยลดความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น
- ส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในระบบสถาบันการเงิน เช่น องค์กรประกอบและหน้าที่ความรับผิดชอบของกรรมการและผู้บริหารสถาบันการเงิน แนวทางปฏิบัติตามมาตรฐานการบัญชี เป็นต้น
- ส่งเสริมการสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่สถาบันการเงิน โดยเฉพาะเรื่องการบริหารความเสี่ยงให้มีความเข้มงวดขึ้น
- มีการออกกฎเกณฑ์มาตรฐานสำคัญ เช่น ปรับเกณฑ์จัดชั้นกันสำรองและเงินกองทุน เตรียมความพร้อมให้กับสถาบันการเงินเพื่อรองรับการใช้หลักเกณฑ์ BASEL II และ IAS39
- กำหนดให้มีการเก็บข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญให้เป็นระบบ เพื่อเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์และเตือนภัยล่วงหน้า

2. ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน

- มีการปรับปรุงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับข้อกำหนดและหลักปฏิบัติที่กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดชั้นสำรองหนี้ การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง และระดับเงินกองทุน เป็นต้น
- เร่งปรับรูปแบบการดำเนินธุรกิจ (Business model & Management system)
 - ✓ โครงสร้างธุรกิจ โดยหันมาให้ความสำคัญกับการให้บริการทางการเงินมากขึ้น ซึ่งช่วยเพิ่มสัดส่วนรายได้ที่มีใช้ดอกเบี้ย ทั้งนี้ เพื่อลดความเสี่ยงจากการพึ่งรายได้ดอกเบี้ย
 - ✓ การเน้นลูกค้าเป็นศูนย์กลางและขายผลิตภัณฑ์หลากหลายให้ตรงตามความต้องการของลูกค้าแต่ละคน โดยสร้างการเรียนรู้และความสัมพันธ์ที่ระยะยาวระหว่างสถาบันการเงินกับตัวลูกค้า ซึ่งจะช่วยให้สถาบันการเงินนั้นมีความได้เปรียบมากกว่าสถาบันการเงินที่เน้นตัวผลิตภัณฑ์เป็นสำคัญ
 - ✓ การบริหารความเสี่ยง โดยเน้นความเสี่ยงด้านเครดิต ด้านตลาด และด้านปฏิบัติการ

3. การแทรกแซงของภาครัฐ

- ภาครัฐเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ไม่ว่าจะเป็นการจูงใจหรือไม่จูงใจก็ตาม ทำให้ภาครัฐเข้ามาเป็นเจ้าของสถาบันการเงิน แต่การให้ความช่วยเหลือทำให้ภาครัฐต้องสูญเสียเงินเป็นจำนวนมากกว่า 1.4 ล้านล้านบาท
- การดำเนินงานของสถาบันการเงินของรัฐจึงน่าเป็นห่วง เพราะอาจเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐและ/หรือนักการเมือง

- ภาครัฐยังเน้นการกระตุ้นอุปสงค์เพื่อการลงทุน โดยผ่านการจัดสรรเงินจำนวนมากจากการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินของรัฐ เพื่อนำไปใช้กับนโยบายประชานิยม แต่บางนโยบายถึงแม้มีเจตนาที่ดีเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ด้อยโอกาส แต่มักมิได้สร้างผลที่เป็นรูปธรรม

4. การพัฒนาตลาดทุน

- เนื่องจากการกำกับสถาบันการเงินที่เข้มงวดมากขึ้น จึงทำให้สถาบันการเงินส่วนใหญ่ระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อ
- นับตั้งแต่วิกฤตเป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่เศรษฐกิจฟื้นตัวตลาดทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดหุ้น จึงเป็นทางเลือกทางหนึ่งสำหรับบริษัทที่ต้องการระดมทุน
- อย่างไรก็ตาม การเติบโตในตลาดหุ้นไทยนั้นเป็นเพียงการเติบโตในเชิงปริมาณจากจำนวนบริษัทจดทะเบียน ทั้งนี้ การจะทำให้ตลาดเติบโตได้อย่างยั่งยืนนั้น ควรจำเป็นที่เน้นคุณภาพของตลาดเป็นสำคัญ การขยายฐานนักลงทุนและนักลงทุนสถาบัน รวมถึงการให้ความรู้แก่นักลงทุน (Investors' education)
- กสท. ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับตลาดทุน ได้ช่วยพัฒนาระบบการดำเนินงานและการกำกับดูแลของบริษัทจดทะเบียน จุดเริ่มต้นของการปรับเปลี่ยนเพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล คือ การทำให้บริษัทจดทะเบียนเปิดเผยข้อมูลเชิงลึก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารจัดการ การรายงานตัวเลขทางการเงินที่สำคัญ ตลอดจนการจัดทำรายงานการเงินให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล
- แต่ กสท. ก็มีข้อจำกัดในเรื่องของอำนาจในการนำเอาผู้กระทำผิดมาลงโทษ เช่น ในกรณีการปั่นหุ้น

