



116' วิจารณ์ ไม้เอ

COMME

D CUR ENT  
T DEFICIT

**การเงินการธนาคาร  
และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ**

นภาพร เรืองสกุล ขัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ดวงมณี วงศ์ประทีป

บรรณาธิการ

# รายชื่อหนังสือของสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เล่มที่ออกสู่ตลาดแล้ว

## เศรษฐศาสตร์การขนส่ง

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์ ศกุนตะลักษณะ  
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## เศรษฐศาสตร์การลงทุนทางตรงระหว่างประเทศ

โดย รองศาสตราจารย์ รัตนา สายคณิต  
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ราคาและการตลาดภาคเกษตรกรรม

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทิพาภรณ์ ทวีกุลวัฒน์  
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## การซื้อขายสินค้าในตลาดล่วงหน้า

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทิพาภรณ์ ทวีกุลวัฒน์  
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง

โดย รองศาสตราจารย์ ดร. สมพงษ์ ชูมาก  
ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## มลภาวะอากาศ (ฉบับแก้ไขปรับปรุง)

โดย รองศาสตราจารย์ วงศ์พันธ์ ลิ้มปเสนีย์ และคณะ  
ภาควิชาวิศวกรรมสุขาภิบาล คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## พลังงาน

โดย ศาสตราจารย์ ดร. จรวัย บุญยกุล และคณะ  
ศูนย์วิจัยและอบรมพลังงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# แต่ อาจารย์ป่วย

รวมบทความ

การเงิน การธนาคาร และ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

นภาพร เรืองสกุล  
ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์  
ดวงมณี วงศ์ประทีป  
(บรรณาธิการ)

นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทย



สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2530

สนับสนุนการจัดทำ E-Book โดย โครงการ Open School Thailand

77.-

แต่อาจารย์ป่วย : รวมบทความ การเงิน การธนาคาร และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ  
ของประเทศ

1. ไทย--ภาวะเศรษฐกิจ--2529
2. การพัฒนาเศรษฐกิจ
3. การเงิน
4. ธนาคารและการธนาคาร
5. ป่วย อังการณณ์, 2459--

330.9593

ISBN 974-567-450-8



ลิขสิทธิ์ของสำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พิมพ์ครั้งที่ 1 จำนวน 2,000 เล่ม (ปกอ่อน 1,800 เล่ม ปกแข็ง 200 เล่ม) พ.ศ. 2530

การผลิตและการลอกเลียนหนังสือเล่มนี้ไม่ว่ารูปใดทั้งสิ้นต้องได้รับ  
อนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พิมพ์ที่โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โทร. 2153612

จัดจำหน่ายโดยศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โทร. 2511501, 2518705-6



เรียน อาจารย์ป๋วย ที่เคารพ

หนังสือ *แต่อาจารย์ป๋วย* เล่มนี้ เป็นหนังสือที่พวกเรานักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมแรงร่วมใจกันจัดทำขึ้น เพื่อมอบเป็นของขวัญแด่ ‘ท่านผู้ว่าการ’ ผู้ริเริ่มสร้างคนให้ธนาคารชาติและประเทศชาติด้วยวิธีให้มีทุนธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อส่งนักเรียนไปศึกษาวิชาอันจะเป็นประโยชน์ต่องานของธนาคารแห่งประเทศไทย ในนานาประเทศตั้งแต่ในระดับปริญญาตรี

จากรายชื่อผู้เขียนบทความ และจากชื่อเรื่องที่เขียน อาจารย์คงจะทราบแล้วว่า เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาพอสมควรที่จะเขียนบทความเหล่านี้ให้ได้ในเวลาที่กำหนดอย่างพร้อมเพรียงกัน เพราะการทำงานที่รัดตัว แต่ทุกคนก็พยายามปลีกเวลามาทำจนกระทั่งรวมเป็นหนังสือเล่มได้ พวกเราหวังว่าหนังสือเล่มนี้คงจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่ต้องการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเงินการธนาคารและนโยบายเศรษฐกิจของไทย และหวังว่าเจตนาในการเผยแพร่ความรู้ คือการให้วิทยาทานนี้คงจะถูกใจอาจารย์ผู้สนใจงานด้านการศึกษามาโดยตลอด

เรื่องที่แต่ละคนหยิบยกขึ้นมาเขียนเป็นเรื่องของประสบการณ์ในการทำงานที่พวกเรามีส่วนร่วมอยู่ด้วย พวกเราบางคนมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการกำหนดนโยบายหรือแก้ไขเหตุการณ์ในบางเรื่อง แต่บางเรื่องเป็นเรื่องของการศึกษาและการตั้งข้อสังเกตตามแนวของวิชาการที่ได้ร่ำเรียนมา

พวกเราส่วนมากที่เขียนหนังสือเล่มนี้ รู้จักอาจารย์ในฐานะ ‘ท่านผู้ว่าการ’ บางคนมีโอกาสดำเนินการร่วมกับท่านผู้ว่าการเมื่อลาไปเรียนต่อ นอกจากนี้ยังมีโอกาสได้พบเมื่อท่านผู้ว่าการเดินทางไปราชการในต่างประเทศ ความเอาใจใส่ที่อาจารย์และผู้บริหารระดับสูงของธนาคารชาติอีกหลายท่านมีให้ต่อทุกข์สุขและการศึกษาเล่าเรียนของนักเรียนทุนของธนาคาร ทำให้พวกเรา รู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของธนาคารชาติมาตั้งแต่เริ่มได้รับทุน

การได้รับทุนธนาคารแห่งประเทศไทยนับเป็นความภาคภูมิใจของผู้รับทุนทุกคน เพราะธนาคารมีชื่อเสียงในทางที่ดีมาโดยตลอด โดยเฉพาะผู้บริหารของธนาคารเป็นที่เลื่อมใสของบุคคลโดยทั่วไป ผู้รับทุนจำนวนมากเปลี่ยนเข็มชีวิตของตนมาเรียนวิชาเศรษฐศาสตร์ก็เพราะความภูมิใจที่จะเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันที่มีเกียรติและความศรัทธาที่มีต่อผู้บริหารของธนาคาร

เมื่อ 12 ปีมาแล้ว อาจารย์เคยเขียนถึงคุณหญิงสุภาพ ยศสุนทร ผู้ใหญ่ใน  
ธนาคารชาติอีกท่านหนึ่งที่พวกเราเคารพว่า อาจารย์อยากจะเขียนเรื่องเกี่ยวกับประสพ-  
การณ์การทำงานแก้ไขระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศในช่วงปี ค.ศ. 1950-  
1960 เพราะอยากจะทำให้พวกเด็กรุ่นหลังได้เรียนรู้ว่าอะไรพึงกระทำ อะไรไม่พึงกระทำ  
ควรทำอะไร อย่างไร และไม่ควรทำอะไร อย่างไร อาจารย์ยังได้คาดคะเนเหตุการณ์  
ไว้ด้วยว่า ในการพยายามทำงาน เด็กรุ่นหลังก็คงจะพบกับความผิดหวังบางประการ  
เหมือน ๆ กับที่อาจารย์และคุณหญิงสุภาพเคยประสบมาแล้ว และ “ในความผิดหวัง  
อันเนื่องมาจากล้มเหลว บุคคลรุ่นหลังนี้ทั้งชายและหญิงคงจะสามารถเรียนรู้ที่จะรักษา  
อุดมคติและความกล้าหาญเอาไว้ได้ ดังที่พวกเรารุ่นผู้ใหญ่ได้กระทำไปแล้ว และหวังว่า  
เพื่อนร่วมงานรุ่นหลังของเราจะสามารถเดินอยู่บนเส้นทางอันแคบแต่ว่าตรงของความ  
ซื่อสัตย์ ความไว้วางใจได้ และความกล้าหาญในการรับใช้สาธารณชน”

ในการทำงานนั้นแม้ว่าจะประสบอุปสรรคและความผิดหวังอยู่บ้าง แต่ใน  
ขณะเดียวกันก็สามารถเรียนอาจารย์ได้อย่างเต็มปากกว่า “ไม่ว่าจะทำถูกหรือผิด ไม่ว่า  
จะสมหวังหรือผิดหวัง สิ่งที่เราได้พยายามกระทำนั้นเป็นสิ่งที่กระทำโดยเต็มกำลัง  
ความรู้และความสามารถ และยังเดินอยู่บนเส้นทางที่มีความสุจริตเป็นพื้นฐานอยู่เสมอ

ในห้องทำงานบนตึกพระตำหนัก วันที่พวกเราลาไปเรียนหนังสือ อาจารย์  
ให้คำสั่งสอนกันแทบทุกคน ซึ่งคุณพิสุทธิ นิมนานเหมินทร์ ผู้ใหญ่อีกท่านหนึ่งของ  
ธนาคารนำมากล่าวย้ำอยู่เสมอว่า “เมืองไทยเรานี้คนเก่งมีมาก แต่คนดีนั้นหายาก และ  
ยิ่งดีแล้วเก่งด้วยยิ่งหายาก ฉะนั้น ขอให้หนักเรียนทุนธนาคารเป็นคนดีและเรียนเก่งด้วย”

จากการทำงานเท่าที่ผ่านมา หวังว่าพวกเราคงไม่ทำให้อาจารย์และผู้ใหญ่ท่าน  
อื่น ๆ ที่มีส่วนร่วมตั้งโครงการให้ทุนส่งนักเรียนไปเรียนต่อผิดหวัง และประโยชน์ของ  
หนังสือเล่มนี้ที่พอมียู่บ้างผู้เขียนทุกคนขอมอบให้เป็นคุณความดีของอาจารย์ที่ได้ริเริ่ม  
โครงการสร้างทรัพย์สินคุณธรรมมนุษย์ขึ้นมา

ด้วยเคารพและระลึกถึง

นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทย

หนังสือรวมบทความเล่มนี้ เป็นผลงานของนักวิชาการกลุ่มหนึ่ง ซึ่งได้รับทุน  
ของธนาคารแห่งประเทศไทยไปศึกษาวิชาในต่างประเทศในปีต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2503  
เป็นต้นมา เจ้าของบทความทุกคนได้พร้อมใจกันมอบลิขสิทธิ์ในบทความของตนให้แก่  
มูลนิธิอาจารย์ป๋วย เพื่อเป็นการแสดงกตเวทิตาแก่อาจารย์ป๋วย อึ้งภากรณ์ ซึ่งเป็นผู้  
ริเริ่มให้มีทุนการศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นเมื่อครั้งท่านเป็นผู้ว่าการธนาคารฯ

มูลนิธิอาจารย์ป๋วยจัดทะเบียนเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 มีวัตถุประสงค์ที่จะนำดอกผลจากกองทุนของมูลนิธิฯ ให้เป็นทุนการศึกษาแก่นักศึกษาวิชา  
เศรษฐศาสตร์ที่ขาดสน กับให้เป็นทุนเพื่องานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท เป็นการ  
สนองเจตนารมณ์ของอาจารย์ป๋วยที่ได้พยายามพัฒนาการศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์และ  
การพัฒนาชนบทเสมอมา

มูลนิธิฯ ได้ให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไปแล้วสองปี  
รวม 22 ทุน และให้ทุนเพื่องานวิจัยไป 1 ทุน การดำเนินงานของมูลนิธิฯ จะขยายตัว  
ไปได้เพียงใด ขึ้นอยู่กับเงินที่ได้รับบริจาคจากผู้สนใจสนับสนุนงานของมูลนิธิฯ และ  
ดอกผลที่สามารถหามาได้ประกอบกัน

บทความที่นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทยมอบลิขสิทธิ์ให้แก่มูลนิธิฯ  
และสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยช่วยจัดพิมพ์ขึ้นนี้ คงจะช่วยขยายความรู้ความ  
เข้าใจเกี่ยวกับการเงิน การธนาคาร และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย  
ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เป็นประโยชน์แก่นิสิตนักศึกษาและผู้สนใจศึกษาหาความรู้โดย  
ทั่วไป นับว่าสอดคล้องกับกรณีกิจที่อาจารย์ป๋วยได้ปฏิบัติตลอดมา ผลประโยชน์จาก  
ลิขสิทธิ์ในหนังสือรวมบทความนี้ จะช่วยเสริมกำลังทรัพย์ของมูลนิธิฯ ในการที่จะ  
บำเพ็ญประโยชน์ให้แก่สังคมมากยิ่งขึ้น ขึ้นต่อไป คณะกรรมการมูลนิธิฯ จึงขอขอบคุณ  
และขออนุโมทนาในกุศลเจตนาของนักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทยเจ้าของบทความ  
ทุกท่านมา ณ ที่นี้



(บุญมา วงศ์สุวรรณ)  
ประธานกรรมการ  
มูลนิธิอาจารย์ป๋วย

# สารบัญ

		หน้า
ภาพปก	สุขเล็ก จรรยาวัณ	
จดหมายถึงอาจารย์ป่วย		
จาก ประธานมูลนิธิอาจารย์ป่วย		
ยุคทองของเศรษฐกิจไทยในปี 2529-2533	โอฬาร ไชยประวัติ	1
ข้อคิดเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจการเงิน		
ของประเทศ	ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์	31
นโยบายการคลังกับการบริหารเศรษฐกิจ	พิสิฐ ถิ่นธรรม	51
การเงินและการพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจของ		
ภาคอีสาน	กิตติพร ลิ้มปัสวดี	75
ความร่วมมือทางการเงินในประเทศอาเซียน	วิจิตร สุพินิจ	97
วิเคราะห์ผลงานของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ	ศิริ การเจริญดี	113
การพัฒนาระบบสถาบันการเงินของไทย	ธาริษา ตี้อิทธิพันธ์	123
ประสิทธิภาพ ความมั่นคง กับมาตรการกำกับดูแล		
สถาบันการเงิน	สถาพร ชินะจิตร	143
เรื่องของสองธนาคาร	นภพร เรื่องสกุล	159
บางเรื่องเกี่ยวกับตลาดเงินและสถาบันการเงิน	เรียงชัย มะระกานนท์	195
ตลาดเงินนอกระบบ	ดวงมณี วงศ์ประทีป	217
พฤติกรรมการตัดสินใจในภาวะที่มีความเสี่ยง	พิชิต กัทวิมลพร และ	
และการระดมเงินออมในประเทศไทย	เมธี สุภาพงษ์	237
การตรวจสอบการบริหารงาน	พรรณราย ปิยะชินวรรณ	255
บทบาทของนักกฎหมายในการเจรจากู้ยืมเงิน	เสรี จินตนเสรี	267
แนวทางพัฒนาขบวนการ ก.ร.อ.	ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม	281
นักเศรษฐศาสตร์ในระบบการเมือง	ศุภชัย พานิชภักดิ์	301
เกี่ยวกับผู้เขียน		311
ชีวประวัติ อาจารย์ป่วย อังภากรณ์		321



# ยุคทองของเศรษฐกิจไทยในปี 2529 - 2533 :

## ความผันหรือความเป็นไปได้

ดร.โอฬาร ไชยประวัติ

### ความนำ

อิทธิพลจากความเปลี่ยนแปลงของภาวะแวดล้อมในระดับโลก และแรงกระตุ้นจากการผ่อนคลายนโยบายการเงินการคลังของทางการนับตั้งแต่ต้นปี 2529 เป็นต้นมา ทำให้ภาวะเศรษฐกิจในปี 2529 แจ่มใสขึ้นมาก ตามประมาณการของธนาคารไทยพาณิชย์ คาดว่า อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปีนี้ จะสูงขึ้นเป็นร้อยละ 4.8 - 5.4 เทียบกับร้อยละ 3.4 - 4.0 ในปี 2528 ระดับราคาสินค้าโดยทั่วไป จะเพิ่มขึ้นในอัตราค่อนข้างต่ำเพียงร้อยละ 1.6 เทียบกับร้อยละ 2.4 เมื่อปีก่อน ส่วนดุลบัญชีเดินสะพัดระหว่างประเทศ ซึ่งเคยขาดดุลสูงและเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน ก็จะเปลี่ยนเป็นใกล้เคียงสมดุล (คือเกินดุลหรือขาดดุลเพียงเล็กน้อย) เป็นครั้งแรกในรอบ 20 ปี

เมื่อภาพของเศรษฐกิจในปี 2529 ชัดเจนว่า จะแจ่มใสขึ้นเช่นนี้แล้ว คำถามที่น่าสนใจต่อไปก็คือ ในระยะยาวกว่านี้ภาพของเศรษฐกิจไทยจะเป็นอย่างไร ปัจจัยกระตุ้นเศรษฐกิจในปี 2529 จะยังคงมีแรงผลักดันต่อเนื่อง (momentum) ให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างมีเสถียรภาพต่อไปหรือไม่ หรือเป็นเพียงแรงกระตุ้นชั่วคราว ซึ่งในที่สุดเศรษฐกิจไทยก็จะกลับไปสู่ปัญหาดังเดิมที่เคยเผชิญในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (2524-28) อีก

รายงานนี้ เป็นความพยายามที่จะตอบปัญหาข้างต้นโดยแบ่งเนื้อหาการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ส่วนแรกจะเป็นการสำรวจและชี้ให้เห็นถึงประสบการณ์ที่น่าสนใจบางประการของเศรษฐกิจไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2519 - 28) ส่วนที่สองจะเป็นการพิจารณาแนวโน้มระยะปานกลาง 5 ปีข้างหน้า (2529 - 33) ของเศรษฐกิจไทย โดยจะเริ่มจากการแสดงภาพของเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นตามแนวโน้มปกติ (กรณีฐาน) ก่อน หลังจากนั้น จะชี้ให้เห็นความจำเป็นบางประการที่จะต้องมีการกำหนดเป้าหมายและกลยุทธ์หลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งจะต้องอาศัยความตั้งใจ และความร่วมมืออย่างจริงจังทั้งจากรัฐบาล ธุรกิจเอกชนและสถาบันการเงินเพื่อช่วยกันผลักดันให้เศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ "ยุคทอง" อย่างเต็มภาคภูมิ

## ประสบการณ์ 10 ปีที่ผ่านมา (2519 - 28)

### 1. อัตราส่วนราคาสินค้าออกต่อราคาสินค้าเข้าเลวลงมากในช่วง 5 ปีหลัง

ในยุค “Commodity Boom” ระหว่างปี 2513 - 22 ประเทศไทยได้รับประโยชน์อย่างมากจากการที่ราคาสินค้าโภคภัณฑ์ส่งออกสูงขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งขึ้นถึงจุดสูงสุด (Peak) ในช่วงปี 2523 - 24 หลังจากนั้น ราคาสินค้าออกหลักก็ลดลงเรื่อยมาจนถึงสิ้นปี 2528

ทางด้านราคาสินค้าเข้า วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกเมื่อปี 2515 - 16 และวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 เมื่อปี 2522 - 23 ทำให้ราคาน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันนำเข้าพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ราคาสินค้าอุตสาหกรรมและวัตถุดิบนำเข้าอื่น ๆ เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี 2526 เป็นต้นมา ราคาน้ำมันดิบเริ่มลดต่ำลง ทำให้อัตราการเพิ่มของราคาสินค้าเข้าชะลอลงบ้าง

ดังนั้นอัตราส่วนราคาสินค้าออกต่อราคาสินค้าเข้า (Terms of Trade) ของไทยในช่วง 5 ปีหลัง (2524 - 28) จึงเลวลงกว่าอัตราเฉลี่ยในช่วง 5 ปีแรก (2519 - 23) ถึงประมาณร้อยละ 20 เนื่องจากราคาสินค้าออกสำคัญในรูปดอลลาร์ลดลงค่อนข้างมาก เช่น ข้าว (-8%) ยาง (-14%) มันสำปะหลัง (-10%) น้ำตาล (-35%) ขณะที่ราคาสินค้าเข้าเช่น น้ำมัน สูงขึ้นมาก (+83%) รายงาน World Development Report 1986 ของธนาคารโลกพบว่า จากประเทศสมาชิกของธนาคารโลกทั้งที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา กว่า 125 ประเทศ ไทยเป็น 1 ใน 10 ของกลุ่มประเทศที่ประสบปัญหา terms of trade เลวลงมากที่สุดถึงร้อยละ 20-30 ในช่วงระยะเวลาปี 2523 - 27

### 2. อัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจชะลอตัวลง

ระหว่างช่วงปี 2519 - 23 ซึ่ง Terms of Trade ยังค่อนข้างดี เศรษฐกิจของประเทศสามารถขยายตัวได้สูง อัตราการขยายตัวที่แท้จริง (Real GDP Growth) เฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 7.4 ต่อปี แต่เมื่อเริ่มเข้าสู่ช่วง 2524 - 28 ซึ่ง Terms of Trade เลวลงมากดังกล่าว ประกอบกับการใช้นโยบายเข้มงวดของทางการ ทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจชะลอตัวลงเหลือเพียงร้อยละ 5.2 ต่อปี โดยการผลิตในภาคอุตสาหกรรมชะลอตัวลงมากที่สุดจากร้อยละ 11.5 ต่อปี ในช่วง 5 ปีแรก เหลือเพียงร้อยละ 4.8

ต่อปี ในช่วง 5 ปีหลัง ภาคบริการก็ชะลอลงจากร้อยละ 7.9 เป็นร้อยละ 6.1 ต่อปี ในช่วงเวลาเดียวกัน สำหรับภาคเกษตร การปรับปรุงเทคนิคการผลิตให้ดีขึ้น และ ความไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ตลาดโลกอย่างรวดเร็ว ทำให้ ผลผลิตยังคงเพิ่มสูงขึ้นเล็กน้อยจากเฉลี่ยร้อยละ 3.3 ต่อปีในช่วงแรก เป็นร้อยละ 3.8 ต่อปีในช่วงหลัง

### 3. รัฐบาลดำเนินนโยบายปีร์ัดทางเศรษฐกิจในช่วง 5 ปีหลัง (2524 - 28)

สภาพเศรษฐกิจที่เติบโตค่อนข้างสูงในระยะ 5 ปีแรกดังกล่าว มีส่วนผลักดัน ให้การใช้จ่ายใช้สอยทั้งในภาครัฐบาลและเอกชนขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อรวมกับ ผลกระทบจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดมีฐานะเลวลงอย่าง น่าตกใจ ภาระหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนใกล้ระดับวิกฤต ทำให้รัฐบาล ต้องหันมาดำเนินนโยบายเข้มงวดทางการเงินและการคลังในช่วง 5 ปีหลัง (2524 - 28)

#### 3.1 นโยบายการเงิน : ขึ้นอัตราดอกเบี้ยและพยายามจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อ ในประเทศ

อัตราดอกเบี้ยต่างประเทศที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วจนถึงกว่าร้อยละ 20 ต่อปี และภาวะเงินตึงอย่างรุนแรงในประเทศช่วงปี 2522 - 23 ทำให้ทางการต้องปรับเพดาน อัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ให้สูงขึ้นอีกร้อยละ 3 ต่อปี เมื่อต้นปี 2523 โดยแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 657 ให้อำนาจ แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดตามกฎหมาย ของสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ หลังจากนั้น แม้อัตราดอกเบี้ยต่างประเทศจะลดลง อย่างรวดเร็ว จนอยู่ในระดับต่ำตั้งแต่ปี 2526 เป็นต้นมาแต่ทางการก็ยังคงนโยบายอัตรา ดอกเบี้ยสูงไว้ โดยให้ความสำคัญกับความจำเป็นในการดึงดูดเงินทุนต่างประเทศเป็นหลัก

ทางด้าน การขยายสินเชื่อในประเทศ การฟื้นตัวของธุรกิจเอกชนเป็นการ ชั่วคราวในปี 2526 ทำให้ธนาคารพาณิชย์ขยายสินเชื่อเพื่อสนองความต้องการของธุรกิจ เพิ่มสูงเป็นประวัติการณ์ถึงร้อยละ 36 ขณะเดียวกันการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่สูง ขึ้นถึงร้อยละ 7.2 ของ GDP ทำให้ทางการพยายามจำกัดการขยายสินเชื่อในประเทศ ของธนาคารพาณิชย์ไม่ให้เพิ่มเกินกว่าร้อยละ 18 ในปี 2527 แม้ทางการจะยกเลิก มาตรการนี้ไปในปลายปี 2527 แต่ผลกระทบจากการเข้มงวดสินเชื่อ นโยบายอัตรา

ดอกเบียสูง ความระส่ำระสายของตลาดเงินนอกระบบ ตลอดจนสภาพแวดล้อมภายนอกที่ไม่เอื้ออำนวยก็ทำให้ธุรกิจเอกชนไม่ว่าจะเป็นขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ ต้องประสบปัญหาอย่างรุนแรงตั้งแต่ปี 2527 จนถึงปัจจุบัน

### 3.2 นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน : ลดค่าเงินบาท 2 ครั้ง

แรงกดดันจากปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างเรื้อรัง และมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงยิ่งขึ้น ทำให้ทางการต้องประกาศลดค่าเงินบาทถึง 2 ครั้ง ซึ่งล้วนเกิดขึ้นในช่วง 5 ปีหลัง คือ

ครั้งแรก ลดค่าเงินบาทลงร้อยละ 9.7 ในเดือนกรกฎาคมปี 2524 จาก 20.775 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ เป็น 23 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ

ครั้งที่สอง ในเดือนพฤศจิกายน 2527 ลดค่าเงินบาทลงอีกร้อยละ 14.8 เมื่อเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ จาก 23 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ เป็น 27 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ และได้ปรับปรุงระบบการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนจากระบบที่ผูกค่าเงินบาทไว้กับดอลลาร์สหรัฐฯ ในอัตราคงที่ มาเป็นระบบที่เทียบค่าเงินบาทกับกลุ่มสกุลเงินของประเทศคู่ค้า (Basket of Currencies) ตามความสำคัญทางการค้ากับประเทศดังกล่าว อย่างไรก็ดี น่าสังเกตว่าโดยพหุมติแล้ว ระบบนี้ถูกใช้อยู่ประมาณ 1 ปีเท่านั้น ภายหลังจากการประชุมกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 5 ประเทศ (G-5) เมื่อเดือนกันยายน 2528 ซึ่งมีมาตรการร่วมกันทำให้ค่าเงินดอลลาร์ลดต่ำลงอย่างรวดเร็วทางการก็ได้หันกลับมาเน้นความสำคัญที่เงินดอลลาร์สหรัฐฯ อีกครั้งหนึ่ง โดยให้น้ำหนักความสำคัญกับเงินดอลลาร์ถึงร้อยละ 80-85 เทียบกับเดิมที่เคยให้น้ำหนักความสำคัญประมาณร้อยละ 50 - 55 เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เงินบาทมีค่าแข็งขึ้นเร็วเกินไปเมื่อเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ

### 3.3 นโยบายการคลัง : เข้มงวดอัตราเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ (Zero Growth Budget) พร้อมกับเพิ่มอัตราภาษีสินค้าบางประเภท

ปัญหาการขาดดุลงบประมาณและภาระหนี้สินที่พอกพูนขึ้นเป็นลำดับ จนฐานะการคลังของรัฐบาลอยู่ในสภาพน่าวิตก ทำให้ทางการจำเป็นต้องเข้มงวดอัตราการเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปีงบประมาณ 2527 ต่อเนื่องมาจนถึงปีงบประมาณปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การก่อกองนี้ต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

และผลจากการคงอัตราดอกเบี้ยในประเทศไว้ค่อนข้างสูง ซึ่งทำให้ภาระดอกเบี้ยจ่ายของหนี้สาธารณะภายในประเทศสูงตามไปด้วย รัฐบาลมีเงินเหลือเพื่อรายจ่ายประจำและรายจ่ายอื่น ๆ ลดน้อยลงมาก ดังจะเห็นได้ว่า รายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยสูงขึ้นจาก ร้อยละ 11.3 ของงบประมาณรายจ่ายในช่วง 5 ปีแรก เป็นร้อยละ 16.4 ในช่วง 5 ปีหลัง

แม้จะมีการพยายามจำกัดการใช้จ่ายภาครัฐบาลค่อนข้างมากแล้วก็ตาม แต่ภาวะเศรษฐกิจที่เติบโตแข็งแกร่ง ก็ทำให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลตกต่ำกว่าประมาณการค่อนข้างมาก การขาดดุลงบประมาณโน้มสูงขึ้นเป็นลำดับ รัฐบาลจึงต้องพยายามเร่งเพิ่มรายได้เพื่อชดเชยขาดดุลที่เพิ่มขึ้นมากในรูปของการเพิ่มอัตราภาษีอากรหลายประเภท ทั้ง ๆ ที่เศรษฐกิจและรายได้ของประเทศยังอยู่ในภาวะชบเซา ซึ่งในบางกรณีนอกจากจะไม่สามารถจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นตามเจตจำนงแล้ว อัตราภาษีที่เพิ่มขึ้นและอัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับสูง กลับส่งผลกระทบต่อเนื่อง ทำให้การลงทุนการผลิต ตลอดจนการจ้างงานของภาคเอกชน หดทรมองอย่างรวดเร็ว

#### 4. การลงทุนถาวรภายในประเทศชะลอตัวลง

ภาวะแวดล้อมภายนอกที่ไม่เอื้ออำนวย และการดำเนินนโยบายปีบริดในทุก ๆ ด้านดังกล่าว ทำให้การลงทุนภายในประเทศชะลอตัวลง โดยสัดส่วนการลงทุนในสินทรัพย์ถาวรต่อ GDP (Gross Fixed Capital Formation to GDP) เฉลี่ย 5 ปีหลัง (2524-28) อยู่ในระดับร้อยละ 22.50 เทียบกับ 5 ปีแรก (2519-23) ที่เคยอยู่ในระดับร้อยละ 24.7 บทบาทที่น่าสนใจเป็นพิเศษ ก็คือ การลงทุนภาคเอกชนลดลง ดังเห็นได้จาก สัดส่วนการลงทุนภาคเอกชนต่อภาครัฐบาล ซึ่งลดลงจากอัตราเฉลี่ยร้อยละ 213.0 ในช่วง 5 ปีแรก เหลือเพียงร้อยละ 175.5 ในช่วง 5 ปีหลังซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สามารถของรัฐในการพยุงไว้ซึ่ง “พลังต่อเนื่อง” (Dynamism) ของการลงทุนภาคเอกชน เพื่อสร้างฐานการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต และ/หรือความแตกต่างระหว่างการประกาศนโยบาย “Zero Growth Budget” ที่ดูเหมือนว่าจะเข้มงวดมาก กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า การชะลอการใช้จ่ายของหน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจกลับยังน้อยกว่าการชะลอตัวของการลงทุนในภาคเอกชนเสียอีก

กล่าวโดยสรุปแล้ว การดำเนินนโยบายบีบรัดทางด้านอุปสงค์ เพื่อชะลอการใช้จ่าย และการลงทุนรวมภายในประเทศ (Restrictive Domestic Demand Management Policy) เพื่อมุ่งแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นสำคัญนั้น แม้ว่าจะสามารถดำเนินได้ผลบรรลุเป้าหมายดังกล่าวพอสมควร ดุลยภาพภายนอกในรูปของดุลบัญชีเดินสะพัดมีฐานะดีขึ้นบ้าง อัตราการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP ลดลงจากร้อยละ 5.6 ในช่วง 5 ปีแรกเป็นร้อยละ 5.2 ในช่วง 5 ปีหลัง แต่ก็ต้องแลก (ไม่ว่าจะตั้งใจหรือไม่)กับการที่การลงทุนภาคเอกชนต้องได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ทำให้เกิดผลไปในทางลำเอียงไม่ส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนเมื่อเทียบกับการลงทุนภาครัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่งรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างพอเพียงในด้านนโยบายเพื่อส่งเสริมและสร้างสรรค์ความสามารถในการผลิตในระยะยาวของระบบเศรษฐกิจ (Positive Domestic Supply Creation Policy) ซึ่งจำเป็นต้องเน้นความสำคัญต่อการส่งเสริมธุรกรรมของภาคเอกชน ดังเช่น นโยบายในเชิง Supply Side Economics ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกา ยุโรปตะวันตกบางประเทศ รวมทั้งญี่ปุ่นต่างก็ดำเนินนโยบายดังกล่าวมาอย่างได้ผลพอสมควร ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะดำเนินนโยบายทางลดด้านอุปสงค์มาโดยตลอดก็ตาม แต่เมื่อเริ่มมีการเสนอแนวคิดความสมดุลระหว่าง “นโยบายทางลดด้านอุปสงค์” (Negative Demand Management Policy) กับ “นโยบายทางบวกด้านอุปทาน” (Positive Supply Creation Policy) เพื่อให้ทางการพิจารณาอย่างจริงจังตั้งแต่ปลายปี 2528 ก็เป็นที่น่ายินดีว่า รัฐบาลเริ่มตระหนักและเห็นประโยชน์ของการดำเนินนโยบายสมดุลดังกล่าว ดังนั้นตั้งแต่ต้นปี 2529 รัฐบาลจึงได้ปรับเปลี่ยนแนวนโยบายในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน อาทิ ผ่อนคลายนโยบายการเงิน โดยส่งเสริมการลดอัตราดอกเบี้ยในประเทศให้ต่ำลง ลดอัตราภาษีอากรบางประเภท ลดราคาขายปลีกผลิตภัณฑ์น้ำมัน ลดค่ากระแสไฟฟ้า ฯลฯ เพื่อกระตุ้นการลงทุนของธุรกิจเอกชน เพื่อเสริมสร้างกำลังการผลิตของประเทศในระยะยาว และในขณะเดียวกันก็พยายามจำกัดการขยายตัวของรายจ่ายภาครัฐบาล โดยคงนโยบาย Low Growth Budget อยู่ต่อไป

## 5. การระดมเงินออมในประเทศไม่พอเพียงทำให้ต้องพึ่งพาเงินกู้ต่างประเทศมาก

แม้ว่าการลงทุนโดยรวมของประเทศจะชะลอตัวลงดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่การระดมเงินออมภายในกลับชะลอตัวลงเร็วกว่า โดยสัดส่วนการออมต่อ GDP ลดลง

จากร้อยละ 21.0 ในช่วง 5 ปีแรก เหลือเพียงร้อยละ 18.7 ในช่วง 5 ปีหลัง ทำให้ช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุนยังคงอยู่ในระดับสูง ความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาเงินออมจากต่างประเทศในรูปของการชดเชยการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจึงยังอยู่ในระดับสูงต่อไป การกู้ยืมจากต่างประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลดังกล่าว ยังผลให้หนี้ต่างประเทศและการชำระหนี้ต่างประเทศพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จากหนี้คงค้างต่ำกว่า 2.0 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เมื่อปลายปี 2519 ได้พุ่งสูงขึ้นเป็นกว่า 18 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เมื่อสิ้นปี 2528 อันเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องหันมาเร่งดำเนินนโยบายปีบริดในทุก ๆ ด้านดังกล่าว

เมื่อพิจารณาถึงประสบการณ์ที่ผ่านมาของประเทศไทย และอีกหลายประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะ ญี่ปุ่นและไต้หวัน ต่างชี้ให้เห็นว่า สัดส่วนการออมทรัพย์ต่อ GDP ในประเทศเอเชียเหล่านี้เคยมีระดับสูงพอสมควร และสามารถส่งเสริมให้สัดส่วนดังกล่าวสูงขึ้นมากพอที่จะชดเชยการลงทุนในประเทศ จนอาจทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดสมดุลหรือเกินดุลได้ ถ้าหากมีนโยบาย กลยุทธ์ และมาตรการส่งเสริมการออมทรัพย์ของประชาชน ธุรกิจและรัฐบาลอย่างเด็ดเดี่ยว แน่นนอนและมีประสิทธิภาพ

ถ้าญี่ปุ่นและไต้หวันสามารถระดมเงินออมภายในประเทศได้มากพอที่จะทำให้เกินดุลบัญชีเดินสะพัดติดต่อกันมาหลายปีได้ ก็ไม่มีเหตุผลอะไรที่ประเทศไทยจะประสบความสำเร็จทำนองเดียวกันไม่ได้ในช่วง 5 ปีข้างหน้า

## 6. การให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อ finance การลงทุนภาคเอกชน

การที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากของสถาบันการเงิน อยู่ในระดับสูงเกินไปเมื่อเทียบกับอัตราเงินเพื่อและผลตอบแทนจากการลงทุนในด้านอื่น ๆ เป็นเหตุให้ประชาชนนิยมฝากเงินกับสถาบันการเงินมาก หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ทำให้การลงทุนเพื่อทำธุรกิจโดยตรงก็ดี การซื้อหุ้นสามัญหรือหุ้นกู้ของบริษัทธุรกิจเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจก็ดี รวมถึงซื้อพันธบัตรรัฐบาลโดยตรงของประชาชนมีน้อยเกินไป

ขณะเดียวกันการที่เงินฝากไหลเข้าสู่ระบบสถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก ก็เป็นแรงผลักดันให้สถาบันการเงินต้องพยายามขยายสินเชื่อเพื่อหารายได้เพิ่มขึ้น ในสัดส่วนที่ทัดเทียมกันด้วย กอปรกับโครงสร้างภาษีอากรปัจจุบันที่ส่งเสริมโดยทางอ้อมให้ธุรกิจหาเงินใช้ด้วยการกู้มากกว่าการเพิ่มทุนอยู่แล้ว เพราะดอกเบี้ยเงินกู้สามารถหักเป็นค่าใช้จ่าย

ก่อนเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ ขณะที่การจ่ายเงินปันผลนั้นนอกจากธุรกิจจะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลก่อนแล้ว ผู้รับยังต้องเสียภาษีเงินได้จากเงินปันผลอีกต่อหนึ่งด้วย

ดังนั้น จึงเกิดความไม่มั่งคั่งที่จะมีการใช้เงินกู้จากสถาบันการเงินและจากแหล่งอื่น ๆ เพื่อใช้ในการลงทุนถาวรมากขึ้นไป โดยใช้เงินทุนจากเจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้นน้อยเกินไป อัตราส่วนหนี้สินต่อเงินกองทุน (Debt/Equity Ratio) ของธุรกิจเอกชนส่วนใหญ่จึงอยู่ในระดับสูงมาก อันเป็นโครงสร้างทางการเงินที่อ่อนแอ ไม่สามารถรับมือกับผลกระทบที่เกิดขึ้นในยามที่ภาวะเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวย ดังเช่น ดอกเบี้ยแพงและ/หรือยอดขายตกต่ำ อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจซบเซาได้ ดังประสพการณ์ที่เห็นชัดเป็นพิเศษตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นมา

## 7. โครงสร้างการเงินของธุรกิจเอกชนที่อ่อนแอ และผลกระทบต่อคุณภาพสินเชื่อบนระบบสถาบันการเงิน

ลักษณะการจัดการเงินทุนของธุรกิจที่มีแนวโน้มพึ่งพิงการก่อหนี้มากขึ้นเรื่อย ๆ และพึ่งพิงเงินทุนจากเจ้าของน้อยลงเช่นนี้ ในที่สุดแล้ว ทำให้โครงสร้างการเงินของธุรกิจเอกชนค่อนข้างอ่อนแอ ไม่สามารถรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจได้ดีเท่าที่ควร หนี้สินที่ธุรกิจก่อสูงขึ้น ทำให้เกิดภาวะดอกเบี้ยจ่ายสูงเป็นเงาตามตัว เมื่อถึงคราวที่ภาวะแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยดังเช่น ภาวะดอกเบี้ยแพงในช่วงปี 2523 - 27 และภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2527 ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน ธุรกิจเหล่านี้ก็จะประสบปัญหาค่อนข้างมากไม่สามารถแบกรับภาระดอกเบี้ยและชำระคืนเงินต้นได้ ทำให้ต้องมีการเจรจาผิดผ่อนการชำระหนี้ หรือบางครั้งถึงกับล้มละลายไป ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตาม ล้วนแต่มีผลกระทบต่อคุณภาพสินทรัพย์ ความมั่นคง ตลอดจนความสามารถในการทำกำไรของกิจการธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ให้สินเชื่อในที่สุดด้วย

ทำอย่างไรจึงจะประคับประคองมิให้ภาวะการณ์เลวร้ายลงกว่านี้ และทำอย่างไรจึงจะกอบกู้ฐานะและความมั่นคงของระบบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินให้คืนสู่ภาวะปกติในระยะยาวได้ เหล่านี้เป็นงานท้าทายอย่างที่สุดสำหรับทั้งผู้บริหารสถาบันการเงินเอกชนและทางการในปัจจุบันและอนาคตข้างหน้า



## แนวโน้มภาวะแวดล้อมในตลาดโลก และ นโยบายของรัฐใน 5 ปีข้างหน้า (2529 - 2533)

### 8. ภาวะแวดล้อมในตลาดโลกไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

#### 8.1 Terms of Trade ดีขึ้นเล็กน้อย

ปัจจัยแวดล้อมที่เอื้ออำนวยนับตั้งแต่ต้นปี 2529 เป็นต้นมา อาทิ ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกที่ลดลงกว่าร้อยละ 50 จากประมาณ 28.00 ดอลลาร์สหรัฐ/บาร์เรล เมื่อกลางเดือนธันวาคม 2528 เหลือเพียง 13.00 ดอลลาร์สหรัฐ/บาร์เรลในราวกลางเดือนสิงหาคม 2529 ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐที่อ่อนตัวลงร้อยละ 35 - 40 เมื่อเทียบกับเยนและมาร์ค หลังการแทรกแซงตลาดของกลุ่ม G - 5 และอัตราดอกเบี้ยในประเทศอุตสาหกรรมที่ลดลงร้อยละ 2 - 3 ต่อปี ล้วนเป็นปัจจัยที่จะช่วยผลักดันให้ระดับราคาสินค้าออกของประเทศกระเตื้องขึ้นบ้างเล็กน้อย โดยคาดว่าเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1 ในปี 2529 ขณะที่ความตกต่ำของราคาน้ำมัน จะกดให้ราคาสินค้าเข้าต่ำลงถึงประมาณร้อยละ 8 Terms of Trade ของประเทศไทยในปี 2529 จึงจะดีขึ้นกว่าปีก่อนถึงประมาณร้อยละ 10

สำหรับระยะยาวกว่านี้ Terms of Trade ในอีก 4 ปีข้างหน้า (2530 - 33) คาดว่าจะลดลงประมาณร้อยละ 2 ต่อปี ตามสมมุติฐานที่ค่อนข้างอนุรักษ์นิยม (conservative) ว่า ระดับราคาส่งออกสินค้าประเภทเกษตรกรรมยังคงลดลงร้อยละ 1.5 ต่อปี เนื่องจากภาวะผลผลิตส่วนเกินในตลาดโลกยังไม่คลี่คลายไป ขณะที่ราคาส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมยังคงเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1.5 ต่อปี ตามอัตราเงินเฟ้อของประเทศอุตสาหกรรม โดยรวมแล้วราคาสินค้าออกในช่วง 4 ปีข้างหน้า จึงจะทรงตัวอยู่ในระดับเดียวกับปี 2529 ส่วนทางด้านราคานำเข้านั้น ได้ตั้งสมมุติฐานว่าโอเปค จะไม่สามารถรวมตัวกันอย่างแข็งแกร่ง ในการกำหนดเพดานการผลิตเช่นในอดีตอีก ระดับราคาน้ำมันจึงจะค่อย ๆ ขยับตัวสูงขึ้นในอัตราประมาณปีละ 1 ดอลลาร์/บาร์เรลตลอดช่วง 4 ปีข้างหน้า จากประมาณ 15.5 ในปี 2529 เป็น 19.9 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล ในปี 2533 ขณะที่สินค้านำเข้าอื่น ๆ จะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1.5 ต่อปี ตามอัตราเงินเฟ้อของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ดังนั้น ราคาสินค้าเข้าโดยรวมระหว่างปี 2529-33 ก็เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.2 ต่อปี

ดังนั้น Terms of Trade เฉลี่ย 5 ปีข้างหน้า (2529-33) จะอยู่ในระดับ 73.0 (2515 = 100) โดยจะสูงสุด ณ ระดับ 76.1 ในปี 2529 หลังจากนั้น จะลดลงร้อยละ 2.1 ต่อปี จนอยู่ในระดับ 69.9 ในปี 2533 ซึ่งก็ยังคงสูงกว่าปี 2528 อยู่เล็กน้อย เฉลี่ยแล้ว Terms of Trade ในช่วง 5 ปีข้างหน้า ก็ยังคงสูงกว่าระดับ 72.2 ซึ่งเป็น Terms of Trade เฉลี่ยช่วง 5 ปีที่ผ่านมาอยู่ประมาณร้อยละ 1

## 8.2 ดอลลาร์สหรัฐอ่อนตัวต่อไป

หลังจากที่เงินดอลลาร์โน้มสูงขึ้นไปเป็นลำดับตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา การแทรกแซงของกลุ่ม G-5 ตั้งแต่เมื่อปลายเดือนกันยายนปีก่อน ซึ่งทำให้ดอลลาร์ตกลงอย่างรวดเร็วถึงร้อยละ 35-40 เมื่อเทียบกับเงินเยนและมาร์ค นับเป็นจุดเปลี่ยนอย่างสำคัญเกี่ยวกับทิศทางของเงินดอลลาร์ และทำให้คาดหมายว่า ช่วงปี 2529-33 คงจะเป็นยุคที่ดอลลาร์มีค่าค่อนข้างอ่อนเมื่อเทียบกับเงินสกุลสำคัญอื่น ๆ ของโลก ซึ่งจากประสบการณ์นับตั้งแต่ต้นปี 2529 มา การอ่อนตัวของเงินดอลลาร์เป็นประโยชน์ต่อการส่งออกของไทยมาก เนื่องจากราคาสินค้าออกส่วนใหญ่ เช่น มันสำปะหลังอัดเม็ด ซึ่งส่งออกไปยังกลุ่มประชาคมยุโรป ไก่แช่แข็ง ซึ่งออกไปยังญี่ปุ่น ฯลฯ มีราคาส่งออกเป็นรูปเงินบาทดีขึ้น และ/หรือสามารถขยายปริมาณส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างน่าพอใจ เนื่องจากสินค้าออกของไทยถูกลงในสายตาของผู้ซื้อที่เงินสกุลของประเทศนั้นแข็งขึ้นมาก เมื่อเทียบกับดอลลาร์และเงินบาท

## 8.3 อัตราเงินเฟ้อและอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกอยู่ในระดับต่ำ

ตามสมมุติฐานว่า ราคาน้ำมันดิบจะไม่สูงขึ้นอย่างฮวบฮาบ อัตราเงินเฟ้อของประเทศอุตสาหกรรมจึงจะยังคงอยู่ในระดับต่ำ เฉลี่ยแล้วจะมีอัตราเพิ่มประมาณร้อยละ 1.5 ต่อปี ในช่วงปี 2529-33 ส่วนอัตราดอกเบี้ยของเงินสกุลสำคัญต่าง ๆ เช่น ดอลลาร์สหรัฐ เยนและมาร์ค ซึ่งลดลงมาอยู่ในระดับร้อยละ 4-7 ต่อปีในครั้งแรกของปี 2529 นั้น มีแนวโน้มว่า จะทรงตัวอยู่ในระดับดังกล่าว เนื่องจากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมคงจะไม่สูงมากนัก และประเทศกำลังพัฒนา ยังคงประสบปัญหาการชำระหนี้ค่อนข้างมากต่อไป

## 9. เศรษฐกิจไทยใน 5 ปีข้างหน้า : กรณียุทธ

ตามภาวะแวดล้อมในระดับโลกดังได้กล่าวมาแล้ว คงจะเห็นภาพรวมได้ว่า ในช่วง 2529-33 นั้น ปี 2529 เป็นช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจโลก "เข้าข้าง" เรามากที่สุด

หลังจากนั้น แม้จะใช้ข้อสมมุติที่ค่อนข้างอนุรักษ์นิยมว่า ภาวะแวดล้อมไม่เข้าข้างเราต่อไป (Terms of Trade ลดลงเฉลี่ยร้อยละ 2.1 ต่อปี) ก็ยังคงกล่าวได้ว่า ช่วง 5 ปีข้างหน้า เป็นยุคที่แรงกดดันจากภายนอกจะบรรเทาลงไปมาก เพราะถึงอย่างไร Terms of Trade เฉลี่ยทั้ง 5 ปี ก็ยังค่อนข้างทรงตัว หรือดีขึ้นเล็กน้อยด้วยเมื่อเทียบกับช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งต้องประสบปัญหา Terms of Trade ลดลงถึงประมาณร้อยละ 20

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ช่วง 5 ปีข้างหน้า เป็นระยะที่สภาพแวดล้อมของโลก “เป็นกลาง” กับเศรษฐกิจเปิดอย่างประเทศไทย กล่าวคือ แม้จะไม่ “ส่งเสริม” การขยายตัวของเศรษฐกิจภายใน ดังเช่นยุค “Commodity Boom” ระหว่างปี 2513-22 แต่ก็ไม่ได้ “ขัดขวาง” หรือก่อผลกระทบในทางลบมากดังเช่น 5 ปีที่ผ่านมา ดังนั้น สภาพเศรษฐกิจในระยะ 5 ปีข้างหน้า จึงมีแนวโน้มที่จะกระตือรือร้นกว่าระยะ 5 ปีที่เศรษฐกิจโลกไม่เข้าข้างเรา พอสมควร

### 9.1 อุปสงค์รวมของระบบเศรษฐกิจ

ภาวะแวดล้อมภายนอกที่เอื้ออำนวยขึ้น จะทำให้อุปสงค์รวมฟื้นตัวขึ้นอีกครั้งหนึ่งโดยในช่วง 5 ปีข้างหน้า (2529-33) อุปสงค์รวมจะมีอัตราการขยายตัวที่แท้จริงเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5.2 ต่อปี เทียบกับ 5 ปีก่อนหน้าที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียงร้อยละ 4.5 ต่อปี

**การบริโภค** คาดว่า การบริโภคภาคเอกชน จะมีอัตราเพิ่มที่แท้จริงเฉลี่ยร้อยละ 4.8 ต่อปี เทียบกับร้อยละ 4.5 ต่อปีในช่วง 5 ปีก่อน ส่วนภาครัฐบาลนั้น นโยบายเข้มงวดทางด้านคลัง จะทำให้อัตราเพิ่มของการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคที่แท้จริงทรงตัวอยู่ในระดับร้อยละ 4.4 ต่อปี เช่นเดียวกับช่วงปี 2524-28 โดยรวมแล้ว การบริโภครวมที่แท้จริงจึงจะเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 4.7 ต่อปีในช่วง 2529-33 สูงขึ้นเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับอัตราเพิ่มร้อยละ 4.5 ต่อปีในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา

**การลงทุน** ปริมาณการลงทุนถาวรของภาคเอกชน ซึ่งเคยถูกกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงในช่วงปี 2524-28 โดยมีอัตราหดตัวลงเฉลี่ยร้อยละ 0.1 ต่อปีนั้น คาดว่า จะเริ่มฟื้นตัวขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยจะมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5.2 ต่อปี ส่วนทางภาครัฐบาลนั้น ฐานะการคลังที่ยังไม่ดีขึ้นนักและการจำกัดการใช้จ่ายจะทำให้ค่าใช้จ่ายลงทุนที่แท้จริงเพิ่มขึ้นในอัตราค่อนข้างต่ำประมาณร้อยละ 2.0 ต่อปี เทียบกับร้อยละ 2.4 ต่อปีในช่วง 2524-28 อย่างไรก็ตาม โดยรวมแล้ว การลงทุนถาวรภายใน

ประเทศ จะมีอัตราการขยายตัวที่แท้จริงเพิ่มขึ้นจากเฉลี่ยร้อยละ 0.7 ต่อปีในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เป็นเฉลี่ยร้อยละ 4.1 ต่อปีในช่วง 5 ปีข้างหน้า ทั้งนี้โดยจะเป็นผลเนื่องจากการขยายการลงทุนภาคเอกชนเป็นสำคัญ

**การส่งออกสินค้าและบริการ** ค่าดอลลาร์สหรัฐซึ่งลดต่ำลงมากในปี 2529 จะช่วยให้ปริมาณการส่งออกที่แท้จริง (ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อ) เพิ่มขึ้นในอัตราค่อนข้างสูงถึงร้อยละ 9.2 แต่หลังจากนั้นค่าดอลลาร์คงจะไม่ลดลงอย่างשובชาบอีก อัตราการเพิ่มของปริมาณส่งออกจึงจะชะลอลงบ้างตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นไป เฉลี่ยประมาณร้อยละ 6.4 ต่อปี โดยรวมแล้ว ในช่วง 5 ปี (2529-33) มูลค่าสินค้าและบริการส่งออกจะมีอัตราเพิ่มที่แท้จริงเฉลี่ยร้อยละ 6.9 ต่อปี เทียบกับร้อยละ 9.9 ต่อปีในช่วง 5 ปีที่เพิ่งผ่านพ้นมา

### 9.2 อุปทานรวมของระบบเศรษฐกิจ

**ผลผลิตภายในประเทศ** อัตราการขยายตัวที่แท้จริงของ GDP มีแนวโน้มสูงขึ้นจากเฉลี่ยร้อยละ 5.2 ต่อปีในช่วง 2524-28 เป็นร้อยละ 5.4 ต่อปีในช่วง 2529-33 โดยภาคอุตสาหกรรม จะมีอัตราการขยายตัวค่อนข้างสูง เฉลี่ยร้อยละ 5.6 ต่อปี เทียบกับที่เคยขยายตัวเพียงร้อยละ 4.8 ต่อปีในช่วง 5 ปีก่อน ส่วนภาคเกษตรกรรมก็จะขยายตัวสูงขึ้นเล็กน้อย จากเฉลี่ยร้อยละ 3.8 ต่อปี เป็นร้อยละ 4.0 ต่อปี ขณะที่ภาคบริการจะเติบโตช้าลงบ้างเล็กน้อย จากอัตราร้อยละ 6.1 ต่อปี เป็นร้อยละ 5.9 ต่อปี

**การนำเข้าสินค้าและบริการ** ภาวะเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มจะฟื้นตัวขึ้นในช่วง 5 ปีข้างหน้า โดยเฉพาะการลงทุนซึ่งจะขยายตัวในอัตราสูงขึ้น จะทำให้ความต้องการสินค้าและบริการนำเข้าเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย อัตราเพิ่มที่แท้จริง จะสูงขึ้นเป็นร้อยละ 4.7 ต่อปี เทียบกับอัตราเฉลี่ยร้อยละ 2.0 ต่อปี เมื่อ 5 ปีก่อน

### 9.3 การว่างงานยังอยู่ในระดับสูง

แม้การผลิตภายในประเทศจะขยายตัวสูงกว่าเมื่อ 5 ปีก่อนเล็กน้อย รวมทั้งอัตราการเพิ่มของประชากรโดยรวมจะยังคงลดลงต่อไป (จากอัตราร้อยละ 2.1 ต่อปี เป็นร้อยละ 1.9 ต่อปี) แต่ปัญหาการว่างงานก็ยังไม่บรรเทาลงในช่วง 5 ปีข้างหน้า เนื่องจากประชากรในวัยทำงาน (อายุตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไป) จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในอัตราเพิ่มค่อนข้างสูงอยู่ประมาณร้อยละ 3.3 ต่อปี เทียบกับช่วง 5 ปีก่อน ซึ่งเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.6 ต่อปี ดังนั้น อัตราการว่างงานจึงมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นจาก