5. ธรรมชาติของตลาดโดยรวม

- วิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมาทำให้เราเรียนรู้ได้ว่า การบริหารจัดการธุรกิจโดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check & Balance) จะนำไปสู่การกระทำที่ไม่โปร่งใส
- ดังนั้น ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายหลังวิกฤตการเงินนั้น ทำให้หลายภาคส่วนให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลและตรวจสอบ ตลอดจนการสร้างภูมิคุ้มกัน เห็นได้ชัดจากกลุ่มสถาบันการเงิน
- สำหรับการกำกับดูแลตลาดทุน ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ แต่ก็ยังมีช่องโหว่ที่ทำให้นำไปสู่การแสวงหาประโยชน์ได้ เช่น การปั่นหุ้น การใช้นอมนี เป็นต้น

สรุปความคิดเห็นจากการประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 3 ธรรมชาติของการเมืองกับนโยบายทางเศรษฐกิจ

กลุ่มการเมือง กลุ่มธุรกิจผูกขาดและองค์กรกำกับดูแล มีการเอื้อประโยชน์ต่อกันและกัน โดยกลุ่มธุรกิจผูกขาดสามารถเข้าถึงอำนาจทางการเมืองได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งจากการบริจาคเงินให้กลุ่มการเมือง และส่งตัวแทนดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีหรือที่ปรึกษารัฐมนตรี รวมถึงการแต่งตั้งตัวแทนดำรงตำแหน่งในองค์กรกำกับดูแลเพื่อกำหนดกติกาการแข่งขันในตลาด จึงอาจทำให้เกิดข้อกังขาว่า ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับกรณีพิพาทจะทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคได้อย่างเต็มความสามารถและเป็นธรรมหรือไม่

ที่ประชุมได้ร่วมเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาความสัมพันธ์ทางอำนาจของทั้ง 3 กลุ่มข้างต้น สรุปได้ดังนี้

ข้อเสนอต่อบทบาทของรัฐในการปรามปราม

- รัฐบาลชั่วคราวต้องแสดงให้เห็นถึงความจริงจังในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นตัวการทุจริต
- รัฐควรสร้างความเข้มแข็งในการปราบปราม เช่น ควรแก้กฎหมายเพื่อเพิ่มบทลงโทษนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิด และควรสร้างสถาบันที่เข้มแข็งให้เกิดนิติรัฐ (rule of law) ไม่หวังพึ่งคนซึ่งเปลี่ยนแปลงง่าย

ข้อเสนอต่อบทบาทของรัฐในการป้องกัน

- ออกกฎหมายเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ให้เปิดเผยข้อมูล และกำหนดโทษหากฝ่าฝืน
- สร้างกติกาให้หน่วยงานกำกับดูแลเศรษฐกิจอิสระจากการเมืองและรับผิดชอบต่อประชาชน เช่น ถอดถอนได้
- นำความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐกลับมาและสร้างหลักประกันถาวร เช่น กฎหมายข้อมูลข่าวสาร และเสรีภาพสื่อ
- ออกกฎหมายกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ

ข้อเสนอต่อภาคประชาชน

- ตั้งเครือข่ายภาคประชาชนในการเก็บข้อมูลสายสัมพันธ์ธนาภิการเมือง เช่น ตัวอย่างที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศเกาหลีใต้
- สร้างเครือข่ายรับลูกต่อระหว่างกันของผู้ณรงค์ต่อต้านผูกขาด-คอร์รัปชัน เพื่อไม่ให้ถูกยุติบทบาท
- พยายามใช้กระบวนการยุติธรรมในการจัดการกับการผูกขาด-คอร์รัปชัน
- ปรับปรุงกระบวนการฟ้องร้องให้ง่ายขึ้น เช่น การสนับสนุนการรวมกลุ่มกันในการดำเนินการฟ้องร้อง
- แก้ววัฒนธรรมอภิสิทธิ์โดยการเคลื่อนไหวภาคประชาชน