ร้อยละ 2.2 ต่อปีในช่วง 2524-28 เป็นร้อยละ 4.1 ของกำลังแรงงานในช่วง 2529-33 หรือหากคิดในรูปจำนวนคนว่างงานแล้ว จากผู้ว่างงานจำนวน 0.88 ล้านคน ในปี 2528 ก็จะเพิ่มขึ้นเป็น 1.44 ล้านคนในปี 2533

#### 9.4 คุลบัญชีเงินสะพัดเกินคุลเล็กน้อย

การที่มูลค่าส่งออกสินค้าและบริการ จะขยายตัวในอัตราสูงกว่าทางด้านมูลค่า นำเข้าสินค้าและบริการ ย่อมจะทำให้ฐานะคุลบัญชีเงินสะพัดดีขึ้นด้วย ขณะที่ภาวะหนี้ต่างประเทศจะลดลงเล็กน้อย เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยจะทรงตัวอยู่ในระดับต่ำต่อไป และยอดหนี้ต่างประเทศจะโน้มต่ำลงบ้าง ตามฐานะคุลบัญชีเงินสะพัดที่จะเริ่มเกินคุลเล็กน้อยตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นไป กล่าวคือ คุลบัญชีเงินสะพัด เปลี่ยนจากฐานะขาดคุล 39,671 ล้านบาท ในปี 2528 เป็นเริ่มเกินคุลประมาณ 1,300 ล้านบาทในปี 2531 และเกินคุล 6,700 ล้านบาทในปี 2533 ส่วนยอดหนี้ต่างประเทศก็จะลดลงจากยอดคงค้างประมาณ 18.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปลายปี 2528 เหลือประมาณ 17.9 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปลายปี 2533

#### 9.5 โครงสร้างการเงินของธุรกิจจะอ่อนแอต่อไป

การลงทุนของภาคเอกชนที่จะขยายตัวขึ้นมากดังกล่าวย่อมทำให้แนวโน้มความต้องการใช้เงินของธุรกิจสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ แหล่งเงินทุนที่ให้การสนับสนุนและเป็นฐานรองรับความต้องการเงินทุนของภาคเอกชน จะมาจากที่ใด? หากยังคงเป็นไปตามประสบการณ์ในอดีต ธนาคารพาณิชย์ก็จะมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนความต้องการเงินทุนในรูปสินเชื่อเป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นได้ว่า สัดส่วนการปล่อยสินเชื่อใหม่ของธนาคารพาณิชย์ต่อความขาดแคลนเงินทุนของภาคเอกชน (Change in Bank Lending to Business Deficit) เฉลี่ย 5 ปีที่ผ่านมา มีระดับสูงถึงร้อยละ 95.5 ซึ่งเมื่อรวมสินเชื่อจากสถาบันการเงินอื่น ๆ รวมทั้งการกู้ยืมจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า การให้สินเชื่อแก่ธุรกิจเอกชนของสถาบันการเงินทั้งในและนอกประเทศมีมากเกินความขาดแคลนเงินทุนของภาคธุรกิจตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา หรืออีกนัยหนึ่งก็คือธุรกิจไม่มีความจำเป็นต้องเพิ่มทุนเลย เพราะสามารถหาสินเชื่อมาใช้สนองความต้องการเงินได้มากเกินพอเสียอีก ซึ่งหากทางการยังไม่มีการดำเนินมาตรการใด ๆ เป็นพิเศษแล้ว ในช่วง 5 ปีข้างหน้า สถานการณ์ก็ยังคงเป็นเช่นอดีตที่ผ่านมา เฉพาะภาคธนาคารพาณิชย์เอง สัดส่วนเงินให้สินเชื่อใหม่จากธนาคาร

พาณิชย์ต่อความขาดแคลนเงินของธุรกิจจะยังคงสูงถึงเฉลี่ยร้อยละ 87.8 ใน 5 ปีข้างหน้า และเมื่อรวมสินเชื่อกิจการสถาบันการเงินอื่น ๆ (โดยมีสมมุติฐานว่า สินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์คิดเป็นร้อยละ 85 ของสินเชื่อจากสถาบันการเงินทุกประเภทรวมกัน) สินเชื่อใหม่ของสถาบันการเงินทุกประเภทก็จะยังคงสูงกว่าการขาดแคลนเงินทุนของภาคธุรกิจอยู่นั่นเอง และทำให้ธุรกิจไม่มีความจำเป็นต้องเพิ่มทุนใหม่ให้สอดคล้องกับการขยายตัวของปริมาณธุรกิจแต่อย่างใด

การก่อกวนในระดับสูงและฟุ้งฟิงเงินทุนของตนเองในระดับต่ำดังกล่าว ย่อมจะทำให้โครงสร้างทางการเงินของธุรกิจที่อ่อนแออยู่แล้ว คงอ่อนแอต่อไปอีก ซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็นปัญหาของธุรกิจเท่านั้น สำหรับสถาบันการเงินผู้ให้สินเชื่อเอง ความมั่นคงและเสถียรภาพก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย トラบไคที่ ปัญหาโครงสร้างการเงินของธุรกิจอ่อนแอ ยังเป็นเสมือน “ระเบิดเวลา” ที่พร้อมจะระเบิดทันทีหากเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย และ/หรือดอกเบี้ยพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็วอีก ดังเช่นที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน

## 10. เป้าหมายและกลยุทธ์หลักเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจไทย

ภาพของเศรษฐกิจไทยในระยะ 5 ปีข้างหน้า (2529-33) ตามแนวโน้มปกติดังกล่าวไว้ในข้อ 9 นั้น หากเปรียบเทียบกับช่วง 5 ปีก่อนหน้า (2524-28) ที่เศรษฐกิจโลกไม่เข้าข้างเราเลย (terms of trade เลวลงถึงประมาณร้อยละ 20) ก็จะได้เห็นว่า ฐานะทางเศรษฐกิจของไทย มีแนวโน้มจะกระเตื้องขึ้นในหลาย ๆ ด้าน ทั้งอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ การควบคุมอัตราเงินเฟ้อและโดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

จึงอาจกล่าวได้ว่า สำหรับระยะ 5 ปีข้างหน้า ซึ่งปัจจัยแวดล้อมของโลกค่อนข้างทรงตัวคือ ไม่ขัดขวางและไม่เกื้อหนุนต่อเศรษฐกิจไทยมากนักนั้น เศรษฐกิจไทยก็ควรจะระดับประกอบตัวและผ่อนคลายปัญหาที่เคยประสบอยู่ไปได้ แต่คำถามก็คือ สภาพเช่นนี้เป็นที่น่าพอใจแล้วละหรือ? หากในระยะข้างหน้าปัจจัยแวดล้อมของโลกเกิดเลวลงอีก เช่น อาจเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยขึ้นเป็นครั้งคราว อัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ หรือราคาน้ำมันเกิดสูงขึ้นอย่างฮวบฮาบ ฯลฯ หากไม่มีการเตรียมตัวโดยปรับปรุงโครงสร้างการลงทุนและการออมภายในประเทศ เพื่อให้เป็นฐานอันแข็งแกร่งที่จะรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจได้ เศรษฐกิจไทยก็คงจะต้องกลับไปเผชิญกับ

ปัญหาพื้นฐานดังประสพการณ์ที่เคยผ่านมาในอดีตอีก ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้น การปรับตัว ก็จะเป็นไปด้วยความยากลำบากดังประสพการณ์การใช้นโยบายเข้มงวดทางการเงิน การคลังและการล้มละลายของธุรกิจเอกชนเป็นจำนวนมากในปี 2527-28 ที่เพิ่งผ่านพ้นไป

ดังนั้น ระยะเวลา 5 ปีข้างหน้า จึงควรจะถูกใช้ให้เป็นประโยชน์สูงสุด โดยการเร่งปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจภายในประเทศ เพื่อพร้อมสำหรับเผชิญกับปัญหา ในวันข้างหน้า ทั้งนี้โดยจะต้องกำหนดเป้าหมายหลักทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน และมีกลยุทธ์หลักที่เหมาะสมและเป็นไปได้ โดยเปลี่ยนจากกลยุทธ์ตั้งรับดังเช่นในอดีต มาเป็นกลยุทธ์ในแนวรุก เพื่อผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ มั่นคง พร้อม ๆ กับค่อย ๆ ปรับปรุงโครงสร้างการลงทุน การออมภายในประเทศให้ แข็งแกร่งพอที่จะรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจในอนาคตได้ ดังนี้

### 10.1 เป้าหมายหลัก 3 ประการ

1. ให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตอย่างสมดุลในอัตราอย่างน้อย ร้อยละ 5-6 ต่อปี เพื่อให้ประชาชนมีงานทำในระดับที่เหมาะสม โดยเน้นความสมดุล ของการเจริญเติบโตในด้านการเกษตรเปรียบเทียบกับอุตสาหกรรมและบริการ การ เจริญเติบโตของธุรกิจขนาดเล็กและกลางเปรียบเทียบกับธุรกิจขนาดใหญ่ ตลอดจน การเจริญเติบโตของต่างจังหวัด เปรียบเทียบกับกรุงเทพมหานคร

2. รักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ โดยให้อัตราเงินเฟ้อภายใน ประเทศอยู่ในระดับไม่สูงกว่าอัตราเงินเฟ้อของโลกและให้ดุลบัญชีเดินสะพัดเปลี่ยน จากฐานะขาดดุลเป็นสมดุลและเกินดุลในระดับสูงเพียงพอที่จะทะยอยลดยอดหนี้ต่าง ประเทศตลอดช่วงระยะ 5 ปีข้างหน้า อันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างความมั่นคงแก่ ค่าเงินบาทในระยะยาว

3. สร้างความแข็งแกร่งของธุรกิจเอกชน และสร้างความมั่นคงสำหรับ สถาบันการเงินเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์แก่ผู้ออมทรัพย์ ตลอดจนสนับสนุนให้ธุรกิจ เอกชนมีความสามารถรองรับสถานการณ์ทั้งในยามที่ภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง และใน ยามที่เศรษฐกิจชะลอตัวลงหรือซบเซา

## 10.2 กลยุทธ์หลัก 3 ประการ

เพื่อบรรลุเป้าหมายหลักทั้ง 3 ประการ จำเป็นต้องมีการกำหนดแนวกลยุทธ์หลักในการพัฒนาประเทศ พร้อม ๆ กันอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว โดยจะไม่ปล่อยให้เป้าหมายของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หากแต่เป็นภาระของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐบาลและเอกชนที่จะต้องช่วยกันค้นหาแนวกลยุทธ์ที่เหมาะสม ซึ่งอาจจะมีมากกว่าหนึ่งแนวก็ได้

สำหรับในที่นี้ จะขอเสนอแนวกลยุทธ์ชุดหนึ่ง ซึ่งคาดว่า จะสามารถทำให้บรรลุถึงซึ่งเป้าหมายหลักทั้ง 3 ประการได้ ทั้งนี้หากพิจารณายอมรับ ก็อาจปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นกลยุทธ์หลักของประเทศได้

### แนวกลยุทธ์ที่ 1 : เร่งรัดและส่งเสริมการลงทุน โดยให้ความสำคัญสูงสุดแก่ธุรกิจเพื่อการส่งออก

ผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจซบเซาในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ทำให้ธุรกิจเอกชนต้องประสบปัญหาทางการเงินอย่างรุนแรง และล้มละลายเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งรัดและฟื้นฟูกำลังการผลิตของประเทศ โดยเน้นความสำคัญในลำดับสูงสุดแก่ธุรกิจเพื่อการส่งออก ทั้งทางด้านเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ เพื่อขยายและบุกเบิกตลาดการส่งออกให้สามารถเพิ่มปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการอย่างน้อยร้อยละ 8 ต่อปี ธุรกิจที่ควรจะให้ความสำคัญรองลงมา คือ ธุรกิจการก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำ เพื่อให้ประชาชนกลุ่มนี้ที่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยไม่ต้องรอนานเกินไป ทั้งยังเป็นการเพิ่มการจ้างงานที่ได้ผลรวดเร็ว และส่งเสริมอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่เกี่ยวกับวัสดุก่อสร้าง ซึ่งผลิตโดยใช้แรงงานและวัตถุดิบภายในประเทศเป็นหลัก ส่วนธุรกิจอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวแล้ว ให้ขยายตัวไปตามกลไกตลาดและธรรมชาติของเศรษฐกิจ

สำหรับในภาครัฐบาลนั้น การใช้จ่ายควรเป็นไปอย่างระมัดระวังต่อไปตามนโยบาย Zero หรือ Low Growth Budget Policy เพื่อมิให้ปริมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลมีระดับสูงเกินไป การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่แท้จริงควรมีอัตราการขยายตัวไม่เกินกว่าร้อยละ 2.0 ต่อปี อันเป็นอัตราที่ไม่ทำให้ภาครัฐบาลขาดดุลสูงมากเกินไปนัก เพื่อให้เงินออมของระบบไม่ถูกดึงไปลงทุนในภาครัฐบาลมากเกินไป สอดคล้องกับนโยบายเร่งรัดพัฒนาการลงทุนในภาคเอกชน เพื่อเป็นตัวจักรสำคัญที่จะผลักดันการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยโดยรวม



## แนวกลยุทธ์ที่ 2 : เร่งระดมเงินออมภายในประเทศ

เนื่องจากการลงทุนของภาคเอกชนโดยส่วนรวมจะขยายตัวในอัตราสูง โดยเฉพาะการขยายตัวในภาคการผลิตเพื่อการส่งออก และการก่อสร้างที่อยู่อาศัย รัฐบาลตลอดจนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในภาคเอกชน จึงจำเป็นต้องมีมาตรการหรือยุทธวิธีเฉพาะอย่าง (Specific Measure) เพื่อปรับโครงสร้างเงินออมภายในประเทศให้พอเพียงต่อความต้องการเงินลงทุนที่เพิ่มขึ้น โดยจะต้องมุ่งระดมเงินออมภายในประเทศทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การระดมเงินออมของภาคเอกชน ทั้งจากประชาชน และธุรกิจเอกชน เช่น การรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนและธุรกิจเพิ่มการออมทรัพย์เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่อง (อาทิ ออมทรัพย์ เพื่อเงินดาวน์สำหรับที่อยู่อาศัยของประชาชน และการสะสมกำไรไว้ขยายงานของธุรกิจให้มากที่สุด) ส่วนแรงจูงใจการออมทรัพย์โดยความสมัครใจนั้น ในบางกรณีอาจจะกระทำได้โดยรัฐให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรเป็นพิเศษสำหรับผู้ออมทรัพย์เหล่านั้น เพื่อเป็นการลดภาระภาษีสำหรับการออมทรัพย์ของภาคเอกชน ดังเช่นกรณีประเทศญี่ปุ่นได้ทำสำเร็จมาแล้วเป็นเวลา กว่า 30 ปี

สำหรับรูปแบบการออมทรัพย์นั้น บางส่วนจะกระทำโดยผ่านสถาบันการเงิน เช่น เงินฝากที่ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน ธนาคารเฉพาะกิจ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์หรือบริษัทประกันชีวิต แต่บางส่วน จะเป็นการลงทุนโดยตรง เช่น การซื้อพันธบัตรรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ การซื้อหุ้นสามัญหรือหุ้นกู้ของธุรกิจเอกชน การจ่ายเงินปันผลเป็นหุ้น (Stock dividend) และการซื้อตราสารในตลาดเงิน ตลาดทุนต่าง ๆ ที่อาจพัฒนาเพิ่มเติมขึ้นได้ ทั้งนี้เพื่อให้ระดับเงินออมภายในประเทศเพียงพอที่จะชดเชยการลงทุนในประเทศได้ทั้งหมดในระยะแรก และสูงกว่าในระยะต่อไป เพื่อทะยอยชำระคืนหนี้ต่างประเทศให้เหลือน้อยอดคงค้างในระดับที่น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้

## แนวกลยุทธ์ที่ 3 : เร่งรัดพัฒนาตลาดทุนภายในประเทศ

เพื่อส่งเสริมให้ธุรกิจเอกชนลดการพึ่งพาเงินกู้ยืมลง และเพิ่มเงินลงทุนของผู้ถือหุ้นมากขึ้น อันจะทำให้อัตราส่วนหนี้สินต่อเงินกองทุนของธุรกิจโน้มต่ำลงในระยะยาว ซึ่งนอกจากจะทำให้ธุรกิจเอกชนมีความแข็งแกร่งทางการเงินสามารถฟันฝ่าอุปสรรคในยามเศรษฐกิจชะงักงันแล้ว ยังเป็นการรักษาคุณภาพของสินทรัพย์และความมั่นคงของสถาบันการเงินผู้ให้กู้ยืมแก่ธุรกิจ และเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินกับสถาบันการเงินและผู้ลงทุนโดยการซื้อหุ้นของธุรกิจเหล่านี้ด้วย

การปรับปรุงโครงสร้างเงินออม ตามแนวกลยุทธ์ที่ 2 นั้น จะต้องเน้นไปในลักษณะของการพัฒนา และส่งเสริมให้ประชาชนออมทรัพย์ในรูปแบบการซื้อหุ้นหรือพันธบัตรมากขึ้น เพื่อปรับโครงสร้างให้ธุรกิจก่อหนี้้น้อยลง และหันไปเพิ่มเงินกองทุนของผู้ถือหุ้นให้มากขึ้น จึงจำเป็นที่รัฐบาล ธนาคารแห่งประเทศไทย ตลอดจนสถาบันการเงินและธุรกิจจะต้องเร่งริบพัฒนาตลาดทุนภายในประเทศ ทั้งตลาดแรกและตลาดรองด้วยการร่วมมือดำเนินมาตรการทุกรูปแบบทั้งทางด้านภาษีอากร นโยบายการเงินและการปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับบางประการ ที่จะสนับสนุนการลงทุนในตราสารในตลาดทุนทุกรูปแบบ ตลอดจนส่งเสริมให้มีการออกตราสารในตลาดแรก (First Issue Market) รวมทั้งอำนวยความสะดวกในการซื้อขายตราสารดังกล่าวในตลาดรอง (Secondary Market Trading) เช่น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และตลาดซื้อขายพันธบัตรและตราสารทางการเงินอื่น ๆ ของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น เพื่อเพิ่มสภาพคล่อง และการซื้อขายหุ้น พันธบัตร ตลอดจนตราสารในตลาดทุนเหล่านั้นให้มีความคล่องตัว เป็นที่แพร่หลายและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 11. ยุทธศาสตร์ของเศรษฐกิจไทยในช่วง 5 ปีข้างหน้า : ความผันหรือความเป็นไปได้?

ในช่วง 5 ปีข้างหน้า (2529-33) ภายใต้สมมุติฐานว่า ภาวะแวดล้อมของเศรษฐกิจโลก ที่จะค่อนข้างทรงตัวไม่แตกต่างจากปี 2524-28 นัก ทหารัฐบาลสามารถดำเนินกลยุทธ์ที่เหมาะสมและเลือกใช้มาตรการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ความหวังที่จะบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ท้าทายทั้ง 3 ประการ ก็ย่อมจะเป็นไปได้ ดังนี้

### 11.1 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงขึ้น

อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะ 5 ปีข้างหน้า(2529-33) จะสูงขึ้นเป็นเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี เทียบกับตามแนวโน้มปกติที่จะเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 5.4 ต่อปี บทบาทการลงทุนของภาคเอกชน จะต้องได้รับการสนับสนุนส่งเสริมเป็นพิเศษ โดยเฉพาะการลงทุนในธุรกิจเพื่อการส่งออก เพื่อให้มีอัตราการขยายตัวสูงสุด รองลงมาคือ การลงทุนในธุรกิจที่อยู่อาศัย ส่วนการลงทุนในธุรกิจอื่น ๆ ก็ขยายตัวในอัตราต่ำกว่าปริมาณการลงทุนรวมภาคเอกชนบ้าง สัดส่วนการลงทุนภาคเอกชนต่อภาครัฐบาล ซึ่งเคยอยู่ในระดับต่ำประมาณร้อยละ 175 ในช่วง 2524-28 ก็เพิ่มสูงขึ้นจนเป็นร้อยละ 193 ในช่วง 2529-33

เนื่องจากภาวะแวดล้อมภายนอกยังไม่เอื้ออำนวยอย่างเต็มที่ ดังนั้นแม้จะได้ดำเนินกลยุทธ์เพื่อผลักดันการขยายตัวทางเศรษฐกิจแล้ว แต่อัตราการเติบโตของ GDP ก็จะไม่สูงขึ้นมากพอที่จะคลี่คลายปัญหาการว่างงานลงได้ คงมีผลในทางบรรเทาปัญหาลงบ้างเท่านั้น คือ จากคนว่างงาน 1 ล้านคน ในปี 2529 ก็จะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 1.3 ล้านคน เทียบกับที่ปล่อยให้เศรษฐกิจดำเนินไปตามปกติ (ไม่มีเป้าหมาย กลยุทธ์ และมาตรการที่ชัดเจน) ซึ่งจะมีคนว่างงานสูงถึงประมาณ 1.4 ล้านคน ในปี 2533

### 11.2 คุลบัญชีเดินสะพัดเกินคุลมากขึ้นอีก

การส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน ที่เน้นหนักในธุรกิจการส่งออก จะทำให้ศักยภาพในการส่งออกสินค้าและบริการของประเทศดีขึ้น ขณะเดียวกันหากสามารถดำเนินมาตรการเร่งระดมเงินออมภายในประเทศอย่างได้ผลสมดังเป้าหมายแล้ว อัตราการออมต่อ GDP ก็จะสูงกว่า อัตราการลงทุนต่อ GDP ช่องว่างที่การออมเคยน้อยกว่าการลงทุนอยู่ร้อยละ 5.2 ของ GDP ต่อปีในช่วงปี 2524-28 ก็จะเปลี่ยนเป็นมีการออมมากกว่าการลงทุนเล็กน้อย ประมาณร้อยละ 0.8 ของ GDP ในช่วง 2529-33 (เทียบกับร้อยละ 0.1 ของ GDP กรณีแนวโน้มปกติ) ซึ่งก็จะทำให้ฐานะคุลบัญชีเดินสะพัดเกินคุลสูงขึ้น โดยเริ่มจากเกินคุลประมาณ 3,000 ล้านบาทในปี 2530 และสูงถึงประมาณ 26,000 ล้านบาท ในปี 2533 หนี้ต่างประเทศก็จะมียอดคงค้างลดลงเป็นลำดับ จาก 18.3 พันล้านดอลลาร์ในปี 2529 เป็น 16.3 พันล้านดอลลาร์ในปี 2533 ซึ่งเป็นการสร้างเสริมเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศให้มั่นคงยิ่งขึ้นอีก

### 11.3 โครงสร้างการเงินของธุรกิจแข็งแกร่งขึ้น

หากกลยุทธ์การพัฒนาตลาดทุน เพื่อลดอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนของธุรกิจเอกชนเป็นที่ยอมรับและตระหนักถึงความสำคัญ โดยมีการร่วมมือกันทั้งรัฐ ธุรกิจเอกชนและสถาบันการเงิน เพื่อดำเนินมาตรการทุกอย่างทั้งด้านภาษีอากร นโยบายการเงิน และการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับบางประการ เพื่อเสริมสร้างตราสารการเงินรูปแบบใหม่ ส่งเสริมให้มีการออกหุ้นเพิ่มทุนในตลาดแรก (First Issue Market) มากยิ่งขึ้น และส่งเสริมการขายหลักทรัพย์หรือตราสารเหล่านั้นในตลาดรอง เพื่อเป็นการเสริมสร้างสภาพคล่องแก่ผู้ลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ ก็จะมีบทบาทในด้านการรับฝากเงินและให้สินเชื่อแก่ธุรกิจเอกชนหรือซื้อพันธบัตรรัฐบาลลดน้อยลง โดยจะเปลี่ยนไปมีบทบาทในการให้คำแนะนำและ

จัดหาแหล่งเงินทุนประเภท Equity Financing แก่ธุรกิจเอกชนมากยิ่งขึ้น ด้วยการส่งเสริมให้ผู้ออมทรัพย์ลงทุนซื้อหุ้นสามัญ หุ้นกู้และพันธบัตรของธุรกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจและรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ดังนั้นอัตราการขยายตัวของเงินรับฝากจากประชาชนและเงินให้สินเชื่อแก่ธุรกิจเอกชนของธนาคารพาณิชย์ก็จะชะลอลงเหลือร้อยละ 10-12.5 ต่อปี และร้อยละ 5-8 ต่อปีตามลำดับ เทียบกับเฉลี่ยช่วง 5 ปีก่อนหน้านี้ ซึ่งเงินฝากเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 21.2 ต่อปี และเงินให้สินเชื่อเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 20.0 ต่อปี อัตราส่วนเงินให้สินเชื่อใหม่ของธนาคารพาณิชย์ต่อความขาดแคลนเงินของธุรกิจเอกชนซึ่งเคยอยู่ในระดับร้อยละ 95.5 ในช่วงปี 2524-28 ก็จะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 60.9 ในช่วง 2529-33 ซึ่งเปิดช่องให้ธุรกิจแสวงหาเงินทุนด้วยการเพิ่มทุนมากขึ้น จากที่ไม่จำเป็นต้องหา Equity Financing เลย เพราะสามารถกู้ยืมได้มากเกินพอมาตลอด ตั้งแต่ปี 2525 ธุรกิจเอกชนจะเริ่มขยายฐานเงินทุนของตนขึ้น จนมีสัดส่วนถึงประมาณร้อยละ 23 ของความขาดแคลนเงินในปี 2533 ซึ่งก็จะทำให้โครงสร้างการเงินของธุรกิจเอกชนเข้มแข็งขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการเผชิญกับความผันผวนทางเศรษฐกิจในระยะข้างหน้าต่อไป

### ความลงท้าย : ปัจจัยที่น่าจับตาต่อไป

ความหวังที่จะเห็นภาพเศรษฐกิจของไทยอีก 5 ปีข้างหน้า (2529-2533) เติบโตในอัตราที่น่าพอใจอย่างสมดุลมีเสถียรภาพ มั่นคงและเข้มแข็งเพียงพอที่จะเตรียมรับกับความผันผวนทางเศรษฐกิจ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศนั้น มิใช่ความฝันที่เป็นไปไม่ได้ หากแต่รัฐบาลจะต้องกำหนดเป้าหมาย และแนวกลยุทธ์หลักในการพัฒนาประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดที่ได้ตั้งไว้อย่างชัดเจน โดยทุกฝ่ายทั้งธุรกิจ สถาบันการเงินและรัฐบาลจะต้องร่วมมือกันอย่างจริงจังที่จะดำเนินมาตรการ และยุทธวิธีต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรมซึ่งสอดคล้องและไม้ขัดกับกลยุทธ์หลักที่กำหนด หากมาตรการหรือยุทธวิธีใดที่ปฏิบัติแล้ว ไม่สามารถบรรลุผลเท่าที่ควรก็สามารถปรับปรุง เปลี่ยนแปลงได้ตามสมควรเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น แต่ทั้งนี้กลยุทธ์หลักจะต้องไม่เปลี่ยนแปลง ตลอดระยะเวลา 5 ปีข้างหน้า เพื่อมุ่งให้ประเทศก้าวไปสู่เป้าหมายหลักทั้ง 3 ประการ อย่างมั่นคง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เพื่อทำให้ยุคทองของเศรษฐกิจไทยในอีก 5 ปีข้างหน้าเป็นความจริงที่คนไทยทุกคนจะได้รับประโยชน์และภาคภูมิใจร่วมกันในที่สุด

นอกจากนั้น ยังมีข้อน่าสังเกตว่า ภาพของเศรษฐกิจไทยดังได้กล่าวมาแล้วนี้เป็นไปตามสมมติฐานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อมในระดับโลกที่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อเศรษฐกิจไทยนัก ดังได้สมมติว่า ราคาสินค้าออกของไทย จะไม่กระเตื้องขึ้นเลยตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นไป ขณะที่ราคาสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อของโลก ดังนั้นภายใต้ภาวะเช่นนี้ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจึงไม่สามารถเร่งให้สูงขึ้นได้มากนัก และทำให้ปัญหาการว่างงานยังคงค่อนข้างรุนแรงอยู่ แต่ถ้ามองนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลและเอกชนเป็น ไปอย่างถูกต้องและหากภาวะแวดล้อมของโลกเปลี่ยนแปลงไปทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะราคาสินค้าภาคเกษตร ซึ่งน่าจะมีแนวโน้มกระเตื้องขึ้นได้ Terms of Trade ของประเทศไทยก็จะสูงขึ้นกว่าที่ตั้งข้อสมมติไว้ในรายงานนี้ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจก็จะสูงขึ้นด้วย โดยการคำนวณเบื้องต้นของธนาคารไทยพาณิชย์ พบว่า หาก Terms of Trade เฉลี่ยของประเทศไทยในช่วง 5 ปีข้างหน้าดีขึ้นจากเฉลี่ย 5 ปีก่อน ประมาณร้อยละ 3.1 (เทียบกับกรณีฐานซึ่งสูงกว่า 5 ปีก่อนประมาณร้อยละ 1.1) แล้ว เศรษฐกิจไทยก็จะมีอัตราการขยายตัวที่แท้จริงสูงขึ้นเป็นเฉลี่ยร้อยละ 6.6 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราที่คาดว่า จะสามารถลดจำนวนผู้ว่างงานจาก 1.0 ล้านคน ในปี 2529 ลงเหลือประมาณ 0.7 ล้านคนในปี 2533 ได้

ดังนั้นแนวโน้มของราคาสินค้าเกษตรและการเปลี่ยนแปลงใน Terms of Trade ของประเทศ จึงเป็นสิ่งที่จะต้องเฝ้าติดตามอย่างใกล้ชิดต่อไป ถ้าหากแนวโน้มดังที่เกิดขึ้นตั้งแต่ครึ่งหลังของปี 2529 ยังคงดำเนินต่อไปแล้ว ก็มีความเป็นไปได้ค่อนข้างมากว่า ราคาสินค้าเกษตรจะสูงขึ้นเป็นลำดับ แทนที่จะลดลงตามที่คาดไว้ ซึ่งก็หมายความว่าในอนาคตน่าจะมีช่องทางเปิดกว้างพอสมควร ที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจให้ขยายตัวสูงกว่าที่กำหนดไว้ พร้อม ๆ กับที่ยังสามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาหนี้ต่างประเทศลงอย่างได้ผล

ตารางที่ 1  
ดัชนีภาวะการค้าต่างประเทศและราคาสินค้าโภคภัณฑ์ 2519 - 2528

	หน่วย	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528	ค่าเฉลี่ยรวมดา	
												2519 - 2523	2524 - 2528
ดัชนีภาวะการค้าต่างประเทศ	2515 = 100	91.83	88.47	88.64	91.60	87.20	76.02	68.91	74.02	72.73	69.33	89.55	72.20
ดัชนีราคาสินค้าออก		191.00	1194.20	209.80	250.70	296.40	305.30	283.70	287.70	285.10	299.30	228.42	292.22
ดัชนีราคาสินค้าเข้า		208.00	2219.50	236.70	273.70	339.90	401.60	411.70	388.70	392.00	431.70	255.56	405.14
ราคาสินค้าโภคภัณฑ์ในตลาดโลก													
น้ำมันดิบ	ดอลลาร์ สรอ./บาร์เรล	11.51	12.40	12.70	17.26	28.67	32.50	33.47	29.31	28.16	27.52	16.51	30.19
ดีบุก	เซนต์/ปอนด์	333.60	4471.98	564.11	665.56	751.14	633.56	593.23	587.60	568.07	537.24	557.28	583.94
ยางพารา	ดอลลาร์ สรอ./ตัน	738.20	7780.80	945.97	1,224.50	1,354.60	971.20	770.87	999.40	918.00	713.80	1,008.81	874.65
น้ำมันปาล์ม	ดอลลาร์ สรอ./ตัน	356.76	5510.61	532.02	594.21	529.53	490.91	416.81	437.54	650.57	547.64	504.63	508.69
น้ำมันมะพร้าว	เซนต์/ปอนด์	21.80	29.10	34.40	49.90	34.40	30.40	25.10	34.30	60.10	30.20	33.92	36.02
น้ำตาล	เซนต์/ปอนด์	11.56	8.09	7.84	9.65	28.59	16.89	8.41	8.47	5.20	4.05	13.15	8.60
ข้าว	ดอลลาร์ สรอ./ตัน	253.48	2270.25	365.83	332.45	431.48	486.42	292.74	277.22	252.12	216.35	330.70	304.97
ข้าวโพด	ดอลลาร์ สรอ./บุชเชล	2.67	2.18	2.28	2.59	2.91	3.11	2.61	3.11	3.12	2.49	2.53	2.89
มันสำปะหลังอัดเม็ด	ดอลลาร์ สรอ./ตัน	127.63	1116.44	103.28	165.83	171.77	128.00	128.20	127.05	114.67	116.44	136.99	122.87
ดัชนีราคาสินค้าโภคภัณฑ์	2515 = 100												
น้ำมันดิบ		40.15	43.25	44.30	60.20	100.00	113.36	116.74	102.23	98.22	95.99	57.58	105.31
ดีบุก		44.41	62.84	75.10	88.61	100.00	84.35	78.98	78.23	75.63	71.52	74.19	77.74
ยางพารา		54.50	57.64	69.83	90.40	100.00	71.70	56.91	73.78	67.77	52.69	74.47	64.57
น้ำมันปาล์ม		67.37	96.43	100.47	112.21	100.00	92.71	78.71	82.63	122.86	103.42	95.30	96.07
น้ำมันมะพร้าว		63.37	84.59	100.00	145.06	100.00	88.37	72.97	99.71	174.71	87.79	98.60	104.71
น้ำตาล		40.43	28.30	27.42	33.75	100.00	59.08	29.42	29.63	18.19	14.17	45.98	30.09
ข้าว		58.75	62.63	84.78	77.05	100.00	112.73	67.85	64.25	58.43	50.14	76.64	70.68
ข้าวโพด		91.75	74.91	78.35	89.00	100.00	106.87	89.69	106.87	107.22	85.57	86.80	99.24
มันสำปะหลังอัดเม็ด		74.30	67.79	60.13	96.54	100.00	74.52	74.63	73.97	66.76	67.79	79.75	71.53

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และ IMF International Financial Statistics.

ตารางที่ 2  
โครงสร้างความต้องการและการจัดหาเงินทุนของธุรกิจเอกชน

หน่วย	2524	2525	2526	2527	2528	กรณีฐาน					กรณีฐานภายหลังจากมีการปรับนโยบาย				
						2529-F	2530-F	2531-F	2532-F	2533-F	2530-F	2531-F	2532-F	2533-F	
การลงทุนในภาคธุรกิจเอกชน	ล้านบาท	149,055.5	115,859.9	160,319.6	147,070.8	140,852.0	154,532.7	166,227.7	178,807.9	192,340.4	206,897.3	170,852.8	188,632.1	207,995.9	229,076.8
การออมในภาคธุรกิจ	ล้านบาท	66,822.0	70,904.0	81,030.0	89,124.0	97,183.0	108,845.0	115,724.1	123,096.8	130,992.4	139,442.5	116,130.1	123,974.9	132,417.6	141,499.6
การขาดดุลในภาคธุรกิจ	ล้านบาท	82,233.5	44,955.9	79,289.6	57,946.8	43,669.0	45,687.7	50,503.6	55,711.2	61,348.0	67,454.7	54,722.7	64,657.2	75,578.3	87,577.2
การเปลี่ยนแปลงของสินเชื่อภายในประเทศ	ล้านบาท	49,088.9	60,201.8	110,961.0	73,551.7	56,115.8	28,308.2	53,501.9	64,796.8	71,276.5	78,404.1	41,612.6	50,886.3	54,957.2	95,353.8
ระบบธนาคารพาณิชย์	ล้านบาท	35,649.0	42,253.0	98,427.0	61,823.0	47,759.0	24,062.0	45,476.6	55,077.3	60,585.0	66,643.5	35,370.7	43,253.3	46,713.6	50,450.7
นอกระบบธนาคารพาณิชย์	ล้านบาท	13,439.9	17,948.8	12,534.0	11,728.7	8,356.8	4,246.2	8,025.3	9,719.5	10,691.5	11,760.6	6,241.9	7,632.9	8,243.6	8,903.1
การกู้ยืมจากต่างประเทศ	ล้านบาท	14,678.2	12,322.3	9,734.8	32,614.0	11,019.4	17,379.5	(2,998.3)	(9,085.6)	(9,928.4)	(10,949.4)	8,110.1	5,771.0	7,621.2	8,223.5
ความต้องการเงินทุนใหม่	ล้านบาท	18,466.4	(27,568.2)	(41,406.2)	(48,218.9)	(23,466.2)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5,000.0	8,000.0	13,000.0	20,000.0
สัดส่วนการเปลี่ยนแปลงของสินเชื่อธนาคารพาณิชย์	ร้อยละ	23.9	36.5	61.4	42.0	33.9	15.6	27.4	30.8	31.5	32.2	20.7	22.9	22.5	22.0
ต่อการลงทุนภาคเอกชน															
สัดส่วนการเปลี่ยนแปลงของสินเชื่อธนาคารพาณิชย์	ร้อยละ	72.6	70.2	88.7	84.1	85.1	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0
ต่อสินเชื่อภายในประเทศ															
สัดส่วนการเปลี่ยนแปลงของสินเชื่อธนาคารพาณิชย์	ร้อยละ	43.4	94.0	124.1	106.7	109.4	52.7	90.0	98.9	98.8	98.8	64.6	66.9	61.8	57.6
ต่อการขาดดุลของภาคธุรกิจ															
สัดส่วนของเงินทุนใหม่ต่อการขาดดุลของภาคธุรกิจ	ร้อยละ	22.5	(61.3)	(52.2)	(83.2)	(53.7)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.1	12.4	17.2	22.8

ที่มา : ข้อมูลปี 2527 - 28 จากธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ปรับและประมาณตัวเลขเพิ่มเติมโดย ส่วนวิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์)

ข้อมูลปี 2529 - 33 โดย ส่วนวิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์

ตารางที่ 3  
สรุปดัชนีค่าดัชนีทางเศรษฐกิจ

ดัชนีภาวะการค้าต่างประเทศ	การดำเนินงานหลังจากมีการ			
	พ.ค. 70	2519 - 2523	2524 - 2528	2529 - 2533
ดัชนีราคาสินค้าส่งออก	2515 = 100	89.5	72.2	73.0
ดัชนีราคาสินค้าเข้า		228.4	302.3	302.3
		255.6	405.0	415.0
อัตราการใช้ดุลยภาพเบื้องต้น (ณ ราคปี 2515) ของ				
อุปสงค์รวม	ร้อยละ	8.3	4.5	5.2
การบริโภค	ร้อยละ	7.4	4.5	4.7
ภาคเอกชน	ร้อยละ	6.7	4.5	4.8
ภาครัฐบาล	ร้อยละ	11.4	4.4	4.4
การลงทุนในสิ่งทรัพย์สินทางธุรกิจ	ร้อยละ	11.5	0.7	4.1
ภาคเอกชน	ร้อยละ	8.7	(0.1)	5.2
ภาครัฐบาล	ร้อยละ	20.8	2.4	2.0
การลงทุนในสิ่งด้านและบริการ	ร้อยละ	15.9	9.9	6.9
อุปทานรวม	ร้อยละ	8.3	4.5	5.2
การเกษตรกรรม	ร้อยละ	3.3	3.8	4.0
การอุตสาหกรรม	ร้อยละ	11.5	4.8	5.6
การบริการ	ร้อยละ	7.9	6.1	5.9
การนำเข้าสินค้าและบริการ	ร้อยละ	12.7	2.0	4.3
อัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ (ณ ราคปี 2515)	ร้อยละ	7.4	5.2	5.4
อัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ (ณ ราคปีปัจจุบัน)	ร้อยละ	18.1	9.0	7.1
GDP Deflator	ร้อยละ	10.7	3.8	1.7



ตารางที่ 3 (ต่อ)

	หน่วย	กรณีฐานภายหลังจากมีการปรับนโยบาย		
		2519 - 2523	2524 - 2528	2529 - 2533
การสะสมทุน				
การเปลี่ยนแปลง	ล้านบาท	122,002.0	206,310.0	266,420.0
สัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์ในประเทศ		22.0	5.4	5.6
		24.7	22.5	20.4
ภาคเอกชน				
การเปลี่ยนแปลง	ล้านบาท	3,024.0	131,428.0	172,037.0
สัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์ในประเทศ		18.5	4.8	6.8
ภาครัฐบาล				
การเปลี่ยนแปลง	ล้านบาท	38,977.0	74,882.0	94,383.0
สัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์ในประเทศ		32.7	6.5	3.6
สัดส่วนการรลงทุนภาคเอกชนต่อภาครัฐบาล (1/2)		213.0	175.5	182.3
จุดบัญชีเงินสะพัด				
สัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์ในประเทศ		(29,207.0)	(46,922.0)	2,013.0
		(5.6)	(5.2)	0.1
ประมาณการแห่งชาติต่างประเท				
สัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์ในประเทศ		4,699.0	14,523.0	18,219.0
		18.5	37.3	37.2
การออมภายในประเทศรวม				
สัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์ในประเทศ		112,402.0	170,591.0	276,157.0
		23.0	18.7	21.1
การออมของภาคครัวเรือน				
สัดส่วนต่อรายได้พึงจ่าย		61,980.0	82,699.0	131,221.0
		16.3	12.2	13.7
การออมของภาคธุรกิจ				
สัดส่วนต่อรายได้พึงจ่าย		147,846.0	147,846.0	147,846.0
		15.2	15.2	15.2

สัดส่วนการเปลี่ยนแปลงเงินเฟ้อธนาคารพาณิชย์ต่อกรมอุตสาหกรรมagic	ร้อยละ	39.9	87.8	60.9
สัดส่วนปริมาณการเพิ่มทุนต่อกรมอุตสาหกรรมagic	ร้อยละ	22.6 <sup>1</sup>	0.0	12.3
สัดส่วนการเปลี่ยนแปลงเงินเฟ้อธนาคารพาณิชย์ต่อสินเชื่อภายในประเทศ	ร้อยละ	68.1 <sup>1</sup>	85.0	85.0
จำนวนรวมของผู้ถือหุ้นในการจ้างงาน ณ เดือนกรกฎาคม <sup>2</sup>				
การเกษตรกรรม	ล้านคน	24.802	28.744	28.816
การอุตสาหกรรม	ล้านคน	17.071	19.103	19.103
การบริการ	ล้านคน	2.521	3.117	3.182
จำนวนผู้ถืออยู่ของการจ้างงาน ณ เดือนกรกฎาคม	ล้านคน	5.210	6.524	6.532
จำนวนผู้ถืออยู่การทำงานในเดือนกรกฎาคม (อายุเกิน 11 ปี ขึ้นไป)	ล้านคน	0.569	1.239	1.167
อัตราการว่างงาน ณ เดือนกรกฎาคม	ร้อยละ	25.371	29.982	29.982
	ร้อยละ	2.2	4.1	3.9
อัตราการเพิ่มของเงินฝากธนาคารพาณิชย์				
อัตราการเพิ่มของเงินให้กู้ของธนาคารพาณิชย์	ร้อยละ	21.2	12.1	10.5
อัตราเงินเฟ้อ	ร้อยละ	20.0	8.8	7.2
ราคาน้ำมันดิบ	ร้อยละต่อปี	5.0	1.5	1.5
อัตราแลกเปลี่ยน	ดอลลาร์ สรอ./บาท	30.2	17.6	17.6
ค่าเฉลี่ย LIBOR ประเภท 6 เดือน	บาท/ดอลลาร์ สรอ.	23.7	26.5	26.5
	ร้อยละต่อปี	12.0	7.0	7.0

(—) = ข้อมูลลึกลับ

- ข้อมูลไตรมาส 2 N.A. = ไม่มีข้อมูลเปรียบเทียบและผลิตจากการสำรวจแรงงานปี 2526 - 2527  
ที่มา : ข้อมูลปี 2524 - 28 จากธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
(ปรับและประมาณค่าเพิ่มเติมโดย ส่วนวิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์)  
ข้อมูลปี 2529 - 33 โดย ส่วนวิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์

# ข้อคิดเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจการเงิน ของประเทศ

ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์

บทความนี้เป็น การเสนอข้อคิดบางประการเกี่ยวกับประสบการณ์ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจการเงินของประเทศไทยในช่วงทศวรรษ 2520 (ครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่ประมาณปี 2522 จนถึงปัจจุบัน) ในการเสนอข้อคิดเหล่านี้ จะใช้วิธีหยิบยกประเด็นที่สำคัญบางประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายขึ้นมาพิจารณาโดยมีตัวอย่างประกอบจากประสบการณ์จริง ดังนั้น บทความนี้จะไม่ใช่การรวบรวมประวัติศาสตร์นโยบายเศรษฐกิจการเงินในลักษณะที่สมบูรณ์ตามลำดับของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและไม่สามารถที่จะคลุมถึงประเด็นสำคัญทุกประเด็นได้ แต่เป็นเพียงความพยายามที่จะช่วยสร้างความเข้าใจต่อแนวทางการดำเนินนโยบายในระยะที่ผ่านมา ตลอดจนไปถึงนโยบายที่จะมีการดำเนินต่อไปในอนาคตอันใกล้ ประเด็นสำคัญที่จะนำมาพิจารณามี อาทิ เรื่องเป้าหมายของนโยบายการเงิน โดยเฉพาะในด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และการประสานเป้าหมายด้านต่าง ๆ แนวทางดำเนินนโยบายการเงิน โดยเฉพาะในเรื่องหลักการที่สำคัญ และการดำเนินการเพื่อป้องกันปัญหาก่อนที่จะรุนแรงขึ้น

## 1. เป้าหมายของนโยบายการเงิน

การดำเนินนโยบายการเงินมีเป้าหมายหลักเช่นเดียวกับนโยบายเศรษฐกิจ โดยส่วนรวมของประเทศ คือ 1. รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ 2. สนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ และ 3. ส่งเสริมการกระจายรายได้ และแก้ไขปัญหาความยากจน แต่โดยปกติแล้วนโยบายทางการเงินมักจะถูกมองว่าให้ความสำคัญทางด้าน การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายทางด้านอื่น โดยเฉพาะในระยะหลังนี้ (ช่วงปี 2523 ถึง 2528) เป้าหมายหลักเป็นเรื่องของเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ประเด็นแรกที่จะพิจารณาในที่นี้ คือ ทำไมการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจึงมีความสำคัญมากขึ้น รวมไปถึงประเด็นว่า

ประเทศไทยได้เคยมีปัญหาด้านนี้รุนแรงเพียงใด และมีการแก้ไขไปแล้วเพียงใด ส่วนประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งคือ นโยบายการเงินได้ให้ความสำคัญต่อเป้าหมายด้านอื่นพอเพียงหรือไม่เมื่อเทียบกับเป้าหมายด้านเสถียรภาพ จะได้มีการพิจารณาในหัวข้อต่อไป

### 1.1 การให้ความสำคัญต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ มีความหมายคลุมถึงเสถียรภาพในสองด้าน ได้แก่ 1. การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศ คือ ดูแลให้ระดับราคาสินค้าเพิ่มในเกณฑ์ต่ำ (หรือ ดูแลไม่ให้ค่าครองชีพเพิ่มมากหรือ ให้เงินเฟ้อต่ำ) และ 2. การรักษาความมั่นคงของฐานะเศรษฐกิจระหว่างประเทศ คือ ดูแลให้การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดไม่มากเกินไป เงินสำรองระหว่างประเทศมีความมั่นคง และฐานะหนี้ระหว่างประเทศไม่สูงเกินไป เสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งสองด้านนี้เป็นเรื่องที่โยงกันอย่างใกล้ชิด ในหลายกรณีปัญหาที่กระทบเสถียรภาพทั้งสองด้านมีสาเหตุมาจากเรื่องเดียวกัน และการแก้ไขปัญหาเป็นเรื่องที่ต้องทำควบคู่กันไป โดยเฉพาะนโยบายการเงินจะมีบทบาทเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่า บางครั้ง มักจะกล่าวกันว่าเป้าหมายของนโยบายการเงินก็คือ การรักษาความมั่นคงของค่าเงิน ซึ่งมีความหมายคลุมถึง 2 เรื่อง คือ 1. ความมั่นคงของค่าเงินเมื่อเทียบกับราคาสินค้าภายในประเทศ ซึ่งก็ได้แก่การรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจภายในประเทศ (การใช้ศัพท์ว่า อัตราเงินเฟ้อในความหมายเดียวกับอัตราเพิ่มของราคาสินค้า เป็นเครื่องชี้อย่างหนึ่งว่า เป็นที่ยอมรับกันว่า นโยบายการเงินมีบทบาทมากในการรักษาเสถียรภาพด้านราคา) และ 2. ความมั่นคงของค่าเงินบาทเมื่อเทียบกับค่าของเงินตราของประเทศอื่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นมิใช่ว่าจะทำได้โดยอาศัยมาตรการทางการเงินเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะต้องมีการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจด้านสำคัญอื่น ๆ พร้อมกันไปอย่างเหมาะสม ดังจะได้มีการพิจารณาในส่วนอื่นของบทความนี้

ความเชื่อมโยงของเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในแง่ของระดับราคาสินค้าในประเทศ และฐานะเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้น เป็นผลโดยตรงจากลักษณะของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ในกรณีที่เศรษฐกิจของประเทศเป็นเศรษฐกิจ

ระบบปิด คือ ไม่มีการติดต่อทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศเลย เมื่อเกิดความไม่สมดุลระหว่างด้านการใช้จ่าย (หรือความต้องการสินค้า) กับ ปริมาณผลผลิตของประเทศ (หรือจำนวนสินค้าที่มี) ก็จะทำให้ระดับราคาสินค้าเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในกรณีที่มีความต้องการสินค้ามากเกินไป เมื่อเทียบกับปริมาณสินค้าที่มีอยู่ ก็จะเป็นแรงกดดันให้สินค้ามีราคาสูงขึ้น หรือเกิดปัญหากระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในประเทศ แต่ตามความเป็นจริงแล้ว เศรษฐกิจของประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ เป็นเศรษฐกิจระบบเปิด คือ มีการติดต่อทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศทั้งในแง่ของการค้าขายสินค้าและบริการ และการพึ่งพาอาศัยทางด้านเงินทุนระหว่างประเทศ ดังนั้น เมื่อเกิดความไม่สมดุลระหว่างการใช้จ่ายกับปริมาณผลผลิตในประเทศ ก็จะมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านฐานะเศรษฐกิจกับต่างประเทศ เป็นเครื่องช่วยปรับความสมดุลอีกทางหนึ่ง นอกเหนือไปจากการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าในประเทศดังเช่นกรณีของเศรษฐกิจระบบปิด ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่มีการใช้จ่าย หรือมีความต้องการสินค้ามากเกินไป เมื่อเทียบกับผลผลิตในประเทศ ก็จะทำให้ประเทศต้องพึ่งสินค้าเข้าจากต่างประเทศมากขึ้น หรือ มีสินค้าที่จะเหลือให้ขายส่งออกน้อย ทำให้ประเทศขาดดุลการค้ามากขึ้น มีการกู้ยืมจากต่างประเทศมากขึ้น หรือ เงินสำรองระหว่างประเทศลดลง ซึ่งเป็นปัญหากระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในขณะที่ระดับราคาในประเทศอาจไม่เพิ่มขึ้นมากก็ได้

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในกรณีเศรษฐกิจระบบปิด ความไม่สมดุลระหว่างการใช้จ่ายกับผลผลิต ทำให้เกิดปัญหาด้านเสถียรภาพของราคาในประเทศ แต่ในกรณีเศรษฐกิจระบบเปิด ความไม่สมดุลดังกล่าวจะสร้างปัญหาด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และ/หรือ ปัญหาด้านราคาในประเทศ ยิ่งประเทศเป็นเศรษฐกิจระบบเปิดมากขึ้นเพียงใด ก็จะมีโอกาสเกิดปัญหาด้านเสถียรภาพกับต่างประเทศมากขึ้น ในขณะที่อาจจะจะมีปัญหาด้านราคาในประเทศเกิดขึ้นน้อย ประเด็นที่ยกขึ้นมากล่าวถึงนี้เป็นประสบการณ์ที่เกิดขึ้นกับเศรษฐกิจไทยในระยะหลัง กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเปิดมากขึ้นเรื่อยมาและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจกับต่างประเทศมักจะเป็นนโยบายที่เสรี ดังนั้น เมื่อเศรษฐกิจโลกทั่วไปมีปัญหาنانาประการ ก็จะส่งผลกระทบต่อมายังเศรษฐกิจของไทยได้มากขึ้น แต่ปัญหาด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจต่างประเทศที่เกิดขึ้นกับไทยนั้น ส่วนหนึ่งมีสาเหตุเกิดจากความไม่สมดุลในด้านการใช้จ่ายภายในประเทศเอง ซึ่งส่งผลให้ปัญหายิ่งรุนแรงขึ้นเพราะมีสาเหตุทั้งจากต่าง-

ประเทศและในประเทศเข้าสหมทกัน เนื่องจากการดูแลการใช้จ่ายภายในประเทศให้มีระดับที่เหมาะสมไม่สร้างปัญหาต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่โยงกับการดำเนินนโยบายการเงินและนโยบายการคลังเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในระยะหลังนี้ เป้าหมายของนโยบายการเงินการคลังจึงมุ่งไปยังการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นหลัก

## 1.2 เครื่องชี้ถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

เครื่องชี้ถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สำคัญ คือ ระดับการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ และดุลบัญชีเดินสะพัด (ซึ่งคลุมกว้างถึงการค้าขายทั้งสินค้าและบริการ) จะต้องไม่มากจนเกินไป จนกระทบต่อความมั่นคงของฐานะเศรษฐกิจการเงินระหว่างประเทศอีกสองด้าน คือ ทำให้ประเทศต้องอาศัยเงินทุนและการกู้ยืมจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากเพื่อมาชดเชยการขาดดุลจนเป็นเหตุให้การระงับการชำระหนี้ต่างประเทศสูงมาก หรือ ทำให้ต้องนำเงินสำรองระหว่างประเทศออกมาใช้ จนระดับเงินสำรองที่เหลืออยู่ต่ำเกินความเหมาะสม ดังนั้น ในการพิจารณาถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะต้องคำนึงถึงระดับการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ภาระหนี้ระหว่างประเทศและระดับเงินสำรองระหว่างประเทศพร้อมกันไปในเชิงวิชาการแล้ว อาจถกเถียงกันได้ว่า ตัวเลขที่เหมาะสมสำหรับเป้าหมายทั้งสามด้านนี้ควรเป็นเท่าไร และตามความเป็นจริงแล้วก็ไม่มีคำตอบที่ตายตัวและอาจยืดหยุ่นได้บ้างตามสถานการณ์ แต่สำหรับเป้าหมายที่ทางการใช้นั้น มีดังนี้

1. สำหรับระดับการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด การขาดดุลเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติแล้ว ไม่ควรเกินระดับประมาณร้อยละ 3 ถึงร้อยละ 4
2. สำหรับภาระในการชำระคืนหนี้ต่างประเทศ (รวมถึงการคืนเงินต้นและดอกเบี้ย) ภาระหนี้ต่างประเทศระยะยาวเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับรายได้เงินตราต่างประเทศจากการส่งออกสินค้าและบริการแล้ว ไม่ควรเกินร้อยละ 20 ถึงร้อยละ 22
3. สำหรับฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศ ระดับเงินสำรองควรมีพอเพียงที่จะใช้ส่งสินค้าเข้าได้อย่างน้อย 2.5 ถึง 3 เดือน (ซึ่งเทียบเป็นจำนวนเงินสำรองได้ประมาณ 2,300 ถึง 2,500 ล้านดอลลาร์ สรอ.)

เป้าหมายที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นเครื่องช่วยชี้ให้เห็นว่า ในช่วงเวลาต่างๆ ขณะใดปัญหา มีความรุนแรงมาก และขณะใดปัญหาได้เริ่มคลี่คลายลงไป ดังจะเห็นได้จากข้อมูลต่อไปนี้

ตารางที่ 1. แนวโน้มของเครื่องใช้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 2523 - 2529

	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529
1. การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (เป็น % ของผลิตภัณฑ์ ประชาชาติ)	7.6	6.2	7.1	2.7	7.1	5.0	4.0	0
2. ภาระหนี้ต่างประเทศ (เป็น % ของรายได้ส่งออก)	14.6	14.8	14.8	16.6	19.5	19.9	21.9	20.6
3. เงินสำรองระหว่างประเทศ (ล้านดอลลาร์ สรอ.)	3,129	3,026	2,726	2,652	2,555	2,689	3,004	3,800

จากตัวเลขข้างต้นจะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา คือหลังจากที่กลุ่มประเทศโอเปค ได้ร่วมกันขึ้นราคาน้ำมันในตลาดโลกครั้งใหญ่เป็นครั้งที่สอง ฐานะเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทย ก็ได้ทรุดลงเรื่อยมา โดยในปี 2526 กล่าวได้ว่าเป็นปีที่สถานการณ์ร้ายแรงที่สุด คือการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในปีนั้นสูงถึงร้อยละ 7 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (ดุลการค้าในปี 2526 สูงถึง 89,200 ล้านบาท ซึ่งเป็นระดับการขาดดุลการค้าที่สูงที่สุดที่เคยมีมา) ภาระหนี้ต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนถึงระดับร้อยละ 20 ของรายได้ส่งออก และยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีก เงินสำรองระหว่างประเทศ ได้ลดลงเป็นลำดับจนเหลือเพียงประมาณ 2,500 ล้านดอลลาร์ สรอ. เท่านั้น ดังนั้น การแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งได้ทำกันมาอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว จึงต้องใช้มาตรการทางการเงินการคลังที่มีความรุนแรงยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันการ โดยเฉพาะในช่วงปี 2527 ได้มีการใช้มาตรการจำกัดสินเชื่อให้เพิ่มเพียงร้อยละ 18 ในปีนั้น ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง มีการลดค่าเงินบาทและปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อเดือนพฤศจิกายน นอกจากนั้น การดำเนินนโยบายการคลังและนโยบายการกีดกันต่างประเทศก็เป็นไปอย่างเข้มงวดต่อเนื่องกันหลายปี

แนวโน้มของฐานะเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ตั้งแต่ปี 2527 จนถึงปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่า ปัญหาด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้เริ่มคลี่คลายเป็นลำดับมา ในปี 2528 การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดลดลงเหลือร้อยละ 4.0 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ เงินสำรองระหว่างประเทศได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 3,000 ล้านดอลลาร์ สรอ. แต่ภาระหนี้ต่างประเทศยังคงสูงอยู่ คือ ประมาณร้อยละ 22 ของรายได้ส่งออก แต่ก็เห็นว่าได้เริ่มทรงตัวแล้ว ในปีนี้ (2529) ฐานะเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีความมั่นคงยิ่งขึ้นไปอีก เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจโลกเอื้ออำนวยมากขึ้น (ราคาน้ำมันต่ำลงมาก อัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มลดลง) ดังนั้น ภาระหนี้ต่างประเทศจึงได้เริ่มลดลง แต่ยังไม่อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาด้านหนี้ต่างประเทศหมดไปอย่างสิ้นเชิง เพราะปัญหาหนี้เป็นปัญหาที่บวมตอเนื่องกัน การแก้ไขจึงต้องใช้เวลาต่อเนื่องอีกระยะหนึ่ง

### 1.3 กรอบวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับนโยบายการเงินการคลัง

ตามที่ได้กล่าวมาข้างแล้วในหัวข้อ 1.1 ว่า สาเหตุสำคัญภายในประเทศที่ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจระหว่างประเทศ คือ ความไม่สมดุลกันระหว่างการใช้จ่ายในประเทศ กับ ปริมาณผลผลิตในประเทศ ความเชื่อมโยงในเรื่องนี้เป็นที่เข้าใจกันมากขึ้น จึงได้มีการใช้คำอธิบายว่า ได้เกิดปัญหาการใช้จ่ายเกินตัวขึ้น จึงส่งผลให้ประเทศต้องพึ่งทรัพยากรจากต่างประเทศ ทั้งในรูปสินค้าเข้าและเงินกู้มากขึ้นจนอาจกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในเชิงวิเคราะห์ ผลที่ปรากฏก็คือ เมื่อพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างเงินออมภายในประเทศกับเงินลงทุนในประเทศ ซึ่งในที่นี้จะเรียกว่า ดุลเงินออม จะเป็นเครื่องชี้ว่ามีการใช้จ่ายเกินตัวมากเกินไปหรือไม่ กล่าวคือ ในการลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศให้เจริญเติบโตยิ่งขึ้นนั้น ประเทศมีเงินออมของตัวเองพอเพียงหรือไม่ ในกรณีที่ดุลเงินออมมีการขาดดุล (คือ เงินลงทุนมากกว่าเงินออม) ย่อมหมายถึงว่า ประเทศต้องอาศัยทรัพยากรจากต่างประเทศมาช่วยจึงจะรักษาระดับการลงทุนที่ต้องการไว้ได้ ผลที่สะท้อนให้เห็นคือ ประเทศจะขาดดุลบัญชีเงินสะพัด หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องใช้เงินออมของชาวต่างประเทศ โดยการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเหล่านั้นเข้ามาเสริมเงินออมภายในประเทศ



การเปรียบเทียบแนวโน้มของการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และการขาดดุลเงินออม เป็นเครื่องช่วยในการวิเคราะห์ให้เห็นว่า ต้นเหตุของการใช้จ่ายเกินตัวเกิดจากจุดใด เพื่อที่จะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างตรงจุด ทั้งนี้ โดยการแยกการขาดดุลเงินออมออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนของเอกชน ของรัฐบาล และของรัฐวิสาหกิจ

ตารางที่ 2. ดุลเงินออมและดุลบัญชีเดินสะพัด 2522 - 2528  
(เทียบเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ)

	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528
1. ดุลเงินออมรวม	-7.5	-6.5	-7.8	-2.6	-7.1	-5.0	-4.1
1.1 ภาคเอกชน	-1.7	1.5	0.4	5.0	-1.3	1.0	3.1
1.2 ภาครัฐบาล	-3.3	-4.0	-3.8	-5.4	-3.5	-3.9	-4.6
1.3 ภาครัฐวิสาหกิจ	-2.5	-4.0	-3.6	-2.1	-2.3	-2.1	-2.6
2. การใช้เงินออมจากต่างประเทศ	7.5	6.5	7.0	2.6	7.1	5.0	4.1
3. การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด	7.7	6.2	7.1	2.7	7.1	5.0	4.0
4. อัตราเพิ่มของราคา (%)	9.9	19.7	12.7	5.0	3.8	0.9	2.4

หมายเหตุ: ดุลเงินออม คือ การออม - การลงทุน (ดุลเงินออมเป็น - หมายถึงขาดดุล)

ข้อมูลที่ปรากฏในตารางที่ 2 ช่วยชี้ให้เห็นว่า ได้มีการใช้จ่ายเกินตัวในกลุ่มต่าง ๆ ในลักษณะแตกต่างกัน ดังนั้น การกำหนดนโยบายการเงินการคลังเพื่อแก้ไขปัญหา จึงต้องให้สอดคล้องไปด้วย กล่าวคือ

ก. ภาคเอกชน โดยปกติจะมีเงินออมเพื่อการลงทุนของตัวเองอย่างพอเพียง (ดุลเงินออมเป็นบวก) แต่ในปี 2526 กลับมีการขาดดุลเงินออมเกิดขึ้น แสดงว่า ได้มีการใช้จ่ายเกินตัวเป็นอย่างมาก ปัญหาการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในปีนี้จึงรุนแรงกว่าปีอื่น ๆ ในปี 2526 นี้ ระบบธนาคารพาณิชย์ได้ขยายการให้สินเชื่อแก่ภาคเอกชนในอัตราสูงถึงร้อยละ 32 ดังนั้น จึงเป็นเครื่องชี้ที่ช่วยกำหนดแนวนโยบายการเงินในปีถัดมาว่า จะต้องดำเนินนโยบายอย่างเข้มงวดเพื่อจำกัดการขยายสินเชื่อให้อยู่ในระดับ

เหมาะสมไม่ให้มีการใช้จ่ายเกินตัวเกิดขึ้น ผลที่ปรากฏคือ ดุลเงินออมของภาคเอกชน ได้กลับมากเกินดุลเป็นปกติหลังจากนั้น

ข. ภาครัฐบาล รัฐบาลมีการขาดดุลเงินออม (ซึ่งได้แก่ การขาดดุลเงินสด ในด้านฐานะการคลังนั่นเอง) ในระดับสูงอย่างต่อเนื่องกันเรื่อยมา ดังนั้น แนวทาง ดำเนินนโยบายการคลังในระยะหลายปีที่ผ่านมาจึงต้องเป็นไปในทิศทางที่เข้มงวด เพื่อลดการใช้จ่ายเกินตัว และป้องกันมิให้มีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศรุนแรงขึ้นไปอีก ผลจากการขาดดุลเงินออม ทำให้ภาครัฐบาลต้อง ทำการกู้ยืมเงินเป็นจำนวนสูงมากขึ้นเรื่อย ๆ และเป็นปัญหาทัพบกในรูปของการก่อหนี้ และภาระในการชำระหนี้ ทำให้การแก้ไขปัญหาฐานะการคลังของประเทศเป็นเรื่อง ยากลำบากขึ้น และต้องใช้เวลาแก้ไขอย่างต่อเนื่องไปอีก แม้ว่าเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศจะได้เริ่มมีความมั่นคงขึ้นแล้วในปี 2528-2529

ค. ภาครัฐวิสาหกิจ แม้ว่า การขาดดุลเงินออมของภาคนี้จะน้อยกว่าของ ภาครัฐบาล แต่ก็ยังมีการขาดดุลอยู่เรื่อยมา จึงเป็นเครื่องชี้เพื่อช่วยกำหนดแนวนโยบาย เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจว่า จำเป็นจะต้องมีการเร่งรัดปรับปรุงฐานะทางการเงินของรัฐวิ- สสาหกิจต่าง ๆ ให้มีฐานะดีขึ้น ดังที่ปรากฏเป็นแนวนโยบายที่ยอมรับกันมากขึ้น ในระยะหลัง การวิเคราะห์ดุลเงินออมของรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นส่วนหนึ่งของดุลเงินออม ของทั้งระบบเศรษฐกิจดังที่ทำได้วันนี้เป็นเครื่องช่วยชี้ประเด็นว่า การมองภาพรวมของ รัฐวิสาหกิจทั้งหมดเข้าด้วยกันเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวมมีบทบาทเพียงใดในแง่ของการช่วยเหลือ หรือสร้างปัญหาด้าน เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การจัดทำภาพรวมของฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ จึงเป็นเรื่องที่สำคัญมาก และควรที่จะได้มีการเร่งรัด ให้เกิดขึ้นโดยเร็ว

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งที่ปรากฏจากข้อมูลในตารางที่ 2 คือ ในช่วงปี 2526-2527 ซึ่งสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศยังมีปัญหารุนแรงอยู่ อัตรา เพิ่มของระดับราคาในประเทศกลับเพิ่มไม่มาก และมีแนวโน้มลดลงจากระยะก่อนหน้า นั้นด้วยซ้ำไป ดังนั้น จึงเป็นเครื่องช่วยชี้ว่า ปัญหาการใช้จ่ายเกินตัว ซึ่งมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้น ในบางขณะจะส่งผลในรูปของปัญหาด้านเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศ ในขณะที่เสถียรภาพภายในประเทศไม่ถูกรบกวนมาก ซึ่งข้อสรุปนี้ เป็นสิ่งที่ได้กล่าวถึงแล้วในหัวข้อ 1.1

การวิเคราะห์ปัญหาด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจระหว่างประเทศในระหว่างปี 2523 - 2528 ว่า มีสาเหตุส่วนหนึ่งจากการใช้จ่ายเกินตัวในระดับประเทศ ทำให้ทางการสามารถกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาได้ว่า จะต้องเน้นเรื่องการประหยัดและการระดมเงินออมในประเทศ รวมทั้งดำเนินนโยบายการเงินการคลังในลักษณะที่เข้มงวด แต่การดำเนินมาตรการเพียงด้านการเงินการคลังเท่านั้น ก็ยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งหมด ทางการจำเป็นต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอื่น ๆ ให้สอดคล้องพร้อมกันไปด้วย ที่สำคัญมีอาทิ 1. นโยบายการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในด้านการส่งเสริมการส่งออก ซึ่งเป็นเรื่องที่ประเทศไทยสามารถทำอย่างได้ผล โดยจะเห็นได้ว่า ในช่วง 5 ปีระหว่าง พ.ศ. 2523 - 2528 ประเทศไทยสามารถเพิ่มปริมาณส่งออกได้ถึงร้อยละ 43 ทั้ง ๆ ที่การค้าของโลกขยายไม่มาก และมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง รวมทั้งมีการกีดกันทางการค้าด้วย 2. การปรับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับภาวะเศรษฐกิจการเงินของโลก ให้มีความสอดคล้องกับภาวะที่เปลี่ยนแปลงไป และมีความคล่องตัวขึ้น มาตรการที่สำคัญที่ได้ดำเนินการไป คือ การปรับค่าเงินบาทเมื่อปี 2524 และการปรับค่าเงินบาทและการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราเมื่อปี 2527 การปรับราคาน้ำมันในประเทศให้สูงขึ้นในช่วงปี 2522 ถึง 2524 3. มาตรการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศให้มีความแข็งแกร่งและสมดุลมากขึ้น ดังที่ได้ทำอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 4 (ปี 2520-2524) จนถึง แผนฉบับที่ 5 (2525-2529) จากผลของการดำเนินมาตรการเศรษฐกิจหลายด้านเสริมกันดังกล่าวนี้ ทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจของประเทศให้คลี่คลายลงได้

#### 1.4 การประสานเป้าหมายทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ

การดำเนินนโยบายการเงินของทางการ จะต้องคำนึงถึงเป้าหมายเศรษฐกิจที่สำคัญต่าง ๆ ให้ครบถ้วน โดยเฉพาะทางด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ แต่ในบางขณะก็ภาวะแวดล้อมไม่เอื้ออำนวย ทางการอาจไม่สามารถตอบสนองเป้าหมายทั้งสองด้านได้เต็มที่ และจำเป็นต้องลดเป้าหมายด้านหนึ่งลงบ้างเพื่อช่วยให้สามารถบรรลุถึงเป้าหมายอีกด้านหนึ่งซึ่งมีความสำคัญมากกว่าในขณะนั้น เช่นในช่วงปี 2527 ถึง 2528 การแก้ไขปัญหาด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน ทางการจึงต้องดำเนินนโยบายการเงินในลักษณะเข้มงวด

โดยยอมรับเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราชะลอลงบ้าง (ในช่วง 2 ปีที่กล่าวถึงนี้ เศรษฐกิจของไทยจึงขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5.0 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำกว่ากว่าช่วง 4 ปีก่อนหน้านั้นซึ่งเฉลี่ยได้ร้อยละ 5.5) แต่เมื่อปัญหาทางด้านเสถียรภาพเริ่มคลี่คลายลง ทางเราก็ได้หันมาให้ความสำคัญกับเป้าหมายด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยการดำเนินนโยบายการเงินในลักษณะผ่อนคลายเป็นต้นกลางปี 2528 เป็นต้นมา เพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ

การดำเนินมาตรการทางการเงินโดยคำนึงถึงเป้าหมายทั้งด้านเสถียรภาพและการเจริญเติบโต สะท้อนให้เห็นได้ในการตั้งเป้าหมายทางการเงินที่สำคัญในแต่ละปี คือ อัตราการขยายตัวของปริมาณเงินและสินเชื่อ เป้าหมายปริมาณเงินและสินเชื่อที่กำหนดขึ้นดังกล่าวจะต้องสูงพอเพียงที่จะสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ต้องการ แต่จะต้องไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดการใช้จ่ายเกินตัวจนกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ตัวเลขเป้าหมายนี้เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี ตามสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ และจุดเน้นของการดำเนินนโยบายการเงินในปีนั้น ๆ ในปี 2527 ซึ่งทางการดำเนินนโยบายการเงินอย่างเข้มงวด คือ ตั้งเป้าหมายที่จะจำกัดการขยายสินเชื่อไว้ร้อยละ 18 เทียบกับที่เคยขยายมากถึงร้อยละ 32 ในปีก่อนหน้านั้น อัตราเพิ่มร้อยละ 18 นี้ ได้คำนวณไว้แล้วว่า มากพอเพียงที่จะสนับสนุนให้เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราไม่ต่ำเกินไป แต่ที่สำคัญคือจะช่วยให้อัตราเงินเฟ้อลดลง และการขาดดุลการค้าต่ำลง ผลที่ปรากฏจากการดำเนินนโยบายการเงินดังกล่าวควบคู่ไปกับมาตรการทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ได้เป็นไปตามเป้าหมาย คือ อัตราเงินเฟ้อลดลงจากร้อยละ 3.8 ในปี 2526 เหลือร้อยละ 0.9 การขาดดุลการค้าลดลงจาก 89,000 ล้านบาท มาอยู่ในระดับ 69,000 ล้านบาท ในขณะที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2527 ยังสูงใกล้เคียงกับปีก่อนหน้า คือประมาณร้อยละ 6 แต่ชะลอลงเป็นร้อยละ 4 ในปีถัดมา

นอกจากเป้าหมายหลักในการส่งเสริมให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพแล้ว นโยบายการเงินยังมีบทบาทสนับสนุนเป้าหมายเศรษฐกิจทางด้านการกระจายรายได้และการแก้ไขปัญหาความยากจนด้วย แต่การบรรลุถึงเป้าหมายนี้ได้เป็นสิ่งที่ต้องใช้เวลาพัฒนาและแก้ไขอย่างต่อเนื่อง โดยมีมาตรการทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ เข้าเสริมกัน บทบาทของนโยบายการเงินซึ่งเป็นมาตรการระยะสั้น จึงเป็นเรื่องที่ไม่เด่นชัดนัก ตัวอย่างของบทบาทนโยบายการเงินในเรื่องนี้คือการดำเนิน

มาตรการทางการเงินในลักษณะที่ส่งเสริมให้มีการจัดสรรสินเชื่อไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะด้านการเกษตรให้มากขึ้น นอกจากนี้ การดำเนินมาตรการเพื่อพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้ขยายบริการทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ ไปสู่ชนบทให้มากขึ้นก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

## 2. แนวทางดำเนินนโยบายการเงิน

### 2.1 หลักการในการดำเนินนโยบายการเงิน

การดำเนินนโยบายการเงินอย่างเหมาะสม ควรใช้หลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1. ความพอดี 2. ความคล่องตัว และ 3. ความระมัดระวัง ดังนี้

1. หลักการแรก คือ ความพอดี เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาเป้าหมายเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ หรือประสานผลประโยชน์ของชนกลุ่มต่าง ๆ จำต้องคำนึงถึงความพอดีเป็นหลัก ตัวอย่างของการดำเนินมาตรการทางการเงินโดยใช้หลักการนี้มีอยู่หลายเรื่อง เช่น การกำหนดเป้าหมายปริมาณเงินและสินเชื่อและการกำหนดระดับอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น ในเรื่องของเป้าหมายปริมาณเงินและสินเชื่อ ต้องมีความพอดีในแง่ที่ว่าไม่มากเกินไป จนเป็นผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่ก็ไม่น้อยจนเกินไปจนทำให้เศรษฐกิจซบเซา ส่วนในด้านอัตราดอกเบี้ย เป็นเรื่องที่มีผลต่อทั้งผู้กู้ยืมและผู้ฝากเงิน ดังนั้นการกำหนดระดับอัตราดอกเบี้ยให้เหมาะสมจึงต้องคำนึงถึงความพอดีในแง่ที่ว่าไม่สูงเกินไปจนสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้กู้ยืมเงิน แต่ก็ต้องไม่ต่ำเกินไปจนทำให้ผู้ฝากเงินไม่ได้ผลตอบแทนอย่างคุ้มค่า

2. หลักการที่สอง คือ ความคล่องตัว เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณา เพราะภาวะเศรษฐกิจ สถานการณ์ทางการเงิน ตลอดจนทั้งเป้าหมายเศรษฐกิจสามารถเปลี่ยนแปลงได้ แนวนโยบายการเงินจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างคล่องตัว ในช่วงที่เศรษฐกิจมีปัญหาด้านการใช้จ่ายเกินตัว จนกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แนวนโยบายการเงินควรมีลักษณะเข้มงวด แต่เมื่อสถานการณ์ด้านเสถียรภาพคลี่คลายลงและมีปัญหาด้านเศรษฐกิจซบเซาเป็นปัญหาใหญ่ แนวนโยบายการเงินก็ต้องเปลี่ยนไปในลักษณะผ่อนคลายเป็นกระตุ้นเศรษฐกิจ ดังเช่นที่ทำอยู่ในช่วงกลางปี 2528 ถึงปี 2529 สำหรับนโยบายอัตราดอกเบี้ยก็เช่นกัน

ในช่วงที่อัตราดอกเบี้ยต่างประเทศมีระดับสูง การขยายสินเชื่อมากเกินไป และ/หรือ การออมเงินน้อยเกินไปจนเกิดภาวะเงินตึงตัว นโยบายดอกเบี้ยสูงเป็นนโยบายที่เหมาะสม แต่เมื่ออัตราดอกเบี้ยต่างประเทศลดลง ภาวะการเงินมีสภาพคล่องสูงเพราะสินเชื่อขยายตัวน้อย แนวโน้มนโยบายดอกเบี้ยก็จำเป็นต้องเปลี่ยนเป็นนโยบายดอกเบี้ยต่ำแทน

3. หลักการที่สาม คือ ความระมัดระวัง เป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับการดำเนินนโยบายการเงิน เพราะภาวะเศรษฐกิจการเงินมีความไม่แน่นอนและเกิดความผันผวนได้ โดยเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับภาวะการเงินของโลก ดังนั้น การเปลี่ยนแนวนโยบายการเงินหรือเปลี่ยนวิธีดำเนินมาตรการทางการเงิน ต้องทำอย่างระมัดระวัง ค่อยเป็นค่อยไป โดยมีการประเมินสถานการณ์อย่างรอบคอบ หากเร่งรีบดำเนินนโยบายจนเกินไปอาจก่อให้เกิดผลเสียได้ ดังตัวอย่างจากประสบการณ์ทางการเงินในช่วงปี 2525 ถึง 2527 ในปี 2525 ภาวะการผลิต การลงทุนในประเทศซบเซาลงกว่าช่วงก่อนหน้านั้น ผลผลิตรวมขยายตัวเพียงร้อยละ 4.1 ในขณะที่ดุลการค้าขาดดุลน้อยลงกว่าปีก่อนมาก สินเชื่อขยายตัวในเกณฑ์ปานกลางคือร้อยละ 19 นโยบายเศรษฐกิจของทางการในปี 2526 ซึ่งรวมไปถึงนโยบายการเงินด้วย จึงมุ่งกระตุ้นเศรษฐกิจเป็นหลัก การดำเนินนโยบายการเงินมีลักษณะผ่อนคลายเป็นพิเศษ สินเชื่อจึงขยายตัวมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จนมีอัตราสูงถึงร้อยละ 32 ในตอนปลายปี ผลที่ตามมาคือ เศรษฐกิจฟื้นตัวขึ้นโดยผลผลิตรวมขยายตัวร้อยละ 5.8 แต่การขาดดุลการค้าเพิ่มสูงถึง 89,200 ล้านบาท แนวโน้มนโยบายการเงินปีถัดมาจึงต้องกลับมาใช้นโยบายที่เข้มงวดอีกครั้งหนึ่ง

การดำเนินนโยบายอย่างระมัดระวังเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับนโยบายการคลังและนโยบายในด้านนี้ต่างประเทศด้วย เพราะปัญหาทางด้านการคลัง และด้านนี้ต่างประเทศมีลักษณะเป็นปัญหาที่ถาวร และมีผลต่อเนื่องไปถึงระยะข้างหน้า การที่รัฐบาลมีการขาดดุลทางการคลังในระดับสูงอย่างต่อเนื่องหลายปี ทำให้ต้องมีการกู้ยืมเงินจากแหล่งในประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลมีหนี้ในประเทศสูงมากขึ้นเรื่อย ๆ และมีภาระผูกพันในระยะข้างหน้าอีกหลายปี ดังตัวอย่างในตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่า ในช่วงปี 2522 ถึง 2528 ในด้านฐานะการคลัง การขาดดุลเงินสดของทางการเฉลี่ยได้ปีละ 27.2 พันล้านบาท ซึ่งส่งผลให้ยอดหนี้ในประเทศเพิ่มจาก 90.2 พันล้านบาทในปี 2522 เป็น 248.6 พันล้านบาทในปี 2528 ดังนั้นการแก้ไขปัญหาการคลังจึงไม่ใช่เรื่องของการลดการขาดดุลปีต่อปีเท่านั้น แต่ต้องแก้ไขปัญหาที่ทับถมกันมาในรูปแบบของ

การก่อหนี้ด้วย จากลักษณะของปัญหาดังกล่าวนี้แนวนโยบายการคลังในปรับประมาณ 2530 จึงไม่สามารถผ่อนคลายได้มากนัก ปัญหาด้านหนี้ต่างประเทศก็มีลักษณะเช่นเดียวกับปัญหาการคลังและหนี้ในประเทศ กล่าวคือ เมื่อประเทศขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดในระดับสูงอย่างต่อเนื่องหลายปี จะทำให้ต้องมีการกู้ยืมจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น และมีภาระหนี้จะต้องชำระในระยะข้างหน้าอีกหลายปี จากตัวอย่างในตารางที่ 3 เช่นกัน จะเห็นได้ว่า ในช่วงปี 2522 ถึง 2528 การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเฉลี่ยได้ปีละ 46 พันล้านบาท หรือประมาณ 2.0 พันล้านดอลลาร์ ซึ่งส่งผลให้ยอดหนี้ต่างประเทศเพิ่มจาก 3.9 พันล้านดอลลาร์ ในปี 2522 เป็น 12.8 พันล้านดอลลาร์ ในปี 2528 ดังนั้น แม้ว่าการขาดดุลการค้าดุลบัญชีเดินสะพัดจะลดลงมากในปี 2529 แต่เนื่องจากปัญหานี้ต่างประเทศที่ทับถมกันมายังมีอยู่ แนวนโยบายหนี้ต่างประเทศจึงต้องใช้ความระมัดระวังต่อไปอีกระยะหนึ่ง จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาให้หมดไปได้

ตารางที่ 3 : แนวโน้มการขาดดุลและหนี้ในปี 2522 - 2528

	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528
1. การขาดดุลการคลัง	12.3	21.8	17.5	42.5	26.8	34.9	34.5
2. ยอดหนี้ในประเทศ	90.2	109.8	127.5	160.4	183.4	209.4	248.6
3. การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด	42.6	42.4	56.0	23.1	66.1	49.5	41.9
(พันล้านดอลลาร์)	(2.0)	(3.0)	(2.6)	(1.0)	(2.9)	(2.1)	(1.5)
4. ยอดหนี้ต่างประเทศ	3.9	5.7	7.2	8.3	9.5	10.8	12.8

หมายเหตุ 1. หน่วย = พันล้านบาท ยกเว้นรายการ 4 = พันล้านดอลลาร์  
2. รายการ 1 และ 2 เป็นปรับประมาณ

## 2.2 การดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาที่รุนแรงขึ้น

ในการดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจการเงินเพื่อแก้ไขปัญหากที่เกิดขึ้นนั้น นอกเหนือจากการพิจารณาถึงภาวะปัญหาในปัจจุบันแล้วยังจำเป็นต้องคำนึงถึงแนวโน้มในระยะต่อไปอีกด้วย ในกรณีที่มีแนวโน้มว่าปัญหาจะรุนแรงขึ้นมากจนกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศ ทางกรต้องพิจารณาดำเนินการ

อย่างเหมาะสมและทันการในลักษณะป้องกันมิให้ปัญหาลุกลามจนถึงจุดวิกฤต ในหลายกรณีมาตรการที่นำมาใช้จะเป็นมาตรการที่เข้มงวดและมีผลกระทบมาก จึงก่อให้เกิดประเด็นถกเถียงขึ้นว่า จำเป็นจะต้องดำเนินมาตรการเหล่านั้นในช่วงเวลานั้นหรือไม่ เพราะบางครั้งดูเหมือนว่าจะยังไม่มีผลจำเป็นเพราะจุดวิกฤตยังไม่มาถึง แต่ในแง่ของการกำหนดนโยบายแล้ว จังหวะในการดำเนินการต้องทันการเพราะหากรอให้จุดวิกฤตมาถึง ความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจจะร้ายแรงมากและมาตรการแก้ไขที่ทำในภายหลังกลับจะยิ่งต้องรุนแรงขึ้นไปกว่ามาตรการที่ดำเนินการเพื่อแก้ไขและป้องกันตั้งแต่ช่วงแรก ที่ปัญหาเกิดขึ้นเสียอีก

ตัวอย่างของการดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาตั้งแต่ระยะต้นก็คือ นโยบายการก่อหนี้ต่างประเทศ ในช่วงตั้งแต่ปี 2525 มาจนถึงปัจจุบัน ทางการใช้ความระมัดระวังไม่ก่อหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลให้เพิ่มขึ้นมากนักเพราะตระหนักดีว่า ได้มีการก่อหนี้ไว้มากแล้ว ภาระชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยสำหรับหนี้เหล่านี้อยู่ในเกณฑ์สูงอยู่แล้วและยังคลุมระยะเวลาอีกหลายปีกว่าจะลดภาระหนี้เหล่านี้ลงได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องควบคุมยอดหนี้ใหม่ให้อยู่ในเกณฑ์ต่ำ เพื่อป้องกันมิให้ภาระหนี้ที่เกิดขึ้นใหม่ไปทับถมกับภาระหนี้จากหนี้เก่าจนสูงเกินเป้าหมายที่เหมาะสม คือไม่เกินร้อยละ 20-22 ของรายได้ส่งออก การดำเนินการลักษณะนี้จะช่วยทำให้ภาระหนี้ค่อย ๆ ลดลงในระยะต่อไปเพราะจะมีการทยอยชำระคืนหนี้เก่าไปแล้ว และภาระหนี้ใหม่ก็ไม่สูง เพราะมีการควบคุมยอดหนี้ใหม่ไว้ ในการกำหนดเป้าหมายการก่อหนี้ต่างประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) นั้น ในขั้นแรกได้กำหนดว่ารัฐบาลจะก่อกู้ปีละ 2,400 ล้านดอลลาร์ สรอ. ต่อปี เพื่อนำมาสนับสนุนโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ แต่เมื่อปัญหาเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีแนวโน้มชัดเจนว่าจะรุนแรงขึ้น (ดังได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 1.2) ทางเราก็ได้ทบทวนเป้าหมายการก่อกู้รายปีให้ลดลงเป็นลำดับมา ในปี 2526 และ 2527 ได้กำหนดให้ต่ำลงเป็นปีละ 2,060 ล้านดอลลาร์ ต่อปี ปี 2528 ลดลงอีกเป็น 1,300 ล้านดอลลาร์ สรอ. และปี 2529 ลดเหลือเพียง 1,000 ล้านดอลลาร์ สรอ. ในช่วงที่มีการควบคุมการก่อกู้ต่างประเทศอย่างเข้มงวดนี้ทำให้โครงการพัฒนาบางโครงการต้องชะลอการดำเนินการหรือล้มเลิกไปหากเป็นโครงการที่มีความสำคัญน้อยหรือผลตอบแทนไม่คุ้มค่า จึงเป็นจุดที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าทางการใช้นโยบายที่เข้มงวดเกินความจำเป็น แต่หากวิเคราะห์ตาม



ข้อเท็จจริงแล้ว จะเห็นได้ว่ามาตรการที่ดำเนินการไป มีส่วนสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ต่างประเทศมิให้รุนแรงจนถึงขั้นวิกฤต เพราะแม้แต่ได้ลดวงเงินก่อหนี้ใหม่ในช่วงปี 2526-2529 ให้ลดลงจากเป้าหมายเดิมรวมกันถึง 3,180 ล้านดอลลาร์แล้ว ยอดคงค้างหนี้ต่างประเทศในปี 2529 ก็ยังสูงถึง 13,800 ล้านดอลลาร์ และภาระหนี้ต่างประเทศเพิ่งเริ่มลดลง และเป็นไปตามเป้าหมายที่ถือว่าเหมาะสม

ตัวอย่างที่ยกขึ้นมาแสดงครั้งนี้ ช่วยชี้ถึงปัญหาในการสร้างความเข้าใจการดำเนินนโยบายในลักษณะป้องกันปัญหาแต่เริ่มแรกอีกประเด็นหนึ่งคือ บางครั้งผู้วิพากษ์วิจารณ์ผลที่เกิดขึ้นแล้วมิได้เปรียบเทียบว่าถ้าไม่ดำเนินมาตรการแก้ไขไปก่อนแล้ว ปัญหาจะรุนแรงเพียงใด เช่น เคยมีผู้วิจารณ์การแก้ไขหนี้ต่างประเทศว่าใช้มาตรการเข้มงวดเกินความจำเป็น เพราะในที่สุดแล้วก็มิได้เกิดภาวะวิกฤตดังที่ชี้แจงไว้ แต่จากตัวอย่างที่แสดงไว้ข้างต้น ภาระหนี้ต่างประเทศของไทยไม่รุนแรงถึงขั้นวิกฤตก็เพราะได้มีการดำเนินมาตรการแก้ไขและป้องกันไว้อย่างได้ผล อีกตัวอย่างหนึ่งของความสับสนในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ คือ การแก้ไขปัญหาราคาพืชผลตกต่ำด้วยมาตรการทางการค้าระหว่างประเทศ ในหลายกรณีที่เกิดขึ้นทางการได้วิเคราะห์แนวโน้มราคาพืชผลในตลาดโลกว่าจะลดลง ซึ่งจะส่งผลมายังราคาพืชผลภายในประเทศด้วย จึงได้ดำเนินมาตรการทุเลาปัญหาให้รุนแรงน้อยลง เช่น ด้วยการลดหรือยกเลิกพรีเอมียมข้าว เพื่อป้องกันมิให้ราคาข้าวเปลือกตกต่ำมาก หรือการลดค่าเงินบาทเพื่อให้รายได้เป็นเงินบาทของผู้ส่งออกสินค้าเกษตรสูงขึ้นและช่วยทุเลามิให้ราคาพืชผลเกษตรในประเทศตกต่ำมากเกินไป ผู้ที่มองแนวโน้มราคาข้าวหรือพืชผลหลังจากการใช้มาตรการพรีเอมียมข้าวหรือมาตรการปรับค่าเงินแล้วเห็นว่าราคากลับลดต่ำลง บางครั้งจึงสรุปไปว่ามาตรการที่ดำเนินไปไม่ได้ผล แต่ความจริงแล้วมาตรการเหล่านั้นเป็นมาตรการทุเลาปัญหาให้น้อยลง เพราะตามแนวโน้มภาวะตลาดโลกแล้ว ราคาข้าวหรือราคาพืชผลในประเทศจะยิ่งต่ำลงไปกว่าที่เกิดขึ้นจริง หากไม่มีการดำเนินมาตรการแก้ไขไว้ล่วงหน้า แต่ภาวะการเช่นนี้ไม่เกิดขึ้นและมองไม่เห็นเพราะได้มีการดำเนินมาตรการไปแล้ว

### 2.3 ผลกระทบของการดำเนินนโยบายการเงิน

การดำเนินมาตรการทางการเงินในลักษณะที่เข้มงวด จะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางทั้งในระดับรวมและเฉพาะบางจุด เช่น การจำกัดปริมาณเงินและสินเชื่อไม่ให้ขยายมาก ย่อมจะทำให้ธุรกิจหรือประชาชนซึ่งเคยมีการ

ใช้จ่ายเกินตัว หรือได้รับสินเชื่อย่างสะดวกจะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับภาวะการเงิน ซึ่งมีความตึงตัวและเข้มงวดกว่าเดิม จะดำเนินการอย่างสะดวกสบายต่อไปเช่นเคย ไม่ได้ ผลกระทบต่อธุรกิจเฉพาะรายมีความรุนแรงแตกต่างกัน แล้วแต่ว่าธุรกิจนั้นมีความสามารถในการปรับตัวได้มากน้อยเพียงใด ธุรกิจที่ไม่สามารถปรับตัวได้อาจจะประสบภาวะขาดทุน หรืออาจถึงขั้นต้องเลิกกิจการ เนื่องจากผลกระทบของมาตรการทางการเงินมีลักษณะกว้างขวาง จึงทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอว่านโยบายการเงินมักเฟื่องเสียงเฉพาะเศรษฐกิจในระดับส่วนรวม แต่ไม่คำนึงถึงระดับย่อยหรือเฉพาะจุด ดังนั้น ผลของการดำเนินมาตรการจะทำให้เศรษฐกิจส่วนรวมดูเสมือนดีขึ้น แต่กลับสร้างปัญหาเฉพาะจุดอย่างมากมาย

ตามความเป็นจริงแล้วในการพิจารณาดำเนินนโยบายการเงินอย่างเหมาะสม จะต้องคำนึงถึงผลกระทบทั้งระดับส่วนรวมและระดับย่อยควบคู่กันไป แต่ในสถานการณ์บางขณะเนื่องจากเป้าหมายเศรษฐกิจโดยส่วนรวมเป็นเป้าหมายหลักจึงต้องมีการดำเนินมาตรการในลักษณะเข้มงวด โดยยอมรับว่าผลกระทบเฉพาะจุดจะมีเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังนี้ทางการก็ได้ให้ความสำคัญแก่ผลกระทบระดับย่อยมากขึ้น แต่ก็ไม้อาจจะเข้าไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับย่อยได้ทุกจุด เพราะมาตรการทางการเงินของทางการมีลักษณะเป็นการเข้าไปเกี่ยวข้องผ่านทางระบบการเงินและสถาบันการเงินเท่านั้น มิได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจเฉพาะรายโดยตรง สิ่งที่ทางการสามารถดำเนินการเพื่อให้ผลกระทบระดับย่อยไม่รุนแรงจนเกินไป ก็คือ การชี้แนะให้ทั้งสถาบันการเงินและธุรกิจเอกชนมีการปรับตัว ปรับการดำเนินงานอย่างเหมาะสมและคล่องตัว เพื่อให้สามารถรับกับสถานการณ์ทางการเงินที่เปลี่ยนแปลงไปได้ รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาในระบบการเงินให้มีความคล่องตัวมากขึ้นเพื่อช่วยในการปรับตัวของทั้งสถาบันการเงินและธุรกิจ ส่วนการเข้าไปช่วยเหลือธุรกิจเอกชนทางการเงินโดยตรงนั้น แม้จะมีบ้างก็เพียงในขอบเขตที่จำกัด ตัวอย่างของบทบาทของทางการในลักษณะดังกล่าวมานี้ มีอาทิเช่น ในกรณีที่ทางการต้องการให้สินเชื่อบนระบบการเงินโดยส่วนรวมขยายตัวไม่มากจนเกินไป ก็ได้มีการชี้แนะและจูงใจให้สถาบันการเงินดูแลให้มีการจัดสรรสินเชื่ออย่างพอเพียงไปสู่ภาคเศรษฐกิจและกิจกรรมที่มีความสำคัญมากต่อระบบเศรษฐกิจอันซึ่งก็เป็นการดูแลมิให้กิจกรรมที่มีผลโดยส่วนรวมต่อระบบเศรษฐกิจน้อย ได้รับสินเชื่อบริโภคมากเกินไป อันจะก่อให้เกิดการสูญเปล่าขึ้นได้ สำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มี

ความสำคัญมากเป็นพิเศษ นอกจากจะได้รับการดูแลให้มีสินเชื่ออย่างพอเพียงแล้ว ก็ยังมีโอกาสได้รับเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราในตลาดจากธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย (รูปแบบการช่วยเหลือนี้เดิมเรียกว่าการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงิน ปัจจุบันเรียกว่า การรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงิน) ในการดูแลให้ธุรกิจเอกชนหลีกเลี่ยงผลกระทบที่รุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงทางภาวะการเงิน โดยเฉพาะในกรณีที่มีสินเชื่อของระบบการเงินมีน้อยลง หรืออัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มสูงขึ้นนั้น จำเป็นต้องชี้แนะให้ธุรกิจเอกชนปรับปรุงโครงสร้างการเงินของตนให้ใช้เงินทุนหรือเงินกู้ระยะยาวมากขึ้นกว่าที่จะอาศัยแต่เงินกู้ระยะสั้น จากสถาบันการเงินเป็นหลักเช่นที่เคยทำมาในอดีต ในการนี้ทางการจะต้องให้การสนับสนุนต่อการพัฒนาตลาดทุนให้มีบทบาทและประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของทั้งธุรกิจเอกชนที่ต้องการทุนและผู้ที่มีเงินออมเหลือและต้องการหาช่องทางลงทุนทางการเงินนอกเหนือไปจากการฝากเงินกับสถาบันการเงินเท่านั้น

เนื่องจากมาตรการทางเศรษฐกิจการเงินที่สำคัญมักจะมีผลกระทบต่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจหลายด้าน รวมทั้งมีผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งระดับส่วนรวม และเฉพาะจุด เมื่อมีการดำเนินมาตรการเหล่านี้ขึ้น จึงมีการถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์กันมากถึงความเหมาะสมของการดำเนินมาตรการนั้น ๆ ในหลายกรณีการถกเถียงก่อให้เกิดความสับสนขึ้นได้ เพราะมีหลายแง่มุมที่เกี่ยวข้องทำให้ไม่มีทางได้ข้อยุติหรือชี้ชัดได้ว่าฝ่ายใดเป็นฝ่ายถูกหรือผิด ลักษณะของการถกเถียงอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ

ระดับแรก เป็นการถกเถียงในแง่ของผลกระทบของมาตรการว่า มีผลกระทบด้านใดบ้าง ด้านใดเป็นผลดีและด้านใดเป็นผลเสีย การถกเถียงในระดับนี้เป็นเรื่องของ การวิเคราะห์ตามหลักวิชาการผสมกับข้อเท็จจริง ซึ่งบางครั้งก็ไม่อาจหาข้อยุติได้ แต่อย่างน้อยหากรู้ว่าจุดใดเป็นจุดที่มีความเห็นแตกต่างกัน ก็ยังอยู่ในวิสัยที่จะหาข้อเท็จจริงมาพิสูจน์กันได้

ระดับที่สอง เป็นการถกเถียงในแง่ผลดีและผลเสียโดยส่วนรวมของมาตรการนั้น ๆ รวมถึงว่าผลดีหรือผลเสียจะมากกว่ากัน ปัญหาที่พบบ่อยเสมอคือ ฝ่ายหนึ่งจะนำเฉพาะผลดีมาพูดในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งจะพูดถึงเฉพาะผลเสีย ดังนั้น การถกเถียงในลักษณะนี้ไม่มีทางหาข้อยุติได้ เพราะแต่ละฝ่ายพิจารณาเพียงด้านเดียวเท่านั้น และถือได้ว่าเป็นการถกเถียงที่มีประโยชน์ในวงจำกัด แต่ถึงแม้ว่าจะนำทั้งผลดี

และผลเสียมาเปรียบเทียบกัน ก็ยังหาข้อสรุปได้ยาก หากแต่ละฝ่ายให้นำหนักความสำคัญ  
ของเรื่องต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกัน

ระดับที่สาม เป็นการถกเถียงในแง่นโยบายว่าควรจะดำเนินมาตรการที่มีผลกระทบทั้งด้านดีและด้านเสียนั้นหรือไม่ หากดำเนินการแล้วจะมีทางทุเลาผลกระทบด้านเสียได้มากน้อยเพียงใด หรือหากไม่ดำเนินมาตรการนี้จะมีทางเลือกอื่นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินนโยบายหรือไม่ การถกเถียงในระดับนี้ ผู้มีโอกาสกำหนดนโยบายแต่ละคนอาจเห็นแตกต่างกันได้แล้วแต่ความรุนแรงของปัญหา และสภาพแวดล้อมและขีดจำกัดในการดำเนินนโยบายในขณะนั้น

เพื่อให้ข้อสังเกตที่กล่าวมาข้างต้นชัดเจนขึ้น จะได้หยิบยกมาตรการลดค่าเงินบาทขึ้นมาแสดงเป็นตัวอย่าง เพราะมาตรการนี้มีผลกระทบอย่างกว้างขวางและมีการถกเถียงกันน้อยอุปสู่ถึงความเหมาะสมของการดำเนินการ

การถกเถียงระดับแรกคือ ผลกระทบของการลดค่าเงินบาทมีอะไรบ้าง และมากน้อยเพียงใด โดยทั่วไปเป็นที่ยอมรับกันว่าการลดค่าเงินมีผลดีในด้านช่วยส่งเสริมการส่งออก ช่วยให้รายได้ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกดีขึ้น ช่วยชะลอการนำเข้า แต่ผลเสียก็คือ สินค้าในประเทศจะแพงขึ้น และทำให้ผู้กู้ยืมเงินจากต่างประเทศต้องชำระภาระหนี้คืนคิดเป็นเงินบาทมากขึ้น แต่ถึงกระนั้นก็ยังมีการถกเถียงกันได้ว่า ผลที่เกิดขึ้นนั้นมากน้อยเพียงใด เช่น ในด้านการส่งออกจะเป็นประโยชน์กับผู้ส่งออกจริงหรือไม่เพราะมีบางคนชี้ว่าเมื่อลดค่าเงินบาทแล้วก็ต้องลดราคาขายให้ผู้ซื้อต่างประเทศ ประเด็นนี้ต้องดูจากข้อเท็จจริงและต้องมองทั้งระยะสั้นและระยะยาวประกอบกัน หากผู้ส่งออกรายใดลดราคาขายเป็นเงินตราต่างประเทศให้ผู้ซื้อ ก็หมายถึงว่า จะไม่ได้ค่าขายสินค้าเป็นเงินบาทเพิ่มขึ้นเท่าเทียมกับผู้ส่งออกรายอื่นที่ยื่นราคาขายไว้เพราะได้ตกลงกันไว้แล้ว ดังนั้น ผู้ส่งออกรายที่ลดราคาจะไม่ได้ผลประโยชน์ทันทีเพราะอำนาจต่อรองของตนต่ำเกินไป แต่ในระยะยาว ราคาขายที่ต่ำลงก็ควรจะช่วยให้ผู้ส่งออกขายสินค้าแข่งขันได้ดีขึ้นเมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่สามารถลดราคาลงได้ ในกรณีของผลกระทบทางเสียต่อผู้กู้ยืมเงินจากต่างประเทศก็เช่นเดียวกันในการวัดผลกระทบว่ามากหรือน้อย ต้องดูจากข้อเท็จจริงว่าการชำระคืนเงินกู้มีระยะเวลาเพียงใด ภาระหนี้ที่ต้องชำระในขณะนั้นยอมจะคิดเป็นเงินบาทเพิ่มขึ้นทันที ยกเว้นมีการคุ้มครองความเสี่ยงเงินตราต่างประเทศไว้ล่วงหน้า แต่ภาระหนี้ที่จะต้องชำระในอนาคตจะต้อง

พิจารณาจากอัตราแลกเปลี่ยน ณ จุดที่ชำระคืน ซึ่งอาจเปลี่ยนไปจากอัตราปัจจุบันอีกแล้วก็ได้ และหากจะพิจารณาว่าผู้กู้เงินต่างประเทศถูกกระทบมากเพียงใดนั้น จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ผู้กู้ได้รับอยู่แล้วในรูปของอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราในประเทศอีกด้วย เป็นต้น

การถกเถียงในระดับที่สองเป็นเรื่องที่หาข้อยุติได้ยากดังกล่าแล้ว เพราะหากจะนำผู้ส่งออกที่ได้ประโยชน์จากการลดค่าเงินมาถกเถียงกัน ผู้นำซึ่งเสียประโยชน์จากการที่ราคาสินค้าสูงขึ้น และไม่สามารถขึ้นราคาขายในประเทศให้สูงขึ้นในอัตราเดียวกัน หรือถกเถียงกับผู้กู้ยืมเงินจากต่างประเทศ ก็ย่อมจะไม่สามารถสรุปผลได้ เพราะเป็นการมองกันคนละแง่มุม ในกรณีที่น่าผลทุกด้านมาเปรียบเทียบกับกัน ก็ยังอาจหาข้อสรุปได้ยากกว่า ผลดีหรือผลเสียมีมากกว่ากัน หากผู้พิจารณาให้น้ำหนักความสำคัญแก่แต่ละด้านไม่เท่าเทียมกัน

สำหรับการถกเถียงในระดับที่สาม เป็นการถกเถียงที่มีความหมายมากที่สุด เพราะดูจากทุกแง่มุมและเป็นการมองในแง่นโยบายอย่างแท้จริง แม้ว่าผู้พิจารณาจะเห็นพ้องกันว่าการลดค่าเงินบาทมีผลดีมากกว่าผลเสีย แต่บางครั้งก็อาจเห็นไม่ตรงกันว่าจำเป็นต้องดำเนินการหรือไม่ เช่น หากพิจารณาว่าการแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าด้วยการชำระเงินยังสามารถทำได้โดยมาตรการอื่นอย่างได้ผล ก็อาจทำให้เห็นว่ายังไม่จำเป็นต้องลดค่าเงิน เนื่องจากเป็นมาตรการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง ประสบการณ์ในการดำเนินนโยบายปรับค่าเงินบาทในปี 2524 และ 2527 ชี้ให้เห็นว่า ก่อนที่ทางการจะใช้มาตรการนี้ก็ได้อำนาจดำเนินการอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ก่อนแล้ว ทั้งโดยการเร่งรัดส่งเสริมการส่งออก การชะลอการนำเข้าโดยการขึ้นภาษีขาเข้า ปรับราคาน้ำมันในประเทศให้สูงขึ้น ดำเนินนโยบายการเงินการคลังอย่างเข้มงวด เป็นต้น แต่เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจระหว่างประเทศยังมีแนวโน้มว่าร้ายแรงอยู่ ประกอบกับมีความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราต่างประเทศสกุลสำคัญ ทำให้ค่าเงินบาทเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเกินค่าที่เหมาะสมมาก การดำเนินการปรับค่าเงินบาทให้เป็นค่าที่เหมาะสม จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นและทำให้ทางการสามารถชี้มาตรการที่สำคัญต่าง ๆ เข้าเสริมกันครบทุกด้าน เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีความรุนแรงให้คลี่คลายลงไปด้วยดี

# การใช้นโยบายการคลังในการบริหารเศรษฐกิจ

พิธีฐ ลิ้อธรรม

ในการเลือกตั้งทั่วไปของไทยในปี พ.ศ. 2529 นี้ ได้มีพรรคการเมืองต่าง ๆ เสนอแนะให้ใช้นโยบายเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะนโยบายการคลังในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ในวงการรัฐบาลและภาคเอกชนยังได้มีการเสนอแนะให้รัฐบาลใช้มาตรการรายได้ รายจ่าย เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่กำลังมีปัญหาอำนาจซื้อตกต่ำในขณะนี้ โดยได้ยกทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มาสนับสนุนแนวคิดของตน ถึงแม้ความคิดต่าง ๆ เหล่านี้จะมีวัตถุประสงค์ที่แสดงความปรารถนาดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ แต่ก็ยังมีข้อพิพาทหลายประการ ซึ่งจะต้องกระทำอย่างรอบคอบและระมัดระวังยิ่ง หากมีความผิดพลาดย่อมก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประเทศ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้ถึงทฤษฎีและทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้นโยบายการคลังในการบริหารเศรษฐกิจ โดยแบ่งเป็น 4 ตอน ตอนแรก จะเป็นการอธิบายความหมายและความสัมพันธ์ของนโยบายการคลังกับนโยบายการเงิน ตอนที่ 2 จะอธิบายพื้นฐานทางทฤษฎีของการใช้นโยบายการคลังกับปัญหาเศรษฐกิจ ตอนที่ 3 จะอธิบายการมองนโยบายการคลังทั้งในฐานะเป็นเครื่องมือและเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ ส่วนตอนสุดท้ายจะแสดงทรรศนะของผู้เขียนเกี่ยวกับการใช้นโยบายการคลังในประเทศไทย

## 1. ความสัมพันธ์ของนโยบายการคลังกับนโยบายการเงิน

นโยบายการคลัง หมายถึง การที่รัฐบาลใช้รายได้และรายจ่ายในการบริหารเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้ผลตามเป้าหมายต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยที่การจัดเก็บรายได้รัฐบาลที่มาจากภาษีอากรจะมีผลต่อการกระจายรายได้ ระดับการบริโภคและการผลิตสินค้าแต่ละประเภท การใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลจะมีผลต่อการผลิตและการจ้างงาน นอกเหนือจากการพัฒนาชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ส่วนผลต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายหรือดุลการคลังจะมีผลต่อเสถียรภาพหรือความสมดุลทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะฐานะดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศ รวมทั้ง

ปัญหาการแบ่งทรัพยากรการเงินระหว่างรัฐบาลและเอกชน เป็นต้น เท่าที่ผ่านมานโยบายการคลังเป็นที่เข้าใจว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญอันหนึ่งในทางเศรษฐศาสตร์สำหรับเป้าหมายทางเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

สำหรับการก่อหนี้สาธารณะในทางเศรษฐศาสตร์มักถือว่าเกี่ยวข้องกับนโยบายการเงิน โดยเฉพาะในส่วนของแหล่งเงิน เงินไขและจังหวะการก่อหนี้ เพราะรัฐบาลมักจะเป็นลูกหนี้รายใหญ่ มีการก่อหนี้ครั้งละมาก ๆ เมื่อเทียบกับเอกชนแต่ละราย จึงมีผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยและสภาพคล่องของตลาดเงินและตลาดทุนค่อนข้างมาก ซึ่งจะส่งผลทำให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงปริมาณเงินที่ถือไว้ จึงเป็นเรื่องของนโยบายการเงิน

ในทางปฏิบัติของประเทศกำลังพัฒนา นโยบายการคลังและนโยบายการเงินมักจะเป็นเรื่องแยกกันไม่ออก เพราะการมีรายจ่ายขาดดุลของรัฐบาลนั้น มักจะทำให้มีการก่อหนี้จากสถาบันการเงิน ซึ่งมีผลทำให้มีการเพิ่มปริมาณเงิน จึงเกี่ยวข้องกับนโยบายการเงิน การดำเนินนโยบายการคลังในประเทศกำลังพัฒนาจึงต้องควบคู่ไปกับการติดตามผลทางด้านการเงิน หรือดำเนินนโยบายการเงินควบคู่ไปด้วย ส่วนในประเทศพัฒนาแล้วนั้น มักจะมีข้อห้ามตามกฎหมายหรือรัฐบาลจะไม่พยายามกู้เงินจากสถาบันการเงิน โดยเฉพาะธนาคารกลาง การแยกระหว่างนโยบายการคลัง และนโยบายการเงินจึงค่อนข้างชัดเจนกว่า เพราะหากรัฐบาลมีการขาดดุลจากการใช้จ่ายก็ต้องพยายามกู้เงินจากประชาชน เป็นผลให้มีการดึงเงินกลับทันทีหรือไม่กระทบต่อปริมาณเงินอย่างไรก็ดี การใช้จ่ายของรัฐบาลอาจจะมาจากการใช้เงินคงคลัง หรืออาจจะใช้จากเงินกู้ที่กู้ในระยะเวลาที่แตกต่างกัน จึงทำให้มีผลกระทบต่อภาวะการเงินได้ การดำเนินนโยบายการคลังไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศพัฒนาแล้ว จึงมักจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้นโยบายการเงิน

ในตำราเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปมักจะมีการมองนโยบายการเงินและนโยบายการคลังว่าเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันเหมือนกับการตกลงต่อสู้กันในภาพยนตร์ว่าจะใช้มีดหรือใช้ปืน โดยเฉพาะในการวิเคราะห์ผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น ในการวิเคราะห์ IS-LM curve อย่างไรก็ดี จากความสัมพันธ์ของนโยบายการคลังและนโยบายการเงินข้างต้น จึงพึงระมัดระวังว่าการเคลื่อนของเส้น IS อาจจะทำให้เส้น LM

เคลื่อนไปด้วย มิฉะนั้น ก็ต้องเกิด “crowding out” การลงทุนภาคเอกชนทำให้ ผลต่อเศรษฐกิจฝืดแผกไปได้

การใช้นโยบายการคลังของประเทศต่าง ๆ แม้จะยึดงบประมาณแผ่นดินเป็น เครื่องมือสำคัญ แต่ในระยะที่ผ่านมารัฐบาลประเทศต่าง ๆ มักจะมีการใช้จ่ายโดยผ่าน กองทุนต่าง ๆ นอกงบประมาณหรือแม้แต่การใช้จ่ายลงทุนของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีผล เช่นเดียวกับการมีรายได้และรายจ่ายตามงบประมาณแผ่นดิน การใช้นโยบายการคลัง โดยคำนึงถึงเฉพาะการใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินจึงอาจจะไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หรืออีกนัยหนึ่ง นโยบายการคลังสำหรับเงินในงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณต่าง ๆ อาจจะขัดแย้งกันไม่เป็นไปในทิศทางที่กำหนดไว้ (1)

## 2. แนวคิดทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการใช้นโยบายการคลัง

ในระยะ 50 ปีที่ผ่านมา วิชาเศรษฐศาสตร์ได้มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับแนวคิด ของการใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจค่อนข้างมาก ซึ่งสามารถสรุป ได้ตามลำดับเวลาดังนี้

2.1 แนวคิดของ Classics นักเศรษฐศาสตร์รุ่นก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่มีแนวคิดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การ ดูแลเรื่องรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลยังให้ยึดหลักสมดุลเช่นเดียวกับการใช้จ่ายจาก รายได้ของประชาชน\* การมีรายจ่ายเกินรายได้ถือเป็นเรื่องผิดพลาดและเสียหาย เว้น เสียแต่ในกรณีสงครามที่รัฐบาลจะพึงกู้เงินได้ นโยบายการคลังจึงเป็นเรื่องของการ บริหารเงินคงคลังไม่ให้ขาดมือ หรือเป็นปัญหาของนักบัญชีที่ต้องควบคุมความสมดุล ระหว่างรายได้และรายจ่าย

ตามแนวคิดของ Classics นี้ รัฐบาลอยู่ในฐานะเดียวกับธุรกิจ และ ประชาชนที่มีอุปสงค์และอุปทานต่อสินค้าในตลาด ซึ่งราคาจะเป็นตัวกำหนด และ เมื่อมีการแข่งขันอย่างเสรี มีข้อมูลและข่าวสารครบถ้วน เศรษฐกิจก็จะเจริญเติบโต ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด รัฐบาลไม่ควรเข้าไปแทรกแซงเศรษฐกิจซึ่งจะทำให้ กลไกราคาทำงานไม่เต็มที่

\* What is prudence in the conduct of every private family can scarcely be folly in that of a great kingdom : Adam Smith.