ข้อเสนอต่อบทบาทภาควิชาการ

- ติดตามและคาดการณ์วิธีการคอร์รัปชันรูปแบบต่างๆที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต เนื่องจากชนกิจการเมืองมีพัฒนาการตลอดเวลา
- แสวงหาแนวทางในการนำเอาเงินของประชาชนคืนจากการผูกขาด-คอร์รัปชัน

การคอร์รัปชันจะยังคงอยู่ต่อไปหากยังคงมีการผูกขาด (monopoly) ในธุรกิจต่างๆ และยังคงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลยพินิจของตนในการตัดสินใจ (discretionary power)ว่าจะทำตามกฎเกณฑ์หรือไม่แต่อย่างไรก็ตาม เราสามารถลดการคอร์รัปชันลงได้ด้วยการสร้างเสริมกลไกความรับผิดชอบ (accountability) ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

อีกด้านหนึ่ง เราสามารถป้องกันการคอร์รัปชันได้หากสกัดกั้นชนกิจการเมืองซึ่งเป็นผู้ผูกขาดในตลาดไม่ให้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ และสามารถสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการคอร์รัปชัน

โดยสรุป การแก้ไขปัญหาการผูกขาดและคอร์รัปชันสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้โดยการใช้แนวความคิด "สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา" ซึ่งคือการที่ อำนาจอธิปไตย ประชาสังคม และข้อมูลความรู้ ชับเคลื่อนไปพร้อมๆ กัน

สรุปการเสวนากลุ่ม 4 การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและท้องถิ่น

การเปลี่ยนแปลง สิ่งที่เกิดและสิ่งที่ได้เรียนรู้ในส่วนของชุมชน

- การเกิดองค์กรชุมชน เครือข่ายการพัฒนาตามพื้นที่และประเด็น กลไกการทำงานพัฒนาร่วมกันในแนวราบ ทำให้สถานภาพของชุมชนเป็นที่ยอมรับ
- กระบวนการจัดทำแผนแม่บทชุมชน การใช้ข้อมูลทำให้ชุมชนรู้จักตัวเอง เกิดการวางเป้าหมายการพัฒนาร่วมกัน
- การจัดสวัสดิการโดยชุมชน ใช้ฐานกลุ่มออมทรัพย์ การออมวันละบาท หลักการศาสนา เกิดกองทุนสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นระดับตำบล
- องค์กรการเงินชุมชน ใช้ฐานทุนภายในในการแก้ไขปัญหาหนี้สิน การบูรณาการกองทุนในชุมชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดยชุมชน เกิดกลไกความร่วมมือชุมชน เทศบาล สถาบันการศึกษา ในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดทั้งเมือง
- การจัดการทรัพยากร การดูแลรักษาป่าชุมชน การแก้ปัญหาที่ดินโดยชุมชนร่วมกับหน่วยงาน
- การทำเกษตรยั่งยืน ปรับวิถีการผลิต โรงเรียนชาวนา
- การฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น และการสร้างการเมืองสมานฉันท์

สิ่งที่ยังคงเป็นปัญหา / ความท้าทายในช่วงต่อไป

- ปัญหาหนี้สินเดิมที่สะสมอยู่จำนวนมาก
- กระแสค่านิยมการบริโภคเกินพอดี ผ่านสื่อโฆษณา
- ระบบการศึกษา ดึงคนออกจากท้องถิ่น
- เกิดการเปลี่ยนแปลงจากการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนกับหน่วยงาน ทำให้ชุมชนได้รับการยอมรับมากขึ้น แต่ยังไม่เปลี่ยนเชิงโครงสร้างกฎหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

- มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของ อปท. จากการทำเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน ไปสู่เรื่องคุณภาพชีวิตมากขึ้น
- สถานะของ อปท. อยู่ระหว่างการเป็นองค์กรทางการเมือง องค์กรกึ่งราชการ และองค์กรของประชาชน
- การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ อปท. แต่ยังไม่กระจายสู่ ชุมชนเท่าที่ควร

การนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่การปฏิบัติ

- ฐานข้อมูลชุมชนที่ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียง เข้าข่ายเศรษฐกิจพอเพียง 78 % เข้าใจและปฏิบัติ 20 % เป็นกรณีตัวอย่าง 1.9 %
- ปัญหาที่พบ คือ ปัญหาหนี้สิน ขาดความรู้ ต่างคนต่างอยู่
- การนำข้อมูลมาใช้เป็นเครื่องมือในการเรียนรู้ของชุมชน

หลักเศรษฐกิจพอเพียงกับกองทุนหมู่บ้านและการออมของครัวเรือน

- แนวคิดนโยบายกองทุนหมู่บ้านอาจไม่ขัดกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แต่การบริหารจัดการที่ละเลยความสมดุล ความพร้อมของชุมชน และมุ่งเน้นความรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหา
- การสานต่อนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ควรคำนึงถึงความสมดุลระหว่างความเสี่ยง กับความสามารถของชุมชน ลดการก่อหนี้ จัดให้มีเงินสำรองเพื่อการพัฒนา
- ควรส่งเสริมธรรมาภิบาลกับกลุ่มออมทรัพย์ เช่น การรายงานตามข้อเท็จจริง เปิดเผยข้อมูลให้รับรู้ทั่วกัน
- กลุ่มออมทรัพย์ช่วยให้เกิดการออมในรูปแบบที่หลากหลาย เป็นฐานการพัฒนาในด้านต่าง ๆ

หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

- นโยบายหลักประกันสุขภาพมีความสำเร็จในการดำเนินการสูง
- การเพิ่มบทบาท อปท. ในเรื่องหลักประกันสุขภาพ จะต้องเพิ่มขีดความสามารถของ อปท. ในการจัดหารายได้ และรัฐบาลกลางต้องช่วยดูแลไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการรักษาพยาบาล
- การจัดการสวัสดิการสุขภาพโดยชุมชน ช่วยเป็นระบบเสริมหลักประกันสุขภาพ

ทิศทางต่อไปในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น

หลักการสำคัญ

1. “ยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงเป็นทางหลักในการพัฒนา”
2. “ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง ชุมชนเป็นแกนหลัก สร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน”

เครื่องมือในการพัฒนาที่สำคัญ

1. ใช้กระบวนการแผนชุมชนเป็นเครื่องมือตั้งแต่การพัฒนาระดับครอบครัว ชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด ทำให้เกิดการวางเป้าหมายร่วมกันและบูรณาการแผนระหว่างชุมชนกับทุกภาคส่วน
2. ใช้องค์กรการเงิน / กองทุนหมู่บ้าน
 - การส่งเสริมการออมระดับครัวเรือน ชุมชน การสร้างวินัยทางการเงิน สร้างฐานทุนของชุมชน
 - การแก้ปัญหาหนี้สิน ทำบัญชีครัวเรือน เน้นการใช้ทุนภายใน
 - พัฒนาระบบบริหารจัดการ และสร้างธรรมาภิบาล
 - การใช้การควบคุมทางสังคม มากกว่ากฎหมาย
3. ใช้กระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดยชุมชนเป็นแกนหลัก และกลไกความร่วมมือหลายฝ่ายในการทำงานร่วมกัน
4. ร่วมสร้าง “สภาองค์กรชุมชนท้องถิ่น” ให้เป็นกลไกการทำงานร่วมกันของท้องถิ่น
5. สนับสนุนการพัฒนาระบบข้อมูลชุมชนท้องถิ่น และกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชน และระหว่างชุมชนกับหน่วยงานภาคีอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอเชิงนโยบายและทิศทางการทำงานต่อไป