แนวคิดของ Classics นี้ เริ่มเสื่อมถอยไปเมื่อไม่สามารถอธิบายปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ มีการว่างงานขนาดใหญ่ ซึ่งเริ่มในระบอบปลายทศวรรษที่ 1920 และเป็นปรากฏการณ์ที่ขัดกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สมัยนั้นที่ว่า กลไกตลาดจะดูแลให้มีการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะปัญหาคนว่างงานไปในที่สุด

**2.2 แนวคิดของ Keynes** แนวคิดนี้เริ่มจากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำที่นักเศรษฐศาสตร์ Classics สมัยนั้นพยายามหาวิธีการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ โดยเสนอให้ใช้นโยบายการเงินด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อกระตุ้นการลงทุน ซึ่งก็ปรากฏว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ มีผู้เสนอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการใช้นโยบายการคลังขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้เกิดการจ้างงาน แต่ก็ถูกแย้งว่าจะเป็นเพียงการแย่งทรัพยากรจากเอกชนมาสู่ภาครัฐบาล ซึ่งไม่มีผลในการขยายการผลิตและการจ้างงาน John Maynard Keynes เป็นผู้เสนอแนวคิดที่เรียกในภายหลังว่า Keynesian หรือ macro-economics ว่า ปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจตกต่ำคืออุปสงค์หรือการใช้จ่ายตกต่ำ การออมไม่ได้ชักนำให้เกิดการลงทุนเสมอไป และการออมของประชาชนยังทำให้การใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจขาดหายไป กลไกราคาจะไม่สามารถชักนำให้เศรษฐกิจกลับเข้าสู่ภาวะสมดุล ฉะนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องแทรกแซงโดยเป็นผู้ให้แรงกระตุ้นด้วยการขยายรายจ่าย ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะต้องแย่งทรัพยากรจากเอกชนด้วยการกู้ยืมมาจากการออมของประชาชน แต่การใช้จ่ายของรัฐบาลมีผลในการขยายการผลิตและการจ้างงานมากกว่า

แนวคิดของ Keynes นอกจากจะเป็นหลักการใหม่ที่เชื่อมั่นในความสามารถของรัฐบาลในการแทรกแซงเศรษฐกิจแล้ว ยังเป็นการเปิดศักราชใหม่ให้แก่การใช้นโยบายการคลัง หรือรายได้รายจ่ายเป็นเครื่องมือในการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม การบริหารรายได้รายจ่ายของรัฐบาลจึงไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลของเงินคงคลังแต่ให้คำนึงถึงความสมดุลหรือระดับของการผลิตและการใช้จ่ายทั้งประเทศ

แนวคิดของ Keynes ซึ่งมีรายละเอียดในตำราเศรษฐศาสตร์มหภาคทั่วไป ได้รับการยอมรับไม่เฉพาะแต่นักเศรษฐศาสตร์หลังสงครามเท่านั้น แต่ผู้บริหารประเทศก็ยังยอมรับแนวคิดนี้กันทั่วไป เพราะสนับสนุนให้ใช้จ่ายเงินเกินรายได้ได้ในบางภาวะเศรษฐกิจโดยไม่เสียหาย ระยะ 25 ปี นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2

อาจจะนับได้ว่าเป็นยุคทองของแนวคิดแบบ Keynes มีการนำแนวคิดของ Keynes ไปใช้ในการกำหนดนโยบายการคลังของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี แนวคิดแบบ Keynes เริ่มมีข้อโต้แย้งมากขึ้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา เมื่อปรากฏว่าการอาศัยแนวคิดดังกล่าวทำให้ทั้งประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาต้องประสบกับปัญหาเงินเฟ้อ และรัฐบาลแต่ละประเทศมีการขาดดุลมากขึ้นโดยตลอด และทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกที เนื่องจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลนั้นได้รับการยอมรับทางการเมืองมาก เพราะมีการเพิ่มรายจ่ายให้ข้าราชการต่าง ๆ และลดภาษีอากรให้แก่ประชาชนในขณะที่การดำเนินนโยบายการคลังเกินดุลนั้นกระทำได้ยากหรือเป็นไปไม่ได้เพราะต้องมีการตัดทอนรายจ่ายของหน่วยราชการต่าง ๆ และหรือขึ้นภาษีอากร เมื่อปลายทศวรรษที่ 1970 จึงปรากฏว่าเกือบทุกประเทศต่างประสบกับปัญหาความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจ รัฐบาลขาดดุลมากทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อหรือการขาดดุลกับต่างประเทศ ความเชื่อถือต่อแนวคิดเกี่ยวกับ Keynesian จึงเปลี่ยนไป ประเทศอุตสาหกรรมสุดท้ายที่ยังดำเนินนโยบายการคลังแบบ Keynesian ได้แก่ ฝรั่งเศส และในเอเชียก็มีเพียงมาเลเซียที่ประกาศใช้แนวคิดนี้ ซึ่งในปี ค.ศ. 1982 ก็รีบเปลี่ยนนโยบายเป็นทางตรงข้าม เพราะสร้างปัญหาเสถียรภาพเศรษฐกิจแก่ประเทศทั้ง 2 อย่างมาก

**2.3 แนวคิดของ Monetarist** ตามแนวคิดนี้ ซึ่งนำโดย Milton Friedman มีความเห็นว่า เศรษฐกิจขึ้นอยู่กับปริมาณเงิน หรืออีกนัยหนึ่งนโยบายการเงินมีความสำคัญต่อภาวะเศรษฐกิจมากที่สุด นโยบายการคลัง หรือการขาดดุลรัฐบาลจะมีผลต่อเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อทำให้ปริมาณเงินขยายตัว โดยเฉพาะผลทางด้านเงินเฟ้อ

แนวคิดของ Monetarist หวนกลับไปอิงกับกลไกราคาของ Classics และแย้งในความสามารถของรัฐบาลในการใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ แนวคิดนี้จึงขัดแย้งกับแนวคิดของ Keynes เกี่ยวกับการใช้รายได้รายจ่ายรัฐบาลเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหของประเทศ

ในระยะสิบปีที่ผ่านมา รัฐบาลของประเทศอุตสาหกรรมได้ให้ความเชื่อถือแก่แนวคิดนี้มากขึ้น และเมื่อรัฐบาลมีการขาดดุลมากขึ้นโดยไม่ได้คาดไว้ ธนาคารกลางก็ได้พยายามบีบบรัดภาคเอกชนเพื่อให้การขยายตัวของปริมาณเงินอยู่ในระดับที่เหมาะสม จนกระทั่งสามารถแก้ไขปัญหเงินเฟ้อได้ในระยะต้นทศวรรษที่ 1980 แต่

ผลที่ตามมาคือ ปัญหาคนว่างงานขนานใหญ่ และภาวะเศรษฐกิจขยายตัวในอัตราต่ำโดยทั่วไป และกลับทำให้การขาดดุลการคลังเพิ่มมากขึ้นในหลายประเทศ

อย่างไรก็ดี ข้อสมมุติฐานที่สำคัญของแนวคิดนี้ที่ว่าอัตราดอกเบี้ยจริงและอัตราการเปลี่ยนมือของเงิน (velocity of money) ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก กลับไม่สอดคล้องกับภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นในระยะต้นทศวรรษที่ 1980(2) ที่ปรากฏว่ามีอัตราดอกเบี้ยจริงสูงกว่าในอดีต และอัตราการเปลี่ยนมือของเงินกลับไม่ใช่ตัวคงที่

**2.4 แนวคิดแบบ Supply Side** จากปัญหาเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในทศวรรษที่ 1970 จึงได้เกิดแนวคิด Supply Side ขึ้นมา ซึ่งสนับสนุนโดยรัฐบาล Reagan ในระยะแรก แนวคิดนี้เสนอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วยการลดอัตราภาษีเพื่อกระตุ้นการผลิต ทั้งนี้ เนื่องจากเอกชนต้องแบกรับภาระภาษีสูงมากจนไม่มีแรงจูงใจในการผลิต การลดอัตราภาษีจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวและทำให้รัฐบาลกลับมีรายได้ภาษีอากรสูงขึ้น แนวคิดนี้อิงกับแนวคิดของ Classics และตรงข้ามกับ Keynesian ที่ให้กลไกราคาทำงานอย่างเต็มที่ และเน้นว่ารัฐบาลไม่ควรเข้าไปแทรกแซงเศรษฐกิจ ปัญหาต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นเพราะผลจากการแทรกแซงในตลาดของรัฐบาล อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ไม่ได้มีการยอมรับในวงการเศรษฐศาสตร์เท่าใดนัก แม้จะเชื่อกันว่าการลดอัตราภาษีจะมีส่วนช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจคล้ายการขยายรายจ่ายของ Keynes แต่เศรษฐกิจโดยทั่วไปไม่น่าจะฟื้นตัวจนกลับทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มมากขึ้นในระยะเวลาอันรวดเร็ว เช่นที่ Supply Sider อ้างถึง Laffer curve effect รวมทั้ง fiscal drag ที่ว่า การขยายตัวของรายได้รัฐบาลจะมีอัตราสูงกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะที่เศรษฐกิจฟื้นตัว

โดยแท้จริงแล้ว Supply Side มีแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการเงินคล้ายกับ Monetarist เพียงแต่ไม่เชื่อว่าผลของการใช้นโยบายการเงินแบบรัดตัวจะทำให้เกิดเศรษฐกิจตกต่ำ เพราะเชื่อว่าเศรษฐกิจจะฟื้นตัวโดยเร็วด้วยกลไกของราคา อย่างไรก็ตามผลจากการดำเนินนโยบาย Supply Side ในอเมริกา ปรากฏว่าเศรษฐกิจไม่ได้มีการปรับตัวในเวลาอันรวดเร็ว และยังคงอยู่ในภาวะตกต่ำในระยะต้นทศวรรษที่ 1980 นานกว่าผู้เสนอแนวคิด Supply Side คาดไว้มาก แม้เศรษฐกิจอเมริกาจะฟื้นตัวอย่างมากในปี ค.ศ. 1983-84 แต่ก็เพียงระยะสั้นและกลับชะลอตัวลงอีกโดยมีอัตราคนว่างงานอยู่ในระดับสูง

**2.5 แนวคิดแบบ Rational Expectation** แนวคิดนี้เป็นแนวคิดใหม่ คู่ขนานกับ Supply Side ที่ตอบโต้แนวคิดแบบ Keynes โดยยอมรับความจำกัดของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และเน้นให้รัฐบาลลดเว้นการแทรกแซง แต่ให้เศรษฐกิจฟื้นตัวขึ้นเอง แนวคิดนี้ปฏิเสธการมองปัญหาเศรษฐกิจในระดับ macro เพราะทุกอย่างเกิดในระดับ micro จึงมีผู้เรียกแนวคิดนี้ว่าเป็นการฟื้นตัวของแนวคิด Classics

แนวคิดนี้คล้าย Monetarist และ Supply Sider ที่เชื่อในกลไกตลาด แต่ปฏิเสธว่าเงินเฟ้อเกิดเพราะการขยายตัวของปริมาณเงินและปฏิเสธความสามารถในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการผลิตและบริโภค Rational Expectation เชื่อคล้ายกับ Supply Sider ว่า รัฐบาลไม่อาจแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้ด้วยการแทรกแซงตลาด แต่ก็แย้ง Supply Sider ว่า รัฐบาลก็ไม่ใช้ผู้สร้างความเสียหายแก่กลไกตลาด เพราะฉะนั้นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วยการลดเว้นการแทรกแซงตลาดของรัฐบาล จึงไม่ใช่ทางแก้ปัญหา

Rational Expectationist เชื่อว่าตัวปัญหาที่แท้จริงคือ Random Shock ภาวะเศรษฐกิจจะถูกกระทบโดยความผิดพลาดที่อยู่เหนือการควบคุมหรือมาจากปัจจัยภายนอก ตัวอย่างเช่น การขาดหรือความผิดพลาดของข้อมูลเกี่ยวกับราคาน้ำมัน อัตราแลกเปลี่ยน ฯลฯ และเมื่อปัจจัยภายนอกเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และความสามารถในการได้ข้อมูลของมนุษย์มีจำกัด จึงเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ดังนั้น แม้อัตราตลาดเสรีจะมีกลไกราคาที่ทำงานอย่างสมบูรณ์ เศรษฐกิจก็ยังคงต้องประสบกับปัญหาตลอดเวลา

แนวคิดของ Rational Expectation จึงตรงข้ามกับ Supply Side ที่ไม่ได้ให้ความหวังแก่รัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ในขณะที่ Supply Side เชื่อว่าหากลดความสำคัญของรัฐบาลลงจะทำให้เศรษฐกิจดีขึ้น หรืออีกนัยหนึ่ง Rational Expectation เชื่อในวัฏจักรของธรรมชาติ แนวคิดแบบนี้จึงมีโอกาสนพัฒนาได้น้อยมาก เพราะมีคำตอบอยู่แล้วว่าการพยายามแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วยวิธีใด ๆ จะไม่ประสบความสำเร็จ

การที่ Rational Expectationist ปฏิเสธการมองปัญหาระดับ Macro ทำให้ไม่จำเป็นต้องตอบหรือแก้ปัญหาเสถียรภาพเศรษฐกิจ อย่งไรก็ดี หากจะเทียบ

ว่าการมองปัญหา micro economics คือ การมองต้นไม้แต่ละต้นหรือแต่ละกลุ่มในเขาใหญ่ การมองปัญหา macro economics ก็คือ การอธิบายป่าเขาใหญ่ซึ่งจะต้องแตกต่างจากป่าดำในเยอรมัน หรือ Oasis ในทะเลทราย การมองปัญหาทั้ง 2 ระดับจึงเป็นการมองสิ่งเดียวกัน และไม่จำเป็นต้องขัดแย้งกัน มิฉะนั้น จะต้องมีคามผิดพลาดของการมองปัญหา

นอกจากแนวคิดทั้ง 5 ที่ได้สรุปมานี้ ยังมีแนวคิดอื่น ๆ แยกสาขาไปอีก โดยเฉพาะเกี่ยวกับความสามารถของรัฐหรือการใช้นโยบายการคลังของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น แนวคิดของกลุ่มประเทศสังคมนิยมที่เชื่อในการวางแผน (central planning) โดยรัฐบาลว่าจะแก้ปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้โดยใช้การวางแผนของรัฐแทนการอิงกับกลไกตลาดในการกำหนดราคาและปริมาณการผลิต ซึ่งแต่ละแนวคิดเหล่านี้ยังคงเป็นที่ถกเถียงไม่แต่เฉพาะในวงการเศรษฐศาสตร์ แต่ยังมีความสำคัญในทางการเมืองของประเทศด้วย ตัวอย่างเช่น แนวคิดแบบ Keynes ยังคงได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มแรงงานหลายประเทศในยุโรปที่เน้นให้รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาคนว่างงาน

ยังมีความเห็นขององค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ที่สำคัญที่สุดในขณะนี้ คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาทางการเงินระหว่างประเทศ ความคิดเห็นของกองทุนมักจะเน้นให้ใช้นโยบายการคลังแก้ไขปัญหาดุลการค้า ดุลการชำระเงินของประเทศ ทั้งนี้ โดยพยายามให้จำกัดบทบาทของรัฐในการแทรกแซงเศรษฐกิจและให้กลไกราคาทำงานอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำกัดการขาดดุลของรัฐบาล

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับนโยบายการคลังข้างต้นต่างก็มีจุดเด่นและข้อบกพร่องและคงจะเป็นการยากที่จะชี้ชัดว่าแนวคิดใดจะมีความถูกต้องกว่ากัน หรือใช้แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้ดีกว่ากัน ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดเหล่านี้มาจากทัศนคติต่อสังคมและการเมืองของผู้ริเริ่มหรือสนับสนุนแนวคิดนั้น ๆ เป็นพื้นฐาน ตัวอย่างเช่น นักสังคมนิยมมักจะสนับสนุนการแทรกแซงของรัฐ ในขณะที่นักเสรีนิยมจะเชื่อในกลไกตลาดอย่างสมบูรณ์ ส่วนนักอนุรักษนิยมมักจะยึดติดกับ Monetarist หรือ Supply Sider

นอกจากนี้ แนวคิดต่าง ๆ ข้างต้นยังเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมและปัญหาที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น แนวคิด Classics เป็นการเน้นแนวคิดของเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ในยุคที่การปฏิวัติอุตสาหกรรมเริ่มก่อตัว ในขณะที่แนวคิดแบบ Keynes เป็นคำตอบแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำต่อเนื่องกว่า 10 ปี มีคนว่างงานจำนวนมากในระยะก่อนสงคราม แนวคิดแบบ Monetarist เป็นการนำแนวคิดของ Classics มาปรับปรุงใหม่เพื่อตอบปัญหาเงินเฟ้อหลังสงคราม ส่วนแนวคิดของ Supply Side เป็นการมุ่งแก้ปัญหาเงินเฟ้อและเศรษฐกิจตกต่ำ (Stagflation) หลังวิกฤตการณ์น้ำมัน และแนวคิดแบบ Rational Expectation นั้น มาจากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ในทศวรรษที่ 1970 ที่ประสบผลสมทางเศรษฐกิจอย่างยากแก่การคาดคะเนล่วงหน้า

### 3. การใช้นโยบายการคลังกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลนั้น มีการมองนโยบายการคลังเป็น 2 ฐานะ คือ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือของเป้าหมายทางเศรษฐกิจและในฐานะที่เป็นปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจซึ่งเป็นเป้าหมายในตัวเองที่จะต้องมีการแก้ไข ในตอนที่ 3 นี้ จะวิเคราะห์การมองนโยบายการคลังทั้ง 2 ฐานะ ดังนี้

#### 3.1 การใช้นโยบายการคลังในฐานะเป็นเครื่องมือของเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

นโยบายการคลังมักจะได้รับคำอธิบายว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารเศรษฐกิจทั้งในทาง macro-economics และ micro-economics ในทาง macro-economics นั้น นโยบายการคลังจะเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ โดยช่วยรักษาระดับของอุปสงค์รวมให้สอดคล้องกับอุปทานรวม โดยให้อุปสงค์ภาครัฐบาลมีมากน้อยชดเชยกับความผันผวนของอุปสงค์ภาคเอกชน หรือที่เรียกกันว่า Counter Cyclical ในทาง micro-economics นโยบายการคลังจะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากรแก่ภาคเศรษฐกิจสำคัญด้วยการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานหรือสนับสนุนการลงทุนของเอกชนโดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร หรือให้เงินอุดหนุน นอกจากนี้ ยังมีส่วนสำคัญในการกระจายรายได้ด้วยการเก็บภาษีอากรในอัตราก้าวหน้า และให้เงินอุดหนุนหรือบริการสนับสนุนบุคคลบางกลุ่ม

เนื่องจากนโยบายการคลังถูกใช้เป็นเครื่องมือบริหารเศรษฐกิจทั้งในระดับ micro และ macro ข้างต้น ผลทางเศรษฐกิจจึงอาจจะขัดแย้งกัน ตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลมุ่งเป้าหมายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน มีการขยายการใช้จ่ายลงทุนและสร้างงาน จะทำให้เกิดมีการใช้จ่ายรวมมากกว่าการผลิตจริง ซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจไม่มีเสถียรภาพ เกิดปัญหาเงินเฟ้อหรือปัญหาดุลการค้ำ ดุลการชำระเงิน เป็นต้น

การใช้นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือในการบริหารเศรษฐกิจจึงต้องพิจารณาถึงผลทางเศรษฐกิจทั้ง 2 ระดับ หรือให้มีความสมดุลระหว่างเป้าหมายทางการรักษาเสถียรภาพ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้

ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากมักจะเน้นการพัฒนาประเทศโดยยึดเป้าหมายความเจริญเติบโตด้วยการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ที่ให้ผลตอบแทนสูง อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางนี้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าความยากจนของคนส่วนใหญ่ได้ ในระยะต้นทศวรรษที่ 1970 มีการยอมรับด้วยว่าการพัฒนาควรมุ่งเป้าหมายการกระจายรายได้ด้วย (3) ต่อมาเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้รับการเน้นหนักมากขึ้น เมื่อประเทศต่าง ๆ ประสบปัญหาดุลการชำระเงินและใช้จ่ายเกินตัวจนไม่สามารถชำระหนี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศ ที่เม็กซิโก เมื่อกลางปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา

ถึงแม้ว่า เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพจะได้รับการเน้นหนักมากขึ้น จนถึงขนาดว่าประเทศจะต้องยอมลดเป้าหมายความเจริญเติบโตลงบ้าง แต่ในระยะยาวแล้ว เป้าหมายทั้ง 2 น่าจะไม่ขัดแย้งกันเพราะการที่ประเทศสามารถรักษาเสถียรภาพไว้ได้ ย่อมเป็นแรงชักนำสำคัญที่จะให้มีการลงทุนของธุรกิจเอกชน ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการจ้างงานที่แท้จริง การกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการขยายรายจ่ายรัฐบาลแม้จะมีผลในระยะสั้น แต่รัฐบาลมักจะทำได้ไม่ตลอด และรักษาไว้ได้ไม่นาน เพราะจะต้องก่อกองหนี้รัฐบาลทั้งในและนอกประเทศไว้เป็นจำนวนมาก หากเศรษฐกิจไม่ฟื้นตัวภายในเวลาที่กำหนด รัฐบาลหรือประเทศนั้น ๆ ก็จะต้องประสบวิกฤตการณ์หนี้ทำให้มีภาระหนี้มาก เบียดบังงบประมาณรายจ่ายอื่น ๆ และการมี การขาดดุลการคลังยังอาจทำให้มีปัญหาดุลการชำระเงิน ซึ่งจะทำให้ต้องมีการชะลอ

การนำเข้าหรือลดรายจ่ายรัฐบาลอย่างขนานใหญ่เพื่อสงวนเงินไว้ชำระหนี้ ทำให้เศรษฐกิจต้องกลับทรุดโทรม ประชาชนมีรายได้ลดลง ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นกับหลายประเทศแล้ว

ในทางตรงกันข้าม หากนโยบายการคลังได้มีการใช้เป็นเครื่องมืออย่างระมัดระวังตามเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ โดยมีการจำกัดการขยายรายจ่ายรัฐบาลและมีการใช้สินเชื่อภายในประเทศอยู่ในระดับที่เหมาะสมแล้วก็จะเป็นการส่งเสริมเป้าหมายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวด้วย ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลดังนี้

ก. เมื่อรัฐบาลมีการขาดดุลต่ำ จะทำให้นาครกลางสามารถใช้นโยบายการเงินในการส่งเสริมการขยายตัวของสินเชื่อเอกชนได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งสามารถสนับสนุนการใช้เงินตราต่างประเทศเพื่อนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนที่ธุรกิจเอกชนจำเป็นต้องพึ่งพาได้อย่างไม่ติดขัด หรือซ้ำเติมปัญหาเสถียรภาพเศรษฐกิจ

ข. การที่รัฐบาลมีการขาดดุลต่ำ จึงไม่ต้องพึ่งพาเงินกู้จากตลาดเงินทุนมากนัก ไม่ทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดสูง ย่อมทำให้การฟื้นตัวของธุรกิจเอกชนเป็นไปได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ สำหรับประเทศที่มีการพึ่งพาเงินกู้จากระบบธนาคารพาณิชย์เพื่อชดเชยการขาดดุล การขาดดุลต่ำย่อมทำให้นาครพาณิชย์ไม่ต้องถูกบังคับให้กู้แก่รัฐบาล ทำให้มีต้นทุนการให้กู้ยืมแก่ธุรกิจเอกชนต่ำ

ค. เมื่อเศรษฐกิจโลกฟื้นตัว เอกชนจะสามารถขยายตัวใช้ประโยชน์จากตลาดโลกได้อย่างเต็มที่เพราะหากเสถียรภาพทางเศรษฐกิจดีไม่มีปัญหาเงินเพื่อสินค้าส่งออกก็จะมีต้นทุนต่ำ ก็จะสามารถแข่งขันในตลาดโลก ในขณะที่เดียวกันเอกชนสามารถขยายการใช้สินเชื่อหรือใช้เงินตราต่างประเทศนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนได้โดยไม่ต้องมีปัญหาแย่งทรัพยากรกับรัฐบาล ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อฐานะเงินตราต่างประเทศ ทำให้ต้องบีบรัดธุรกิจเอกชนด้วยมาตรการต่าง ๆ ในเวลาอันรวดเร็วเกินไป เช่น มาตรการจำกัดสินเชื่อ มาตรการภาษีอากร และมาตรการอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น

ประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ พากันใช้นโยบายการคลังอย่างระมัดระวังในระยะทศวรรษที่ 1980 เพราะต้องการสนับสนุนธุรกิจเอกชนของตนให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกอย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องมาติดขัดกับการแย่งทรัพยากรกับภาครัฐบาล



### 3.2 นโยบายการคลังในฐานะที่เป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ

ในทางตำราเศรษฐศาสตร์นโยบายการคลังมักจะถือเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกัมบังเหียนทางเศรษฐกิจ โดยพร้อมที่จะเพิ่มหรือลดรายได้รายจ่ายได้ทันทีตามความต้องการ เสมือนนักขับรถที่สามารถเร่งหรือหยุดรถได้ อย่างไรก็ตามที่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ ปรากฏว่ารายได้รายจ่ายรัฐบาลไม่ใช่ตัวแปรที่รัฐบาลจะควบคุมหรือกำหนดได้ตามต้องการ แม้ว่ารัฐบาลอาจจะมีการปรับภาษีอากรหรือปรับปรุงรายจ่ายบ้าง แต่ผลที่เกิดขึ้นมีน้อยมากเมื่อเทียบกับรายจ่ายรวมซึ่งรายการหลังนี้ขึ้นกับตามปัจจัยภายนอกที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐบาลมากกว่า นโยบายการคลังจึงเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดในหลาย ๆ ประเทศ เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่ารัฐบาล Reagan จะยืนยันให้มียุทธศาสตร์การคลังสมดุลในระหว่างหาเสียงก่อนเป็นประธานาธิบดีครั้งแรก แต่เมื่อเข้ามาบริหารประเทศแล้วก็ปรากฏว่าดุลการคลังของรัฐบาลต้องมีการขาดดุลเพิ่มมากขึ้นทุกที จนถึงปีละ 200 พันล้านเหรียญ สรอ. ในระยะปี ค.ศ. 1983-84 และไม่มีทีท่าว่าจะลดลงได้ จนในที่สุดเมื่อปลายปี ค.ศ. 1985 รัฐสภาและรัฐบาล Reagan ต้องออกกฎหมาย Gramm-Rudman-Hollings Act หรือ Budget-Balancing Act ที่ห้ามไม่ให้มีการขาดดุลการคลังหลังปี ค.ศ. 1991 โดยให้เวลาปรับตัวในเวลา 5 ปี นับแต่กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้

โดยทั่วไปปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถควบคุมรายได้รายจ่ายและการขาดดุลให้เป็นไปตามที่กำหนดมีได้ดังนี้

#### ก. รายได้ ควบคุมและเพิ่มยากเพราะ

(1) มูลค่าภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บได้นั้นมาจากอัตราภาษีผูกพันกับฐานภาษี เช่น เงินได้ของประชาชน การนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ การบริโภคสินค้าบางประเภท หรือการซื้อขายสินค้าบางประเภท ฐานภาษีเหล่านี้มีการขึ้นลงตามภาวะเศรษฐกิจซึ่งยากต่อการประมาณการและอยู่นอกเหนือการควบคุมของทางการ

(2) ในการปรับอัตราภาษีเพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้รัฐบาลนั้นเป็นกระบวนการทางการเมืองซึ่งเป็นผลจากการเจรจาของกลุ่มต่าง ๆ เพราะกระทบกระเทือนต่อประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่ประชากรมีรายได้ต่ำอยู่แล้ว การเพิ่มภาระภาษีเป็นเรื่องที่ยากมากและมีคำถามว่าเป็นการถูกต้อง

หรือไม่ ประสบการณ์ที่ผ่านมามักปรากฏว่าการลดอัตราภาษีกระทำได้ง่าย แต่การขึ้นอัตราภาษีกระทำได้ยาก และให้ผลไม่แน่นอน เพราะต้องใช้เวลาในการผ่านกระบวนการทางการเมืองและกฎหมาย

(3) การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรเป็นลักษณะหนึ่งของระบบราชการ ซึ่งมีการปรับตัวค่อนข้างช้า มีการรั่วไหลและประสิทธิภาพต่ำ การเร่งรัดรายได้จึงเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก เพราะเกี่ยวข้องกับปรับปรุงจำนวนและคุณภาพของบุคลากรในการจัดเก็บ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ ไม่สามารถปรับตัวได้ในระยะสั้น ตัวอย่างเช่น ภาษีทรัพย์สิน จะต้องอาศัยผู้จัดเก็บที่มีความรู้ทางการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่เป็นธรรมและทั่วถึงทั้งประเทศ

(4) รัฐบาลมักจะให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรเพื่อส่งเสริมกิจการบางด้าน ทั้งแก่ธุรกิจเอกชนและรัฐวิสาหกิจโดยขาดการพิจารณาผลต่อรายได้รัฐบาล ทำให้การติดตาม หรือประมาณการรายได้รัฐบาลเป็นไปได้ยาก กิจกรรมบางประเภท เช่น การส่งออกจะไม่มีภาระภาษีแต่อย่างใด

(5) ภาษีบางประเภท จัดเก็บได้ยาก เพราะขึ้นอยู่กับความเต็มใจในการเสียภาษีและการจัดทำระบบบัญชีที่รัดกุม โดยเฉพาะภาษีเงินได้ผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระ และภาษีเงินได้นิติบุคคล สำหรับภาษีเงินได้นิติบุคคลนี้ปรากฏว่า นอกเหนือจากมีผู้หลีกเลี่ยงไม่ยื่นชำระแล้ว ในบรรดาผู้ยื่นชำระตามกฎหมายมีถึงครึ่งหนึ่งที่รายงานว่าขาดทุนจึงไม่ต้องเสียภาษี และผลขาดทุนนี้ยังสามารถนำไปหักจากกำไรในปีต่อ ๆ ไป เพื่อลดภาระภาษี

(6) การเพิ่มฐานรายได้ด้วยการเพิ่มภาษีใหม่ ๆ มักจะมีผลค่อนข้างน้อยในระยะปีที่เริ่มประกาศใช้ ทั้งการตระเตรียมระบบการจัดเก็บก็ต้องใช้เวลา ทำให้การเพิ่มรายได้รัฐบาลเป็นไปได้จำกัด

(7) การเพิ่มรายได้รัฐบาลโดยการเพิ่มอัตราทำได้จำกัด และเกือบทุกแห่งมีความเห็นว่าอัตราสูงเกินไปจนมีผลกระทบต่อการผลิตและการทำงานของผู้เสียภาษี รวมทั้งทำให้มีการหลีกเลี่ยงภาษีเกิดขึ้นมาก ซึ่งเป็นภาระต่อทางการในการตรวจจับ

*ข. รายจ่าย ความคุมและลดหย่อน เพราะ*

(1) รายจ่ายรัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศ มักจะกระจัดกระจายตามกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎหมายประกันสังคมที่กำหนดให้รัฐบาลจ่ายเงินชดเชยบุคคลบาง

ประเภทตามอัตราที่กำหนด ใช้จ่ายส่วนนี้จึงไม่สามารถประมาณล่วงหน้าได้ และเป็นรายการที่มีมากน้อยตามภาวะเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังตัดทอนได้ยากเพราะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคลกลุ่มนั้น ๆ ซึ่งมักจะมีแรงผลักดันให้เพิ่มมากกว่าการลดอัตราหรือลดภาระใช้จ่ายรัฐบาล ในกรณีของประเทศอุตสาหกรรมหลายประเทศ ใช้จ่ายส่วนนี้เป็นต้นเหตุของการขยายตัวของรายจ่ายอย่างรวดเร็วในภาวะเศรษฐกิจฝืดเคืองอย่างไรก็ดี ในกรณีของประเทศไทยยังไม่ประสบปัญหานี้ เพราะยังไม่มีความหมายลักษณะนี้ใช้ในประเทศไทย

(2) ใช้จ่ายรายการสำคัญอีกรายการหนึ่งคือ เงินเดือน ค่าจ้างสำหรับบุคลากรของรัฐบาล ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงเพิ่มขึ้นตามขึ้นเงินเดือนตามปกติและในบางประเทศยังต้องมีการปรับตามข้อตกลงแรงงาน ที่มักจะมีการเจรจากันประจำปี นอกจากนี้ หากการควบคุมการบรรจุบุคลากรใหม่ไม่มีการดูแลให้รัดกุมก็อาจเป็นการเพิ่มภาระใช้จ่ายรัฐบาล ใช้จ่ายส่วนนี้จึงมีแต่จะเพิ่มขึ้นและไม่อยู่ในการควบคุมของรัฐบาลในระยะสั้น

(3) เมื่อรัฐบาลไม่สามารถคุมรายได้และรายจ่าย จึงมีการขาดดุลเงินสดมาก ซึ่งมักจะต้องกู้เงินเป็นการชดเชย ทำให้ภาระหนี้เป็นรายการรายจ่ายสำคัญของรัฐบาลเกือบทุกประเทศ นอกจากนี้ ในระยะหลัง ๆ ยังปรากฏว่ามีการกู้เงินแบบอัตราดอกเบี้ยลอยตัว และเมื่ออัตราดอกเบี้ยห้องตลาดถีบตัวขึ้นสูงมาก ทำให้รายจ่ายค่าดอกเบี้ยมีมากขึ้นและยากต่อการควบคุม ในหลายประเทศเช่น ประเทศไทย มีข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญว่า ภาระหนี้ในงบประมาณจะตัดทอนไม่ได้ และยังให้อำนาจผ่านกฎหมายเงินคงคลังให้รัฐบาลจ่ายเงินชำระหนี้ได้จากเงินคงคลัง

(4) ในการพิจารณาวงเงินรายจ่ายรัฐบาลนั้น มักจะผ่านเป็นกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะใช้เงินภายในวงเงินที่กำหนดสำหรับงานหรือโครงการแต่ละรายการ อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายจริงหรือการเบิกใช้เงินงบประมาณจริงนั้น ขึ้นกับลักษณะของงาน หรือความพร้อมของหน่วยราชการต่าง ๆ ทำให้ระบบการคลังไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินสดได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็โครงการต่อเนื่องหรือใช้เวลาทำงานนาน หรืออีกนัยหนึ่งหน่วยราชการผู้ดำเนินการโครงการยังอาจจะเร่งหรือชะลอการเบิกจ่ายเงินได้ตามความเหมาะสมของโครงการที่ตนดูแล ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับนโยบายการคลังที่จะลดหรือขยายรายจ่ายรวมในระยะใดระยะหนึ่ง

(5) หน่วยราชการบางแห่งมีการพยายามตั้งเงินทุนหมุนเวียน หรืองบประมาณแผ่นดินย่อย ๆ ของตนขึ้นมา โดยกันรายได้ส่วนที่ตนดูแลไม่เข้าเป็นรายได้แผ่นดิน แต่เข้าอยู่ในเงินทุนนั้น ๆ ซึ่งมักจะยากแก่การควบคุมของฝ่ายจัดหางบประมาณของประเทศ หรือที่เรียกว่าเงินนอกงบประมาณ ทำให้รัฐบาลยังมีรายจ่ายจริงอีกส่วนหนึ่ง ที่มักจะสูงขึ้นเมื่อมีการลดรายจ่ายในงบประมาณ ทำให้การควบคุมรายจ่ายไม่มีประสิทธิภาพ

ผลจากการที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ไม่สามารถควบคุมรายได้และรายจ่ายได้นี้ จึงทำให้นโยบายการคลังกลับกลายเป็นปัญหาหนักของรัฐบาล ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่ได้รับความสนใจมากในระยะหลังที่สำคัญดังนี้

### (ก) ขนาดของรัฐบาลใหญ่เกินไป

รายจ่ายรัฐบาลขยายตัวมากเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับรายจ่ายประชาชาติ หรืออีกนัยหนึ่งขนาดของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจอาจโตกว่าที่สมควร ในบางประเทศรายจ่ายรัฐบาลอาจจะมากกว่ารายจ่ายรวมของเอกชน แม้ว่าปัญหานี้จะเป็นทางเลือกทางการเมืองที่ประเทศนั้น ๆ อาจจะพอใจให้มีรัฐบาลที่ใหญ่โต มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมถึงขนาดนั้น แต่ในเชิงเศรษฐศาสตร์แล้ว แม้ว่ารายจ่ายรัฐบาลบางส่วนจะมีความจำเป็นในการเสริมการลงทุนของภาคเอกชน แต่มักจะยอมรับกันว่ารัฐบาลมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานน้อยกว่าเอกชน ดังนั้น การขยายตัวของรัฐบาล โดยเฉพาะการทดแทนธุรกิจเอกชนจึงย่อมทำให้ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรของประเทศลดถอยลงด้วย

### (ข) รายได้รัฐบาลต่อรายได้ประชาชาติสูงเกินไป

หากขนาดของรัฐบาลใหญ่มากเกินไป ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องเก็บภาษีมาก หรือหากระบบภาษีเป็นแบบอัตราก้าวหน้าและเศรษฐกิจมีเงินเฟ้อสูง จะทำให้รัฐบาลเก็บรายได้ได้มาก ซึ่งจะเป็นภาระต่อประชาชนเป็นอันมากในการเจียดรายได้ส่วนหนึ่งให้แก่รัฐบาล ในระยะปลายทศวรรษที่ 1970 ปัญหาภาระภาษีสูงได้ทำให้หลาย ๆ ประเทศมีการลดอัตราภาษี\* เพราะภาระภาษีได้บั่นทอนแรงจูงใจในการทำงาน รวมทั้งส่งเสริมให้มีตลาดมืดนอกกระบบการดูแลของทางการ แนวโน้มในระยะหลัง

\* ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ การออกเสียงประชามติเพื่อลดภาษีในรัฐ California สหรัฐอเมริกา

ของประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงมักจะมีการลดทอนภาษีอากร โดยเฉพาะภาษีเงินได้ มีการกล่าวกันว่าประเทศที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมาก เช่น สวิตเซอร์แลนด์ จะมีการพยายามจำกัดบทบาทของรัฐ รวมทั้งภาษีอากรให้อยู่ในระดับต่ำ

#### (ก) การขาดดุลการคลังสูงมาก

การที่รัฐบาลมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้มาก ย่อมเป็นการสร้างอุปสงค์เกินกว่าอุปทานของสินค้าในเศรษฐกิจ หากการชดเชยการขาดดุลรายจ่ายเกินรายได้นี้มาจากการกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้ที่ไม่ใช่ธนาคาร ก็จะทำให้เกิดปัญหาการแย่งทรัพยากร (crowding-out) เพราะธุรกิจเอกชนไม่สามารถแข่งกับรัฐบาลในการกู้ยืมในตลาดนั้น ๆ ได้ ดอกเบี้ยตลาดเงินทุนจะอยู่ในอัตราสูง ทำให้ธุรกิจเอกชนประสบปัญหาในการลงทุนขยายงาน นอกจากนี้ หากมีการชดเชยการขาดดุลจากระบบธนาคาร ก็แสดงว่ารายจ่ายส่วนเกินนี้ไม่ได้หักล้างด้วยการออมของประชาชน แต่มาจากการพิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้น ทำให้มีการเพิ่มปริมาณเงิน ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อค่าเงินตราทั้งภายในประเทศและกับต่างประเทศได้

การขยายตัวของรายได้ รายจ่ายนอกเหนือจากการควบคุมของทางการนี้ จึงก่อให้เกิดผลเสียหายทางเศรษฐกิจทั้งในด้านประสิทธิภาพ การผลิต การลงทุน การจ้างงาน และกระทบกระเทือนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ การจำกัดการขาดดุลรัฐบาลจึงกลายเป็นประเด็นหลักในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ

สำหรับการขาดดุลของรัฐบาลอเมริกันยังกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของระบบการเงินระหว่างประเทศ เพราะมีส่วนทำให้ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาไม่มีเสถียรภาพ และอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกสูงขึ้น และมีส่วนทำให้การค้าและเศรษฐกิจโลกชะลอตัวลง

#### 4. ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการใช้นโยบายการคลังในประเทศไทย

ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา นโยบายการคลังได้เป็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐบาลไทย และเป็นหัวใจของการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (4) ของรัฐบาล โดยมีการออกมาตรการเพิ่มภาษีและตัดทอนรายจ่าย\* แต่อย่างไรก็ดี

\* มีเกือบทุกปีในรัฐบาลเปรม

ผลปรากฏว่ารายจ่ายรัฐบาลยังคงขาดดุลค่อนข้างมาก ในเรื่องนี้จะมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับลักษณะของการดำเนินนโยบายการคลังในประเทศไทย ดังนี้

### (ก) การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย

ในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมา นับว่าเป็นระบบที่ค่อนข้างรัดกุม ที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรทั้ง 5 ในวงเงินงบประมาณมาร่วมพิจารณา คือ

ด้านรายจ่าย	รายจ่ายประจำ	ซึ่งดูแลโดยสำนักงานงบประมาณ
	รายจ่ายลงทุน	ซึ่งดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ด้านรายรับ	รายได้	ซึ่งดูแลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
	เงินกู้	ซึ่งดูแลโดยธนาคารแห่งประเทศไทย
	การใช้เงินคงคลัง	ซึ่งดูแลโดยกรมบัญชีกลาง

อย่างไรก็ดี ในการหารือระหว่างหน่วยงานนี้จะมีการพิจารณาปัญหาเศรษฐกิจส่วนรวมเป็นสำคัญ จากนั้นจึงเสนอให้ฝ่ายการเมืองคือคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา พิจารณาลำดับความสำคัญและรายละเอียดของโครงการและงานที่บรรจุอยู่ในวงเงินงบประมาณนั้น ๆ ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร โดยคงวงเงินไว้

ระบบการกำหนดวงเงินงบประมาณของไทย จึงนับว่าเป็นระบบที่รัดกุม และเป็นมรดกทางการคลังที่ควรรักษาไว้ เพราะเป็นเหตุผลสำคัญที่ประเทศไทยยังคงรักษาวินัยการงบประมาณไว้ได้ ไม่ทำให้มีรายจ่ายบานปลายจนมีผลเสียหายต่อเศรษฐกิจจนเกินไป

### (ข) ปัญหาการประมาณการรายได้

ในการกำหนดวงเงินงบประมาณ ซึ่งจะมีการพิจารณาตัวเลขรายได้รายจ่ายรัฐบาลนั้น หน่วยงานที่ร่วมกันกำหนดวงเงินจะต้องดูล่วงหน้าถึง 22 เดือน เช่น ในการประมาณรายได้รัฐบาลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 ซึ่งจะสิ้นสุดในเดือนกันยายน 2530 เจ้าหน้าที่จะต้องประมาณการในราวเดือนธันวาคม พ.ศ. 2528 - มกราคม พ.ศ. 2529 ก่อนที่จะผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ทั้งที่รายได้ในปีงบประมาณก่อนหน้าคือปี พ.ศ. 2529 ยังคงเป็นประมาณการเบื้องต้น มีตัวเลขจริงเพียง 2 เดือน (ตุลาคม -

พฤศจิกายน พ.ศ. 2528) ตัวเลขรายได้ที่จะใช้เป็นฐานในการกำหนดรายจ่ายจึงมักจะคลาดเคลื่อนจากความจริง และประสบการณ์ในระยะ 5-6 ปีที่ผ่านมา ปรากฏว่าตัวเลขจริงมักจะต่างจากประมาณการค่อนข้างมาก

เหตุผลที่มีการประมาณการคลาดเคลื่อนนี้ ไม่ได้เกิดจากขาดความรู้ทางเทคนิคหรือมีข้อมูลไม่ครบถ้วน แต่เป็นปัญหาระยะเวลาว่า ณ เวลาที่ทำการประมาณการนั้นยังมีความไม่แน่นอนอีกมาก โดยเฉพาะในภาวะที่เศรษฐกิจโลกผันแปรค่อนข้างมาก รวมทั้งความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อภาวะเศรษฐกิจที่อาจแปรปรวนได้มาก

#### (ก) ขาดองค์กรที่ดูแลฐานะการคลังในระดับรวม

ระบบการคลังไทยยังขาดองค์กรผู้ดูแลติดตามประเมินผลนโยบาย ในขณะที่ยังนโยบายการเงินเป็นหน้าที่ทั้งในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทย ในด้านนโยบายการคลังนั้น ปรากฏว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบมีหลายหน่วยงานที่กำหนดนโยบายและการปฏิบัติการของแต่ละส่วน จึงขาดการดูแลในระดับรวม เช่น สำนักงบประมาณจะดูแลการตั้งงบประมาณรายจ่ายและการอนุมัติเงินงวดตามความพร้อมของโครงการ กรมบัญชีกลางจะดูแลเงินคงคลังและระเบียบการเบิกจ่าย สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจะดูแลการกู้เงินจากต่างประเทศและนโยบายภาษีอากร ส่วนเงินนอกงบประมาณนั้นเกือบจะไม่มี การรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรูปภาพการคลัง การแยกสำนักงบประมาณออกจากกระทรวงการคลังนั้น แม้จะเป็นประโยชน์ในการให้ความคล่องตัวของงบประมาณแก่ฝ่ายบริหาร แต่ก็มีข้อเสียที่ทำให้การดูแลนโยบายและผลการปฏิบัติการการคลังในระดับรวมของกระทรวงการคลังเป็นไปได้ยาก

#### (ง) ระบบการอนุมัติงบประมาณ สมควรจะต้องมีการปรับปรุง

แม้ว่าจะได้มีการตั้งวงเงินงบประมาณโดยพิจารณาด้านรายได้และการกู้เงินที่เหมาะสมแล้ว แต่ระบบงบประมาณของไทยยังคงยึดตัวเลขรายจ่ายตามที่ได้กำหนดไว้ในเอกสารงบประมาณเป็นหลัก การอนุมัติเงินงวดให้หน่วยราชการก่อนนี้ผูกพันเพื่อเบิกจ่ายเงินนั้น ยังไม่ได้คำนึงถึงกระแสเงินสดของรายได้ที่รัฐบาลจะได้จริง ระบบงบประมาณนี้เรียกว่า funding budgeting ซึ่งมีใช้กับหลายประเทศ รวมทั้งสหรัฐอเมริกา ระบบดังกล่าวแม้จะเป็นผลดีต่อหน่วยราชการทำให้มีเงินใช้จ่ายตามโครงการที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้วอย่างไม่ติดขัด แต่ก็ก็เป็นปัญหาด้านการคลัง โดยเฉพาะ

อย่างยิ่ง ทำให้ตัวเลขการขาดดุลการคลังควบคุมไม่ได้ เพราะหากปีใดที่รัฐบาลมีรายได้ไม่เป็นไปตามประมาณการจะไม่มี การปรับตัวทางด้านรายจ่ายให้สอดคล้องกัน ทำให้การขาดดุลสูงกว่าที่ประมาณไว้เดิม และต้องหาทางออกโดยการกู้เงินเพิ่มขึ้น

ทางออกสำหรับการปรับปรุงระบบงบประมาณก็คือ ให้การอนุมัติเงินประจำงวดมีความสัมพันธ์กับกระแสเงินสดจากรายได้ที่รัฐบาลได้รับจริง หรือที่เรียกว่า Cash-budgeting ประเทศในยุโรปหลายประเทศสามารถจำกัดการขาดดุลรัฐบาลให้อยู่ในเป้าหมายได้ เพราะมีการปรับตัวทางด้านรายจ่ายให้สอดคล้องกับกำลังในการหารายได้เงินสดของรัฐบาลโดยอัตโนมัติ วิธีนี้จะไม่ทำให้ปัญหาการขาดดุลบานปลายและปัญหาหนี้ในระยะเวลาจะอยู่ในระดับที่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ได้

การตัดทอนรายจ่ายเป็นครั้งคราวที่รัฐบาลไทยได้จัดทำมาเกือบทุกปีในอดีตนั้น ปรากฏว่าไม่มีผลในการลดรายจ่ายเงินสดที่แท้จริง เพราะเป็นเพียงการตัดทอนวงเงินงบประมาณส่วนที่มักจะไม่มี การจ่ายอยู่แล้ว ซึ่งเรียกว่า เงินพับ (under-spending) เพราะในแต่ละปีจะมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในระดับหนึ่ง ประมาณร้อยละ 80 - 90 ที่เหลือจะมีการทิ้งวงเงินหรือกันไว้จ่ายเหลืออมปี นอกจากนี้ มาตรการตัดทอนรายจ่ายที่ผ่านมายังมีผลเฉพาะหน่วยราชการที่มีอำนาจต่อรองต่ำ ทำให้เกิดปัญหาความเป็นธรรมในการบริหารงบประมาณ

การปรับปรุงระบบงบประมาณให้เป็นระบบ Cash-budgeting ข้างต้น ยังจะต้องมีการปรับปรุงการทำงานของกองคลังตามหน่วยราชการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันด้วย นอกเหนือจากการบริหารบัญชีเงินงบประมาณเพื่อป้องกันการทุจริตและดูแลความพร้อมของแต่ละโครงการแล้ว ยังจะต้องมีการจัดทำประมาณการเงินสดที่จะเบิก (cash planning) และการขออนุมัติเงินงวดที่สัมพันธ์กัน

#### (จ) การขาดดุลการคลังไทยเป็นปัญหาโครงสร้าง

ผู้ที่วิจารณ์ว่ารัฐบาลควรใช้นโยบายขาดดุลการคลังเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจนั้น มักจะไม่เข้าใจว่าในระยะที่ผ่านมารัฐบาลได้มีงบประมาณรายจ่ายขาดดุลมาโดยตลอด และขนาดของการขาดดุลก็ขยายตัวมากขึ้นทุกที แม้เศรษฐกิจจะดีขึ้นทำให้รัฐบาลเก็บภาษีได้มากขึ้น ก็ไม่ทำให้รัฐบาลมีรายได้เกินดุลรายจ่าย ปัญหาการขาดดุลรัฐบาลขณะนี้ เป็นปัญหาโครงสร้างที่เรื้อรัง ในขณะที่ทฤษฎีของ Keynes นั้น กำหนดว่าการขาดหรือเกินดุลเป็นเรื่องของ Business Cycle ซึ่งรัฐบาลควรจะมีฐานะ



การคลังเกินดุลหรืออย่างน้อยสมดุลในภาวะที่เศรษฐกิจปกติ แต่ในกรณีของประเทศไทย แม้เศรษฐกิจบางปีจะค่อนข้างปกติ ก็ยังมีการขาดดุลเป็นจำนวนมาก

ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในประเทศไทยที่เกิดขึ้นมักจะเกิดจากปัจจัยต่างประเทศเป็นสำคัญ โดยเฉพาะราคาพืชผลตกต่ำอันสืบเนื่องจากตลาดโลก ไม่ได้เกิดจากการลดรายจ่ายรัฐบาล (ซึ่งที่จริงไม่ได้ลดลง) การแก้ปัญหาเท่าที่ได้กระทำไปแล้ว มักจะมีการลดภาษีอากรเพื่อบรรเทาภาระบางส่วนโดยตรง อย่างไรก็ตาม หากมีการแก้ไขโดยการเพิ่มรายจ่ายนั้น นอกจากจะไม่ช่วยแก้ไขปัญหาแล้วยังจะทำให้มีปัญหาเสถียรภาพรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการเพิ่มรายจ่ายหมายถึง การขาดดุลที่เพิ่มขึ้น ทำให้ต้องมีการก่อหนี้ รายจ่ายภาระหนี้จะต้องสูงขึ้น รายจ่ายที่ตั้งให้ในปีหนึ่ง มักจะเป็นฐานให้ต้องตั้งรายจ่ายไปตลอดทุกปีในอนาคต สำหรับเงินที่จ่ายไปนั้น ยังมีปัญหาว่าจะกระตุ้นเศรษฐกิจได้มากน้อยแค่ไหน ใครจะได้ประโยชน์จากการใช้จ่ายนั้น และประโยชน์ต่อเศรษฐกิจจะมีผลสืบเนื่องจนพ้นระยะเศรษฐกิจตกต่ำหรือไม่ นอกจากนี้ สำหรับค่ากล่าวที่ว่าสมควรเพิ่มรายจ่ายลงทุนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจนั้น มักจะปรากฏว่ารายจ่ายลงทุนของรัฐบาลจะมีส่วนที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศค่อนข้างมาก การกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการเพิ่มรายจ่ายลงทุนจึงทำให้เกิดมีรายได้แก่ชาวต่างประเทศ รวมทั้งธุรกิจที่ค้าขายกับรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ผลต่อเศรษฐกิจภายในประเทศจะมีไม่มาก และยากแก่การเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรผู้เดือดร้อนจากภาวะเศรษฐกิจโดยตรง

รายได้รัฐบาลที่ตกต่ำไปมากในระยะ 4 - 5 ปีที่ผ่านมา ไม่ได้เกิดจากการตัดทอนรายจ่ายรัฐบาลตามที่ได้มีการกล่าวอ้างกัน เพราะมาตรการตัดทอนรายจ่ายที่ได้จัดทำมาไม่มีผลในการชะลอรายจ่ายแต่อย่างใด ตรงข้ามกันกลับมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น เพราะมีการเร่งการเบิกจ่าย ปัญหารายได้ที่เกิดขึ้นนั้น นอกจากเป็นเพราะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว อันเป็นปัญหาจากต่างประเทศแล้ว ยังเป็นเพราะโครงสร้างภาษีอากรที่พึงพาธุรกิจการนำเข้ามากเกินไป ทั้งจากอากรขาเข้า ภาษีการค้า และภาษีเงินได้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวโยงกัน ดังนั้น เมื่อการนำเข้ามีการชะลอตัวลง จึงมีผลกระทบต่อรายได้รัฐบาลรุนแรงมากเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ยังมีมาตรการลดอัตราภาษีบางประเภท เพื่อลดภาระสำหรับกิจการและบุคคลบางกลุ่ม รวมทั้งเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยแล้ว ผลจากการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ข้างต้นจึงทำให้รายได้รัฐบาลตกต่ำไปจากเป้าหมายมากในระยะหลายปีที่ผ่านมา

ฉะนั้น คำกล่าวที่ว่า “มาตรการตัดทอนรายจ่ายในอดีตไม่มีผล กลับทำให้รายได้ตกต่ำ สมควรจะใช้มาตรการเพิ่มรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้นั้น” เป็น คำกล่าวที่ถูกต้องเฉพาะที่อยู่ในบรรทัดแรกเท่านั้น ส่วนเหลือล้วนไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง นอกจากนี้ ยังเป็นคำกล่าวที่อันตรายยิ่ง เพราะการดำเนินการตามนี้จะเป็นการซ้ำเติม ปัญหาการคลังให้ทรุดโทรมมากขึ้น

### (ฉ) ปัญหาหนี้

ผลจากการที่รัฐบาลมีรายจ่ายขาดดุลโดยตลอด รัฐบาลจึงต้องมีการก่อหนี้ และมีภาระหนี้ในงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นทุกปี จนมีขนาดถึง 1 ใน 3 ของรายได้ ที่รัฐบาลจัดเก็บได้ ปัญหาภาระหนี้หนักเป็นหนี้ภายในประเทศก็ยังมีผลในการกระจาย รายได้รัฐบาล ยิ่งทำให้มีการกระจายรายได้ไม่เป็นธรรมมากขึ้น เพราะผู้ถือหลักทรัพย์ รัฐบาลมักจะมีรายได้สูงกว่าเฉลี่ยอยู่แล้ว สำหรับปัญหาหนี้ต่างประเทศนั้น แม้รัฐบาล จะได้มีการควบคุมการก่อหนี้ของรัฐบาลเองแล้ว แต่ยังไม่มีการควบคุมที่รัดกุมเกี่ยวกับการลงทุนและการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ในภาวะที่รายได้เงินตราต่างประเทศมีความ ไม่แน่นอนมากนัก การเพิ่มภาระหนี้ย่อมจะทำให้เสี่ยงต่อการไม่สามารถชำระคืน ดังเช่น ที่หลายประเทศประสบอยู่ การแก้ไขปัญหานี้จะต้องแก้ปัญหาขาดดุลเป็นพื้นฐาน รวมทั้งการปรับปรุงระบบการบริหารหนี้ให้มีประสิทธิภาพ (5)

## 5. บทลงท้าย

จากแนวความคิดและข้อสังเกตต่าง ๆ ขั้้นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือในการแก้ไขความผันผวน (Business Cycle) ทางเศรษฐกิจ เป็นสิ่งที่กระทำไม่ได้ นโยบายการคลังกลายเป็นปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ แนวทางที่ถูกต้องในการใช้นโยบายการคลังจึงควรเป็นการมองในระยะยาวเกี่ยวกับขนาดและความสำคัญของภาครัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ การตั้งงบประมาณรายจ่ายจะต้องสอดคล้องกับกำลังในการหารายได้ที่แท้จริง พยายามรักษาวินัยทางการคลังไม่ให้มีการปฏิบัติที่ขัดต่อระเบียบแบบแผนอันดี ที่สำคัญจะต้องมีการปรับปรุงระบบการงบประมาณของประเทศให้เป็นระบบเงินสด โดยให้การอนุมัติเงินงวดสัมพันธ์กับประมาณการรายได้รัฐบาลในระยะนั้น ๆ หากรัฐบาลสามารถฟื้นฟูฐานะการคลังจนหลุดพ้นจากที่เป็นปัญหาเศรษฐกิจก็น่าจะถือเป็นความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่เทียบเท่ากับที่ประเทศไทยรวมทั้งประเทศอื่นที่สำคัญ ๆ ในโลกสามารถแก้ไขปัญหากเงินเพื่อได้เมื่อต้นทศวรรษที่ 1980 สิ่งที่น่าติดตามต่อไปก็คือ เมื่อใดที่รัฐบาลไทยและสหรัฐอเมริกาจะสามารถแก้ปัญหาการขาดดุลการคลังได้และใครจะแก้ได้ก่อนกัน

กันยายน 2529

### บรรณานุกรม

- (1) พิสิฐ ลี้อาธรรม, "ฐานะการคลังรัฐบาลที่ไหน", *วารสารการเงินการคลัง* ส.ค.-ก.ย. 2528
- (2) Lester Thurow, *The State of Economics*, New York 1983
- (3) H Chenery, *Redistribution with Growth*, IBRD 1974
- (4) P. Leehtam, "Some aspects of the recent adjustment efforts in Thailand : The twin deficits", Bank of Thailand *Quarterly Bulletin*, Sept. 1985
- (5) พิสิฐ ลี้อาธรรม, "การกู้เงินของรัฐบาลไทย", *รายงานเศรษฐกิจรายเดือน*, ธนาคารแห่งประเทศไทย, ก.ค. 2527

## ฐานะการคลัง สหรัฐอเมริกา

หน่วย : พันล้าน US \$

ฐานะการคลัง	1980	1981	1982	1983	1984
รายได้	546.1	639.9	659.9	653.4	718.5
รายจ่าย	622.3	718.6	785.6	855.9	896.8
ขาดดุลเงินสด	-76.2	-78.7	-125.7	-202.5	-178.3
ร้อยละของ GDP	2.8	2.6	4.0	6.0	4.8

จาก IFS : International Finance Statistics, IMF

## ฐานะการคลังไทย

หน่วย : พันล้านบาท

ปีงบประมาณ	1980	1981	1982	1983	1984	1985
รายได้ <sup>1/</sup>	96.7	115.5	118.8	139.3	152.3	165.4
รายจ่าย <sup>2/</sup>	129.0	140.9	167.8	177.5	189.3	219.3
ขาดดุลเงินสด	-32.3	-25.4	-49.0	-38.1	-37.0	-53.9
ร้อยละของ GDP	4.7	3.2	5.8	4.1	3.8	5.1

จาก GFS : Government Finance Statistics, IMF

1/ รวม grant

2/ รวม lending

# การเงินและการพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจของ ภาคอีสาน\*

กิตติพร ลิ้มปัสวัสดิ์

การพัฒนาภูมิภาค (ชนบท) ของประเทศไทยได้ทำกันมาเป็นเวลานานแล้ว และแม้ว่ารัฐจะได้ลงทุนมากมายมหาศาลในการพัฒนาโครงสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานหลายอย่าง แต่ในปัจจุบันปัญหาพื้นฐานและโครงสร้างเศรษฐกิจของภูมิภาคก็ยังปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของรายได้ของประชาชนในภูมิภาคโดยเปรียบเทียบยังรอการแก้ไขอยู่ ผลจากการพัฒนาต่อรายได้เมื่อเปรียบเทียบกับส่วนกลางยังจัดว่าต่ำอยู่มาก

สำหรับภาคอีสานของเรานั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ายากจนกว่าภูมิภาคอื่นของประเทศ การลงทุนพัฒนาภาคอีสานเท่าที่ผ่านมาไม่ว่าจะเพื่อเศรษฐกิจ สังคม หรือความมั่นคงที่ปรากฏให้เห็นได้ด้วยสายตาของผู้เยือนและตัวเลขสถิติต่าง ๆ ของทางการก็เป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐได้ทุ่มเทเงินลงทุนไปเป็นจำนวนมากให้กับการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (อาทิ การพัฒนาแหล่งน้ำและชลประทาน การคมนาคม การสื่อสาร ฯลฯ) แต่ในที่สุดสิ่งเหล่านี้ก็ยังมีได้ช่วยให้ชาวอีสานมีความยากจน (โดยเปรียบเทียบ) ลดลงแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่ต้องคิดและทำกันต่อไปให้ภาคอีสานสามารถใช้สิ่งที่รัฐได้ลงทุนให้แล้ว ได้อย่างคุ้มค่าขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ มิใช่อาศัยถนนหนทางที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อการรับซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยหรืออำนวยความสะดวกสบายแต่ไม่เป็นประโยชน์ต่อการสร้างรายได้จากส่วนกลางมากกว่าที่จะเป็นการนำส่งสินค้าที่ผลิตได้ไปขายยังภาคอื่น หรืออาศัยไฟฟ้าเพื่อการดูละครโทรทัศน์ที่ไม่สร้างสรรค์แต่อย่างเดียวแทนที่จะได้ใช้เวลาว่างเล็ก ๆ น้อย ๆ ทำกิจกรรมที่สามารถสร้างรายได้เสริมให้กับครอบครัวให้มากขึ้น เพราะหากพัฒนาแล้วชีวิตมีคุณภาพอยู่สะดวกสบายเพิ่มขึ้นในขณะที่รายได้เพิ่มตามไม่ทัน ในที่สุดฐานะการเงินส่วนบุคคลและส่วนรวมของภาคก็จะอยู่ในสภาพขาดดุล (เป็นหนี้) เพิ่มขึ้น ไปด้วยแทนที่จะได้มีการออมไว้เพื่อการลงทุนสร้างรายได้เพิ่มเติมในอนาคต

\* คำว่า "อีสาน" มักจะสะกดกันผิด ๆ อยู่เสมอ ในปัจจุบันการสะกดที่ใช้ในบทความนี้เป็นเพียงวิธีเดียวที่เป็นที่ยอมรับ อนึ่ง การใช้คำว่า "ภาคอีสาน" แทน "ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" นั้น ก็เพื่อความกะทัดรัดและให้ความรู้สึกที่สะท้อนความเป็นจริง - ผู้เขียน

บทความนี้จะยึดสมมติฐานในขั้นต้นว่า สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานที่จะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนารายได้นั้นมีอยู่ค่อนข้างพร้อมแล้ว (ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า รัฐได้ให้ครบแล้ว และห้ามไม่ให้รัฐลงทุนอีก) และจะพยายามหาแนวทางหรือมาตรการอื่น ๆ เข้ามาช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของชาวอีสานโดยส่วนรวม (โดยเปรียบเทียบ) ให้ดีขึ้นกว่าปัจจุบันหรืออย่างน้อยให้อยู่ในระดับที่หลุดพ้นจากห้วงของความยากจนในสภาพที่เรียกว่าแร้นแค้นให้มากขึ้น โดยจะพยายามเน้นถึงบทบาทที่เป็นไปได้ของการเงินเป็นสำคัญ ทั้งนี้จะแยกหัวข้อออกเป็น 3 ส่วนด้วยกันคือ

1. โครงสร้างการผลิตและรายได้ของภาคที่เป็นอยู่ ซึ่งจะชี้ให้เห็นว่า โดยสภาพทั่ว ๆ ไปแล้วอีสานยังจนกว่าที่อื่น และอาจทำให้มองเห็นศักยภาพในบางด้านของอีสาน
2. ปัญหา ซึ่งจะเน้นหัวข้อที่จะต้องหาคำตอบหรือแนวทางแก้ไข และ
3. แนวนโยบายและบทบาทของส่วนรวมและสถาบันการเงินที่จะช่วยในการแก้ปัญหาและพัฒนาอีสานให้มีโอกาสมากขึ้น

### โครงสร้างการผลิตและรายได้

ภาคอีสาน เมื่อเทียบระหว่างปี 2518 กับปี 2528

รายได้ (ณ ราคาประจำปี) เพิ่มขึ้นจาก 51.3 พันล้านบาท เป็น 146.4 พันล้านบาท
ประชากร จาก 14.5 ล้านคน เป็น 18.1 ล้านคน
รายได้ต่อหัว จาก 3,528 บาท/คน/ปี เป็น 8,108 บาท/คน/ปี

ซึ่งดูแล้วก็น่าพอใจ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับของทั้งประเทศที่

รายได้ เพิ่มขึ้นจาก 298.9 พันล้านบาท เป็น 1,047.3 พันล้านบาท
ประชากร จาก 42.4 ล้านคน เป็น 51.8 ล้านคน
รายได้ต่อหัว จาก 1,051 บาท/คน/ปี เป็น 20,220 บาท/คน/ปี

แล้วจะเห็นว่า ในแง่ของการกระจายรายได้ภาคอีสานและประชากรของภาคกลับมอง (โดยเปรียบเทียบ) กล่าวคือ รายได้เพิ่มขึ้นในอัตราต่ำกว่าของทั้งประเทศ ในขณะที่อัตราเพิ่มของประชากรอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน ผลก็คือ

รายได้ของภาคอีสานเทียบกับของประเทศ

ลดลงจาก ร้อยละ 17.2 เหลือแค่ร้อยละ 14.0 และ

สัดส่วนของรายได้ต่อหัวของภาคอีสานเทียบกับของประเทศ

ลดลงจาก ร้อยละ 50 เหลือเพียงร้อยละ 40 เท่านั้น

จากโครงสร้างรายได้ของปี 2518 และ 2528 ที่แสดงไว้นี้ ปรากฏว่า รายได้ ณ ราคาปัจจุบันส่วนใหญ่ของภาคอีสานยังคงเป็นรายได้จากภาคการเกษตร และถึงแม้ว่าบทบาทของภาคบริการอันประกอบด้วย การค้า การธนาคารฯ การสาธารณสุข โภค ฯลฯ จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้รวมในปี 2528 ก็ตาม แต่ความอยู่รอดของภาคบริการซึ่งส่วนใหญ่คือ การค้า ก็ยังคงต้องพึ่งภาคการเกษตรอยู่มาก ยกเว้นการท่องเที่ยวซึ่งผันแปรโดยอิสระและการสาธารณสุข ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายการใช้จ่ายของภาครัฐบาลเป็นสำคัญ

โครงสร้างรายได้ของภาคอีสาน (ร้อยละ)

	ราคาประจำปี		ราคาปี 2515	
	2518	2528	2518	2528
เกษตรกรรม	48.8	28.5	47.7	39.1
อุตสาหกรรม, ก่อสร้าง, เหมือง	12.7	12.7	12.7	12.4
บริการ (อื่น ๆ นอกจาก 2 หมวดที่แยกข้างต้น)	38.5	58.9	39.6	48.5
รวม	100.0	100.1*	100.0	100.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

\* รวมกันเกินร้อยเพราะปัดเศษ

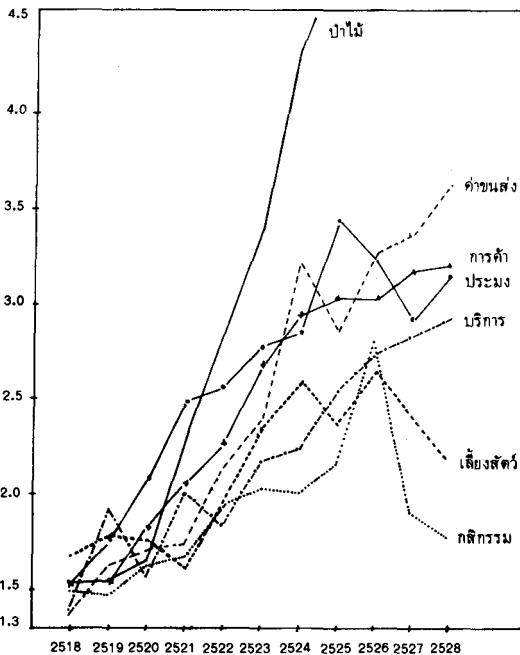
อย่างไรก็ดี แม้ว่าภาคการเกษตรจะยังคงขยายตัวขึ้น แต่ถ้าเทียบเป็นรายได้ ณ ราคาของปี 2515 แล้ว ปรากฏว่าในช่วงเดียวกันนั้นรายได้จริง (หรือผลผลิต) เพิ่มขึ้นเป็นเพียง 1.36 เท่า เท่านั้น ในขณะที่ผลผลิตรวมของภาคเพิ่มขึ้นเป็น 1.66 เท่า ซึ่งชี้ให้เห็นว่าภาคการเกษตรได้ลดบทบาทลงอย่างรวดเร็วพอควรในด้านผลผลิตจริง ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดพื้นฐานหลาย ๆ ประการ โดยเฉพาะเรื่องของความด้อยของสภาพดินในพื้นที่เพาะปลูกโดยทั่วไป

และถ้ายังพิจารณาไปถึงประเด็นทางด้านราคาแล้ว ก็ดูน่าเป็นห่วงมากขึ้น ทั้งนี้สังเกตง่าย ๆ ในช่วงที่กล่าวมาภาคการเกษตรมีส่วนในโครงสร้างรายได้รวม ณ ราคาของปี (ปี 2515) ลดลงจากร้อยละ 47.7 เหลือร้อยละ 39.1 แต่เมื่อคิดเป็นราคาประจำปีแล้วกลับลดลงจากร้อยละ 48.8 เหลือเพียงร้อยละ 28.5 เท่านั้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการที่ราคาของผลิตภัณฑ์ในภาคการเกษตรลดลงอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบ

กับราคาของผลิตภัณฑ์ในภาคอื่น ๆ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ *ราคาสินค้าเกษตรตามไม่ทันราคาสินค้าอื่น ๆ* และเท่าที่ดูแนวโน้มในอนาคตแล้วปัญหาเรื่องราคาสินค้าเกษตรทั่วโลกจะยังมีราคาต่ำอยู่อีกนาน และคงจะเป็นการไม่ถูกต้องที่จะคอยแต่ภาวนาให้ประเทศผู้ผลิตสินค้าที่แข่งขันกับเรามีสงครามหรือประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ อันจะทำให้ของที่เรารผลิตได้มีราคาดีขึ้น ปัญหาเรื่องราคานี้จึงมีความสำคัญและจะต้องพิจารณากันต่อไป

เมื่อพูดถึงปัญหาด้านราคาผลผลิตเกษตรโดยส่วนรวมแล้วดูน่าเป็นห่วงมาก แต่หากแยกแยะให้ชัดเจนแล้วในภาคการเกษตรนั้นที่เป็นปัญหาก็จะมีแต่การกลีกรวมเท่านั้น แต่ขณะเดียวกันภาคประมง เลี้ยงสัตว์ และป่าไม้ ซึ่งมีสัดส่วนน้อยและผลผลิตไม่เพิ่มสัดส่วนขึ้นมากนักนั้น ถ้าพูดถึงเรื่องราคาแล้วกลับดูน่าสนใจมากดังจะเห็นจากดัชนีราคาแยกตามภาคธุรกิจในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ดัชนีราคาแยกตามภาคธุรกิจในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ  
(2515 เท่ากับ 1.0)





ราคาของสินค้าภาคป่าไม้เพิ่มขึ้นรวดเร็วที่สุด ตามที่รู้จักกันโดยทั่วไป จนมีผลสะท้อนให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างมากจากประมาณ 25 ล้านไร่ในปี 2518 เหลือเพียง 15 ล้านไร่ในปี 2528 การที่จะสร้างผลผลิตในภาคนี้ให้สนองความต้องการได้ในปัจจุบันทันที นั้นยังไม่สามารถทำได้เนื่องจากข้อจำกัดที่จะต้องอนุรักษ์ป่าสวนที่ยังพอจะเหลืออยู่บ้างไว้เป็นแหล่งต้นน้ำเพื่อการกสิกรรมของภาค สิ่งทีพอจะเป็นความหวังในขณะนี้คือเรื่องของไม้โตเร็ว ซึ่งคงต้องอาศัยความเชื่อมั่นและความแน่นอนของตลาดเป็นตัวกระตุ้น ขณะเดียวกันก็คงต้องหวังให้ทั้งทางการและเอกชนให้ความสนใจและทุ่มเทในการปลูกป่าเพิ่มเติมเพื่อผลประโยชน์ในระยะยาวต่อไป

สำหรับราคาของภาคการเลี้ยงสัตว์นั้นแม้ว่าอัตราเพิ่มยังต่ำอยู่บ้าง แต่ก็สูงกว่าของภาคการกสิกรรม อีกทั้งข้อจำกัดในด้านการเลี้ยงสัตว์ลักษณะควรวเรือนั้นก็ยังมีไม่มากจึงเป็นภาคที่พอจะสนับสนุนได้ แต่ในด้านการปศุสัตว์ขนาดใหญ่ นั้นดูจะเป็นเรื่องลำบากและต้องการการศึกษาและส่งเสริมอย่างจริงจัง

ที่น่าสนใจที่สุดในภาคการเกษตรเห็นจะได้แก่ การประมงน้ำจืด ซึ่งราคาในหมวดนี้เพิ่มขึ้นได้ในอัตราที่สูงพอ ๆ กับราคาในภาคการค้าและการขนส่ง แต่ราคาที่สูงขึ้นมากนั้นก็กลับไม่เป็นข้อจำกัดในด้านตลาด เนื่องจากอุปสงค์ของอาหารโปรตีนประเภทนี้ยังมีรองรับอีกมาก

ถัดจากเรื่องของการเกษตรก็เป็นเรื่องของเหมืองแร่ ซึ่งก็ปรากฏว่าเท่าที่ผ่านมา นั้นมีความสำคัญต่อภาคอีสานน้อยมากและมีการประกอบกิจการด้านนี้เป็นหย่อม ๆ ไป เช่น การดูดทรายตามลำน้ำต่าง ๆ หรือการทำเหมืองหินเพียงไม่กี่จังหวัด ซึ่งก็เพียงพอที่จะสนองความต้องการภายในภาคเท่านั้น และจัดเป็นสินค้าที่ไม่พึงส่งเสริมให้เป็นสินค้าส่งออกเพราะว่าแม้คุณภาพจะดีแต่ก็หนักเกินกว่าค่าขนส่งจะแบกไหว การทำเกลือสินเธาว์เพื่อบริโภคดูจะได้เปรียบภาคเหนือซึ่งไกลทะเลเพราะมีน้แผ่นดินภาคอีสานเต็มไปด้วยเกลือ แต่การจะทำเกลือเพื่อป้อนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ดังที่พูดและพยายามจะทำกันมานานแล้วยังดูว่าอนาคตไมใครจะแน่นอนนัก เนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนเป็นหมื่นล้านบาท จะมีที่น่าสนใจก็คือ โปแตชและปิโตรเลียมเท่านั้นที่พอจะมองเห็นความหวังที่จะมีผลในระยะไม่ไกลนักแต่ก็เป็นเรื่องระดับชาติซึ่งต้องว่ากันอีกหลายยกเพราะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์เป็นเงินจำนวนไม่น้อย ดังนั้นในขั้นนี้ภาคเหมืองแร่จึงคงต้องรอการพัฒนาขั้นต่อไปก่อน

สำหรับด้านการอุตสาหกรรมซึ่งเป็นภาคที่สร้างมูลค่าเพิ่มด้วยผลผลิตเป็นชิ้นเป็นอันอย่างสุดหยั่งนั้น เท่าที่ผ่านมาก็เจริญเติบโตในระดับเดียวกับอัตราเฉลี่ยของภาคทั้งหมดคือมีส่วนในการสร้างรายได้ประมาณร้อยละ 7.2 ของรายได้ทั้งหมดในปี 2518 และพอถึงปี 2528 ก็มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 7.1 ซึ่งถ้าเทียบกับการเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรมของประเทศแล้วจัดว่าต่ำมาก ทั้ง ๆ ที่ภาคอุตสาหกรรมนี้เป็นความหวังของภาคอีสานในอันที่จะช่วยส่งเสริมและทดแทนภาคการเกษตรในการเพิ่มผลผลิตและรองรับการเจริญเติบโตของแรงงาน ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดที่จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป ข้อพึงสังเกตในเรื่องของอุตสาหกรรมในภาคอีสานนั้นก็คือส่วนใหญ่จะเป็นประเภทโรงสีและโรงมัน ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องจากพืชผลดั้งเดิมของภาคที่อนาคตไม่ว่าจะสดใสสัก

ส่วนในภาคบริการนั้นที่เห็นได้ชัดว่ามีการเติบโตขึ้นมากได้แก่ การทុมเทศของภาครัฐบาลในด้านการบริหารราชการ (เงินเดือน เบี้ยเลี้ยงของข้าราชการ และพนักงานของรัฐ ฯลฯ) และการบริการโดยทั่วไปซึ่งเป็นตัวที่จะสร้างความสะดวกสบายให้กับชาวอีสานมากขึ้น สำหรับในเรื่องของการบริหารราชการนั้นก็จัดว่าเป็นที่น่ายินดีที่ภาคอีสานได้รับความเห็นใจจากรัฐบาลมากขึ้นเป็นลำดับ และหากระบบราชการสามารถปรับให้เป็นประโยชน์ต่อการสร้างผลผลิตจริงมากขึ้นเรื่อย ๆ ก็จะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจจริงของภาค แต่ในด้านการบริการโดยทั่วไปนั้นเป็นที่น่าคิดอยู่ว่าจากที่มีสัดส่วนในรายได้ทั้งหมดร้อยละ 6.5 ของทั้งภาคในปี 2518 มาเป็นถึงเกือบร้อยละ 9 นั้น จะเป็นสิ่งที่ดีต่อทัศนคติการดำรงชีวิตของชาวอีสานส่วนใหญ่ซึ่งค่อนข้างจะยากจนหรือไม่ เพราะเกรงว่าอาจสร้างนิสัยรักความสะดวกสบายหรือฟุ่มเฟือยก่อนเวลาอันควรให้กับเขาเหล่านั้นก็เป็นได้

สุดท้ายที่จะต้องกล่าวถึงก็คือภาคสถาบันการเงินต่าง ๆ ซึ่งในช่วงที่กล่าวถึงนี้เติบโตขึ้นมากจากที่มีสัดส่วนในการสร้างรายได้ร้อยละ 1.4 มาเป็นถึงร้อยละ 3.7 ซึ่งถือว่ามิอัตราเพิ่มสูงกว่าทุก ๆ ภาคเศรษฐกิจ ทั้งนี้พอจะชี้ให้เห็นคร่าว ๆ ถึงการที่เศรษฐกิจของอีสานต้องพึ่งพาภาคการเงินมากขึ้นเป็นลำดับ หากมองในภาพรวมแล้วก็ดูว่าน่าจะเป็นสิ่งที่เราควรพอใจเพราะทำให้ชาวอีสานได้มีบริการแหล่งสำหรับออมเงินและขณะเดียวกันก็มีแหล่งเงินกู้ไปหลบล้นการลงทุนอื่น ๆ ต่อไปอีก แต่ถ้าจะพิจารณาดูให้ลึกกลงไปอีกแล้วยังมีข้อสังเกตอีกหลายประการที่น่าให้ความสนใจเรื่องนี้ สิ่งที่จะหลีกเลี่ยงและไม่พูดถึงไม่ได้ก็คือ ด้านการเจริญเติบโตของการให้บริการของสาขาธนาคาร

พาณิชย์ต่าง ๆ ในภาคซึ่งจัดเป็นสถาบันการเงินที่สำคัญที่สุดของภาค ซึ่งพอจะถือว่าเป็นตัวแทนของภาคการเงินที่หล่อเลี้ยงเศรษฐกิจของอีสานอยู่ในปัจจุบัน และอาจกำหนดทิศทางของการพัฒนาอีสานในอนาคตซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

## ปัญหาหลักของภาคอีสาน

สาเหตุหลักของความไม่ยืดหยุ่นทางโครงสร้างการผลิตของภาคอีสานไม่รวมถึงเรื่องดินเลวและฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาลแล้ว สามารถแยกออกเป็น 6 ประการสำคัญคือ

**ประการแรก** การขาดการพัฒนาของภูมิภาคเอง ซึ่งมีข้อจำกัดพื้นฐานหลาย ๆ ด้าน อันทำให้มีโอกาสจำกัดในการที่จะปรับโครงสร้างการผลิตให้เหมาะสมกับภาวะตลาดเช่น

- การประกอบอาชีพเกษตรกรรมในลักษณะดั้งเดิม ซึ่งรวมถึงทัศนคติโดยเฉพาของชาวนาที่พอใจจะปลูกข้าว (เฉพาะอย่างยิ่งข้าวเหนียว) ไว้เพื่อบริโภคเอง ประกอบกับลักษณะการทำกรเกษตรส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 95) เป็นเกษตรน้ำฝนซึ่งขึ้นอยู่กับภูมิอากาศที่มีความแปรปรวนเป็นประจำเช่น มีฝนทั้งช่วงต้น ๆ และกลางฤดู และฝนชุกเกินความต้องการในช่วงปลายฤดู เมื่อประสมประเสกกับสภาพดินที่ด้อยคุณภาพ ดังที่กล่าวไว้แล้วเป็นผลให้ยังมีการทำนา *น้ำฝนอยู่โดยทั่วไปแม้ผลผลิตต่อไร่จะต่ำ และมักประสบปัญหาพื้นที่ปลูกเสียหายเป็นประจำ* นอกจากนี้ บางปีที่มีผลผลิตข้าวเหนียวดีเป็นพิเศษราคาข้าวเหนียวก็จะตกต่ำ (เพราะตลาดหรืออุปสงค์มีจำกัด) เพราะอุปสงค์ส่วนใหญ่ก็คือความต้องการบริโภคภายในภาคเท่านั้น *ทำให้ผลผลิตส่วนเกินไม่สามารถสร้างรายได้สะสมเป็นกอบเป็นกำให้กับชาวนาได้มากนัก*

- เมื่อพิจารณา รวมถึงลักษณะพื้นที่เป็นจำนวนมากที่เป็นเนินสูง ๆ ต่ำ ๆ แล้ว เกษตรกร ในบริเวณนั้นจึงนิยมปลูกมันสำปะหลังโดยทั่วไป ถึงแม้ว่าราคาในบางช่วงจะตกต่ำมากและมีตลาดจำกัด และแม้ทางรัฐบาลจะพยายามแนะนำให้ลดพื้นที่ปลูกเพียงใดก็ตาม พื้นที่ปลูกมันสำปะหลังก็มิได้มีความยืดหยุ่นตามราคาที่ต่ำลงหรือคำแนะนำของภาครัฐบาลอย่างเห็นได้ชัด

**ประการที่สอง** ความเพียงพอของข้อมูลและการยอมรับข้อมูลใหม่ ๆ ของเกษตรกร ยังมีจำกัด โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับการตลาดและราคาพืชผลที่มีน้อยหรือแทบไม่มีเลย

อันเป็นผลมาจากการขาดการแข่งขันทางด้านการตลาด ซึ่งมีผลต่อเนื่องถึงการผลิตที่ไม่ตรงตามความต้องการของตลาด ดังจะเห็นได้จากการตัดสินใจเลือกปริมาณพื้นที่เพาะปลูกพืชผลจะมีความเคลื่อนไหวตอบสนองเฉพาะต่อราคาพืชผลนั้น ๆ ในปีก่อนหน้าอยู่บ้าง (เท่าที่ข้อจำกัดด้านอื่น ๆ จะอำนวยให้โดยเฉพาะความหนืดอันเกิดจากสาเหตุประการแรก) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าเกษตรกรจะได้รับหรือยอมรับข้อมูลด้านราคาพืชผลก็ต่อเมื่อนำเอาพืชผลนั้นออกขายในช่วงปลายฤดูเพาะปลูกเท่านั้น และไม่อาจรู้ได้ถึงหรือไม่ยอมรับแนวโน้มราคาพืชผลในอนาคตแต่อย่างใด

**ประการที่สาม** มีข้อจำกัดทางเทคนิคการผลิตและการเปลี่ยนรูปแบบการผลิตในหลาย ๆ ด้านที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถปรับไปผลิตอย่างอื่นที่จะให้ผลตอบแทนดีขึ้นกว่าเดิม เช่น ที่นาซึ่งเป็นที่ลุ่มไม่สามารถใช้ปลูกพืชชนิดอื่นได้นอกจากจะขุดบ่อปลาหรือปรับให้เป็นทุ่งหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์ แต่ก็ถูกจำกัดที่ว่า การปรับพื้นที่ให้สามารถประกอบกิจกรรมเหล่านั้นได้จำเป็นต้องลงทุนสูงมาก และจะต้องมีช่วงหนึ่งที่เกษตรกรขาดรายได้ในระหว่างการรอผลผลิตเท่านั้น ตลอดจนการขาดหลักประกันที่จะพินำไปประกันเงินกู้มาดำเนินการในขั้นต้น เนื่องจากหลักทรัพย์ประเภทที่นานั้นมีราคาต่ำมาก

**ประการที่สี่\*** ระบบตลาดสินค้าเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประสิทธิภาพและการแข่งขันสูงตั้งแต่ระดับพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นจนถึงระดับปลายทาง แต่ในระดับไวนั้น การซื้อขายพืชผลแม้จะมีการแข่งขันในการเสนอราคาแก่เกษตรกรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติส่วนมากยังมีปัญหาทางด้านเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสินค้า การชั่ง ตวง วัด และการขนส่งซึ่งมีต้นทุนสูง เนื่องจากการขาดแคลนบริการขนส่ง\*\*

---

\* ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ (2529), รายงานการศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบตลาดสินค้าเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ หน้า 704 - 708

\*\* ระบบการขนส่งสำหรับภาคอีสานนั้น ในด้านเส้นทางคมนาคมนั้นจัดว่าดีมาก แต่ที่ต้นทุนสูงส่วนใหญ่เนื่องจากลักษณะของสินค้าออกและนำเข้าสู่ภูมิภาคนั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ สินค้านำเข้ามักมีขนาดเล็ก (แปรงสีฟัน ยาสีฟัน วิทยุ ฯลฯ) ในขณะที่สินค้าส่งออกมีขนาดใหญ่หรือปริมาณมาก (มันสำปะหลัง ข้าว ข้าวโพด ฯลฯ) ดังนั้น การตีรถบรรทุกเปล่าเข้าภาคจึงเห็นกันอยู่เป็นประจำ ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่สูญเสียไปมาก - ผู้เขียน

**ประการที่ห้า\*** แนวนโยบายและเงื่อนไขของรัฐบาลบางประการซึ่งวางไว้เพื่อวัตถุประสงค์หรือด้วยความตั้งใจดีในบางส่วน ยังผลให้มีความกดดันในทางลบต่อการปรับโครงสร้างการผลิตของภาคอีสาน (ภูมิภาค) ไปพร้อม ๆ กัน อาทิ

1) เงื่อนไขการส่งเสริมการลงทุนบางเรื่อง เช่น การที่จะสนับสนุนกิจการเพื่อการส่งออก ก็มักจะมีเงื่อนไขให้กิจการที่จะได้รับการส่งเสริมต้องส่งออกร้อยละเท่านี้เท่านี้ของกำลังการผลิตภายในเท่านั้นปีเท่านี้ปี ซึ่งหากเป็นกิจการที่อยู่ในภาคกลางหรืออยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับท่าส่งออกแล้ว ก็จะทำให้ไม่ยากนัก แต่สำหรับภาคอีสานหรือบริเวณที่ไกลจากท่าส่งออกแล้ว กิจการประเภทเดียวกันก็คงจะปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ยากและไม่ได้รับสิทธิและประโยชน์ของการได้รับการส่งเสริมการลงทุนไปโดยปริยาย เป็นผลให้ความหวังที่จะให้ภาคอีสานมีกิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากภาคการเกษตรในขั้นต่อไป มีน้อยลงตามไปด้วย เพราะต้นทุนปัจจัยด้านอื่น ๆ นอกจากแรงงานและวัตถุดิบแล้วจะสูงกว่าในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ

นอกจากที่กล่าวแล้ว ยังมีเงื่อนไขอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเกิดของอุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งเหมาะกับภูมิกษณภูมิอีกเช่น เงื่อนไขในการส่งเสริมการลงทุนที่ต้องการให้กิจการที่เกิดขึ้นมีประสิทธิภาพในด้านขนาด หรือที่พูดกันติดปากว่า "อีโคโนมี ออฟ สเกล" และใช้เทคนิคการผลิตที่ทันสมัย ซึ่งมักจะกำหนดเงื่อนไขเงินลงทุนขั้นต่ำไว้ในระดับสูงเกินกำลังของกิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาคที่จะทำได้ เป็นต้น

2) แนวนโยบายของรัฐในการรับซื้อและเร่งส่งออกข้าวในช่วงเดือนมกราคม-เมษายน ก่อให้เกิดความปั่นป่วนของตลาดเงินทุนในท้องถิ่น เพราะทำให้ราคาต้นฤดูและปลายฤดูไม่แตกต่างกันมากและไม่คุ้มค่ากับการเก็บรักษา

3) แนวนโยบายของรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์ทางด้านความมั่นคง ไม่เอื้ออำนวยต่อการค้าชายแดนระหว่างไทยกับลาว ซึ่งนับเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญทางหนึ่งของ

\* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2529), รายงานผลการสัมมนาคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ในภูมิภาค ครั้งที่ 3 ณ จังหวัดขอนแก่น หน้า 84 - 86

ภาคอีสานต้องขาดหายไป เพราะมีข้อจำกัด เช่น จำนวนด่านที่เปิดอนุญาตให้ผ่านได้ มีจำกัด ปัญหาหลักเกณฑ์การจดทะเบียนพ่อค้ากับกระทรวงพาณิชย์ การใช้อำนาจในการอนุญาตประกอบการค้าลักษณะที่มีไชระหว่างบริษัทกับบริษัท จำกัดอยู่เฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายและมุกดาหาร ระเบียบพิธีการอนุมัติล่าช้าไม่ทันต่อภาวะการค้า ปัญหาการขนส่งผ่านแดนซึ่งมีการผูกขาดโดย ร.ส.พ. ทำให้ต้นทุนสูงกว่าที่ควรจะเป็น ฯลฯ

สินค้าเข้า - ออก ผ่านด่านศุลกากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ล้านบาท)

	2523	2524	2525	2526	2527	2528
สินค้าเข้า	26.4	36.3	32.8	25.1	27.2	29.2
สินค้าออก	766.4	402.8	803.2	765.1	397.8	415.6
<u>สินค้าผ่านแดนไทย</u>						
เข้าไปลาว	<u>955.8</u>	<u>779.4</u>	<u>984.3</u>	<u>928.4</u>	<u>934.8</u>	<u>4,751.1</u>
ออกจากลาว	301.6	216.6	255.5	249.2	190.5	289.2

ที่มา : ด่านศุลกากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จากตารางสถิติสินค้าเข้า - ออก ระหว่างไทยกับลาวที่ผ่านด่านศุลกากรในภาคอีสาน จะเห็นได้ชัดว่า มูลค่าสินค้าผ่านแดนไทยเข้าไปลาวแต่ละปีมีมูลค่าถึงเกือบ 1,000 ล้านบาท (ยกเว้นปี 2528 ซึ่งมีมูลค่าสูงเกินปกติ เนื่องจากมีการนำอุปกรณ์เพื่อการก่อสร้างโรงพยาบาลจากญี่ปุ่นเข้าในมูลค่าที่สูงมาก) สินค้าเหล่านี้ส่วนใหญ่สามารถผลิตได้ในประเทศไทยทั้งสิ้นและตัวเลขเหล่านี้ก็ยังไม่ได้รวมสินค้าของเราเอง ที่ถูกส่งออกไปยังประเทศที่สาม ประเทศที่สี่ ก่อนที่จะนำเข้าไปยังลาวอีกต่อหนึ่ง ดังนั้นเฉพาะในด้านการค้าแล้วถือได้ว่า นโยบายด้านความมั่นคงยังไม่เอื้ออำนวยให้กับกิจกรรมด้านนี้นัก

**ประการสุดท้าย** ได้แก่ เรื่องของปัญหาของระบบการเงินในภาคอีสานที่มีประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ ที่พอจะแยกแยะได้ดังนี้

1) จากสถิติที่ผ่านมา (ไม่รวมในช่วงปี 2526 - 2527) ซึ่งมีการขยายตัวของสินเชื่อในระบบธนาคารพาณิชย์ผิดปกติ) ทำให้เกิดข้อตำหนิระบบธนาคารพาณิชย์ในทำนองที่ว่าระดมเงินออมจากประชาชนในภาคอีสานเพื่อเอาไปจนกิจการลงทุนในส่วนกลางเสียมาก กล่าวคือดูจากอัตราส่วนการปล่อยสินเชื่อต่อเงินฝากที่ระดมได้ แล้วจะอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 80 มาโดยตลอด และในช่วง 2 ปีหลังนี้ก็มีสัดส่วนลดลงเรื่อย ๆ

แม้ว่าในระยะหลัง ๆ นี้จะมีสภาพคล่องเกินความต้องการอยู่เป็นประจำ

### สัดส่วนสินเชื่อดอกเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ณ สิ้นปี

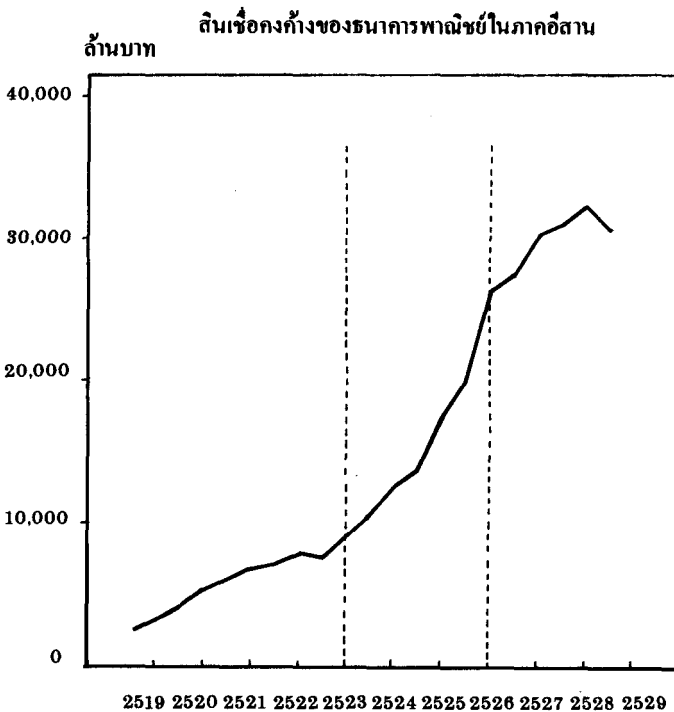
(ร้อยละ)

ก.ค.	2519	2521	2523	2525	2526	2527	2528	2529
ภาคเหนือ	56.6	79.7	71.9	72.1	81.6	85.5	83.3	77.0
ภาคกลาง	48.7	70.2	65.9	57.7	66.8	70	64.6	60.4
ภาคอีสาน	50.4	66.7	58.8	72.8	88.5	88.3	82.4	75.5
ภาคใต้	50.6	66.2	68.3	69.9	75.8	74.6	70.2	65.5
ทั่วประเทศ	89.4	100.1	100.8	92.4	98.4	94.8	93.3	85.9
กรุงเทพฯ	114.2	119.8	125.8	113.6	116.7	108	108.7	101.1

ในเรื่องนี้มีทั้งเหตุผลแก่ต่างและสนับสนุนคำคำมติธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ ในด้านที่จะแก้ตัวได้ก็คือเรื่องของต้นทุนในการปล่อยสินเชื่ออันจะก่อให้เกิดความมั่นคงของตัวเองเพราะธนาคารพาณิชย์นั้นมีวัตถุประสงค์จะจะทำกำไรให้กับตนเอง ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าปล่อยเป็นกอบเป็นกำให้กับผู้กู้รายใหญ่ในส่วนกลางที่เชื่อถือได้ จะมั่นใจว่าได้คืนทั้งต้นทั้งดอกมากกว่าที่จะปล่อยเล็กปล่อยน้อยให้กับผู้กู้รายเล็กรายน้อยในภูมิภาคซึ่งมีต้นทุนสูงกว่ามาก เขาก็ควรเลือกปล่อยในส่วนกลาง แต่ในอีกด้านหนึ่งแล้ว ก็คงจะต้องขอให้ทางธนาคารพาณิชย์ช่วยคิดในระยะยาว และในลักษณะที่เข้าใจสังคม และเห็นใจผู้ยากกันบ้างว่า ถ้าไม่มีเงินกู้อะไรไปหล่อเลี้ยงการลงทุนใหม่ ๆ แล้ว เศรษฐกิจของอีสานก็จะไม่โต กิจกรรมของธนาคารพาณิชย์ในภาคอีสานก็จะไม่โตตามไปด้วย และหากถึงขั้นที่ความแตกต่างของรายได้มีมากพอและรุนแรงพอแล้ว กิจกรรมธนาคารพาณิชย์ในภาคอีสานอาจไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในอนาคต หรืออย่างน้อยก็ดำรงอยู่ได้แต่คงจะอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถสร้างกำไรให้เป็นที่พอใจของผู้ถือหุ้น หรือขาดทุนไปเลยด้วยซ้ำไป

2) การที่ระบบธนาคารพาณิชย์เห็นภูมิภาคเป็นตัวปรับ สืบเนื่องจากข้อกล่าวคำคำมติที่ว่าไปข้างต้นเป็นบางส่วนแล้วก็คือ เท่าที่ผ่านมาในอดีต ระบบธนาคารพาณิชย์จะมองถึงความต้องการหรือความจำเป็นของสินเชื่อในส่วนกลางเป็นหลัก แต่พอมาถึงช่วงปี 2524 - 2526 เมื่อปรากฏว่า ไม่สามารถผลักดันสินเชื่อออกในส่วนกลางได้ตามต้องการ ในขณะที่สภาพคล่องมีอยู่สูงมากในช่วงนั้น จากสถิติพบว่า สินเชื่อที่ปล่อย

ในภาคอีสานพุ่งขึ้นสูงอย่างรวดเร็ว จากที่ยอดสินเชื่อคงค้างเคยเพิ่มปีละไม่ถึงร้อยละ 30 ปรากฏว่าในปี 2524 เพิ่มร้อยละ 38 ปี 2525 เพิ่มร้อยละ 36 และ ปี 2526 เพิ่มสูงถึงร้อยละ 55 ซึ่งทำให้ดูเหมือนระบบธนาคารพาณิชย์ได้พยายามผลักดันสินเชื่อส่วนที่ปล่อยไม่ออกมายังภูมิภาคกันขนาดใหญ่ ด้านภูมิภาคเองก็เหมือนแหล่งซบสสินเชื่อจากที่เคยเฝ้ารอแต่ไม่ค่อยได้รับการตอบสนอง พอถึงช่วงดังกล่าวปรากฏว่า อยากจะได้สินเชื่อเท่าไรก็สามารถหาได้โดยง่าย ยิ่งในช่วงนั้น ชาวความโชติช่วงชัชวาลย์ของอีสานไม่ว่าจะเป็นกษัตริย์ชาติ โครงการเกลือหิน โครงการโปแตช หรือการพัฒนาเมืองหลักต่างได้รับการกระพือและสนองตอบจากนักลงทุนทั้งในท้องถิ่นและจากที่อื่นอย่างมาก ทำให้อีสานหอมหวลยิ่งนัก กิจกรรมที่คาดว่าจะ เป็นกิจกรรมต่อเนื่องหรือรองรับอื่น ๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย



ผลของอุปสงค์ที่เข้มเฉพาะกาลเหล่านี้ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เมื่อรัฐประสบปัญหาทางด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจภายนอก และพยายามควบคุมการขยายตัวของสินเชื่อ



ขณะที่ธนาคารพาณิชย์เปลี่ยนแนวมาเป็นระมัดระวังตนเองในช่วงปลายปี 2526 เป็นต้นมา ภาวะการเงินที่เคยคล่องตัวอย่างมากในภาคอีสานก็ถูกชะลอตัวลงอย่างกะทันหัน ดังที่มีผู้กล่าวว่า “ภาวะเศรษฐกิจและการเงินของภาคอีสานในช่วงนั้นเปรียบเหมือนรถตุ๊กตุ๊กติดเครื่องรอกแล้วถูกขับอยู่ที่ระดับความเร็ว 100 กม./ชม. บนถนนลาดยางกลางทุ่งกุลาร้องไห้ ถูกห้ามล้ออย่างแรงจนความเร็วเกือบเป็นศูนย์ในเวลา 2-3 วันหาที่ผลก็มีอย่างเดียวคือ รถพลิกคว่ำตกไหล่ถนนลงไปงานห้องอยู่ในนาข้าวหอมมะลิ ถึงแม้คนขับและคนโดยสารอาจจะไม่ตาย แต่ก็คงเหลือองไปตาม ๆ กัน และเมื่อออกจากโรงพยาบาลแล้วก็ไม่กล้าขึ้นรถตุ๊กตุ๊กอีกหลายปี”

ความปั่นป่วนทางการเงินและเศรษฐกิจโดยทั่วไปของภาคอีสานที่เกิดขึ้นหลังจากนั้นคือในช่วงปี 2527 - 2528 ทำให้นักลงทุนที่ฐานการเงินไม่หนักแน่นพอต้องเลิกสัมและหนีหายไปจากวงการค้า หรือบ้างก็ต้องเริ่มสร้างเนื้อสร้างตัวขึ้นมาใหม่ ส่วนนักลงทุนอื่นซึ่งอยู่รอดก็ยังรีรอดูท่าทีในการที่จะลงทุนใหม่ กิจการการค้า การบริการซบเซา และยิ่งมาในช่วงต้นปี 2529 ซึ่งราคาพืชผลหลักไม่ค่อยดีแล้ว บรรยาการเศรษฐกิจจึงดูอึมครึมลงไปอีก

การที่ระบบธนาคารพาณิชย์ปรับตัวโดยอาศัยภูมิภาคเป็นตัวปรับนี้ เป็นสิ่งที่อันตรายมาก เนื่องจาก “ขนาดของการปรับ” นั้น ถ้ามองดูในส่วนรวมของประเทศแล้วอาจไม่มากนัก แต่ถ้าเทียบกับขนาดของเศรษฐกิจอีสานแล้ว การผลักเงินให้สินเชื่อออกมาจากส่วนกลางในปีเดียวเกือบ 10,000 ล้านบาท (ปี 2526) นั้น ถือว่ารุนแรงมาก

3) ปัญหาความแตกต่างในการพึ่งพาภาคการเงินเพื่อหล่อลื่นภาคเศรษฐกิจอื่นในเรื่องนี้จะอาศัยข้อมูลเฉพาะของธนาคารพาณิชย์มาเป็นเครื่องชี้ความแตกต่างระหว่างภาคอีสานกับทั้งประเทศ (อาศัยสมมติฐานที่ว่า ธนาคารพาณิชย์มีสัดส่วน/ความสำคัญสูงที่สุดในระบบการเงินของภาคอีสานและทั้งประเทศ)

จากตารางสัดส่วนสินเชื่อต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อไปนี้จะเห็นว่า แม้เศรษฐกิจของภาคอีสานจะได้รับการหล่อลื่นจากภาคการเงินเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และในอัตราเพิ่มที่สูงกว่าของทั้งประเทศในระยะเหล่านี้ แต่ถ้าเทียบจากฐานซึ่งของอีสานเล็กมากแล้ว การบริการของภาคการเงินยังน้อยกว่าของทั้งประเทศมาก จะมีที่น่าสังเกตก็เพียงภาคอุตสาหกรรมที่ในระยะหลังนี้ได้รับการหล่อลื่นในระดับใกล้เคียงกัน

ส่วนภาคการธนาคารเองนั้น สัดส่วนดังกล่าวของภาคอีสานในปี 2523 กับปี 2528 ยังคงอยู่ในระดับเกือบเท่ากัน แต่ห่างไกลกับของทั้งประเทศมาก ซึ่งถ้าดูแล้วก็เสมือนจะเป็นการสนับสนุนข้อเรียกร้องของบรรดาผู้ที่ต้องการให้บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในภูมิภาคมีมากขึ้น และเลยต่อไปจนถึงการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งธนาคารภูมิภาคขึ้น

สัดส่วนสินเชื่อคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม<sup>1</sup>

(ร้อยละ)

	2523		2528	
	อีสาน	ประเทศ	อีสาน	ประเทศ
เกษตรกรรม <sup>2</sup>	0.02 (0.11)	0.07 (0.14)	0.11 (0.26)	0.22 (0.34)
เหมืองแร่	—	0.12	0.01	0.12
อุตสาหกรรม	0.19	0.31	0.60	0.59
ก่อสร้าง	0.12	0.30	0.28	0.55
การค้า <sup>3</sup>	0.20	0.81	0.34	1.06
การธนาคาร	0.02	0.35	0.03	0.37
อื่น ๆ	0.07	0.25	0.15	0.35
รวม	0.09	0.33	0.22	0.51

1 สินเชื่อคงค้าง ณ สิ้นปี

2 ตัวเลขในวงเล็บคิดรวมสินเชื่อกคงค้างของ ธกส.