1. การปรับแก้โครงสร้างและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เอื้อต่อการนำเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการจัดการโดยชุมชนท้องถิ่น เช่น ที่ดิน กฎระเบียบเกี่ยวกับกองทุน ผังเมือง ฯลฯ
2. การปรับบทบาทของ อปท. ให้สมดุลระหว่างความเป็นองค์กรทางการเมือง องค์กรราชการ และองค์กรประชาชน ให้ อปท. มีนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นที่ชัดเจน เป็นอิสระจากการเมืองระดับชาติ พัฒนาบุคลากร อปท. ทั้งด้านทัศนคติและความสามารถ
3. นโยบายที่ไปจากภาครัฐ จะต้องคำนึงถึงความแตกต่างของวิถีชีวิต วัฒนธรรมท้องถิ่น ให้แต่ละพื้นที่สามารถปรับใช้ให้เหมาะกับชุมชนของตนเอง ไม่เร่งรีบจนเกินไป และไม่ไปทำลายสิ่งดี ๆ ที่ชุมชนทำมาแล้ว หรือก่อให้เกิดความสับสน แยกแยะ
4. สนับสนุนให้สถาบันการศึกษาในภูมิภาคมีส่วนร่วมในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นปรับระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับท้องถิ่น สนับสนุนให้นักศึกษาเข้าไปเป็นอาสาสมัคร เรียนรู้ทำงานกับชุมชน สร้างคนรุ่นใหม่ในงานพัฒนา
5. ในเรื่องหลักประกันสุขภาพ ควรมีการจัดบทบาทระหว่างรัฐส่วนกลาง, อปท. และชุมชน ให้สอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละภาคส่วนเพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสุขภาพ

6. สนับสนุนงบประมาณให้ชุมชนเป็นผู้จัดการงานพัฒนาเอง เพราะทำให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการ ประหยัด รวดเร็ว และเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ
7. การขยายผลความดีงามของชุมชนเข้มแข็ง ของ อปท. โดยการจัดการความรู้ ขยายการเรียนรู้ และสื่อสารสู่พื้นที่อื่น
8. สนับสนุนการสร้างค่านิยมตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง การให้คุณค่าความดี ต่อต้านความรวยที่ไม่สุจริต สร้างกระบวนการตรวจสอบโดยสังคม
9. สนับสนุนการจัดสวัสดิการโดยชุมชน และการนำหลักคุณธรรม ศาสนา เช่น หลักชะกาดในชุมชนมุสลิม หรือ การทำบุญ ทำกุศล เพื่อให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในสังคม
10. ปรับนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ผ่านมา ให้เอื้อต่อการเสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น เช่น ปรับแนวทางการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน ให้เป็นฐานในการจัดสวัสดิการมากขึ้น
11. สนับสนุนให้มี พ.ร.บ. “สภาองค์กรชุมชนท้องถิ่น” ทำหน้าที่ร่วมกันปรึกษาหารือในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น
12. การปฏิรูปการเมือง กฎหมาย รัฐธรรมนูญ ให้มีเนื้อหาเรื่องสิทธิชุมชน และการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น ให้ชัดเจน

สรุปส่ท้าย

แนวพอเพียงนำมาในวันนี้	มีข้อดีหนักหนาให้เพื่อนฝูง
ถ้าบอกว่าเป็นทางหลักก็น่าลอง	เพราะมองดูเป็นทางแห่งสมดุลง
ตัวกองทุนหมู่บ้านนโยบายหลัก	ช่างเน้นหนักเปิดกิจกรรมสโมสร
เศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักช่วยได้แน่นอน	สอนแล้วจำอ้อมปรับให้สมดุลง
แล้วจะเริ่มอย่างไรละครับท่าน	ไม่ต้องหวั่นเริ่มที่ตัวเราทั้งผอง
ลดก่อนนี้ค่อยบอยขึ้นนำจับจอง	เริ่มจดจ้องที่จิตใจของตัวเอง
แล้วในส่วนภาครัฐกำกับนั้น	ก็อย่าหวั่นเริ่มไปรงใสเริ่มตอบสนอง
ต้องจริงใจรายงานผลตามครรลอง	แล้วดิ้นฟ้าเราสองคงพบกัน

(วิชัย ดุรงค์พันธุ์)

ณ ขอบฟ้า ฉันเห็นเหมือนอยู่ใกล้	เมื่อก้าวไปให้ถึงกลับห่างหาย
ฉันจะไปถึงขอบฟ้าได้อย่างไร	เมื่อความจริงฟ้าไกลเกินสายตา

(ยามีลา นาคนาวา)

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

29354 ฉ.1

HC สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
445 สำนักทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ
ว516ส : ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?
2549 กลุ่ม 2 ความเปลี่ยนแปลงในภาค
การเงินและในการอภิบาลบริษัท.

565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310
โทร. 02 718 5460 โทรสาร 02 718 5461-2
Web site: <http://www.info.tdri.or.th>