3 ตัวเลขของทั้งประเทศรวมสินเชื่อเพื่อการนำเข้า/ส่งออก

## แนวโน้มโดยทั่วไปและบทบาทของการเงินเพื่อพัฒนาภาคอีสาน

จากปัญหาเศรษฐกิจของภาคอีสานที่กล่าวมาแล้วนั้น แนวนโยบายที่สำคัญที่จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาของภูมิภาคนี้ก็คือการปรับโครงสร้างทางการผลิตของภาคให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะตลาดที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา โดยการเปลี่ยนแปลงระบบการเกษตรในลักษณะดั้งเดิมไปสู่ระบบที่มุ่งด้านการค้าให้มากขึ้น ตลอดจนส่งเสริมกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีศักยภาพสูงกว่าการเกษตรและถ้าเป็นไปได้ต้องมีศักยภาพสูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ให้เกิดขึ้นหรือเติบโตขึ้นเพื่อทดแทนสภาพการผลิตด้านการเกษตร ซึ่งขาดความแน่นอนทั้งด้านการผลิต การตลาด อีกทั้งยังจะประสบปัญหาผลตอบแทนต่ำต่อไปอีกในอนาคต (ทั้งนี้พึงยอมรับในขั้นต้นเสมอว่าส่วนใหญ่แล้วต้นทุนในการปรับนั้นค่อนข้างจะสูงอยู่บ้าง) โดยมีเป้าหมายที่จะพยายามลดถอนข้อจำกัดหรือปัญหา 6 ประการที่กล่าวถึง ซึ่งก็คงพอจะเป็นพื้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและสนใจกับปัญหาภูมิภาค (ที่ยากจน) ได้คิดได้ทำกันต่อไป ทั้งนี้พอจะแยกออกเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1) การให้การส่งเสริมภาคธุรกิจที่มีศักยภาพสูง ซึ่งจากที่ดูคร่าว ๆ แล้ว ได้แก่ การประมง การเลี้ยงสัตว์ การบริการ (ในลักษณะที่จะดึงดูดรายได้จากภายนอกภาค ไม่ใช่ประเภทที่ทำให้คนในภาคฟุ่มเฟือยเสียเอง) และการอุตสาหกรรมบางประเภท ซึ่งยังไม่มีข้อจำกัดด้านอุปสงค์ของตลาดและเท่าที่เห็น - ราคาไม่ใช่ปัญหา โดยในขั้นต้นจะต้องพยายามเลิกข้อจำกัดทางด้านนโยบายต่าง ๆ ที่กีดกันการเกิดและเติบโตของกิจการเหล่านี้ เช่น เงื่อนไขการให้การส่งเสริมการลงทุนในกิจการโรงฆ่าสัตว์ในภูมิภาค ซึ่งมีข้อจำกัดที่ต้องให้ส่งออกในสัดส่วนสูงตั้งแต่ปีแรก ๆ (เรื่องนี้ ก.ร.อ. รับผิดชอบและคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกระทรวงมหาดไทยเองก็ได้ผ่อนปรนเงื่อนไขต่าง ๆ ลงไปบ้างแล้ว แต่ก็ยังรู้สึกว่ามีน้อยไป) หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดเงินลงทุนขั้นต่ำสำหรับกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

ในด้านของบริการที่เป็นวัตถุประสงค์หรือความรู้ นั้น ส่วนใหญ่ทางการได้ให้อยู่แล้วจึงจะไม่ขอกล่าวถึง แต่ในด้านที่พึงปรับปรุงได้ก็มีเช่น การจัดระบบการขนส่งสินค้าให้มีต้นทุนต่ำลงเช่น การให้มีศูนย์ขนส่งสินค้า 2 - 3 จุด ในบริเวณที่เหมาะสมที่จะให้บริการได้ทั้งสินค้าขาขึ้นและขาล่อง ซึ่งจะช่วยลดการสูญเสียของสินค้าทางเดียวลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพิจารณาให้การชดเชยหรือคิดค่าไฟฟ้า/น้ำประปาให้ลดลงจากปัจจุบันโดยพิจารณาให้กับกิจการที่มีศักยภาพจริง ๆ ในระยะต้น ๆ เท่านั้น เพื่อให้กิจการดังกล่าวสามารถเกิดและเติบโตอยู่บนขาตนเองได้ ส่วนกิจการซึ่งสังเกตเห็นว่าขาดศักยภาพหรือไม่ก่อให้เกิดผลผลิตจริงก็ไม่จำเป็นต้องชดเชยหรือลดราคาให้

สำหรับการค้ากับลาว นั้น ขณะนี้กำลังได้รับการพิจารณาด้วยดีจากทั้งฝ่ายความมั่นคงและฝ่ายการเมืองระหว่างประเทศ

ในด้านของเงินหลอ่ล้นก็ควรจะมุ่งไปในทิศทางของกิจการที่มีศักยภาพ ซึ่งจะกล่าวถึงในเรื่องแนวทางการปรับปรุงภาคการเงินเป็นการเฉพาะต่อไป

2) ในด้านเกี่ยวกับพืชผลการนั้น ทางศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ก็ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วว่า ควรส่งเสริมให้มีการแข่งขันระดับไร่นาให้มากขึ้น เพื่อให้เกษตรกรได้รับราคาตามลักษณะคุณภาพที่แท้จริงของสินค้ามากขึ้น ตลอดจนการจัดมาตรฐานการชั่ง ตวง วัดให้มีความยุติธรรมโดยใช้วิธีการต่อรองแบบกลุ่ม การจัดระบบตลาดกลางสินค้าเกษตรระดับท้องถิ่น และศูนย์สินค้าระดับไร่นาและการกระจายข่าวสาร

การตลาด การฝึกอบรมการจัดการทางการตลาดในระดับสถาบันเกษตรกร อย่างไรก็ตามก็ตามการจัดระบบการตลาดนี้ควรให้สอดคล้องกับแนวนโยบายในระยะยาวที่จะให้มีการจัดตั้ง “สภาการเกษตรแห่งชาติ” ที่จะทำหน้าที่ กำกับ ดูแล แก้ไขการผลิต การแปรรูปและการตลาดของผลผลิตการเกษตรด้วย ซึ่งถ้าเป็นดังนั้นจริง องค์การตลาดก็ควรจะมีขนาดปานกลางถึงขนาดใหญ่ลักษณะกึ่งผูกขาดเพื่อเป็นการเตรียมรองรับแนวนโยบายดังกล่าวในอนาคต โดยที่องค์กรที่ว่านี้ควรจะให้ขึ้นตรงต่อ ก.ร.อ. ซึ่งจะสามารถใช้ประโยชน์ทางด้านสมรรถนะและศักยภาพของภาคเอกชนและเงินทุนซึ่งคาดว่าจะต้องเป็นปริมาณมากพอควรจากภาครัฐบาล

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการลดข้อจำกัดเกี่ยวกับปัญหาประการแรกที่ว่าเกษตรกรนิยมปลูกข้าวเหนียวเพราะเป็นอาหารหลักของภาคอีสาน ระบบการตลาดก็ควรปรับตามสภาวะความต้องการนี้ด้วยเช่น การจ่ายค่าพืชผลชนิดอื่นที่รัฐบาลส่งเสริม (ในระบบการค้าแบบแลกเปลี่ยน) ด้วยข้าวเหนียวโดยการกำหนดราคาล่วงหน้าในอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมและค่อนข้างแน่นอน ทั้งนี้จะช่วยลดความวิตกกังวลของเกษตรกรทางด้านการมีข้าวเหนียวไว้บริโภค ซึ่งถือเป็นการลด “ความเสี่ยง” ลง วิธีการนี้อาจนำไปใช้กับผลผลิตอื่น ๆ ที่ตามทัศนคติของเกษตรกรแล้วจะต้องผลิตไม่ว่าต้นทุนจะสูงเกินควรหรือไม่ก็ตาม

ผลก็คือพื้นที่ทำกินจำนวนมากจะได้รับการปลดปล่อยให้สามารถใช้ในการผลิตสินค้าประเภทอื่นที่ให้ผลตอบแทนที่ดีกว่า และตรงตามความต้องการของตลาดมากกว่า

ในด้านของสถาบันการเงินนั้น ที่จะช่วยเหลือได้ในด้านข้อมูลการตลาดก็อาจเป็นในลักษณะที่ธนาคารพาณิชย์ (ตลอดจนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสิน) จะช่วยกันให้ข้อมูลแก่เกษตรกร ซึ่งวิธีง่าย ๆ อาจเป็นในลักษณะการจัดป้ายราคาพืชผลปัจจุบัน และราคาในตลาดล่วงหน้าเทียบเป็นเงินหรือปริมาณข้าวเหนียวต่อหน่วยหน้าสำนักงานประจำท้องถิ่น (สาขา) ของตนเอง ตลอดจนการให้ข้อมูลและคำแนะนำแก่เกษตรกรลูกค้าถึงเทคนิคใหม่ ๆ บริการใหม่ ๆ ของธนาคารพาณิชย์เองและข้อจำกัดอันเกิดจากนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้เกษตรกรลูกค้าเป็นคนหันต่อเหตุการณ์มากขึ้นกว่าปัจจุบัน

3) ในเรื่องของแนวนโยบายของภาคการเงินในการที่จะช่วยพัฒนาหรือปรับโครงสร้างการผลิตของภาคอีสานนั้น จะขอยกไม่กล่าวถึงเรื่องของการออมของประชาชนในรายละเอียดแต่เพียงให้ค้ำนึ่งเสมอว่า การส่งเสริมการออมเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจเพราะนอกจากจะเป็นฐานในการเป็นแหล่งเงินกู้เพื่อการพัฒนาต่อไปแล้ว ที่สำคัญก็คือการออมคือฐานหรือมาตรที่จะบอกว่าเศรษฐกิจจะดีเพียงใด การเก็บหอมรอมริบ การหลีกเลี่ยงอบายมุข การละเว้นซึ่งสิ่งฟุ่มเฟือย ฯลฯ เหล่านี้ยังจะต้องได้รับการประชาสัมพันธ์เป็นประจำ ควบคู่ไปกับการจูงใจให้มีการออมด้วยการให้ผลตอบแทนของการออมในอัตราที่เหมาะสม

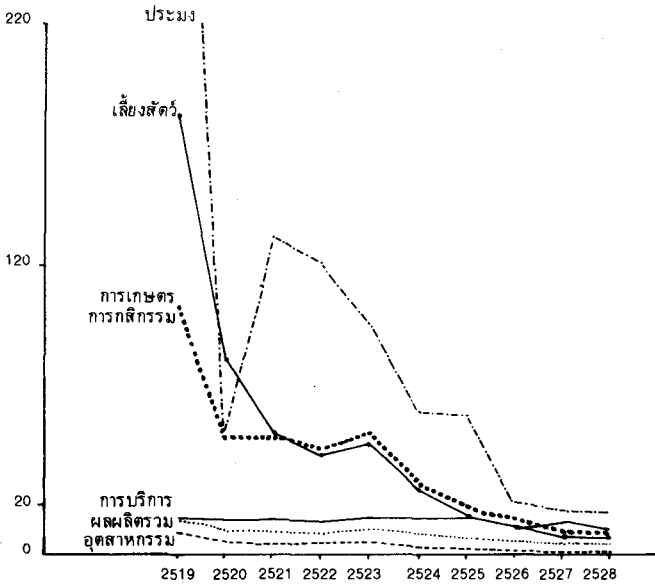
สำหรับในเรื่องเป้าหมายทางการเงินและสินเชื่อเพื่อการพัฒนา นั้น จะขอแยกกล่าวเป็นเรื่องของแต่ละสถาบันดังนี้

ในด้านของธนาคารพาณิชย์นั้น คงต้องเป็นผู้นำในการให้ความสนใจแก่ภูมิภาคมากที่สุด เนื่องจากสัดส่วนความสำคัญตลอดจนความพร้อมในด้านบุคลากรมีสูงกว่าสถาบันการเงินอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ จากข้อมูลในด้านเกี่ยวกับการที่ภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ อาศัยการหล่อเลี้ยงจากสินเชื่อธนาคารพาณิชย์มาน้อยเพียงใด และหากดูสถิติดังกล่าวในส่วนกลับคือดัชนีผลิตภาพของสินเชื่อที่มีต่อภาคธุรกิจต่าง ๆ อย่างคร่าว ๆ ของภาคอีสาน (ผลิตภัณฑ์มวลรวมแยกประเภทธุรกิจต่อสินเชื่อคงค้างในภาคธุรกิจนั้น ๆ) จะพบว่าภาคการเกษตรกรรมมีผลิตภาพสินเชื่อสูงกว่าภาคบริการและภาคอุตสาหกรรม แต่ขณะเดียวกันจะเห็นได้ชัดว่าเมื่อปริมาณสินเชื่อเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แล้ว ผลิตภาพของสินเชื่อกลับลดลงอย่างรวดเร็วซึ่งพออธิบายได้ว่า

ก) ตัวเลขสินเชื่อที่ให้แก่เกษตรกรนั้นไม่รวมสินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) สินเชื่อนอกระบบหรือสินเชื่อที่ผ่านมือพ่อค้า (สินเชื่อเพื่อการค้า) แล้วให้กู้ต่อไปยังเกษตรกรอีกช่วงหนึ่ง ซึ่งมีมากในระยะก่อน ๆ นี้ และค่อย ๆ ลดลงในช่วงหลัง ๆ

ข) การเกษตรกรรมของภูมิภาคมีลักษณะเป็นกิจการที่หนักไปในทางใช้แรงงาน ดังนั้นผลผลิตจึงไม่ค่อยตอบสนองต่อการเพิ่มของสินเชื่อเท่าใดนัก

ดัชนีผลิตภาพเงินเชื่อภาคธุรกิจสำคัญ  
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



ดังนั้น จากที่อ้างข้างต้น (โดยเฉพาะข้อ ข) ทำให้พอมองเห็นว่า *ธนาคารพาณิชย์* อาจช่วยภาคการเกษตรได้มากขึ้น ในด้านเงินทุนเพื่อการใช้เทคนิคใหม่ ๆ มากกว่า การถมเงินลงไปแล้วใช้เทคนิคการผลิตอย่างเดิม เพราะจะไม่ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างคุ้มค่า

ที่ยังดูน่าสนใจในภาคเกษตรกรรมก็คือด้านการประมง ซึ่งที่จริงการที่ดัชนีผลิตภาพสูงนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะธรรมชาติและกรมประมงช่วยเสียมากในขณะที่ชาวบ้านลงแรงในช่วงที่ลงมือจับปลาจากแหล่งที่มีปลาอยู่แล้วเท่านั้น จะมีในระยะหลังเท่านั้นที่มีการลงทุนตั้งแต่เริ่มต้นจับปลา อย่างไรก็ตามที่ดัชนีผลิตภาพในปัจจุบันก็จัดว่าสูงอยู่ ดังนั้นภาคการประมงเพื่อการค้าจึงน่าจะเป็นเป้าหมายของการปล่อยสินเชื่อที่ดีของธนาคารพาณิชย์ได้อีกช่วงหนึ่ง (ขณะนี้ ธกส. ได้ให้ความสนใจในด้านนี้มากพอสมควร) และ หากสาขาธนาคารพาณิชย์จะมีลูกค้าประเภทนี้สาขาละ 2-3 ราย ก็คงจะเป็นการทดลองซึ่งไม่น่าจะเสี่ยงจนเกินไปนัก

ในด้านหน้าที่ในบางช่วงดูเหมือนว่าธนาคารพาณิชย์อาศัยภูมิภาคเป็นตัวปรับสภาพคล่องส่วนเกินของงานจนทำให้เกิดความปั่นป่วนทางด้านการเงินโดยเฉพาะในภาคอีสาน เช่น ในช่วงปี 2525 - 2526 นั้น ก็ขอให้เป็นบทเรียนกับผู้กู้ในภูมิภาคเอง และขอเรียกร้องให้ธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายได้ช่วยกันระมัดระวังและเห็นใจสภาพของภูมิภาคในอนาคตบ้าง และหากเป็นไปได้หากแต่ละธนาคารพาณิชย์เองจะคอยควบคุมเป้าหมายการกระจายสินเชื่อออกสู่ภูมิภาคของตนเองในระดับที่ไม่สูงจนดูอันตรายได้ก็จะดียิ่ง

ในด้านของ**บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย**และ**สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม** ซึ่งจะเป็นแหล่งสนับสนุนเงินทุนให้กับภาคการอุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะนั้น เท่าที่บริษัทฯ มีโครงการขยายงานในภูมิภาคอย่างแข็งขันเช่นในปัจจุบันก็คงเป็นความหวังที่ภาคอุตสาหกรรมของภูมิภาคพอจะพึ่งได้ เนื่องจากความพร้อมในหลาย ๆ ด้านขององค์กรนี้ แต่ในส่วนของสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมนั้น ถ้าเป็นไปได้ก็น่าจะทุ่มเทการกระจายสำนักงานภูมิภาคออกมาด้วยหรืออาจขออาศัยอยู่กับสาขาของธนาคารกรุงไทย จำกัด ซึ่งก็ทำงานเชื่อมโยงกันอยู่แล้ว ทั้งนี้ อาจมีการมอบอำนาจการอนุมัติสินเชื่อให้กับผู้จัดการสาขาธนาคารกรุงไทย จำกัด ร่วมกับตัวแทนของสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรม ซึ่งอาจเป็นอุตสาหกรรมจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เพื่อเป็นการกระจายการบริการให้ได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็วขึ้นอีก (การปรับองค์กรและขยายงานคงจะต้องรอการเปลี่ยนแปลง ซึ่งต้องแก้ไขในรูปพระราชบัญญัติที่ต้องนำเสนอต่อสภา)

สำหรับ**ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร** หรือ ธกส. นั้น เท่าที่ผ่านมาก็มีผลงานเป็นที่ยอมรับของภูมิภาคเป็นอย่างมากและแนวนโยบายปัจจุบันก็จะช่วยขยายฐานการเกษตรกรรมให้มีมากประเภท และไปสู่ประเภทที่จะมีศักยภาพสูงอื่น ๆ แทนภาคการกสิกรรมซึ่งแต่เดิมเป็นพืชเพียงไม่กี่ชนิดนั้น ก็ตรงตามแนวที่บทความนี้ประสงค์อยู่แล้ว จึงเพียงหวังว่างานของ ธกส. คงจะเป็นไปอย่างแข็งขันต่อไปเรื่อย ๆ

ท้ายที่สุดและดูจะมีความสำคัญมากคือ **บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย** ที่จะมีส่วนเกื้อหนุนการพัฒนาภูมิภาคให้มากขึ้นในอนาคต เนื่องจากเป็นองค์กรซึ่งจะชี้นำ และบางขณะเมื่อต้องการก็สามารถกำหนดแนวทางของบริการทางการเงินได้

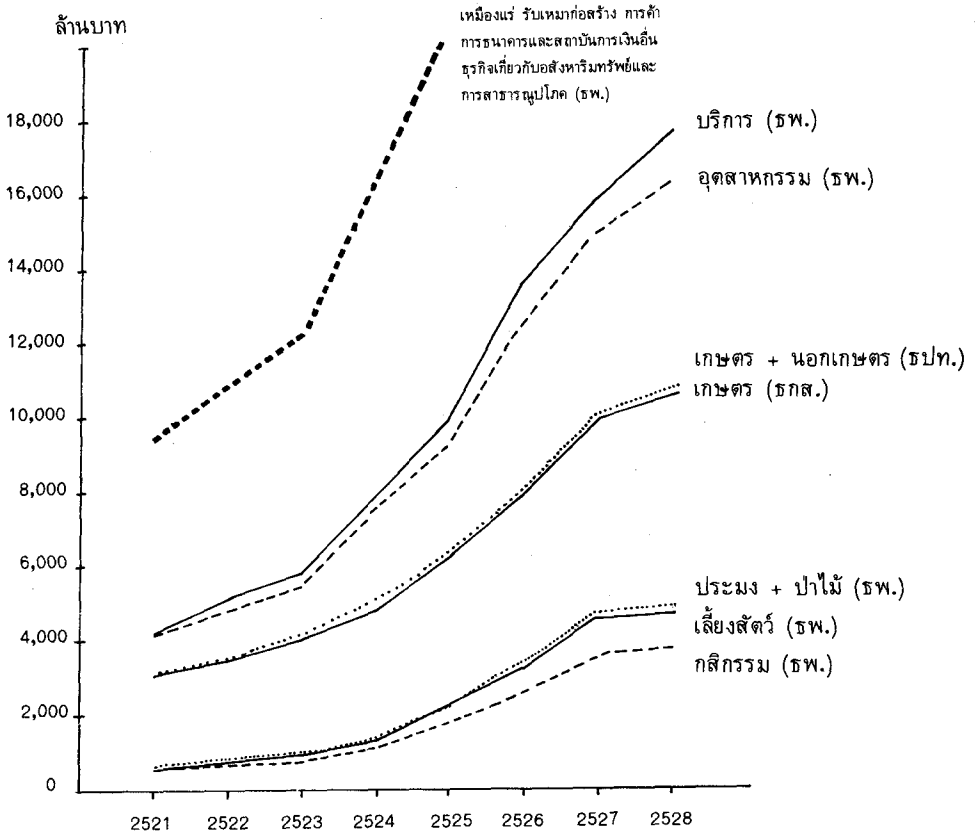
ในอดีตที่ผ่านมาเครื่องมือทางการเงินที่เรียกว่า "การรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงิน" หรือในปัจจุบันที่เปลี่ยนเป็น "การรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงิน" ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทย

ใช้เป็นเครื่องมือเสริมสภาพคล่องแก่ธนาคารพาณิชย์หรือเพื่อความยืดหยุ่นของการกำหนดปริมาณเงินในระบบ และขณะเดียวกันก็ช่วยให้ความอ่อนระท้อแก่กิจการที่เห็นว่าควรส่งเสริมนั้นถูกใช้ตามสถานการณ์และความจำเป็นเป็นช่วง ๆ และมักจะเป็นการกำหนดในลักษณะปริมาณรวมโดยมีการจัดสรรวงเงินให้กับธนาคารพาณิชย์แต่ละธนาคารเพื่อที่จะไปดำเนินการต่อเองตามแต่จะเห็นควร ผลก็คือเท่าที่ผ่านมาบริการด้านนี้เกือบทั้งสิ้นจะตกอยู่กับกิจการในสวนกลางโดยเฉพาะในบริเวณกรุงเทพฯ และจังหวัดข้างเคียง จะมีเพียงระยะหลังนี้ที่มีบางส่วนถูกกำหนดในลักษณะเป็นวงเงินให้แต่ละภูมิภาคแต่ก็ยังดูว่าน้อยอยู่มาก ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่น่าจะพิจารณาต่อไปว่า *ควรจะมีการกำหนดวงเงินในลักษณะให้แก่พื้นที่ให้มากยิ่งขึ้นหรือไม่* (ทั้งนี้อาจต้องผ่อนคลายนโยบายที่ว่าจะให้ความเป็นธรรมแก่ธนาคารพาณิชย์ทุก ๆ ธนาคาร โดยการกำหนดวงเงินไว้ที่สำนักงานใหญ่โดยให้เป็นวงเงินรวมของทั้งประเทศ แล้วแต่ว่าธนาคารพาณิชย์ใดจะปล่อยเงินที่ไหนเพราะบางธนาคารพาณิชย์มีสาขาในภูมิภาคน้อยหรือเกือบไม่มีเลย)

อนึ่ง ในเรื่องของการเพิ่มวงเงินให้กับภูมิภาคเป็นการเฉพาะนั้นไม่ใช่ว่าจะเป็นการเพิ่มต้นทุนหรือเพิ่มความเสี่ยงให้แก่ระบบแต่เพียงด้านเดียว ในด้านของเสถียรภาพของราคาภายในนั้นดูจะเป็นเรื่องที่ดีด้วยซ้ำ *กล่าวคือ การผลักดันปริมาณเงินให้ออกสู่ชนบท* (โดยควบคุมหรือจำกัดให้มีการไหลกลับเข้าสู่สวนกลางได้น้อยที่สุด) นั้นจะก่อให้เกิดแรงดันทางด้านภาวะเงินเฟ้อน้อยกว่าการที่จะปล่อยเงินให้แก่สวนกลาง *เนื่องจากธรรมชาติของคนและกิจการในชนบทจะมีโอกาสที่จะสร้างเงินต่ออันจะก่อให้เกิดผลโยงไปถึงการสร้างอุปสงค์ของสินค้าเพิ่มขึ้น ได้น้อยกว่าคนและกิจการในสวนกลาง* ซึ่งจะส่งผลดีต่อไปถึงด้านข้อจำกัดในด้านการรักษาระดับการเพิ่มของราคาในประเทศของการเพิ่มปริมาณเงินรวมในที่สุด กล่าวคือ ด้วยข้อจำกัด ณ อัตราเงินเฟ้อระดับหนึ่งหากกำหนดเป้าหมายปริมาณเงินรวม ๆ แล้วจะสามารถปล่อยเงินได้ระดับหนึ่ง แต่หากกำหนดเป้าหมายให้ออกไปสู่ภูมิภาคมากขึ้นแล้ว ปริมาณเงินที่จะปล่อยได้จะสูงขึ้น ซึ่งก็เท่ากับเพิ่มความยืดหยุ่นให้กับการบริหารปริมาณเงินโดยสวนรวมมากขึ้นนั่นเอง



โครงการสินเชื่อภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



นอกจากในเรื่องของวงเงินแล้ว จากผลของการที่ได้ใช้เครื่องมือทางการเงินชั้นนี้ มา ปรากฏว่ามีสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่นิยมปล่อยเงินในภูมิภาค เนื่องจากสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและมีความเสี่ยงสูงกว่าในกรุงเทพมหานคร จนไม่คุ้มค่ากับผลตอบแทนที่เป็นส่วนต่างที่ได้รับระหว่างดอกเบี้ยที่คิดกับลูกค้ากับดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายให้กับธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้นเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนากิจการในภูมิภาคซึ่งยากจนกว่ากิจการในส่วนกลาง ก็น่าที่จะมีการพิจารณาถึงการให้ผลตอบแทนธนาคารพาณิชย์ในอัตราที่สูงขึ้น หากว่าสามารถปล่อยเงิน

ดังกล่าวให้แก่งกิจการที่พึงส่งเสริมในภูมิภาคได้ เช่น ปัจจุบันส่วนต่างที่เป็นผลตอบแทนดังกล่าวซึ่งอยู่ระหว่าง 2-5% ก็อาจปรับให้สูงกว่านั้นได้เพราะเท่าที่ผ่านมาก็ได้ให้ความช่วยเหลือกิจการในส่วนกลางที่มีปัญหาโดยการให้ผลประโยชน์ส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยในลักษณะคล้าย ๆ กันในอัตราซึ่งสูงกว่านี้อยู่แล้ว

อนึ่ง ในด้านของนโยบาย “การให้รางวัลหรือลงโทษ” ธนาคารพาณิชย์ที่สนองตอบนโยบายของรัฐบาลที่กล่าวถึงในปัจจุบัน การช่วยเหลือภูมิภาค น่าจะเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่จะเป็นตัวให้คุณให้โทษได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นยังมีข้อสังเกตที่ว่าเท่าที่ผ่านมามีหลักเกณฑ์หลายประการที่ถูกกำหนดขึ้นมักจะเป็นในรูปของการให้โทษมากกว่าการให้คุณ หากจะพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์หรือการให้ผลตอบแทนเพื่อจูงใจให้มีการสนองนโยบายมากขึ้น ก็น่าจะเป็นความสบายใจของทั้งผู้ให้และผู้รับมากขึ้นไปด้วย

เท่าที่กล่าวถึงมาทั้งหมดนี้ คงเป็นส่วนหนึ่งที่พอจะเป็นแนวทางกระตุ้นให้ผู้สนใจในด้านการพัฒนาภูมิภาคและสังคมได้ช่วยคิดถึงแนวทางที่ประเทศของเราจะพัฒนาต่อไปได้โดยราบรื่น แม้จะต้องเสียประโยชน์ในด้านการเจริญเติบโตโดยส่วนรวมในลักษณะเฉพาะจุด (ส่วนกลาง) ลงบางส่วนก็ตาม เพราะทราบดีที่เรามี “ข้อความเจริญ” แล้วแต่ไม่สามารถกระจายความเจริญออกจากขั้วนั้นได้ “ขั้ว” ที่ว่านี้ก็คงจะต้องอับเฉาหรือแคระแกร็นไปในที่สุด

# ความร่วมมือทางการเงินในประเทศอาเซียน

วิจิตร สุพินิจ

ความร่วมมือทางการเงินภายในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ได้มีกำเนิดก่อนการจัดตั้งประชาคมอาเซียนเป็นเวลาหลายปี ในปลายปี 2508 ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในสมัยนั้น (ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์) ได้มีดำริที่จะเห็นผู้ว่าการธนาคารกลางของประเทศเอเชียอาคเนย์ได้มีโอกาสพบปะกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และหาช่องทางที่จะร่วมมือทางการเงินระหว่างกัน รวมทั้งเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างธนาคารกลางของประเทศในเอเชียอาคเนย์ จึงได้พบปะหารือกับผู้ว่าการธนาคารกลางแห่งมาเลเซีย (Tan Sri Ismail) เพื่อจัดให้มีการประชุมประจำปีของธนาคารกลางของกลุ่มประเทศเอเชียอาคเนย์ (SEACEN) การประชุมครั้งแรกจึงได้เกิดขึ้นที่กรุงเทพฯ ในต้นปี 2509 การประชุมประจำปีดังกล่าวได้กระทำติดต่อกันทุกปีจนถึงปัจจุบัน โดยผลัดเวียนกันเป็นเจ้าภาพ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษแห่งธนาคารกลางและเจ้าหน้าที่ทางการเงินของอาเซียน (Special Committee of ASEAN Central Banks and Monetary Authority) ขึ้นในกลางปี 2515 เพื่อพิจารณาความร่วมมือทางการเงินของกลุ่มประเทศอาเซียน การประชุมของคณะกรรมการพิเศษฯ นี้ก็ได้เกิดขึ้นขนานกับการประชุมประจำปีของผู้ว่าการธนาคารกลาง SEACEN อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพิเศษฯ นี้ได้ยุติการประชุมกันเมื่อได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเงินและการคลัง (COFAB) ของอาเซียนในปี 2519

การรวมตัวกันของประเทศยุโรปตะวันตกเป็นกลุ่มเศรษฐกิจและการค้า ทั้งในรูปของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC) และกลุ่มการค้าเสรี (EFTA) เพื่อให้เกิดตลาดการค้าที่กว้างขวางยิ่งขึ้นและเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับกลุ่มภายนอกเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กลุ่มประเทศในเอเชียอาคเนย์มองหาทางที่จะร่วมมือกันในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้เพราะเล็งเห็นว่าการขยายตัวทางการค้าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะกระตุ้นความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจ การจับกลุ่มกันในทางเศรษฐกิจจะทำให้ตลาดการค้าของประเทศสมาชิกภายในกลุ่มมีขอบเขตกว้างขวางขึ้นเป็นอย่างมาก และจะเอื้ออำนวยให้การผลิตที่มีประสิทธิภาพและมีความสามารถในการแข่งขันสูงเกิดขึ้น

สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนได้ก่อตั้งขึ้นตามปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) ซึ่งลงนามในกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 ในระยะเริ่มแรกมีประเทศสมาชิก 5 ประเทศคือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ในเดือนมกราคม 2527 บรูไนได้เข้าเป็นสมาชิกลำดับที่ 6 ภายหลังจากที่ได้รับเอกราช

วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของอาเซียนได้แก่ การกระตุ้นให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมและวัฒนธรรมภายในภูมิภาค ด้วยการร่วมมือกันภายในพื้นฐานของความเสมอภาคและมิตรภาพ ตลอดจนจนถึงการส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพภายในภูมิภาค และความร่วมมือและช่วยเหลือกันอย่างใกล้ชิดในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิชาการ วิทยาศาสตร์ และการบริหาร

ประเทศอาเซียนได้ขอความช่วยเหลือทางวิชาการจากหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติให้ชี้แนะแนวทางที่จะร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น และในรายงานในปี 2515 คณะเจ้าหน้าที่สหประชาชาติได้เสนอแนวทางร่วมมือกันในทางการค้า การอุตสาหกรรม การเกษตร การป่าไม้ การเดินเรือ รวมทั้งการเงินเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม การค้าระหว่างประเทศ การประกันภัยและการประกันช่วง สิ้นเชื้อส่งออกและการประกันสินเชื้อส่งออก และเพื่อให้มีกลไกในการศึกษาหาช่องทางในการร่วมมือกันในเรื่องต่าง ๆ คณะกรรมการประจำ รวม 9 คณะได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะ อาทิเช่น คณะกรรมการการค้าและการท่องเที่ยว คณะกรรมการการเงินและการคลัง (COFAB) คณะกรรมการการอุตสาหกรรม เหมืองแร่ และพลังงาน คณะกรรมการอาหาร การเกษตรและการป่าไม้ และคณะกรรมการการขนส่งและคมนาคม เป็นต้น

นอกจากองค์การระหว่างรัฐบาลแล้ว ภาคเอกชนยังได้จัดตั้งองค์กรของตนเองขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันในด้านต่าง ๆ อาทิ ASEAN Chambers of Commerce and Industry, ASEAN Shippers Councils, ASEAN Banking Councils และ ASEAN Tourism Association อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าความสำเร็จของความร่วมมือกันในภาคเอกชนจะขึ้นอยู่กับความตั้งใจของภาครัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเงิน เพราะสถาบันการเงินเป็นจำนวนมากในประเทศอาเซียน

หลายประเทศเป็นของรัฐบาล กิจกรรมต่าง ๆ ของสถาบันการเงินเหล่านี้จึงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลโดยตรง

ถึงแม้ประเทศอาเซียนจะได้จัดให้มีองค์กรที่เป็นระบบอย่างพร้อมมูลเพื่อให้เป็นสื่อกลาง กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือกันในทุกด้านที่เป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ แต่ผลของการดำเนินงานเท่าที่ผ่านมายังมีค่อนข้างจำกัด ถึงแม้องค์กรต่าง ๆ จะมียุแล้วเป็นเวลานาน เหตุผลสำคัญเป็นเพราะโครงการที่จะขยายการค้าระหว่างกันไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ยังไม่เต็มใจเปิดตลาดของตนให้สินค้าของประเทศสมาชิกอื่น และเมื่อการค้าระหว่างกันมีอัตราส่วนน้อยกว่าการค้ากับประเทศนอกกลุ่มเป็นอย่างมาก การร่วมมือในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเงิน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการค้าระหว่างกันอย่างพอเพียง จึงมีน้อยกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ และสิ่งที่เกิดขึ้นก็คือได้มีความเชื่อและแนวโน้มที่จะกระตุ้นให้มีการจัดตั้งกลไกทางการเงินที่กว้างขวางขึ้นในภูมิภาค เพื่อใช้เป็นสื่อกลางหรือตัวนำที่จะทำให้เกิดการขยายตัวทางการค้า ทั้ง ๆ ที่ตามความเป็นจริงแล้ว ความร่วมมือทางการเงินคงจะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเมื่อประเทศอาเซียนมีการค้าระหว่างกันมากขึ้น

### ความร่วมมือทางการเงินของประเทศอาเซียนในอดีต

ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการจัดตั้งอาเซียน ได้มีแนวความคิดพื้นฐานว่า การขยายความสัมพันธ์ทางการค้าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะช่วยกระตุ้นและเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาค และความร่วมมือทางการเงินเป็นเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับการขยายการค้า การเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้องค์กรที่รับผิดชอบทางการเงินของประเทศอาเซียน โดยเฉพาะธนาคารกลาง จะได้พยายามหารือกันเพื่อมองหาช่องทางที่จะร่วมมือกันทางการเงินในลักษณะที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนตั้งแต่ระยะเริ่มต้น แต่ความสำเร็จนับว่ามีน้อย ทั้งนี้เพราะกลไกทางการเงินเพื่อการค้าที่มีอยู่แล้ว มีความพอเพียงทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพ ทั้งค่าใช้จ่ายยังค่อนข้างต่ำ เพราะระบบการเงินของโลกได้เจริญก้าวหน้ามาถึงขั้นที่ได้มีการเชื่อมโยงระบบการเงินระหว่างประเทศได้อย่างกว้างขวาง และทั่วถึง การจะสร้างกลไกเพิ่มเติมเฉพาะเพื่อการใช้ประโยชน์ภายในภูมิภาคเพื่อแข่งขันกับกลไกที่มีอยู่แล้ว จะกระทำได้ยาก นอกจากทางการรัฐบาลจะให้ความอุดหนุนทางการเงินอย่างมากมาย หรือพร้อมที่จะเข้ามารับผิดชอบต่อความเสี่ยงด้วยตนเอง นอกจากนั้น

เจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารกลางอาเซียนยังมีความเชื่อว่า การพัฒนาความร่วมมือทางการเงินควรจะต้องดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อรองรับพัฒนาการทางด้านอื่นที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะการขยายความสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนระหว่างกัน จะเปิดช่องทางให้ความร่วมมือทางการเงินมีมากขึ้น การจะใช้วิธีตั้งกรอบความร่วมมือทางการเงินในตัวเองจะไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจขึ้นมาได้ เพราะความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจนั้น อาศัยปัจจัยหลายประการ ด้วยเหตุนี้ ความร่วมมือทางการเงินที่ได้ดำเนินการไปแล้วจึงมีน้อย มีลักษณะเป็นสัญลักษณ์เป็นส่วนใหญ่ และยังไม่อำนวยความสะดวกให้แก่ประเทศสมาชิกมากมายนัก ความร่วมมือทางการเงินที่ได้ดำเนินการไปแล้วที่สำคัญมีดังนี้

### 1) ASEAN Swap Facility

การพิจารณาช่องทางที่จะร่วมมือกันทางการเงินได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อได้มีการก่อตั้งกลไกของทางการในรูปคณะกรรมการพิเศษแห่งธนาคารกลางและเจ้าหน้าที่ทางการเงินแห่งอาเซียน (Special Committee of ASEAN Central Banks and Monetary Authority) เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2515 ในการประชุมที่สิงคโปร์ และในระหว่างการประชุมสุดยอดของหัวหน้ารัฐบาลประเทศอาเซียนที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม 2520 ที่ประชุมได้พิจารณารับโครงการแลกเปลี่ยนเงินตรา (Swap) ที่คณะกรรมการพิเศษฯ ดังกล่าวนำเสนอ โครงการดังกล่าวเป็นการร่วมมือทางการเงินระหว่างทางการโครงการเดียวที่ประเทศในกลุ่มอาเซียนมีอยู่จนบัดนี้ โครงการอีกโครงการหนึ่งที่ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังคือ การจัดตั้งระบบการหักบัญชีสำหรับการชำระเงินเพื่อการค้าในกลุ่มอาเซียน (ASEAN Clearing Arrangement) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยประหยัดเงินตราต่างประเทศสำหรับการค้าภายในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกยังไม่เห็นความจำเป็นที่จะนำโครงการนี้มาใช้ในขณะนี้ เพราะความยุ่งยากในการปรับระบบการชำระเงินยังไม่คุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับ

โครงการ Swap มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดหาเงินตราต่างประเทศให้แก่ประเทศสมาชิกที่เกิดปัญหาขาดแคลนเงินตราต่างประเทศอย่างกระทันหันเป็นการชั่วคราว อาทิ เมื่อเกิดปัญหาเงินทุนไหลออกอย่างรุนแรง กองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามความตกลงซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2520 มีมูลค่า 100 ล้านดอลลาร์ สรอ. และได้เพิ่มขึ้น 200 ล้านดอลลาร์ สรอ. เมื่อปลายปี 2521 ในกรณีที่ประเทศสมาชิกประเทศใด

ต้องการใช้เงินจากกองทุนนี้ ประเทศนั้นจะใช้เงินตราของตนแลกดอลลาร์ สรอ. จากประเทศสมาชิกอื่น ๆ เป็นจำนวนประเทศละ 20 ล้านดอลลาร์ สรอ. เป็นเวลาหนึ่ง สองหรือสามเดือน แล้วแต่ความประสงค์โดยสามารถต่ออายุได้ครั้งเดียว และเมื่อครบอายุจะใช้ดอลลาร์ สรอ. แลกเปลี่ยนเงินตราของตนกลับคืนมาในอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดไว้ โดยอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวจะต้องรวมดอกเบี้ยตลอดระยะเวลาของการใช้เงินดอลลาร์ สรอ. ด้วย ในทางปฏิบัติ โครงการนี้ได้มีโอกาสเป็นประโยชน์แก่ประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศที่มีปัญหาขาดแคลนเงินตราต่างประเทศอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในช่วงปี 2523

ในปี 2517 เมื่อมีการจัดตั้ง COFAB ขึ้น หน้าที่ของคณะกรรมการพิเศษแห่งธนาคารกลางและเจ้าหน้าที่การเงินของอาเซียนได้ถูกนำมารวมไว้ภายใต้ COFAB การมองหาช่องทางร่วมมือทางการเงินจึงเป็นการดำเนินการของ COFAB เป็นส่วนใหญ่ โดยมีผู้แทนธนาคารกลางร่วมอยู่ด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระยะหลังเมื่อผู้ว่าการธนาคารกลางแห่งประเทศไทยมีการประชุมกันอีก การหารือจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงการ Swap เป็นส่วนใหญ่

## 2) ASEAN Bankers Association (ABA)

ภาคสถาบันการเงินของเอกชนในประเทศอาเซียนก็ได้จัดตั้งองค์กรที่จะประสานและส่งเสริมความร่วมมือทางการเงินกันขึ้นด้วย โดยสมาคมธนาคารของประเทศอาเซียนได้ร่วมกันจัดตั้ง ASEAN Bankers Association ขึ้นในระหว่างการประชุมที่สิงคโปร์ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2519 เพื่อแสวงหาช่องทางส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาค ช่วยกันพัฒนาระบบการธนาคารในอาเซียนให้เจริญก้าวหน้า และมั่นคง ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างธนาคารในภูมิภาค และช่วยเหลือซึ่งกันและกันเท่าที่จะสามารถกระทำได้ รวมทั้งทางด้านการศึกษาและการอบรมทางด้านธนาคาร

ในวันที่ 25 สิงหาคม 2519 ABA ได้จัดตั้ง ASEAN Banking Council ขึ้นเป็นองค์กรถาวร และได้จัดให้มีการประชุม Council ทุก ๆ 2 ปี โดยประเทศสมาชิกผลัดเวียนกันเป็นเจ้าภาพ ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ASEAN Banking Council ได้จัดตั้งคณะกรรมการถาวรขึ้น 3 คณะเพื่อดูแลการดำเนินงานทางด้านต่าง ๆ Permanent Committee on the Financing of Agriculture and Agro-based Industries มีวัตถุประสงค์หลักที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้กู้ยืมแก่ธุรกิจการ-

เกษตร โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายเล็กและรายย่อย ส่วน Permanent Committee on Banking Education จะดูแลการสำรวจสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทางด้านการธนาคารในภูมิภาคอาเซียน สำหรับคณะที่ 3 Permanent Committee on Cooperation in Investment, Trade and Finance จะพัฒนาแผนและโครงการที่จะกระตุ้นการลงทุนทางอุตสาหกรรมที่ประสานกัน (Industrial Complementarity) รวมทั้งส่งเสริมความสัมพันธ์ทางธุรกิจที่ใกล้ชิดและการขยายการค้าภายในภูมิภาคอาเซียน การประชุมของ Council และคณะกรรมการถาวรต่าง ๆ ได้ดำเนินตลอดมา และมีผลทำให้เกิดความใกล้ชิดระหว่างธนาคารพาณิชย์ในประเทศอาเซียน

### 3) ASEAN Finance Corporation

โครงการที่มีผลอย่างชัดเจนโครงการแรกของ ASEAN Banking Council ได้แก่ การจัดตั้ง ASEAN Finance Corporation (AFC) ที่สิงคโปร์ในเดือนพฤษภาคม 2524 โดยมีเงินทุนจดทะเบียน 120 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ ส่วนที่ชำระแล้วมีมูลค่า 100 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ แบ่งส่วนเท่า ๆ กันระหว่างสมาคมธนาคารของประเทศอาเซียนทั้ง 5 สมาคม และแต่ละสมาคมจะแบ่งส่วนการถือหุ้นให้แก่ธนาคารพาณิชย์ในประเทศของตน รวมทั้งสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศในประเทศอาเซียนหลายประเทศด้วย

วัตถุประสงค์ของ AFC กำหนดไว้อย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการเงินของทางการในอาเซียน กล่าวคือ เพื่อช่วยส่งเสริมพัฒนาการทางเศรษฐกิจ และความก้าวหน้าทางสังคมภายในภูมิภาค โดยการกระตุ้นการขยายตัวทางการค้าและการรวมตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการเติบโตที่สมดุล ในทางปฏิบัติ AFC จะระดมเงินทุนจากแหล่งภายใน และภายนอกภูมิภาคเพื่อนำมาใช้ในการลงทุนตามโครงการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น โดยจำกัดการลงทุนในโครงการหรือธุรกิจที่มีประเทศอาเซียนอย่างน้อยสองประเทศร่วมลงทุนและแบ่งตลาดระหว่างกัน โครงการในหลักเกณฑ์เช่นนี้ที่จะได้รับการส่งเสริมเป็นพิเศษได้แก่ โครงการที่ได้รับการกำหนดให้เป็นโครงการอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Projects) หรือโครงการที่อยู่ภายใต้ความตกลงการแบ่งอุตสาหกรรม (Industrial Complementarity Projects) โครงการร่วมลงทุน (Industrial Joint Venture Projects) รวมทั้งโครงการที่เกี่ยวข้องกับประเทศอาเซียนเพียงประ-



เทศเดี่ยว แต่โครงการดังกล่าวมีผลในการส่งเสริมความร่วมมือกันระหว่างประเทศอาเซียน นอกจากนั้น AFC ยังจะให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินขนาดเล็ก และขนาดปานกลางของอาเซียนที่ไม่มีช่องทางกู้ยืมเงินจากตลาดเงินทุนระหว่างประเทศ

ถึงแม้กรอบปฏิบัติของ AFC จะถูกกำหนดไว้อย่างกว้างขวาง แต่ก็ยังเป็นปัญหาามากที่จะหาโครงการลงทุนที่เหมาะสม นอกจากจะมีสาเหตุมาจากความตกต่ำในธุรกิจและการลงทุนอันเนื่องมาจากความชบเซาทางเศรษฐกิจทั่วโลกตั้งแต่ปี 2523 แล้ว ยังมีสาเหตุพื้นฐานมาจากความก้าวหน้าที่ยากลำบากซึ่งซ้ำในโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาค เมื่อสิ้นปี 2526 AFC ได้อนุมัติโครงการเงินกู้มูลค่าเพียง 36 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ และได้มีการเบิกไปแล้วเพียง 20 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ AFC ได้ลดการให้เงินกู้ยืมลงจนเกือบหมด เพราะมีความเสียหายเกิดขึ้นมาก ทั้งยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่ชำนาญในการพิจารณาเงินกู้อีกด้วย

ปัญหาสำคัญที่ AFC เผชิญอยู่เป็นประจำได้แก่ คำจำกัดความของธุรกิจที่มีฐานดำเนินการที่คลุมทั้งภูมิภาคอาเซียน (ASEAN based ventures) ประเทศอาเซียนต่างก็มีคำจำกัดความที่แตกต่างกันสำหรับธุรกิจท้องถิ่น (national enterprise) ในประเทศอินโดนีเซียธุรกิจท้องถิ่นต้องมีชาวอินโดนีเซียเป็นเจ้าของถึงร้อยละ 100 ส่วนสิงคโปร์กำหนดอัตราส่วนไว้ค่อนข้างต่ำ สำหรับในประเทศอื่น ๆ อัตราส่วนของเจ้าของที่เป็นชาวท้องถิ่นกำหนดไว้ตั้งแต่ร้อยละ 51 ถึง 70 ด้วยเหตุนี้ การกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องอัตราส่วนความเป็นเจ้าของกิจการให้คล้ายคลึงกับในทุกประเทศจะเอื้ออำนวยต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจในประเทศอาเซียน ทั้งนี้ เพราะหากผู้ลงทุนจากประเทศอาเซียนถูกกำหนดให้มีฐานะเป็นผู้ที่มีเชื้อชาติท้องถิ่นในประเทศนั้นแล้วช่องทางที่จะเปิดให้สำหรับผู้ลงทุนที่มาจากนอกภูมิภาคอาเซียนจะยิ่งจำกัดเป็นอย่างมาก โอกาสที่จะมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากภายนอกจึงมีน้อย รวมทั้งการเข้ามาร่วมรับความเสี่ยง และการส่งสินค้าเข้าไปยังตลาดนอกอาเซียน

อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งในการทำงานของ AFC ได้แก่ อำนาจในการแข่งขันของสถาบันการเงินในแต่ละประเทศ และนโยบายทางการเงินของแต่ละประเทศในการให้กู้ยืมเพื่อการลงทุน บางประเทศให้เงื่อนไขไปในการลงทุนในอัตราที่ผ่อนปรนมาก โดยเฉพาะอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นพิเศษ หรือในกรณีที่ระดับอัตราดอกเบี้ยอยู่ใกล้เคียงหรือต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อ โดยเฉพาะในอินโดนีเซีย

#### 4) ASEAN Bankers Acceptance

ข้อเสนอประการหนึ่งของที่ประชุมครั้งแรกของธนาคารพาณิชย์แห่งอาเซียน และ ASEAN Banking Council ในเดือนสิงหาคม 2519 ได้แก่ การจัดให้มีตลาด ASEAN Bankers Acceptance (ABA) เพื่อใช้ในการให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยที่ถูกลงสำหรับการค้าระหว่างประเทศอาเซียน เพื่อช่วยให้สามารถแข่งขันได้ดีขึ้นกับสินค้าจากแหล่งภายนอก ในกลางปี 2522 การพิจารณาเรื่องนี้ได้ก้าวหน้าต่อไปมาก มีการกำหนดเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อให้สามารถให้บริการทางการเงินดังกล่าว และสามารถตั้งธุรกิจการขายลดตัวที่ออกเพื่อการค้าระหว่างประเทศอาเซียน จากที่เคยขายลดเพื่อกู้ยืมเงินในตลาดลอนดอนและนิวยอร์กมายังตลาดเงินในภูมิภาคอาเซียน

เงื่อนไขที่พิจารณาในรายละเอียดที่ได้ประชุมในต้นปี 2524 กำหนดให้ ABA มีหน่วยการชำระเงินเป็นดอลลาร์ สรอ. และเพื่อให้ ABA มีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป การออก ABA จึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนโดยธนาคารกลางของประเทศอาเซียน โดยธนาคารกลางอาเซียนต้องยินยอมเป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้ายในอัตราดอกเบี้ยต่ำสำหรับ ABA ที่หมุนเวียนอยู่ และต้องยอมรับ ABA เป็นสินทรัพย์สำรองที่ต้องดำรงไว้ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ธนาคารกลางของอาเซียนยังมีได้ตัดสินใจให้ความสนับสนุนโครงการนี้ เพราะเห็นว่าธนาคารกลางอาเซียนทั้งหมดจะต้องให้ความอุดหนุน (subsidy) ในด้านอัตราดอกเบี้ยในการทำหน้าที่เป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย ทั้งยังจะต้องรับความเสี่ยงในการให้ความอุดหนุน ABA ด้วย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วธนาคารกลางไม่ควรต้องเป็นผู้รับความเสี่ยงในเอกสารการค้าระหว่างประเทศ การจะสร้างตลาด ABA จึงถือว่าเป็นภาระอันไม่สมควรและไม่จำเป็นแก่ธนาคารกลาง ในเมื่อระบบการเงินระหว่างประเทศได้ให้บริการทางด้าน การให้กู้ยืมตามเอกสารการค้าระหว่างประเทศอย่างคล่องตัว และในอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างต่ำอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่กำลังคอยการตัดสินใจของธนาคารกลางของอาเซียนในเรื่องนี้ AFC ก็ได้ร่อนอนุมัติให้เริ่มดำเนินการในเรื่อง ABA ในลักษณะจำกัด โดยในขั้นแรกได้ออก ABA มูลค่า 6 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์เพื่อใช้ในการค้าระหว่างสิงคโปร์และมาเลเซียแต่ได้ผลเป็นที่ไม่พอใจ ทั้งนี้เพราะเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น การที่ ABA จะประสบผลสำเร็จได้โดยตัวเอง โดยธรรมชาตินั้น ปริมาณการค้าภายในกลุ่มประเทศอาเซียนจะต้องมีมากพอ ทั้งการค้าภายในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกันและ

การค้ากับประเทศภายนอก ทั้งนี้เพื่อให้มีปริมาณเอกสาร ABA มากพอที่จะดึงดูดผู้ลงทุนเป็นจำนวนมาก จนเกิด economy of scale อย่างไรก็ตาม โดยที่ผู้ส่งออกของหลายประเทศ รวมทั้งในประเทศไทยได้รับสินเชื่อบริการส่งออกดอกเบี้ยต่ำจากทางการธนาคารพาณิชย์และผู้ส่งออกจึงยังไม่มีควมจำเป็นต้องหาสินเชื่อบริการส่งออกด้วยการอาศัยตลาด ABA

### ปัญหาและอุปสรรคสำหรับความร่วมมือทางการเงินในอาเซียน

ประเทศอาเซียนมีระดับความเจริญในทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน และมีการผลิตในทางอุตสาหกรรมที่อยู่ในระยะเริ่มต้น การผลิตส่วนใหญ่อยู่ในภาคสินค้าขั้นปฐม และประเทศอาเซียนเป็นแหล่งผลิตสินค้าขั้นปฐมที่สำคัญของโลก โดยเฉพาะเป็นผู้ผลิตร้อยละ 80 ของยางพาราทั้งหมดของโลก เกินกว่าร้อยละ 60 ของดีบุก เกินกว่าร้อยละ 50 ของมะพร้าว ร้อยละ 35 ของน้ำมันปาล์ม และร้อยละ 98 ของปอมะนิลา ในขณะที่กว่าร้อยละ 50 ของสินค้าเข้าของภูมิภาคอาเซียนเป็นสินค้าทุน เครื่องจักร และสินค้าหัตถกรรมจากประเทศอุตสาหกรรม ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจ การพึ่งพาซึ่งกันและกันและการค้าระหว่างประเทศอาเซียนจึงมีน้อย

การพึ่งพากันในทางเศรษฐกิจในระดับต่ำของประเทศอาเซียนอาจพิจารณาได้จากอัตราส่วนระหว่างการนำเข้าระหว่างประเทศอาเซียนและรายได้ประชาชาติ (GDP) ซึ่งส่วนใหญ่แสดงความสัมพันธ์ในระดับพอควรในวงแคบระหว่างสิงคโปร์กับอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทยดังนี้

	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	สิงคโปร์	ไทย
อินโดนีเซีย	0.000	0.001	0.003	0.053	0.002
มาเลเซีย	0.001	0.000	0.005	0.141	0.014
ฟิลิปปินส์	0.003	0.005	0.000	0.007	0.001
สิงคโปร์	0.053	0.141	0.007	0.000	0.027
ไทย	0.002	0.014	0.001	0.027	0.000

(ข้อมูลปี 2525)

ในช่วงทศวรรษ 2513 การค้าในภูมิภาคอาเซียนขยายตัวอย่างรวดเร็วมาก อัตราส่วนการค้าในหมู่ประเทศอาเซียนอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 20 ของการค้า

ทั้งหมดของประเทศอาเซียน แต่อย่างไรก็ตาม อัตราส่วนดังกล่าวคาดว่าจะลดลงเป็นอย่างมากหากคำนวณเฉพาะการค้าที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศอาเซียนโดยไม่รวมการค้าประเภท *entrepot* นอกจากนี้ การค้าระหว่างประเทศอาเซียนส่วนใหญ่เป็นการค้าระหว่างประเทศมาเลเซีย และสิงคโปร์ และระหว่างอินโดนีเซียและสิงคโปร์ และประมาณสามในสี่ของการค้าระหว่างประเทศอาเซียนเป็นการค้าของสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ขั้นปฐม ส่วนใหญ่เป็นอาหาร สินแร่ เชื้อเพลิง และวัตถุดิบ การค้าจึงไม่มีลักษณะส่งเสริมซึ่งกันและกันเพราะมีลักษณะทิศทางเดียว จากประเทศผู้ผลิตที่มีผลผลิตส่วนเกินไปหาประเทศที่ขาดแคลน และหากจะพิจารณาแนวโน้มในระยะที่เพิ่งผ่านมานี้เมื่อมีการผลิตในสินค้าประเภทอาหารได้เพิ่มขึ้นจนพอเพียงในประเทศสินค้าประเภทอาหารที่เคยนำเข้าจากประเทศอาเซียนด้วยกัน รวมทั้งมีการนำเข้าสินค้าประเภทสินค้าอุปโภคบริโภคลดลงเพราะปัญหารายได้จากการขายน้ำมันตกต่ำ อัตราส่วนการค้าระหว่างประเทศอาเซียนน่าจะมีแนวโน้มลดลง

## การค้าระหว่างอาเซียน 2526

(ล้านดอลลาร์ สว.)

	รวม	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	สิงคโปร์	ไทย
<b>ส่งออกไปยัง</b>						
อินโดนีเซีย	21,146	-	58	242	3,128	49
มาเลเซีย	14,135	56	-	162	3,226	623
ฟิลิปปินส์	4,932	30	162	-	139	20
สิงคโปร์	21,832	-	3,843	421	-	944
ไทย	6,164	82	306	47	444	-
รวมอาเซียน	13,192	168	4,369	872	6,937	1,636
รวมสินค้าออกทั้งสิ้น	68,209	-	-	-	-	-
<b>นำเข้าจาก</b>						
อินโดนีเซีย	16,423	-	60	182	3,465	209
มาเลเซีย	13,368	84	-	159	1,996	395
ฟิลิปปินส์	7,863	176	159	-	290	50
สิงคโปร์	28,158	-	4,088	128	-	506
ไทย	10,311	11	614	16	818	-
รวมอาเซียน	13,410	271	4,921	489	6,569	1,160
รวมสินค้าเข้าทั้งสิ้น	76,123	-	-	-	-	-

แหล่ง : IMF Direction of Trade Statistics, 1984.

ระดับของความเจริญในทางเศรษฐกิจ รวมทั้งกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และการอุตสาหกรรมของประเทศอาเซียนแต่ละประเทศต่างก็มีส่วนทำให้การค้าในระหว่างประเทศอาเซียนอยู่ในระดับต่ำ ทั้งประเทศไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ต่างก็ใช้นโยบายอุตสาหกรรมที่มุ่งการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นส่วนใหญ่มาตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมของแต่ละประเทศ ซึ่งต่างก็มีผลในการปกป้องตลาดในประเทศและกีดกันการนำเข้าจากต่างประเทศ โดยทั่วไปนโยบายดังกล่าวทำให้การค้าระหว่างประเทศอาเซียนมีโอกาสดิบโตได้น้อย แต่กลับมีผลส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศอุตสาหกรรมและประเทศอาเซียน ทั้งนี้เพราะในขบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าว ประเทศอาเซียนต่างก็กำหนดอัตราภาษีนำเข้าที่ค่อนข้างต่ำสำหรับการนำเข้า ซึ่งสินค้าทุนเครื่องจักร ส่วนประกอบของสินค้าและวัตถุดิบ ซึ่งมักต้องนำเข้าจากประเทศอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ แต่ในขณะเดียวกัน สินค้าอุตสาหกรรมที่นำเข้าต้องเผชิญกับอัตราภาษีที่ค่อนข้างสูงโดยทั่วไป จึงมีผลในการจำกัดการนำเข้า ซึ่งสินค้าอุตสาหกรรมประเภทสำเร็จรูปจากประเทศอาเซียนด้วย การปรับปรุงลดอัตราภาษีนำเข้าซึ่งสินค้าเข้าจากประเทศอาเซียนด้วยกันซึ่งได้ดำเนินการมาเป็นเวลาหลายปียังไม่มีผลในการส่งเสริมการค้าระหว่างกันมากนัก เพราะแต่ละประเทศจะให้การลดหย่อนภาษีนำเข้าเฉพาะสินค้าที่ไม่มีผลต่อการแข่งขันกับสินค้าที่ตนผลิตเท่านั้น

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาการค้าในกลุ่มประเทศอาเซียนในระยะยาวอีกประการหนึ่ง ได้แก่ ความล่าช้าของโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Project) ตามนโยบายประสานและแบ่งการลงทุนทางอุตสาหกรรมในประเทศอาเซียน (Industrial Complementarity) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะร่วมลงทุนกันจัดตั้งอุตสาหกรรมที่แต่ละประเทศมีขีดความสามารถในการผลิตสูง เพราะความพร้อมของวัตถุดิบหรือระดับเทคโนโลยี โดยแต่ละประเทศจะได้รับโครงการอุตสาหกรรมอาเซียนประเทศละ 1 โครงการในระยะเริ่มแรก และแต่ละประเทศจะเปิดตลาดของตนอย่างเสรีให้แก่ผลผลิตของโครงการอุตสาหกรรมดังกล่าวของประเทศอาเซียนอื่น ๆ และเปิดตลาดสำหรับสินค้าจากนอกภูมิภาค หากการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวก้าวหน้าออกไปคลุมอุตสาหกรรมอื่น ๆ ด้วยในวงที่กว้างขึ้น รวมทั้งโดยการลงทุนร่วมกัน (Joint Venture) การผลิตทางอุตสาหกรรมจะได้รับประโยชน์จากขนาดตลาดอาเซียนทั้งหมด ซึ่งมีขนาดใหญ่พอที่

จะได้รับประโยชน์จาก economy of scale การค้าภายในกลุ่มประเทศอาเซียนจะขยายตามไปด้วย และภายในระยะเวลาหนึ่งสินค้าอุตสาหกรรมของกลุ่มประเทศอาเซียนจะสามารถออกไปแข่งขันในตลาดโลกได้

เหตุผลสำคัญที่การดำเนินการตามโครงการประสานและแบ่งการลงทุนทางอุตสาหกรรมไม่ได้ก้าวหน้าเท่าที่ควร เพราะได้มีการกีดกันที่จะไม่ให้มีการจัดตั้งอุตสาหกรรมบางประเภทขึ้นในประเทศอาเซียนบางประเทศ เพราะประเทศที่ไม่สนับสนุนมีความประสงค์ที่จะจัดตั้งอุตสาหกรรมประเภทนั้นขึ้นในประเทศของตนเอง ทั้งอุตสาหกรรมอาเซียนที่ได้มีการยอมรับให้จัดตั้งขึ้นก็มีปัญหาในเรื่องความเป็นไปได้ หรือมีการลงทุนในโครงการอุตสาหกรรมประเภทเดียวกันในหลายประเทศ ทำให้การเริ่มต้นประสานและแบ่งการผลิตทางอุตสาหกรรมที่แท้จริงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะแต่ละประเทศยังคิดถึงประโยชน์ของตนเอง ยังไม่พร้อมที่จะยึดมั่นที่จะปฏิบัติตามวัตถุประสงค์พื้นฐานของการจัดตั้งกลุ่มอาเซียน การขยายขอบเขตของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้าที่จะตามมาภายในประเทศอาเซียนจึงยังมิได้มีการเริ่มต้นอย่างจริงจัง หากจะเริ่มต้นเมื่อทุกประเทศพร้อมแล้ว โดยต่างก็ถึงจุดที่ได้ทำการพัฒนาอุตสาหกรรมไปอย่างพอเพียงแล้ว การผลิตทางอุตสาหกรรมคงจะมีความซ้ำซ้อนกัน และการขยายการค้าสินค้าอุตสาหกรรมระหว่างกันจะเกิดขึ้นได้ยาก เพราะต่างฝ่ายก็จะจำเป็นต้องตั้งกำแพงภาษีเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมของตน ถึงแม้ในระยะหลัง โดยเฉพาะนับตั้งแต่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำโดยทั่วไปตั้งแต่ปี 2523 ประเทศอาเซียนส่วนใหญ่จะหันมาเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกมากกว่าอุตสาหกรรมที่ทดแทนการนำเข้า แต่ก็เป็นการดำเนินการในลักษณะที่ไม่ประสานกัน ผลผลิตจึงอาจต้องออกไปแข่งขันกันมากขึ้นในตลาดโลกในอนาคต ด้วยเหตุนี้โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะเสริมซึ่งกันและกัน รวมทั้ง economy of scale จึงเกิดขึ้นได้ยาก การขยายตัวทางการค้าระหว่างกันจึงน่าจะเป็นไปอย่างเชื่องช้า

สำหรับทางด้านการเงิน ความสัมพันธ์ทางการเงินยังนับว่ามีน้อย ถึงแม้สิงคโปร์จะได้พัฒนาเป็นศูนย์กลางทางการเงินที่สำคัญในเอเชียอาคเนย์ โดยการชำระเงินในธุรกรรมระหว่างประเทศของประเทศอาเซียนบางส่วนจะกระทำผ่านสิงคโปร์ แต่การใช้เงินตราของประเทศอาเซียนยังมีอย่างจำกัด นอกจากการใช้เงินตราระหว่างมาเลเซียและสิงคโปร์ซึ่งสามารถใช้เงินตราของแต่ละประเทศได้โดยกว้างขวาง อัน

เนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์แล้ว การค้าระหว่างประเทศอาเซียนส่วนใหญ่ยังคงใช้เงินดอลลาร์ สรอ. หรือปอนด์สเตอร์ลิง ภายในกรอบของระบบการเงินระหว่างประเทศโดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะเหตุผลอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าในอดีต ความสัมพันธ์และการพึ่งพากันของธนาคารพาณิชย์ในอาเซียนจึงไม่แข็งแกร่ง และถึงแม้ตลาดอาเซียนดอลลาร์ที่สิงคโปร์จะได้พัฒนาไปมาก แต่ธนาคารพาณิชย์ในภูมิภาคอาเซียนยังคงพึ่งพาศูนย์กลางการเงินอื่น ๆ ของโลกในธุรกิจการชำระเงินระหว่างประเทศ การชำระเงินเพื่อการค้าส่วนใหญ่จึงกระทำที่ลอนดอนและนิวยอร์ก ส่วนน้อยกระทำที่สิงคโปร์ สำหรับระบบการชำระเงินกับต่างประเทศทางการค้าและการลงทุน ประเทศไทยยังไม่มีการจัดตั้งระบบการชำระเงินแบบพิเศษระหว่างกัน ประเทศไทยได้เคยพิจารณาโครงการตั้งระบบการหักบัญชีสำหรับการค้าระหว่างประเทศอาเซียนดังกล่าวแล้ว แต่ยังไม่เห็นว่ายังไม่จำเป็น ระบบที่แต่ละประเทศจัดตั้งขึ้นเป็นปกติจึงเป็นระบบที่ใช้กับประเทศต่าง ๆ โดยทั่ว ๆ ไป

การลงทุนและการเคลื่อนไหวของเงินทุนระหว่างประเทศอาเซียนก็นับว่าค่อนข้างน้อยเช่นเดียวกัน ยกเว้นระหว่างสิงคโปร์ในฐานะศูนย์กลางทางการเงินและประเทศอาเซียนอื่น ๆ ความเจริญของตลาดหุ้นก็ยังคงแตกต่างกันมาก นับตั้งแต่ตลาดหุ้นที่เปิดเสรีในสิงคโปร์ ถึงตลาดหุ้นที่ค่อนข้างปิดในบางประเทศ โดยเฉพาะอินโดนีเซีย นอกจากความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดของตลาดหุ้นกัวลาลัมเปอร์และตลาดหุ้นสิงคโปร์ ซึ่งเกิดจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์แล้ว ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังไม่ปรากฏในกรณีอื่น

### การประชุมสุดยอดครั้งที่ 3 และความหวังใหม่

ในเดือนธันวาคม 2530 หลังจากที่อาเซียนได้ก่อตั้งมาครบ 20 ปี การประชุมสุดยอดของหัวหน้ารัฐบาลประเทศอาเซียนครั้งที่ 3 ที่กรุงมะนิลา ได้กำหนดให้มีขึ้นหลังจากที่ได้มีความตั้งใจที่จะจัดขึ้นเป็นเวลานาน โดยมีฝ่ายไทยเป็นผู้ผลักดันที่สำคัญ ในการประชุมครั้งนี้ ประเทศบรูไน ประเทศสมาชิกประเทศที่ 6 ของอาเซียนจะเข้าร่วมประชุมเป็นครั้งแรก การประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 ได้กระทำที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ในเดือนสิงหาคม 2520

เหตุผลสำคัญที่จะผลักดันให้มีการประชุมครั้งนี้ มีสาเหตุมาจากความตกต่ำทางเศรษฐกิจของโลก ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ปี 2523 ได้ทำให้ทุกฝ่ายตระหนักว่าควรต้องมี

ความตั้งใจอย่างแน่วแน่ในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะหาทางร่วมมือกันทางเศรษฐกิจอย่างจริงจัง หลังจากที่มีความพยายามมาตั้งแต่ระยะเริ่มแรกได้ผลค่อนข้างน้อย

ในความพยายามที่ได้กระทำมาแล้ว โดยเฉพาะทางด้านการค้า การลดอัตราภาษีศุลกากรภายใต้ Preferential Treatment Agreement ได้ผลไม่มากนัก ถึงแม้จะมีการลดอัตราภาษีอากรสำหรับสินค้าถึง 28,000 รายการแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะการค้าในสินค้าดังกล่าวมีอัตราส่วนเพียงประมาณร้อยละ 5 ของการค้าระหว่างประเทศอาเซียนทั้งหมด และการค้าในสินค้าสำคัญอื่น ๆ ยังได้รับความคุ้มครองอย่างเข้มงวดทั้งภายใต้อัตราภาษีศุลกากรและเงื่อนไขอื่น ๆ

สำหรับโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Project) ที่ได้ตกลงกันไว้ สิงคโปร์ได้ยกเลิกความพยายามที่จะจัดตั้งอุตสาหกรรมเครื่องยนต์ดีเซล เพราะได้รับการกีดกันอย่างกว้างขวางจากประเทศสมาชิก เพราะประเทศอาเซียนอื่น ๆ ต่างก็ประสงค์จะจัดตั้งอุตสาหกรรมเครื่องยนต์ดีเซลในประเทศของตนเอง และในขณะนี้สิงคโปร์ก็ได้ตกลงนำโครงการผลิตวัคซีนป้องกันโรคตับอักเสบเนื่องจากเชื้อไวรัสมาแทน โครงการโซดาแอสของประเทศไทยต้องยกเลิกเนื่องจากไม่มีความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจ และกำลังหาโครงการอื่นมาทดแทน ส่วนโครงการปิ๋ยยูเรียของมาเลเซียและอินโดนีเซียได้ดำเนินไปได้ แต่ปรากฏว่าผลผลิตของโรงงานปิ๋ยยูเรียของอินโดนีเซียไม่พอใช้ แม้แต่ภายในประเทศ ความร่วมมือทางอุตสาหกรรมภายใต้โครงการ ASEAN Industrial Complementation ที่จะมีการแลกเปลี่ยนร่วมมือด้วย เพื่อแบ่งกันผลิตส่วนประกอบต่าง ๆ ของสินค้าอุตสาหกรรมก็ยังมีได้เริ่มต้นอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะโครงการที่พิจารณาเป็นโครงการแรกเพื่อผลิตรถยนต์ต้องชะงักลงเพราะมาเลเซียได้ผลิตรถยนต์ของตนเองขึ้น และในขณะนี้ประเทศไทยกำลังพิจารณาจัดตั้งโครงการเดียวกันอย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ได้มีโครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมของอาเซียนซึ่งได้ตกลงกันแล้วเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2526 ภายใต้โครงการนี้ ประเทศสมาชิกจะร่วมกันผลิตสินค้าอุตสาหกรรม 7 ชนิด โดย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทยจะร่วมกันผลิตสารผลิตภัณฑ์เบี่ยงเคลือบ และไทยร่วมกับอินโดนีเซียร่วมกันผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้าสำหรับรถจักรยานยนต์ เป็นต้น ในระยะ 4 ปีแรกของการผลิตสินค้าตามข้อตกลง ประเทศที่ร่วมกันผลิตจะให้สิทธิพิเศษทางศุลกากรแก่กันสำหรับสินค้าที่ผลิตขึ้น หลังจากนั้นทุกประเทศจะต้องให้สิทธิพิเศษนี้สำหรับสินค้าในโครงการทั้งหมด



การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 3 นี้ อาจเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่จะทำให้ประเทศอาเซียนทั้งหมดต้องหาทางร่วมมือกันในทางเศรษฐกิจอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ทางด้านความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่ตั้งไว้ อย่างไรก็ตาม การที่จะร่วมมือกันได้อย่างจริงจังจำเป็นต้องอาศัยความตั้งใจที่จะดำเนินการร่วมกัน เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยทุกฝ่ายจำเป็นต้องยอมสละผลประโยชน์บางประการ ในระยะสั้น เพื่อแลกเปลี่ยนกับประโยชน์อย่างอื่น และผลประโยชน์ในระยะยาว หากจะพิจารณาจากประสบการณ์ที่ผ่านมา ความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ยากหากผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ยอมเสียสละในเรื่องใดเลย แต่ประสงค์จะได้รับผลประโยชน์ในทุกสิ่ง ถึงแม้ในขณะนี้ปัญหาจากนโยบายกีดกันการค้าของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจจะมีความรุนแรงเป็นอย่างมาก แต่ปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศอาเซียนหลายประเทศยังต้องใช้เวลาแก้ไขกันอีกมาก ประกอบกับระบบเศรษฐกิจและการเมืองของหลายประเทศยังไม่ถึง maturity ความหวังที่จะเห็นความสำเร็จที่ชัดเจนในความร่วมมือในทางเศรษฐกิจในประเทศอาเซียนในอนาคตอันใกล้ยังเป็นไปได้ยาก คงจะต้องคอยชนรุ่นต่อไปซึ่งมีอุดมคติและความฝันที่พร้อมที่จะเสียสละประโยชน์ระยะสั้น เพื่ออนาคตระยะยาวของส่วนรวม ความสำเร็จส่วนใหญ่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ คงจะจำกัดอยู่ทางด้านความร่วมมือทางการเมือง และเมื่อความก้าวหน้าในความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้ายังไม่เป็นไปอย่างรวดเร็วเท่าที่ควร ความร่วมมือทางการเงิน ซึ่งเป็นกลไกสนับสนุนคงจะต้องใช้เวลา และต้องพัฒนาตามไป

# วิเคราะห์ผลงานของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ศิริ การเจริญดี

“กองทุนการเงินระหว่างประเทศ” หรือที่เรียกกันจนคุ้นปากว่า “ไอเอ็มเอฟ” เป็นองค์การนานาชาติที่ไม่เคยได้รับคำนิยมชมชอบจากประเทศสมาชิก ไม่ว่าประเทศสมาชิคนั้นจะอยู่ในกลุ่มของประเทศด้อยพัฒนาแล้ว หรืออยู่ในกลุ่มของประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจน มีน้อยครั้งที่จะมีผู้กล่าวว่าไอเอ็มเอฟเป็นสถาบันที่เป็นกลางที่สร้างความมั่นคงให้แก่ระบบการเงินของโลกและแก่ประเทศสมาชิก แต่บ่อยครั้งที่มีก็มีเสียงตำหนิการดำเนินงานของไอเอ็มเอฟว่าสนใจแต่ความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเงินจนไม่สดับรับฟังความเดือดร้อนของผู้อื่น บางกลุ่มถึงกับกล่าวหาว่าไอเอ็มเอฟไม่ได้ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งแม้แต่น้อย โดยเฉพาะการจัดระบบการเงินของโลกให้มีเสถียรภาพและปราศจากความเสี่ง ซึ่งเป็นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ

ความจริงข้อกล่าวหาข้างต้น ไซ่ว่าจะไร้ความจริง ทั้งนี้เพราะว่านับตั้งแต่มีการจัดตั้งไอเอ็มเอฟขึ้นมาตั้งแต่ปี 2488 ไอเอ็มเอฟต้องทำหน้าที่เป็นกรรมการที่ประสานผลประโยชน์ของประเทศเจ้าหนี้ และความต้องการของลูกหนี้ตลอดมา แต่ผลที่เกิดขึ้นนั้นกล่าวได้ว่าไอเอ็มเอฟ ไม่สามารถที่จะรวมหอมหรือประสานแนวคิดที่แตกต่างกันราวฟ้ากับดินของประเทศพัฒนาแล้ว (เจ้าหนี้) และประเทศกำลังพัฒนา (ลูกหนี้) ได้ และไอเอ็มเอฟก็ประสบความสำเร็จในการประสานความคิดเห็นที่แตกต่างระหว่างประเทศสมาชิกในการที่ปรับโครงสร้างของระบบการเงินของโลกให้ดีขึ้นไปกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ ในบทความนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์ว่าไอเอ็มเอฟทำอะไรบ้าง และเหตุใดผลการดำเนินงานของไอเอ็มเอฟจึงไม่เป็นที่น่าพิสมัยของคนทั่วไปเหมือนกับองค์การอื่น ๆ

ในขั้นต้นนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงบทบาทของไอเอ็มเอฟที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลนโยบายเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก หรือที่เรียกกันว่า “Surveillance Function” ตามภาษาที่ไอเอ็มเอฟบัญญัติขึ้นมา ผู้เขียนขอเล่าย้อนหลังถึงประวัติศาสตร์การจัดตั้ง

ไอเอ็มเอฟสักเล็กน้อย ในปี 2487 มีการประชุมนานาชาติครั้งใหญ่เกิดขึ้นที่ Bretton Woods เพื่อจัดตั้งองค์การนี้ขึ้นมา ข้อเสนอดั้งเดิมของการจัดตั้งไอเอ็มเอฟจากนักเศรษฐศาสตร์ชื่อดังชาวอังกฤษ Lord Keynes นั้น ตั้งใจจะให้องค์การนี้มีอำนาจคล้าย ๆ กับธนาคารกลางของโลก แต่ข้อเสนอนี้ไม่ได้รับการยอมรับจากค่ายประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเป็นอันตกไป

ความหมายของการไม่ยอมรับข้อเสนอของ Keynes ก็คือ ไอเอ็มเอฟไม่สามารถ “สร้างเงิน” หรือ “ตราสารการเงิน” เพื่อใช้เป็นเงินทุนสำรองให้แก่ประเทศสมาชิกได้ด้วยตัวเอง ฉะนั้นการดำเนินงานของไอเอ็มเอฟจึงต้องพึ่งแหล่งเงินทุนจากสมาชิกที่ร่ำรวยเป็นหลักและนำมาใช้ให้กู้ยืมแก่ประเทศที่มีปัญหา บทบาทของไอเอ็มเอฟจึงลดจากธนาคารกลางมาเป็นเพียงคอยติดตามดูแลควบคุม รวมทั้งแนะนำนโยบายเศรษฐกิจแก่ประเทศสมาชิก เพื่อให้ฐานะดุลการชำระเงินของประเทศสมาชิกไม่ล่อแหลมและเป็นอันตรายต่อความสามารถในการชำระหนี้ระหว่างประเทศ และในขณะเดียวกัน ก็คอยดูแลไม่ให้ฐานะดุลการชำระเงินกลายเป็นปัจจัยที่สร้างแรงกดดันต่อเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน

ในการสอดคล้องดูแลพฤติกรรมของประเทศสมาชิกในช่วงแรกของการจัดตั้งนั้น ไอเอ็มเอฟเน้นหนักถึงการป้องกันการใช้นโยบายที่ถือว่าเป็นการเอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกันระหว่างประเทศสมาชิก โดยใช้อำนาจตามข้อตกลงร่วมกัน 2 ประการ ประการแรก ถ้าประเทศใดต้องการปรับค่าเงินของตนเกินกว่าร้อยละ 10 ของอัตราที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากไอเอ็มเอฟก่อน และประการที่สอง ประเทศใดที่มีข้อจำกัดทางการค้าและการปริวรรตเงินตรา จะต้องหาทางยกเลิกข้อจำกัดหรือข้อกีดกันเหล่านั้น โดยมีการปรึกษาหารือกับไอเอ็มเอฟเป็นประจำ

เครื่องมือของไอเอ็มเอฟสำหรับดำเนินการให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ข้างต้นมีเพียงว่า ถ้าประเทศสมาชิกประเทศใดต้องการความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อจุนเจือฐานะเงินทุนสำรองระหว่างประเทศและชดเชยการขาดดุลการชำระเงิน ประเทศเหล่านั้นจะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ไอเอ็มเอฟเห็นว่าสมควร ว่ากันว่าในช่วงทศวรรษ 1960 แม้แต่ประเทศที่เจริญแล้วในยุโรปยังต้องหันมาพึ่งความช่วยเหลือทางการเงินจากองค์การนี้เป็นจำนวนไม่น้อย ทำให้ไอเอ็มเอฟสามารถลดการกีดกันทางด้านการค้าและข้อจำกัดด้านปริวรรตเงินตราของโลกได้เป็นที่น่าพอใจ ความเชื่อถือของไอเอ็มเอฟจากประเทศ

สมาชิกจึงสูงขึ้นตามลำดับตามกาลเวลา จนในที่สุดความเห็นของไอเอ็มเอฟเกี่ยวกับการดำเนินงานของสมาชิกได้กลายเป็นที่ยอมรับของนายธนาคารพาณิชย์ทั่วโลก และได้กลายเป็นมาตรฐานวัด “ความเสี่ยง” ของความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศนั้น ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีผลทำให้อำนาจของไอเอ็มเอฟเพิ่มพูนขึ้นดังเป็นที่ทราบกันดีในปัจจุบัน

ในสมัยแรก ๆ นั้น ไอเอ็มเอฟมีความสามารถในการควบคุมดูแลการดำเนินนโยบายของสมาชิกเฉพาะประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือทางการเงินเท่านั้น แต่ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นระบบลอยตัว ในปี 2521 ไอเอ็มเอฟได้รับมอบหมายอำนาจเพิ่มเติมจากสมาชิกให้สอดส่องดูแลการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของสมาชิกทุกประเทศ โดยเฉพาะนโยบายที่มีผลกระทบต่อฐานะดุลการชำระเงินและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน การปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิกและคณะผู้แทนไอเอ็มเอฟที่มีเป็นประจำทุกปีนั้น ก็นับเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทในการควบคุมดูแลการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของสมาชิก นอกเหนือไปจากการพิจารณา นโยบายเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกจากการศึกษาภาวะเศรษฐกิจโลกที่นำเสนอในการประชุมระหว่างกาล และการประชุมประจำปี

ในการสอดส่องดูแลนโยบายเศรษฐกิจของประเทศสมาชิคนั้น ไอเอ็มเอฟค่อนข้างมีความสนใจในประเด็นต่าง ๆ 3 ประเด็นด้วยกัน คือ หนึ่ง นโยบายจำกัดทางด้านการค้าและการชำระเงิน สอง นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และสาม นโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาคโดยทั่วไป จากหน้าที่หลักทั้ง 3 อย่างของไอเอ็มเอฟนี้ ผู้สังเกตการณ์ส่วนใหญ่ต่างสรุปว่าไอเอ็มเอฟทำหน้าที่ได้ดีพอสมควรในเรื่องแรก หรือถ้าจะมีการให้คะแนนกันก็คงจะได้เกรด A หรือใกล้ ๆ A ที่เดียว แต่สำหรับในเรื่องที่สองและสามนั้น นักสังเกตการณ์มีความเห็นไม่ค่อยลงรอยกันเท่าไร

ทางประเทศอุตสาหกรรมมักจะกล่าวเสมอ ๆ ว่า การเคลื่อนไหวของอัตราแลกเปลี่ยนในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาเป็นไปอย่างคล่องตัว และการเคลื่อนไหวของอัตราแลกเปลี่ยนเหล่านี้ น่าจะสะท้อนถึงค่าที่แท้จริงของเงินแต่ละสกุลในแต่ละช่วงได้ โดยหวังว่า หากเงินสกุลสำคัญ ๆ ปรับตัวอยู่ในระดับที่ควรจะเป็นแล้ว การเก็งกำไรและการโยกย้ายเงินทุนระหว่างประเทศเพื่อการนี้จะน้อยลง แต่การณ์กลับไม่เป็นไปตามที่

ประเทศเหล่านี้หวังไว้เพราะมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนในระดับที่ไม่เคยเป็นมาก่อนเพื่อแสวงหาประโยชน์จากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

การที่เหตุการณ์กลับตาลปัตรเช่นนี้ ว่ากันว่าเป็นเพราะประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจทั้งหลายไม่ได้ประสานนโยบายเศรษฐกิจ และนโยบายการเงินกันเท่าที่ควรทางด้านไอเอ็มเอฟเองก็ไม่มีอำนาจอะไรจะไปบีบบังคับให้ประเทศเหล่านี้ประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจให้ใกล้ชิดกัน เพราะประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ ทั้งหลายมีฐานะเป็นเจ้าของไอเอ็มเอฟด้วยกันทั้งนั้น ผิดกับประเทศด้อยพัฒนาที่จำต้องพึ่งพาการกู้ยืมจากไอเอ็มเอฟเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของตน

ไอเอ็มเอฟจึงมักจะถูกต่อว่าต่อขานอยู่เสมอว่าไม่สามารถควบคุมดูแลการดำเนินนโยบายของประเทศสมาชิกให้เท่าเทียมกันได้ แต่มักจะมีท่าทีอะลุ่มอล่วยต่อประเทศใหญ่และร่ำรวย และในขณะเดียวกันกลับเข้มงวดต่อประเทศลูกหนี้ที่ยากจน ตัวแทนของประเทศกำลังพัฒนาจึงไม่เคยพอใจกับบทบาททางด้านนี้ของไอเอ็มเอฟเลย และพยายามอย่างยิ่งที่จะสร้างแรงกดดันในไอเอ็มเอฟทุกวิถีทาง เพื่อให้การดำเนินนโยบายของประเทศที่พัฒนาแล้วมีความรับผิดชอบและประสานกันมากขึ้น และประเทศยากจนทั้งหลายจะได้อุดพ้นจากลูกหลงที่เกิดจากการดำเนินนโยบายที่ปราศจากความรับผิดชอบต่อสมาชิกร่วมสถาบันเสียที

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนและระบบการเงินโดยทั่วไป ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ได้พอใจกับความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเช่นเดียวกับประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ และได้เสนอทางออกด้วยการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่เรียกว่า “TARGET ZONES” นั่นก็คือระบบที่จำกัดขอบเขตการเคลื่อนไหวของอัตราแลกเปลี่ยนของเงินสกุลสำคัญในตลาดการเงินของโลก อย่างไรก็ตามข้อเสนอนี้ไม่ได้รับการยอมรับเนื่องจากประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจยังไม่พร้อมที่จะรับผิดชอบต่อในด้านนี้

เมื่อพิจารณาจากแนวโน้มในขณะนี้ พอลจะกล่าวได้ว่า การที่จะเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนจากระบบลอยตัวที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันเป็นระบบอื่นคงจะกระทำได้ยาก ฉะนั้นแนวความคิดที่ออกมาในระยะหลังจึงเป็นไปในรูปของการประสานการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนและนโยบายการเงินมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการปรับอัตรา

แลกเปลี่ยนระหว่างดอลลาร์กับเยน หรือ ดอลลาร์กับมาร์คเยอรมนี และการดึงอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกให้ลดลง นับแต่ปลายปีที่แล้วเป็นต้นมา

ก้าวต่อไปของการประสานนโยบายเศรษฐกิจ ได้แก่ การสร้างระบบบรรษัทเพื่อชั่งตวงวัดการดำเนินนโยบายของประเทศอุตสาหกรรม และผลจากการดำเนินนโยบายนั้น ๆ เพื่อใช้ภายในและภายนอกไอเอ็มเอฟ ภายใต้ระบบนี้หากใครออกนอกแถวมาก ๆ ก็คงเห็นเด่นชัดขึ้น และอาจหาเพื่อนได้ยากถ้าไม่แก้ไขความประพฤติดังตนเอง

จุดแรกที่มีจะมีการเข้าใจผิดกันอยู่เสมอ สำหรับหน้าที่ของไอเอ็มเอฟในด้านนี้ ได้แก่ ความเข้าใจผิดที่ว่าไอเอ็มเอฟ ก็เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ทำให้กู้ยืมแก่ประเทศสมาชิก เพื่อใช้สำหรับลงทุนในการพัฒนาประเทศ ความจริงหน้าที่ที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น เป็นความรับผิดชอบของธนาคารโลก ไม่ใช่ของ ไอเอ็มเอฟ

สำหรับไอเอ็มเอฟนั้น จะให้ประเทศสมาชิกกู้ยืมเงินก็ต่อเมื่อประเทศนั้น ๆ ประสบปัญหาดุลการชำระเงินเท่านั้น ในกรณีเช่นนี้ ไอเอ็มเอฟ จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางโดยระดมเงินทุนจากประเทศที่มีฐานะดุลการชำระเงินแข็งแรง เพื่อนำไปใช้ค้ำจุนทุนสำรองระหว่างประเทศของประเทศสมาชิกที่กำลังมีปัญหา และพร้อมที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

การให้กู้ยืมของไอเอ็มเอฟยังต่างจากการให้กู้ยืมของธนาคารโลกอีกอย่างหนึ่งในแง่ที่ว่าเป็นการให้กู้ยืมในระยะสั้น ๆ โดยหวังว่าประเทศสมาชิกจะแก้ไขปัญหาได้ในที่สุด ส่วนเงินทุนที่ไอเอ็มเอฟนำมาให้ประเทศสมาชิกกู้ยืมนั้น สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกอยู่ในรูปของ “โควต้า” หรือเป็น “Contributions” จากสมาชิก มากบ้าง น้อยบ้าง ตามแต่ฐานะของแต่ละประเทศ ส่วนที่สองเป็นส่วนที่ไอเอ็มเอฟในฐานะเป็นสถาบันการเงินใช้เครดิตของตนเองในการกู้ยืมมาเพื่อใช้ในการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี 2512 เป็นต้นมา กองทุนฯ ก็สามารถสร้าง “สภาพคล่องระหว่างประเทศ” ได้เอง ผ่านการจัดสรรหน่วยสิทธิถอนเงินพิเศษ (SDR) แก่ประเทศสมาชิก หากสมาชิกส่วนใหญ่มีการยอมรับว่ามีการขาดแคลนสภาพคล่องอย่างรุนแรงในระบบการเงินของโลกเป็นการทั่วไป

ในด้านรูปแบบของการให้กู้ยืมของกองทุนฯ ก็มีลักษณะแตกต่างไปจากสถาบันการเงินอื่น เช่นตอนที่สมาชิกจะเบิกเงินกู้จากไอเอ็มเอฟ ประเทศสมาชิกนั้น ๆ จะต้องนำเงินสกุลของตนเองไป “ซื้อ” (Purchase) เงินตราต่างประเทศที่กองทุนฯ ได้รับจากประเทศสมาชิกอื่น ส่วนใหญ่มักเป็นในรูปของ SDR ในทางตรงกันข้าม หากประเทศสมาชิกต้องการชำระหนี้คืน ก็ต้องนำเงินตราต่างประเทศมา “ซื้อกลับ” (Repurchase) เงินสกุลของตนเองคืนไป

เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ไอเอ็มเอฟมีหน้าตาต่างสำหรับให้สมาชิกกู้ยืมหลายหน้าตาด้วยกัน แต่สมาชิกจะใช้หน้าตาใดนั้นขึ้นอยู่กับสภาพของปัญหาที่เศรษฐกิจกำลังเผชิญอยู่ แต่ไม่ว่าประเทศสมาชิกจะใช้หน้าตาใด การช่วยเหลือของไอเอ็มเอฟแก่สมาชิกจะมีลักษณะเหมือนกันอยู่อย่างหนึ่งคือ ต้องเป็นการกู้ยืมที่มีกำหนดระยะเวลาชำระคืนแน่นอน และจะต้องมีเงื่อนไขที่ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการ (Conditionality)

ตามปกติแล้ว “เงื่อนไข” ที่ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการ นอกจากจะขึ้นอยู่กับชนิดของหน้าตาที่ไอเอ็มเอฟให้กู้ยืมแล้ว ยังขึ้นอยู่กับขนาดและความรุนแรงของปัญหาที่สมาชิกประสบอยู่ด้วย เช่น ถ้าประเทศสมาชิกยังมีฐานะการเงินแจ่มใสอยู่มาก เงื่อนไขก็เบาหน่อย แต่ถ้าประเทศที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ก็คงมีเงื่อนไขที่หนักขึ้นไปเป็นเงาตามตัว โดยสรุปแล้ว เงื่อนไขที่ไอเอ็มเอฟต้องการให้ประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือดำเนินการ จะเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินทั้งสิ้น โดยในขณะเดียวกันพยายามที่จะให้มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในระยะปานกลางน้อยที่สุด

ในประเด็นนี้ก็ที่น่าสนใจไอเอ็มเอฟ ในฐานะเป็นสถาบันการเงินด้วยเหมือนกัน เพราะในการให้กู้ยืมโดยทั่วไป เช่นการให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ ผู้ให้กู้ก็มักจะมีหลักทรัพย์ค้ำประกันบางส่วนจากผู้กู้ เมื่อว่าในกรณีเกิดเหตุการณ์ผิดพลาดผู้ให้กู้ก็พอจะประคองตัวอยู่ได้ หรือแม้แต่การให้กู้ยืมของธนาคารโลกก็ยังมีโครงการเพื่อวิเคราะห์ดูว่าจะรับได้หรือไม่ แต่การให้กู้ยืมของไอเอ็มเอฟ ไม่ได้มีหลักประกันเหล่านี้เลย ฉะนั้นหนทางเดียวที่จะลดความเสี่ยงของไอเอ็มเอฟได้ ก็คือให้ประเทศสมาชิกเหล่านี้ช่วยเหลือตัวเองและชำระหนี้ได้ ด้วยการดำเนินนโยบายที่ถูกที่ควร นอกเหนือจากนี้ก็คงมีเหตุผลอื่นอีกมาก โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงของระบบการเงินของโลก เพราะถ้าหากลูกหนี้ล้มละลายแล้วก็ย่อมหมายความว่า เจ้าหนี้ก็อาจจะล้มละลายตามไปด้วย

โครงสร้างของการช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศสมาชิกของไอเอ็มเอฟได้เปลี่ยนรูปโฉมครั้งสำคัญในปี 2510 หรือในการประชุมประจำปีที่ ริโอ เด จาเนโร มติในที่ประชุมครั้งนั้นมีว่า ต่อแต่นี้ไป ไอเอ็มเอฟจะสามารถจัดสรร SDR แก่ประเทศสมาชิกเป็นการทั่วไปได้ โดยไม่ต้องมีเงื่อนไขตามติดมาด้วย ซึ่งมตินี้ได้มีการลงนามใน 2 ปีถัดมา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไอเอ็มเอฟจะมีอำนาจตามข้อตกลงในการจัดสรร SDR ให้แก่ประเทศสมาชิกเป็นการทั่วไปอย่างไม่มีเงื่อนไขได้ แต่การที่จะใช้อำนาจนี้มีไขว่ของง่าย เพราะจะต้องอาศัยเสียงโหวตถึง 85% ของคะแนนเสียงทั้งหมด และไอเอ็มเอฟจะต้องสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าสภาพคล่องในระบบการเงินของโลกขาดแคลนเป็นการทั่วไป มิได้เป็นเฉพาะการขาดแคลนสภาพคล่องของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

เนื่องจากการตีความอย่างเข้มงวดของกรรมการบริหารกองทุนฯ สมาชิกว่าการฯ และการที่ต้องใช้คะแนนเสียงสูงถึงร้อยละ 85 ของคะแนนเสียงทั้งหมด ทั้งทำให้ ไอเอ็มเอฟ จัดสรร SDR ให้แก่ประเทศสมาชิกได้ไม่มากนักเมื่อพิจารณาจากอดีตที่ผ่านมา กล่าวคือ นับแต่ปี 2512 เป็นต้นมาจนบัดนี้ ก็เป็นเวลา 17 ปีมาแล้วได้มีการจัดสรร SDR เพียง 2 ครั้ง ครั้งแรกในช่วง 2513 - 2515 ครั้งที่สอง 2521 - 2524 รวมเป็นเงินเพียง 21 พันล้านดอลลาร์ หรือไม่ถึงร้อยละ 3 ของเงินทุนสำรองระหว่างประเทศของประเทศสมาชิก

ดังนั้น การที่จะอาศัยการจัดสรร SDR เพื่อเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศนั้น คงเป็นอันเลิกคิดกันได้ และประเทศจน ๆ ก็คงต้องก้มหน้าก้มตาปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของตนต่อไปเพื่อหาเงินตราต่างประเทศมาชำระหนี้สินที่ได้ก่อไว้ตามสติปัญญาของแต่ละคน

เป็นที่รู้กันอยู่เต็มอกในบรรดาประเทศสมาชิกของไอเอ็มเอฟว่าการที่ไอเอ็มเอฟจะให้เงินแก่ประเทศสมาชิกนั้น จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขการให้กู้ยืมทุกครั้ง เงื่อนไขของการให้กู้ยืมเงินแก่ประเทศสมาชิกของกองทุนฯ มักเรียกกันสั้น ๆ ว่า “Conditionality” ซึ่งเป็นอีกเรื่องที่มีการถกเถียงกันมากในไอเอ็มเอฟ

ที่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันมากก็เพราะมีส่วนเกี่ยวกับเงื่อนไขที่ประเทศกำลังพัฒนาจำใจต้องปฏิบัติตาม และเงื่อนไขนี้จะมีเนื้อหาสาระและหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดกว่าประเทศ



อื่นที่ไม่ได้กั๊กมาก บ้างก็ว่าสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศอุตสาหกรรมนั้น แทบไม่มีความจำเป็นต้องมาปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ของไอเอ็มเอฟเลย เพราะประเทศเหล่านี้จะไปหาแหล่งเงินกู้ จากแหล่งไหนก็ได้และได้ทอมของการกั๊กที่ไม่แพ้การกั๊กจากไอเอ็มเอฟ เมื่อเป็นดังนี้ประเทศเหล่านี้ก็สามารถดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ และไม่ต้องคำนึงว่านโยบายเศรษฐกิจนั้น ๆ จะก่อความเสียหายแก่ประเทศอื่นหรือไม่

ประเด็นต่อมาที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันไม่น้อย ได้แก่ เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการชำระหนี้คืนไอเอ็มเอฟ โดยทั่วไปแล้วไอเอ็มเอฟ มีหลักการช่วยเหลือประเทศสมาชิกโดยตั้งสมมุติฐานว่าการช่วยเหลือนั้น ๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกมีสภาพคล่องเพียงพอในการปรับตัวเมื่อเกิดปัญหาการขาดดุลการชำระเงินซึ่งเชื่อว่าส่วนใหญ่จะเป็นระยะสั้น ๆ ฉะนั้นการให้กั๊กของไอเอ็มเอฟจึงมีระยะสั้น มีระยะเวลาการชำระหนี้คืนเร็ว ต่างจากการให้กั๊กของธนาคารโลกเพื่อสนับสนุนโครงการก่อสร้างท่าเรือ สร้างถนน ขยายขอบข่ายของการไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งการให้กั๊กจำเป็นต้องให้ระยะเวลาการชำระหนี้ยาวตามสภาพของโครงการ

ในเฉพาะประเด็นนี้นั้นคงจะมีการพูดจากันอีกนาน และในขณะนี้กำลังถกเถียงกันอยู่โดยเฉพาะเมื่อคำนึงว่า ปัญหาการขาดดุลการค้า-ดุลการชำระเงิน ในบางประเทศอาจเป็นปัญหาที่เกิดจากความผันผวนของเศรษฐกิจระยะสั้น ฉะนั้นแนวความคิดของกองทุนฯ ในเรื่องนี้อาจจะถูกต้อง แต่ในหลาย ๆ โอกาสที่เห็นได้ชัดเจนว่าในหลายประเทศที่ประสบกับปัญหาการขาดดุลชำระเงินนั้น มีต้นตอและสาเหตุมาจากปัญหาโครงสร้างที่เรื้อรัง และคงจะต้องใช้เวลาานกว่าปกติที่จะปรับนโยบายให้มีผลแก้ปัญหาดังกล่าว สำหรับประเทศเหล่านี้หากไอเอ็มเอฟต้องการมีบทบาทมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่แล้ว ไอเอ็มเอฟ ก็ควรที่จะปรับระยะเวลาการให้กั๊กให้ยาวกว่าปกติ เพื่อที่ประเทศสมาชิกผู้ที่จะได้มีเวลาในการแก้ไขปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและแก้ปัญหาให้ลุล่วงไปได้

ในประเด็นสุดท้าย มีประเทศเป็นจำนวนมากในลาตินอเมริกาได้กล่าวหาไอเอ็มเอฟว่า นโยบายและเงื่อนไขที่ไอเอ็มเอฟ นำมาแนะนำประเทศสมาชิกที่มีปัญหาหมักจะไม่มีอะไรแตกต่างกันมาก ทั้ง ๆ ที่ประเทศเหล่านั้นจะมีฐานะทางสังคม เศรษฐกิจ และการปกครองแตกต่างกัน สุตรตายตัวที่กองทุนฯ กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการปรับตัวของประเทศสมาชิก จึงเวียนวนเกี่ยวข้องกับนโยบายไม่กี่อย่าง อาทิ การปรับอัตราแลกเปลี่ยน

เปลี่ยนของเงินให้สะท้อนสภาพตลาด การตัดทอนรายจ่ายงบประมาณ หรือการขึ้นภาษี ตลอดจนการดำเนินการให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ฯลฯ

คำถามจึงมีอยู่ว่า ไอเอ็มเอฟจะสามารถสร้างโปรแกรมที่ยืดหยุ่นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือจากไอเอ็มเอฟได้ดีขึ้นหรือไม่ หากไอเอ็มเอฟไม่สามารถตอบสนองสิ่งเรียกร้องเหล่านี้ได้ สิ่งที่ไอเอ็มเอฟได้รับจากประเทศสมาชิกเหล่านี้ก็จะเป็นเพียงการกระทำตามคำแนะนำด้วยความจำใจ เพราะอำนาจเงินเป็นสิ่งสำคัญ แทนที่จะเป็นความร่วมมือระหว่างสมาชิกและสถาบันอย่างแท้จริง เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันทั้ง 2 ฝ่าย

ผู้เขียนเองคงไม่มีคำตอบสำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกกับองค์กรนี้ นอกจากตั้งเป็นข้อสังเกตเป็นการทั่วไปว่า ในสังคมของไอเอ็มเอฟที่มีประเทศต่าง ๆ เป็นสมาชิกก็มีได้แตกต่างไปจากสังคมอื่นแต่อย่างใด ในสถาบันสังคมนิยมอื่นที่เห็นกันก็มักจะมีสมาชิกอยู่ 2-3 ระดับเช่นกัน (แม้ว่าการแบ่งแยกนี้อาจจะไม่ชัดเจนนัก) กล่าวคือหนึ่ง สมาชิกระดับกฤษฎาภิบาลและการเงิน ซึ่งมีอำนาจเปลี่ยนแปลงอะไรต่ออะไรได้พอสมควรในสังคมนั้น ๆ ตามแนวความคิดที่ว่าจะทำให้สังคมนั้น ๆ ดีขึ้น สอง สมาชิกที่พอจะประคองตัวไปได้โดยไม่ลำบากนัก สมาชิกกลุ่มนี้อาจมีการพึ่งพากลุ่มอื่นเป็นครั้งคราว แต่ก็ไม่ใช่ว่าถ้าขาดการพึ่งพาแล้ว จะไม่สามารถทำอะไรด้วยตนเองได้เลย และสาม สมาชิกที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ สมาชิกกลุ่มนี้ถ้าขาดการช่วยเหลือไม่ว่าทางด้านการเงิน การบริหาร การเมือง ฯลฯ โอกาสที่จะประคองตัวเองให้ตลอดรอดฝั่งก็คงเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตาม การที่จะตั้งหน้าตั้งตาพึ่งพากลุ่มสมาชิกอื่นอยู่ตลอดตนเองก็คงต้องทำความเข้าใจกับสังคมนั้นว่า “เมื่อต้องการได้ของสิ่งหนึ่งสิ่งใด ก็อาจจำเป็นที่จะต้องยอมเสียของอีกหลาย ๆ สิ่ง ซึ่งรวมกันแล้วอาจมีค่ามากกว่าของที่ได้รับมาก็ได้”

สำหรับสถานภาพของประเทศไทยในกองทุนฯ การเงินนั้น กล่าวได้ว่าคงอยู่ในกลุ่มที่สอง เพราะไทยเรามีความเป็นตัวของตัวเองอยู่มากโดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงเหตุการณ์ที่ผ่านมาเทียบกับพฤติกรรมของประเทศอื่น ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในน้อยประเทศที่เมื่อประสบกับปัญหาที่มีที่ท่าว่าไม่สามารถจะควบคุมได้ เรามักจะไม่ปล่อยให้เหตุการณ์ให้ไปเลยตามเลยจนขาดทิศทางเหมือนกับอีกหลาย ๆ ประเทศ

ในการแก้ไขปัญหาในบางครั้ง หรือ ในการแก้ไขวิกฤติการณ์ในบางเรื่อง ความเห็นที่แตกต่างกันย่อมบังเกิดขึ้นเสมอ แต่น่าจะถือว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาของการแก้ไข ปัญหาทั่วไปตราบเท่าที่ประเทศเหล่านั้นสามารถหาทางแก้ไขด้วยการรวมข้อมกันในที่สุด ผู้เขียนเชื่อว่าคุณสมบัติของคนไทยที่ต่างก็ตื่นตัวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นรอบด้าน พร้อมทั้งจะคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และช่วยกันหาทางแก้ไข จะเป็นวิถีทางเดียวที่จะทำให้เราพัฒนาไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรจากภายนอกจนเกินไป

มกราคม 2530

# การพัฒนาระบบสถาบันการเงินของไทย

ธำริษา ตีอิทธิพันธ์

## เป้าหมายในการพัฒนาสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ออมและผู้กู้ยืม โดยระดมเงินออมจากผู้ออม และนำไปให้กู้ยืมแก่ผู้ที่สามารถนำไปลงทุนหรือหาผลประโยชน์ต่อไปได้ ระบบสถาบันการเงินที่ดีจะต้องมีคุณสมบัติอย่างน้อย 3 ประการ ดังต่อไปนี้คือ

1. มีความมั่นคง สถาบันการเงินจะต้องมีความมั่นคงที่จะให้ความมั่นใจแก่ผู้ออมว่าตนจะได้รับเงินออมพร้อมดอกผลคืนตามระยะเวลาที่กำหนด ส่วนผู้กู้ก็จะได้เงินกู้ตามกำหนดในกรณีที่มีการกำหนดกู้เป็นงวด ๆ และได้หลักประกันคืนเมื่อมีการชำระคืนเงินกู้เรียบร้อยแล้ว หากขาดความเชื่อมั่นจากประชาชน สถาบันการเงินจะไม่สามารถยืนหยัดทำธุรกิจได้

2. มีประสิทธิภาพ สถาบันการเงินจะต้องมีประสิทธิภาพในการเป็นตัวกลางระหว่างผู้ออมและผู้กู้ยืมในอันที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายได้ประโยชน์มากกว่าการติดต่อกันเองโดยตรง กล่าวคือ ผู้ออมจะต้องได้ดอกผลมากกว่า หรือมีความเสี่ยงน้อยกว่า กรณีที่ให้ผู้ยืมเอง ขณะเดียวกันผู้กู้ยืมก็ต้องมีค่าใช้จ่ายน้อยลง หรือสามารถได้เงินกู้ยืมมากกว่ากรณีที่ไม่มีตัวกลาง นอกจากนี้ ผลประโยชน์ที่ผู้ออมได้รับควรจะมีมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และค่าใช้จ่ายต้นทุนของผู้กู้ยืมควรจะมีน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้

3. มีบทบาทในการส่งเสริมการพัฒนาของเศรษฐกิจในทิศทางที่เหมาะสม บทบาทของสถาบันการเงินในการเป็นตัวกลางระหว่างผู้ออมและผู้กู้ยืม โดยทั่วไปมีส่วนช่วยในการพัฒนาหรือการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี เราอาจจะพัฒนาระบบสถาบันการเงินในลักษณะที่มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาของเศรษฐกิจในทิศทางใดทิศทางหนึ่งเป็นพิเศษได้

อาจกล่าวได้ว่า เป้าหมายในการพัฒนาสถาบันการเงินก็เพื่อให้สถาบันการเงินมีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้น 3 ประการ

## แนวคิดในการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

การพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีคุณสมบัติ 3 ประการดังกล่าวข้างต้น ไม่ใช่สิ่งที่กระทำได้ง่ายนัก เนื่องจากบ่อยครั้งที่เป้าหมายดังกล่าวมีความขัดแย้งซึ่งกันและกัน การดำเนินนโยบายเพื่อเสริมสร้างคุณสมบัติอย่างหนึ่งอาจมีผลเสียต่อระบบสถาบันการเงินในอีกแง่หนึ่ง ดังรายละเอียดที่จะได้กล่าวถึงต่อไป การกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาระบบสถาบันการเงินจึงต้องกระทำอย่างระมัดระวัง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความสำคัญที่แต่ละประเทศให้แก่เป้าหมายต่าง ๆ ซึ่งส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนระดับการพัฒนาของระบบสถาบันการเงินของประเทศนั้น ๆ และอีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับแนวคิดของผู้ดำเนินนโยบายเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ต่างสำนักกันมักมีข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้งแตกต่างกันไป คือ

1. ผู้ดำเนินนโยบายโดยทั่วไปเห็นพ้องต้องกันว่าความมั่นคงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อการดำเนินกิจการของสถาบันการเงิน ดังนั้น ทุกประเทศจึงล้วนมีการกำหนดมาตรการส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันการเงิน เช่น กำหนดเงินกองทุนขั้นต่ำของสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ กำหนดอัตราส่วนเงินสดสำรองต่อเงินฝาก อัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องต่อเงินฝาก อัตราส่วนสินทรัพย์เสี่ยงต่อสินทรัพย์ทั้งหมด อัตราส่วนสินทรัพย์เสี่ยงต่อเงินกองทุน หรือกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับเงินฝากหรือเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน เป็นต้น เพื่อไม่ให้สถาบันการเงินแข่งขันกันระดมเงินฝากหรือเงินกู้ยืมด้วยอัตราดอกเบี้ยสูง จนเป็นอันตรายต่อฐานะของสถาบันการเงิน และพร้อมกับการกำหนดมาตรการเหล่านี้ ก็มีการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินให้ดำเนินการตามกฎหมายข้อบังคับที่ได้กำหนดไว้

อย่างไรก็ดีการกำหนดอัตราส่วนเกี่ยวกับสินทรัพย์สภาพคล่อง และสินทรัพย์เสี่ยง ฯลฯ ดังกล่าวข้างต้น หากอัตราที่กำหนดสูงหรือต่ำเกินไป ก็อาจขัดแย้งกับเป้าหมายอื่น ๆ ของการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เช่น หากกำหนดให้สถาบันการเงินดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องในอัตราสูง สถาบันการเงินก็อาจจำเป็นต้องคิดอัตราดอกเบี้ยสูงจากเงินให้กู้ยืม เพื่อชดเชยรายได้ส่วนที่ลดลงจากการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องจำนวนมาก ทำให้ภาระของผู้กู้ยืมมากกว่าที่ควร และขัดกับหลักการของการพัฒนาประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน ซึ่งจะต้องมุ่งให้ผู้กู้ยืมกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้

สำหรับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของเงินฝากหรือเงินกู้ยืมของสถาบันการเงินนั้น นอกจากจะตีความว่าเพื่อไม่ให้มีการแข่งขันกันมากจนเป็นอันตรายต่อฐานะของสถาบันการเงินแล้ว นักเศรษฐศาสตร์บางคนยังตีความว่า เพื่อให้อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินต่ำตามอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจ สำหรับในประเด็นนี้มีข้อโต้แย้งมาก นักเศรษฐศาสตร์อีกกลุ่มหนึ่งมีความเห็นว่า ในประเทศกำลังพัฒนา ผู้ออมและผู้ลงทุนมักจะเป็นบุคคลเดียวกัน ดังนั้น หากอัตราดอกเบี้ยของเงินออมต่ำเกินไป การออมและการลงทุนก็ มีน้อย การที่อัตราดอกเบี้ยต่ำจึงกลับจะเป็นผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ อีกประการหนึ่ง หากต้นทุนของเงินกู้ยืมต่ำ การลงทุนที่มีอัตราผลตอบแทนต่ำก็จะเป็นโครงการที่คุ้มที่จะลงทุน ทำให้มีการใช้เงินลงทุนไปในโครงการที่มีอัตราผลตอบแทนต่ำ เป็นการให้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่ได้นำเงินออมไปลงทุนในโครงการที่มีอัตราผลตอบแทนสูง ๆ ก่อน

2. ในด้านการส่งเสริมประสิทธิภาพของระบบสถาบันการเงินนั้น หลายประเทศมีการกำหนดขอบข่ายการดำเนินงานของสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ให้แตกต่างกัน เพื่อให้เป็นสถาบันการเงินเฉพาะอย่างที่จะให้บริการแก่ภาคธุรกิจภาคใดภาคหนึ่ง หรือลูกค้าประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ให้มีสถาบันการเงินสำหรับเงินทุนระยะสั้น ระยะยาว สำหรับภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม การเคหะสำหรับการเงินในประเทศ ต่างประเทศ เป็นต้น

การจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะอย่างมีแนวคิดว่า เนื่องจากตลาดสินเชื่อแต่ละประเภทมีลักษณะแตกต่างกัน การที่สถาบันการเงินมีความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง จะทำให้สถาบันการเงินมีประสิทธิภาพในการทำธุรกิจในตลาดนั้น ๆ แนวคิดนี้ก็มีข้อโต้แย้งอีก นักเศรษฐศาสตร์อีกกลุ่มหนึ่งมีความเห็นว่า การจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะอย่าง มีผลเป็นการจำกัดขอบเขตการดำเนินงานธุรกิจของสถาบันแต่ละประเภท ทำให้ขาดทุนได้ง่าย และบ่อยครั้งที่ทางการจะต้องให้เงินอุดหนุนช่วยเหลือหรือกำหนดกฎเกณฑ์บางอย่างเพิ่มเติมอีกเพื่อให้ได้สิทธิประโยชน์พิเศษ การช่วยเหลืออัมชู และการขาดการแข่งขันจากสถาบันการเงินอื่น ๆ มักทำให้สถาบันการเงินเหล่านี้ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานนอกเหนือจากการขาดความมั่นคง นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มีความเห็นว่า ทางการควรที่จะจัดข้อกำหนดกฎเกณฑ์ของสถาบันการเงินให้เหลือน้อย

ที่สุดเพื่อให้มีการแข่งขันมากที่สุด เพราะการแข่งขันจะทำให้สถาบันการเงินต้องปรับปรุงประสิทธิภาพเพื่อความอยู่รอด หากสถาบันการเงินใดเห็นว่าตนมีความสามารถเหนือกว่าคู่แข่งในการพัฒนาเป็นผู้เชี่ยวชาญในธุรกิจเฉพาะอย่าง ก็สามารถทำได้ และในกรณีนั้นก็จะสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความมั่นคงมากกว่า

3. การกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้แตกต่างกัน นอกจากจะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันการเงินแล้ว นักเศรษฐศาสตร์บางคนยังหวังเพื่อให้สถาบันการเงินมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจในทิศทางที่ทางการเห็นสมควรอีกด้วย โดยนอกจากจะกำหนดให้สถาบันการเงินมีธุรกิจเฉพาะอย่างแล้ว ยังอาจกำหนดให้สถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ให้สินเชื่อแก่เศรษฐกิจภาคใดภาคหนึ่งเป็นการพิเศษ หรือกำหนดให้สินเชื่อของภาคเศรษฐกิจที่สำคัญบางประเภทมีอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นพิเศษ เป็นต้น นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มีความเห็นว่า หากปล่อยให้สถาบันการเงินดำเนินธุรกิจได้ตามใจชอบ สถาบันการเงินทุกแห่งก็จะดำเนินกิจการเฉพาะประเภทที่มีผลตอบแทนสูง โดยที่กิจการประเภทนั้นอาจจะไม่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของส่วนรวมหรือเศรษฐกิจบางภาคอาจจะได้สินเชื่อมากกว่าภาคอื่น ๆ มาก ทำให้ขาดความสมดุลหรือขาดความเสมอภาค เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี นักเศรษฐศาสตร์ที่เห็นว่าระบบสถาบันการเงินควรมีการแข่งขันมากกว่านี้ ก็จะได้แย้งว่า เหตุที่สถาบันการเงินไม่กระจายธุรกิจไปในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ก็เนื่องจากทางการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ทำให้ไม่คุ้มที่จะให้สินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่มีความเสี่ยงสูง หรือมีค่าใช้จ่ายสูง แม้ว่าภาคเศรษฐกิจนั้นจะมีความสำคัญก็ตาม การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุจึงควรแก้โดยการยกเลิกการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับเงินกู้ยืมหรือให้กู้ยืม

4. ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้สถาบันการเงินถือปฏิบัติ นอกจากอาจจะมีผลขัดแย้งระหว่างเป้าหมายต่าง ๆ ของการพัฒนาระบบสถาบันการเงินดังกล่าวแล้วยังอาจมีผลขัดแย้งระหว่างความมั่นคงของเศรษฐกิจโดยส่วนรวมและระบบสถาบันการเงินก็ได้ ทั้งนี้ เพราะข้อกำหนดดังกล่าวหลายข้อเป็นเครื่องมือของทางการในการรักษาเสถียรภาพ หรือความมั่นคงของเศรษฐกิจโดยส่วนรวมด้วย เช่น อัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องต่อเงินฝากนั้น เป็นเครื่องมือทางการเงินที่สำคัญที่ทางการอาจจะเปลี่ยนแปลงให้สูงขึ้นหรือต่ำลงได้ตามภาวะเศรษฐกิจ ในขณะที่เศรษฐกิจมีภาวะเฟื่องฟู

มากจนคาดว่าอาจจะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือการขาดดุลการค้าหรือดุลการชำระเงินทางการอาจจะขึ้นอัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องต่อเงินฝาก เพื่อให้สถาบันการเงินมีความสามารถในการปล่อยสินเชื่อ้อยลง และทำให้เศรษฐกิจลดภาวะเฟื่องฟูลงบ้าง มาตรการนี้อาจส่งผลกระทบต่อฐานะของสถาบันการเงินได้ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงมาก และในขณะเดียวกันมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของเงินให้กู้ยืม ทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมเพื่อชดเชยรายได้ส่วนที่น้อยลงได้ การดำเนินนโยบายในการพัฒนาระบบสถาบันการเงินจึงต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดการขัดแย้งระหว่างเศรษฐกิจโดยส่วนรวม และสถาบันการเงินอีกด้วย

## นโยบายของไทยที่มีผลต่อการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ในช่วง 2 ทศวรรษเศษที่ผ่านมา ระบบสถาบันการเงินของไทยได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์เพียงสถาบันเดียวได้เพิ่มจาก 6,000 ล้านบาทเศษ ในปี 2503 เป็น 567,900 ล้านบาท ในปี 2528 หรือเกือบ 100 เท่า ส่วนสถาบันการเงินอื่นก็ได้เจริญเติบโตขึ้นมากเช่นเดียวกัน ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ทางการได้ดำเนินนโยบายและมาตรการที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาของระบบสถาบันการเงินทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของทางการในการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน แนวทางการดำเนินนโยบายและมาตรการที่สำคัญ ๆ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีดังนี้คือ

### 1. การกำกับและดูแลสถาบันการเงิน

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ เป็นกฎหมายที่กำหนดขอบข่ายอำนาจของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับและดูแลธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ การเปลี่ยนแปลงของพระราชบัญญัติเหล่านี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในแนวคิดของทางการในการพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นอย่างดี

#### 1.1 พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจ ขัดห้าม ขอบบังคับเพื่อความมั่นคง และบทลงโทษของธนาคารพาณิชย์



เช่น ห้ามให้กู้ยืมแก่กรรมการ ห้ามรับหุ้นของธนาคารพาณิชย์นั้นเป็นประกันในการให้สินเชื่อ ต้องดำรงอัตราส่วนเงินสดสำรองกับเงินฝาก ต้องดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ทั้งหมด หรือสินทรัพย์แต่ละประเภท ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น

สำหรับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี 2522 นั้น มีการปรับปรุงข้อกำหนดที่มีอยู่เดิมให้ชัดเจนรัดกุมขึ้น เช่น กำหนดประเภทของสินทรัพย์ที่ต้องดำรงอัตราส่วนเงินสดสำรอง กำหนดประเภทของสินทรัพย์สภาพคล่อง กำหนดให้ดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนกับภาระการรับรองและการรับอวัล นอกจากนี้ที่สำคัญคือได้มีการเพิ่มเติมข้อกำหนดการกระจายหุ้น การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่จะเปิดใหม่ต้องเป็นบริษัทมหาชน ข้อกำหนดเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานตัวแทน การกำหนดให้สาขาธนาคารต่างประเทศต้องดำรงสินทรัพย์ด้วยเงินทุนของตนเอง และการห้ามมิให้ต่างชาติถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ในประเทศเกินกว่าอัตราส่วนหนึ่ง และการกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อในกิจการใด ๆ เป็นพิเศษได้

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี 2528 ได้กลับไปเน้นที่การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ให้มีความมั่นคง และให้อำนาจทางการในการเข้าแก้ไขปัญหาของธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการผ่อนผันให้ผู้ถือหุ้นธนาคารพาณิชย์ถือหุ้นเกินอัตราที่กำหนดได้ ทางกรมสามารถสั่งให้ธนาคารพาณิชย์หยุดดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขฐานะสามารถตรวจสอบลูกค้านักค้าของธนาคารพาณิชย์ได้ในกรณีข้อสงสัยว่าเป็นการให้กู้ยืมโดยไม่ลงบัญชี หรือให้กู้แก่ธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

## 1.2 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน พ.ศ. 2522 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ซึ่งประกาศในเดือนมกราคม 2515 ได้กำหนดให้ธุรกิจการจัดหาเงินแล้วให้กู้เงินนั้นหรือนำเงินนั้นไปซื้อลดตราสาร และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์เป็นกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนตามประกาศดังกล่าว ต้องขออนุญาตประกอบกิจการและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับ

เงินกองทุนและเงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคงทั่ว ๆ ไป ต่อมาจึงได้มีการแยกการควบคุม และกำกับดูแลบริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ออก โดยตราเป็นพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ ขึ้นแทนในปี 2522 พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน ข้อห้าม ข้อปฏิบัติเพื่อความมั่นคง การกระจายหุ้น การถือหุ้นของชาวต่างชาติทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2522 และในปี 2526 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้การกำกับดูแลมีความชัดเจนรัดกุมมากขึ้น เช่น ห้ามบริษัทเงินทุนให้กู้ยืมแก่บริษัทจำกัดที่ถือหุ้นโดยบริษัทจำกัดซึ่งกรรมการถือหุ้นเกินกว่าอัตราส่วนหนึ่ง ห้ามการรับรองหรือรับอวัลบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับกรรมการ ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลตามมาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด และการแต่งตั้งผู้บริหารบริษัทต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น สำหรับการแก้ไขพระราชบัญญัติในปี 2528 นั้น ได้แก้ไขประเด็นที่จะอำนวยความสะดวกให้การแก้ไขฟื้นฟูฐานะและการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น เช่น ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการผ่อนผันให้บริษัทเงินทุนสามารถซื้อหรือมีหุ้นของบริษัทอื่น ผ่อนผันการถือหุ้นของชาวต่างชาติ ยกเว้นให้ไม่ต้องนำข้อบังคับเกี่ยวกับบริษัทมหาชนจำกัดมาใช้บังคับในกรณีที่บริษัทเงินทุนต้องลดทุนเพิ่มทุนควบหรือรวมกิจการตามโครงการที่ธนาคารให้ความเห็นชอบ และได้แก้ไขให้บริษัทเงินทุนสามารถประกอบธุรกิจได้มากขึ้น คือ ให้ทำธุรกิจค้าประกันได้ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์สามารถออกตั๋วสัญญาใช้เงินอายุไม่ต่ำกว่า 1 ปีได้ เทียบกับเดิมที่กำหนดว่าต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 3 ปี

หากแบ่งระยะสองทศวรรษเศษที่ผ่านมาเป็น 3 ช่วง ตามการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงิน อาจสรุปได้ว่า ในทศวรรษระหว่างปี 2505-2515 ซึ่งมีการออกพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ 2505 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ปี 2515 การกำกับดูแลสถาบันการเงินมีเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ที่เน้นในเรื่องความมั่นคงของสถาบันการเงิน ต่อมาในช่วงทศวรรษระหว่างปี 2516-2526 ซึ่งมีการออกพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ และแก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ในปี 2522 สถาบันการเงินต้องถือปฏิบัติตามข้อกำหนดอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากการเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงิน เช่น เพื่อความเสมอภาคในการกระจายรายได้ (ต้องกระจายหุ้นสถาบันการเงินใหม่ต้องเป็นบริษัท

มหาชน) และเพื่อการพัฒนาภาคเศรษฐกิจเฉพาะอย่าง ต่อมาในตอนปลายของช่วงนี้ การแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ ในปี 2526 กลับไปเน้นที่ความมั่นคงของสถาบันการเงินอีก และเน้นที่คุณภาพการบริหารของสถาบันการเงิน (ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจไม่ให้ความเห็นชอบผู้บริหารของบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ได้) รวมทั้งการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบัญชี การตรวจสอบ และการควบคุมกิจการภายใน ในช่วงที่ 3 คือ ตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นมา จะเห็นได้จากการแก้ไขพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับว่า ได้มีการลดความสำคัญเกี่ยวกับการกระจายหุ้น การเป็นบริษัทมหาชน แต่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับคุณภาพของผู้บริหารมากขึ้น และเพิ่มเติมอำนาจของทางการในการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินการของสถาบันการเงิน ตลอดจนขยายฐานธุรกิจของสถาบันการเงินเพื่อให้มีฐานะมั่นคงมากขึ้น นอกจากนี้การจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินตามพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528 และการขจัดระบบการเงินนอกระบบตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ล้วนมีเป้าหมายในการเพิ่มความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินทั้งสิ้น

แนวทางการกำกับและดูแลสถาบันการเงินในทั้ง 3 ช่วง ซึ่งสะท้อนจากการเปลี่ยนแปลงของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาของระบบสถาบันการเงิน กล่าวคือ ในช่วงที่ 1 (2505-2515) เศรษฐกิจของไทยอยู่ในยุคเฟื่องฟู เป้าหมายหลักทางเศรษฐกิจคือ การขยายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประกอบกับอัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน และอัตราเงินเฟ้อ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจึงส่งผลให้สถาบันการเงินมีฐานะที่มั่นคงด้วย การกำกับดูแลสถาบันการเงินในช่วงระยะเวลานี้จึงเป็นไปตามหลักการกว้าง ๆ ในการรักษาความมั่นคงของสถาบันการเงินเท่านั้น ในช่วงที่ 2 (2516-2526) ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจได้เจริญเติบโตมาเป็นช่วงระยะเวลาพอสมควรแล้ว แนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคในการกระจายรายได้ การรักษาผลประโยชน์ของประเทศ ความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจภาคต่าง ๆ และความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างเมืองและชนบทได้รับความสนใจมากขึ้น ซึ่งสะท้อนออกในรูปของนโยบายที่กำหนดให้สถาบันการเงินมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจภาคสำคัญมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในตอนปลายของช่วงนี้ สภาวะเศรษฐกิจเริ่มมีเสถียรภาพน้อยลงสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมัน

อย่างรุนแรง อัตราแลกเปลี่ยนมีความผันผวนมากขึ้น อัตราดอกเบี้ยและอัตราเงินเพื่อเพิ่มสูงขึ้นเป็นเวลาติดต่อกันนาน การเก็งกำไรเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั้งในตลาดหุ้น ตลาดที่ดิน ตลาดอสังหาริมทรัพย์ ตลาดเงินตราต่างประเทศ และตลาดอื่น ๆ ทางด้านสถาบันการเงินนั้น ในปี 2522 บริษัทราชาเงินทุน ซึ่งเป็นบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ใหญ่เป็นที่สองในขณะนั้น ประสบปัญหาในการดำเนินงานจนต้องถูกทางการเพิกถอนใบอนุญาตไปเป็นที่สุด ส่วนสถาบันการเงินอีก 2-3 แห่งที่ประสบปัญหา ทางการก็ได้เข้าแก้ไขฟื้นฟูฐานะ จนกระทั่งในปี 2526 บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์พัฒนาเงินทุน ประสบปัญหาในการดำเนินงานจนถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ประชาชนเริ่มขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน ในตอนปลายของช่วงนี้จึงเน้นความมั่นคงมากขึ้น ในช่วงที่ 3 (2527 เป็นต้นมา) ภาวะเศรษฐกิจยังคงผันผวน ประกอบกับมีสถาบันการเงินที่มีการบริหารในลักษณะฉ้อโกงและไม่ถูกต้องตามหลักปฏิบัติสากล ทำให้มีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามไปอีก 18 บริษัท มีสถาบันการเงินอีก 25 แห่ง ยินยอมให้ทางการเข้าร่วมถือหุ้นและบริหารตามโครงการ 4 เมษายน 2527 มีธนาคารพาณิชย์ 1 แห่ง ที่ยินยอมให้ทางการเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหา และมีบริษัทเงินทุนและธนาคารพาณิชย์ที่ทางการต้องดำเนินการให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินเข้าร่วมถือหุ้นและบริหารร่วมกับผู้ลงทุนภาคเอกชน ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ สภาพแวดล้อมเหล่านี้ทำให้ทางการต้องเน้นในเรื่องความมั่นคงของสถาบันการเงินมากกว่าบทบาทในการพัฒนาของสถาบันการเงินมากขึ้นอีกในช่วงนี้

## 2. แนวโน้มการเปิดดำเนินการธุรกิจของสถาบันการเงิน

ก่อนปี 2500 สถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมี โรงรับจำนำ ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เพื่อการเกษตร บริษัทประกันชีวิต และธนาคารออมสิน ในจำนวนนี้มีเพียงสหกรณ์เพื่อการเกษตรที่มีลักษณะเป็นสถาบันเฉพาะอย่าง กล่าวคือ ให้บริการแก่ภาคเศรษฐกิจหรือลูกค้ำกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ส่วนสถาบันอื่นเป็นสถาบันทั่วไป

หลังจากปี 2500 ได้มีการทยอยจัดตั้งบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สำนักงานสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นที่น่าสังเกตว่าสถาบันการเงินเหล่านี้เป็นสถาบันการเงินเฉพาะอย่างทั้งสิ้น

สำหรับสถาบันการเงินอีก 2 ประเภท คือ บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์นั้นแม้จะเริ่มมีขึ้นครั้งแรกก่อนปี 2500 แต่ก็เพิ่งจะมีการจัดตั้งเพิ่มเติมขึ้นอย่างจริงจังในระหว่างปี 2516-2518 จนกระทั่งปี 2521 ซึ่งกระทรวงการคลังได้ระงับการออกใบอนุญาต มีบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นรวม 107 บริษัท และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ 33 บริษัท

บริษัทเงินทุนนั้นมีขอบเขตของธุรกิจน้อยกว่าของธนาคารพาณิชย์ และมีการกำหนดมูลค่าขั้นต่ำของตัวสัญญาใช้เงินไว้ค่อนข้างสูงโดยเฉพาะในระยะแรก (5 หมื่นบาทขึ้นไปสำหรับผู้ซื้อตัวสัญญาใช้เงินในเขต กทม. และ 1 หมื่นบาทขึ้นไปสำหรับในต่างจังหวัด) จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นสถาบันเฉพาะอย่างในแง่ที่จะให้บริการแก่ลูกค้ากลุ่มที่แตกต่างจากลูกค้าของธนาคารพาณิชย์ ส่วนบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ก็เป็นสถาบันเฉพาะอย่างที่จะให้มุ่งทำธุรกิจทางด้านเคหะและอสังหาริมทรัพย์

จากช่วงระยะเวลาที่ได้มีการเปิดดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า ก่อนปี 2500 ทางกรเห็นว่าการจัดตั้งสถาบันการเงินทั่วไปมีความเหมาะสมดีแล้ว แต่ตั้งแต่ปี 2500 เป็นต้นมา ได้เปลี่ยนแนวคิดไปอย่างชัดเจนว่าสถาบันการเงินเฉพาะอย่างควรจะเป็นรูปแบบของสถาบันการเงินที่เหมาะสมมากกว่า นอกจากนี้ จากการศึกษาที่ได้อนุญาตให้มีการจัดตั้งบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์จำนวนมากในช่วงระยะเวลานี้ น่าจะแสดงให้เห็นว่าทางการเริ่มให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน และเห็นว่าการเพิ่มจำนวนสถาบันการเงินจะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและเพิ่มประสิทธิภาพมากขึ้น

### 3. เครื่องมือในการกำกับและดูแลสถาบันการเงิน

เครื่องมือต่าง ๆ ตามที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ และ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ ดังกล่าวมาแล้วนั้น สามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้หลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ใช้เป็นเครื่องมือทางการเงินเพื่อปรับภาวะเศรษฐกิจในระดับมหภาคได้ และบางครั้งวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เหล่านั้น อาจมีความขัดแย้งซึ่งกันและกันได้ การพิจารณาทบทวนแนวทางการใช้เครื่องมือต่าง ๆ เหล่านี้ จึงช่วยให้เข้าใจถึงแนวคิดของทางการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้ เครื่องมือในการกำกับและดูแลสถาบันการเงินมีดังนี้คือ

### 3.1 อัตราส่วนเงินสดสำรอง

การกำหนดอัตราส่วนนี้อาจใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันการเงิน และเป็นเครื่องมือทางการเงินได้ กล่าวคือ การลดอัตราส่วนเงินสดสำรอง มีผลทำให้สถาบันการเงินต้องกันสินทรัพย์ไว้เป็นเงินสดสำรองน้อยลง ทำให้ขยายสินเชื่อได้มากขึ้น และทำให้เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น ส่วนการเพิ่มอัตราส่วนเงินสดสำรองจะมีผลตรงกันข้าม เงินสดสำรองนี้ ธนาคารพาณิชย์อาจถือส่วนหนึ่งเป็นพันธบัตรรัฐบาลก็ได้ ในช่วงระยะเวลาที่มากกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ทางการได้เปลี่ยนแปลงอัตราส่วนนี้เพียง 3 ครั้ง แต่มีการเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนที่ดำรงเป็นพันธบัตรรัฐบาลได้หลายครั้ง มาตรการดังกล่าวอาจตีความได้ว่า โดยเจตนาแล้ว ทางการประสงค์จะใช้เครื่องมือนี้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันการเงินมากกว่าการเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนขึ้นลงเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมเศรษฐกิจทางมหภาค อย่างไรก็ดี เป็นไปได้ว่าที่ทางการไม่ใช้เครื่องมือนี้เป็นเครื่องมือทางการเงินบ่อยนัก อาจสืบเนื่องมาจากว่าประเทศไทยมีเศรษฐกิจเปิด สถาบันการเงินและภาคเอกชนสามารถกู้ยืมจากต่างประเทศได้โดยง่าย การปรับอัตราส่วนเงินสดสำรองจึงอาจไม่ใช่เครื่องมือที่ได้ผลในการปรับระดับสินเชื่อในเศรษฐกิจ

### 3.2 การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของเงินฝากและเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน

ทางด้านอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ประเทศไทยมีการกำหนดอัตราสูงสุดอย่างละเอียดสำหรับเงินฝากเกือบทุกประเภททุกอายุมาเป็นเวลานาน เพิ่งจะมีการลดการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของเงินฝากลงเหลือเพียง 3 ประเภท คือ สำหรับเงินฝากออมทรัพย์ เงินฝากประจำอายุต่ำกว่า 2 ปี และมากกว่า 2 ปีขึ้นไป ในปี 2527 นี้เอง ทางด้านเงินให้กู้ยืมก็เช่นเดียวกัน ได้ลดจากการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับเงินให้กู้ยืมแก่ภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ เหลือเพียงประเภทเดียว ในปี 2523 นี้เอง แสดงว่าในระยะหลังทางการเริ่มเห็นความสำคัญของการเพิ่มความคล่องตัวในระบบสถาบันการเงิน และเห็นว่าการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดประเภทต่าง ๆ โดยละเอียดเป็นมาตรการที่ขาดความคล่องตัวและเป็นผลเสียต่อระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ เนื่องจากการปรับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดมักจะไม่ทันการ ดังจะเห็นได้ว่าในปี 2523 แม้ทางการจะได้เพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากระยะตั้งแต่ 12

เดือนขึ้นไป จากร้อยละ 9 ต่อปี ในปีก่อนหน้านั้นเป็นร้อยละ 12 ต่อปี ก็ตาม แต่เนื่องจากในปีนั้นอัตราเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 19.7 ต่อปี ดังนั้น อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่แท้จริงหลังจากปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อแล้วจึงติดลบ ซึ่งเป็นผลเสียต่อการออมของประเทศหนึ่ง การชักจูงให้ธนาคารพาณิชย์ลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก และเงินให้กู้ยืมลงเองตามภาวะสภาพคล่องของตลาดในช่วงปี 2528 และต้นปี 2529 โดยธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามไม่ลดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดลงก่อน (แม้จะชักจูงไม่สำเร็จและธนาคารแห่งประเทศไทยต้องลดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดลงในเดือนกุมภาพันธ์ 2529 แต่ต่อมาในกลางปี ธนาคารพาณิชย์ก็ได้ลดอัตราดอกเบี้ยลงเองโดยไม่ต้องมีการปรับอัตราสูงสุดตามกฎหมาย) ก็เป็นมาตรการที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดของทางการที่ต้องการให้ธนาคารพาณิชย์ปรับอัตราดอกเบี้ยตามภาวะของตลาดอย่างคล่องตัว

สำหรับด้านบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์นั้น เพิ่งจะมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมและเงินให้กู้ยืมในปี 2524 โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของบริษัทเงินทุน อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมและเงินให้กู้ยืมของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์อย่างละหนึ่งอัตรา ส่วนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของบริษัทเงินทุนมี 2 อัตรา ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินและระยะเวลากู้ยืมตามหน้าตั๋วสัญญาใช้เงิน ต่อมาในปี 2526 และ 2527 อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของบริษัทเงินทุนได้ลดลงเหลืออัตราสูงสุดเพียงอัตราเดียว แต่ตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา ได้เปลี่ยนเป็นกำหนดอัตรากำไรกู้ยืมเป็น 2 อัตราดังเดิม การเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้จึงดูไม่สอดคล้องกับแนวทางการเพิ่มความคล่องตัวด้านอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์

### 3.3 อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ทั้งหมด และต่อสินทรัพย์เสี่ยง

การกำหนดอัตราส่วนนี้อาจจะมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงของสถาบันการเงินโดยการจำกัดการถือสินทรัพย์เสี่ยง (ซึ่งส่วนใหญ่คือการปล่อยสินเชื่อ) ไม่ให้สูงเกินไป แต่การเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนนี้มีผลต่อความสามารถในการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินด้วย

ในกรณีของธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ต้องดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ทั้งหมด ส่วนกรณีของบริษัทเงินทุนต้องดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง อย่างไรก็ตามก็ดี กรณีสินทรัพย์ทั้งหมดของธนาคารพาณิชย์ก็ได้มีการประกาศยกเว้นสินทรัพย์บางประเภทให้ไม่ต้องนับเป็นส่วน-

หนึ่งของสินทรัพย์ที่ต้องดำรงอัตราส่วนนี้ การกำหนดอัตราส่วนนี้จึงมีวัตถุประสงค์ได้ 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง เพื่อความมั่นคงของสถาบันการเงินโดยการจำกัดการถือสินทรัพย์บางประเภทที่เห็นว่ามีความเสี่ยง (ส่วนใหญ่คือการให้สินเชื่อ) ไม่ให้สูงเกินไป ประการที่สอง เพื่อการส่งเสริมตราสารหรือกิจการบางประเภท โดยการกำหนดให้ตราสารหรือการให้สินเชื่อแก่กิจการประเภทใดประเภทหนึ่งไม่ต้องถือเป็นสินทรัพย์ในการดำรงอัตราส่วนดังกล่าว ประการที่สาม เพื่อเป็นเครื่องมือทางการเงิน โดยทำให้สถาบันการเงินมีความสามารถในการปล่อยสินเชื่อมากขึ้นหรือน้อยลงตามที่เหมาะสม ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลง 5 ครั้ง จากร้อยละ 6 ในปี 2505 สูงขึ้นตามลำดับเป็นร้อยละ 9 ในปี 2513 หลังจากนั้นได้ลดลงมาตามลำดับ เป็นร้อยละ 8 ตั้งแต่ปี 2526 แสดงว่าทางการได้ใช้มาตรการนี้เพื่อความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์มากกว่าวัตถุประสงค์อื่น กล่าวคือ ในระยะแรกเห็นว่าควรจะให้ธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคงมากขึ้นจึงได้เพิ่มอัตราส่วนขึ้นตามลำดับ ต่อมาเมื่อเห็นว่าการกำหนดอัตราที่สูงเกินไปเป็นภาระต่อธนาคารพาณิชย์จึงได้ผ่อนคลายน้อยลงตามลำดับ แต่ขณะเดียวกันก็ได้เพิ่มมาตรการเพิ่มความมั่นคงอื่น โดยตั้งแต่ปี 2526 ได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อจำนวนเงินตามภาระผูกพันซึ่งได้แก่ภาระการรับอ่าวลัดตัวเงิน รับรองตัวเงิน และค่าประกันประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกอัตราส่วนหนึ่งด้วย นอกจากนี้ ในกลางปี 2529 ได้มีการใช้อัตราส่วนนี้เป็นเครื่องมือเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมกิจการที่ต้องการอย่างจริงจัง โดยได้กำหนดให้การให้กู้ยืมแก่ธุรกิจสำคัญ (priority sectors) ต้องนำมาเป็นสินทรัพย์ในการดำรงอัตราส่วนดังกล่าวเพียงร้อยละ 80 ของการให้กู้ยืมเท่านั้น สำหรับในด้านของบริษัทเงินทุน อัตราส่วนดังกล่าวได้เพิ่มสูงขึ้นตามลำดับจากร้อยละ 2 เป็นร้อยละ 6 ตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา แสดงว่าทางการได้ใช้มาตรการนี้เป็นเครื่องมือเพื่อส่งเสริมความมั่นคงเช่นเดียวกัน

### 3.4 อัตราส่วนสินเชื่อเพื่อการเกษตร

ตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา ทางการได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อแก่ภาคการเกษตรไม่น้อยกว่าอัตราส่วนหนึ่งของยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมของสิ้นปีก่อนหน้านั้น และต่อมาได้เปลี่ยนเป็นอัตราส่วนหนึ่งของยอดเงินฝากของสิ้นปีก่อน ในปี 2522 อัตราส่วนดังกล่าวเท่ากับร้อยละ 13 ของยอดเงินฝากของเมื่อสิ้นปีก่อน



และได้คงที่ในอัตราส่วนเดียวกันนี้จนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังได้มีการผ่อนปรนให้นับสินเชื่อที่ให้แก่ธุรกิจเกษตรเป็นส่วนหนึ่งของสินเชื่อเกษตรด้วย การปล่อยให้อัตราส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับคงที่มาหลายปี แสดงว่าในระยะหลังทางการมิได้ใช้มาตรการนี้เป็นเครื่องมือทางการเงิน ทั้งนี้ เนื่องจากสินเชื่อการเกษตรส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อรายย่อยมีค่าใช้จ่ายสูง ขณะเดียวกัน ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถเรียกอัตราเงินให้กู้ยืมสูงกว่าอัตราสูงสุดที่กฎหมายกำหนด และมีปัญหาส่วนหนึ่งจากการที่ภาคเกษตรยังไม่มีความสามารถในการรับสินเชื่อเกษตรมากนัก จึงเป็นภาระต่อธนาคารพาณิชย์ และเมื่อปัญหาความมั่นคงได้กลายเป็นปัญหาสำคัญของระบบสถาบันการเงิน ทางการจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญน้อยลงแก่มาตรการอื่นที่มีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากการเพิ่มความมั่นคงของสถาบันการเงิน การผ่อนปรนให้นับสินเชื่อที่ให้แก่ธุรกิจการเกษตรเป็นส่วนหนึ่งของสินเชื่อเกษตรด้วย ก็เพื่อผ่อนคลายภาระของธนาคารพาณิชย์นั่นเอง

### 3.5 เงื่อนไขการเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์

ในปี 2513 ทางการได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงหลักทรัพย์รัฐบาลหรือรับหลักทรัพย์รัฐบาลไปจำหน่ายต่อให้แก่ประชาชนไม่น้อยกว่าอัตราส่วนหนึ่งหรือจำนวนเงินหนึ่ง ตามเงื่อนไขการเปิดสาขา อัตราส่วนการดำรงหลักทรัพย์รัฐบาลได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 16 ตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นมา

ทางด้านเงินให้กู้ยืมได้กำหนดให้สาขาธนาคารพาณิชย์ต้องให้กู้ยืมแก่บุคคลในท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าอัตราส่วนหนึ่งของเงินฝาก ภายในระยะเวลาหนึ่งนับแต่เริ่มดำเนินการ เงื่อนไขนี้ได้มีการผ่อนปรนลงมากตั้งแต่ปี 2525

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เงื่อนไขเกี่ยวกับการเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์นี้ไม่ได้เป็นเครื่องมือทางการเงินที่สำคัญ นับแต่ปลายช่วงระยะเวลาที่สองด้วยสาเหตุเดียวกับที่ได้กล่าวถึงแล้วในหัวข้อที่แล้ว

### 4. มาตรการแลกเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ของสถาบันการเงินในปลายปี 2526 จนมีการเพิกถอนใบอนุญาตสถาบันการเงินตามลำดับไป 19 แห่งนั้น ทางการได้ดำเนินการให้ผู้ถือตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเหล่านี้ได้รับการแลกเปลี่ยนตัวโดยให้ทยอยได้รับชำระคืนเฉพาะเงินต้นในเวลา 10 ปี แม้ประเทศไทยจะยังไม่ีระบบประกันเงินฝาก แต่ทางการก็

เลือกที่จะให้ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินได้รับเงินคืนบางส่วนเพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงิน เป็นมาตรการที่แสดงแนวนโยบายของทางการอย่างชัดเจน ที่ให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินเหนือวัตถุประสงค์อื่น ๆ

5. มาตรการ 4 เมษายน 2527 เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ของสถาบันการเงิน ในปลายปี 2526 ทางการได้ดำเนินมาตรการแก้ไขต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชน เช่น โดยการขอความร่วมมือจากสมาคมธนาคารไทยให้จัดตั้งกองทุนเสริมสร้างสภาพคล่องเพื่อให้อุปถัมภ์สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาสภาพคล่อง อย่างไรก็ตามมาตรการเหล่านี้ไม่สามารถหยุดยั้งการไถ่ถอนตั๋วสัญญาใช้เงินของประชาชนได้ ในช่วงต้นปี 2527 การไถ่ถอนตั๋ว จากระบบสถาบันการเงินมีประมาณ 3,000 ล้านบาท ในช่วงระยะเวลาประมาณ 3 เดือน เพื่อหยุดยั้งการไถ่ถอนตั๋ว ทางการจึงได้ดำเนินมาตรการเข้าร่วมทุนและร่วมบริหารในสถาบันการเงินที่มีปัญหาและแสดงความประสงค์ให้ทางการเข้าแก้ไขปัญหา มาตรการนี้เป็นที่รู้จักกันในนามว่า โครงการ 4 เมษายน 2527 ภายใต้โครงการดังกล่าวทางการได้ส่งผู้แทนของทางการเข้าร่วมในการบริหาร และดูแลจัดให้บริษัทในโครงการมีระบบการบริหาร การบัญชี และการตรวจสอบภายใน ถูกต้องตามหลักการปฏิบัติสากล และได้ให้ความช่วยเหลือในด้านการเงิน โดยจัดให้มีวงเงินช่วยเหลือสภาพคล่อง วงเงินอวัลตั๋วสัญญาใช้เงิน ให้เงินเพิ่มทุน และเงินกู้ยืม ดอกเบี้ยต่ำตามความจำเป็นเพื่อให้บริษัทในโครงการมีรายได้เป็นการแก้ไขปัญหาด้านฐานะการเงินนอกเหนือจากปัญหาสภาพคล่อง มาตรการ 4 เมษายนนี้ แสดงให้เห็นว่าทางการให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินมาก และเห็นว่ามีควมจำเป็นต้องทุ่มทรัพยากรเข้าฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชน

### แนวทางพัฒนาระบบสถาบันการเงินในอนาคต

การทบทวนนโยบายของไทยที่มีผลต่อการพัฒนาของระบบสถาบันการเงิน ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า ในช่วง 2 ทศวรรษเศษที่ผ่านมา ทางการได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคง และให้มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภาคสำคัญของประเทศ โดยในช่วงระหว่างปี 2516-2526 ได้ให้ความสำคัญต่อเป้าหมายประการหลังมากกว่า แต่ก่อนหน้านั้นได้ให้ความสำคัญต่อเป้าหมายประการแรกมากกว่า ทั้งนี้ สอดคล้องกับบรรยากาศทางเศรษฐกิจในแต่ละช่วงดังกล่าวแล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่าทางการมิได้มีมาตรการในการส่งเสริมประ-

สิทธิภาพของสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งมากเท่าที่ควร มาตรการเดียวที่โดยหลักการน่าจะส่งเสริมประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน คือ การอนุญาตให้มีบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เปิดดำเนินการเป็นจำนวนมากในระหว่างปี 2516-2518 อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวกลับเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในทศวรรษถัดมา ซึ่งสืบเนื่องมาจากการที่สถาบันการเงินมีจำนวนมากเกินกว่าทรัพยากรในด้านบุคลากร ทั้งบุคลากรของภาคเอกชนในการบริหารอย่างถูกหลักวิชาชีพ และบุคลากรของภาครัฐบาลในการตรวจสอบและกำกับดูแล

สำหรับแนวทางพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีคุณสมบัติต่าง ๆ ดังกล่าวต่อไปในอนาคต อาจมีได้ดังนี้คือ

1. ในด้านความมั่นคงของสถาบันการเงิน แนวทางในปัจจุบันที่เน้นคุณภาพของผู้บริหารและระบบการบริหารของสถาบันการเงิน โดยการกำหนดให้ผู้บริหารต้องขอความเห็นชอบจากทางการ และกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับทางบัญชีและการควบคุมภายใน เป็นแนวทางที่เหมาะสมดีแล้ว ปัจจุบันการขาดความเชื่อมั่นของประชาชนไม่ได้เป็นปัญหาสำคัญของสถาบันการเงินอีกต่อไป เพราะแม้กระทั่งสถาบันการเงินในโครงการ 4 เมษายนฯ ซึ่งในช่วงวิกฤตได้ถูกประชาชนไถถอนตัวสัญญาใช้เงินออกไปมาก ก็สามารถระดมเงินกู้ยืมจากประชาชนได้ใหม่ในระดับที่น่าพอใจ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2529 สถาบันการเงินในโครงการ 4 เมษายนฯ มีเงินกู้ยืมจากประชาชนประมาณ 2 เท่าของเงินกู้ยืมจากประชาชนเมื่อสิ้นธันวาคม 2527

อย่างไรก็ดี ระบบสถาบันการเงินที่มั่นคง นอกจากจะต้องไม่มีปัญหาขาดสภาพคล่องแล้ว ยังจะต้องมีฐานะการเงินที่มั่นคง ประการหลังนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการหารายได้ของสถาบันการเงิน เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันมีความผันผวนมากขึ้น การดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินจึงมีความผันผวนตามไปด้วย และอาจจะได้รับผลกระทบกระเทือนได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากสถาบันการเงินนั้นมีหน้าที่เฉพาะอย่างและประกอบธุรกิจได้จำกัด การจำกัดขอบเขตการประกอบธุรกิจนอกจากจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสถาบันการเงินแล้ว ยังทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถให้บริการด้านธุรกิจการเงินแก่ภาคธุรกิจ ซึ่งต้องการบริการในตราสารทางการเงินหลาย ๆ ประเภท รวมทั้งประเภทใหม่ ๆ ที่จะช่วยป้องกันภาคธุรกิจจากภาวะความผันผวนได้

อย่างเต็มที่ สถาบันการเงินเฉพาะอย่างไม่สามารถสนองความต้องการเช่นนี้ของภาคธุรกิจได้ ดังนั้น ในอนาคตจึงควรที่ทางการจะพิจารณาขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจแก่สถาบันการเงินและลดลักษณะเฉพาะอย่างของสถาบันการเงินแต่ละประเภทลงเพื่อประโยชน์ของสถาบันการเงินและของภาคธุรกิจด้วย

2. การดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินต่าง ๆ ยังมีประสิทธิภาพไม่ดีพอ เพราะลูกค้าของสถาบันการเงินยังต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูง ดังจะเห็นได้ว่าส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืม และเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินยังค่อนข้างสูง ณ เดือนมิถุนายน 2529 อัตราดอกเบี้ยเงินฝากอายุ 1 ปีขึ้นไปของธนาคารพาณิชย์เท่ากับประมาณร้อยละ 9 ต่อปี และอัตราดอกเบี้ยรับเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์เท่ากับประมาณร้อยละ 11.68 ต่อปี ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยรับเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์และอัตราดอกเบี้ยเงินฝากอายุ 1 ปีขึ้นไป จึงเท่ากับร้อยละ 2.68 ต่อปี ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ในประเทศญี่ปุ่นมีส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวเท่ากับร้อยละ 1.77 ต่อปี จึงอาจกล่าวได้ว่าอัตราดอกเบี้ยที่ลูกค้าจ่ายให้แก่ธนาคารพาณิชย์ควรจะลดลงให้ต่ำกว่าระดับในปัจจุบันได้

อย่างไรก็ดี ข้อมูลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องแสดงว่าธนาคารพาณิชย์มีการเอาเปรียบลูกค้าหรือคิดอัตราดอกเบี้ยจากลูกค้าแพงเกินควร ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าเมื่อเปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ยรับเฉลี่ยและต้นทุนของธนาคารพาณิชย์ของไทย ที่ได้ปรับให้สูงขึ้นจากการที่ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องที่ไม่ให้รายได้แล้ว ปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์ของไทยมีส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยรับเฉลี่ยและต้นทุนในช่วงระยะเวลาเดียวกันในระดับร้อยละ 1.61 ต่อปี ซึ่งน่าจะชี้ให้เห็นว่าข้อจำกัดในการบริหารทรัพย์สินของธนาคารพาณิชย์ เช่นข้อกำหนดให้ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ต้องให้สินเชื่อแก่ภาคเกษตร และให้ท้องถิ่นที่เปิดสาขาไม่น้อยกว่าอัตราส่วนที่กำหนด เป็นต้น เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ของไทยสูงกว่าที่ควรจะเป็น ทรัพย์สินตามข้อกำหนดเหล่านี้ บางประเภทไม่ให้ผลตอบแทน บางประเภทให้ผลตอบแทนต่ำหรือมีค่าใช้จ่ายสูง ธนาคารพาณิชย์จึงต้องผลักภาระส่วนหนึ่งไปให้ผู้กู้ยืม ทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมอยู่ในระดับสูง จึงควรที่ทางการจะต้องพิจารณาลดข้อจำกัดในการบริหารทรัพย์สินของสถาบันการเงินลง เพื่อให้สินเชื่อของสถาบันการเงินมีต้นทุนต่ำลง

การที่ธนาคารพาณิชย์ของไทยมีอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมเฉลี่ยสูง อาจจะมีสาเหตุอีกประการหนึ่งมาจากการที่ธนาคารพาณิชย์ของไทยมีประสิทธิภาพไม่ดีพอ ทำให้ต้นทุนสูง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อมูลของต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องนี้มีไม่เพียงพอ (เช่น เราไม่ทราบว่ามีอัตราดอกเบี้ยรับเฉลี่ยและต้นทุนของธนาคารพาณิชย์ในญี่ปุ่นที่ได้ปรับให้สูงขึ้น จากการที่ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องที่ไม่ให้รายได้แล้ว จะมากหรือน้อยกว่าส่วนต่างเดียวกันในกรณีของธนาคารพาณิชย์ของไทย) เราจึงยังไม่สามารถยืนยันได้ว่าสาเหตุดังกล่าวมีความสำคัญหรือไม่อย่างไร อย่างไรก็ตาม หากทางการจะส่งเสริมให้มีการแข่งขันในระหว่างสถาบันการเงินมากขึ้นโดยเปิดโอกาสให้สถาบันต่าง ๆ มีขอบเขตของธุรกิจมากขึ้นดังกล่าวในหัวข้อที่แล้ว ก็จะเป็นแรงผลักดันให้สถาบันการเงินมีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกแรงหนึ่ง

3. สำหรับการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินนั้น ในปัจจุบันคาดว่ามีความพอสมควร ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนขนาดใหญ่ไม่เพียงแต่ต้องแข่งขันกันเอง แต่ยังต้องแข่งขันกับสถาบันการเงินต่างประเทศ ขณะเดียวกัน ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน ตลอดจนสถาบันการเงินประเภทอื่น ๆ ที่มีขนาดเล็กก็ต้องแข่งขันซึ่งกันและกัน และแข่งขันกับสถาบันการเงินขนาดใหญ่ด้วย ดังนั้น ภาวะการแข่งขันนี้จะทำให้สถาบันการเงินต้องปรับตัวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อความอยู่รอด สำหรับสถาบันการเงินที่การบริหารไม่เป็นลักษณะมืออาชีพเพียงพอ และไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพให้สูงทัดเทียมกับคู่แข่งได้ ก็อาจมีปัญหาในด้านความมั่นคงของสถาบันนั้น ๆ ในประเด็นนี้ทางการจำเป็นต้องมีแนวคิดอย่างชัดเจนว่าจะโอ้อุ้มให้สถาบันการเงินที่ขาดประสิทธิภาพคงอยู่ในระบบต่อไป หรือสนับสนุนให้สถาบันการเงินที่ขาดประสิทธิภาพหมดไปจากระบบ เพื่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและเพื่อประโยชน์ของภาคธุรกิจในระยะยาว

เมื่อพิจารณาว่าปัจจุบันเศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินของประเทศมีลักษณะเปิดมากขึ้น ซึ่งคงจะเป็นแนวโน้มต่อไปในอนาคต อันจะเป็นผลให้ภาวะเศรษฐกิจและภาวะตลาดการเงินมีความผันผวนและการบริหารสถาบันการเงินต้องมีความสามารถและความระมัดระวังอย่างมากต่อไป การโอ้อุ้มสถาบันการเงินที่ขาดประสิทธิภาพให้คงอยู่ในระบบต่อไป จึงไม่ใช่สิ่งที่จะกระทำได้ และไม่ควรถ้าทางการจะมีมาตรการปกป้องสถาบันการเงินเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม ในระยะสั้นอาจมีมาตรการ

ช่วยเหลือผู้ออมตามสมควร ขณะเดียวกันมีการแนะนำชักจูงให้ผู้ออมเข้าใจแนวคิดของการกระจายความเสี่ยงเพื่อผลประโยชน์ของผู้ออมเองมากขึ้น

4. ในด้านการพัฒนาให้ระบบสถาบันการเงินมีบทบาทในการส่งเสริมการพัฒนาของเศรษฐกิจในทิศทางที่เหมาะสมนั้น การกำหนดให้สถาบันการเงินต้องกระจายสินเชื่อไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งดังเช่นในปัจจุบัน เป็นวิธีที่ขาดความคล่องตัว และอาจไม่สอดคล้องกับความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ เช่น การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องให้สินเชื่อแก่ภาคเกษตรไม่น้อยกว่าอัตราส่วนหนึ่งนั้น เจตนาปรารถนาเพื่อให้ภาคเกษตรสามารถมีทุนในการขยายการผลิตมากขึ้น แต่ในปัจจุบันนี้เป็นที่ทราบกันดีว่าทั่วโลกมีผลิตภัณฑ์เกษตรมากกว่าความต้องการ และผลิตภัณฑ์เกษตรมีราคาตกต่ำหากการที่ธนาคารพาณิชย์ขยายสินเชื่อแก่ภาคเกษตรมีผลเพิ่มการผลิตในภาคเกษตรจริง มาตรการนี้อาจจะกลับเป็นผลเสียต่อเกษตรกร และต่อเศรษฐกิจของประเทศ

การที่สถาบันการเงินจะให้สินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจใดหรือไม่ปล่อยเป็นวิจาร์ณญาณของสถาบันการเงินตามภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น ๆ หากมีความจำเป็นต้องให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อแก่ภาคใดภาคหนึ่งเป็นพิเศษ เนื่องจากหากปล่อยให้ไปตามกลไกของตลาดแล้วสถาบันการเงินจะไม่ขยายสินเชื่อไปในภาคนั้น ๆ ก็ควรจะใช้วิธีจูงใจโดยให้สิทธิประโยชน์บางอย่าง เช่น ยกเว้นให้สินทรัพย์นั้น ๆ ไม่เป็นสินทรัพย์เสี่ยงหรือให้ได้อัตราดอกเบี้ยหรือวงเงินกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น เป็นต้น วิธีนี้สถาบันการเงินยังสามารถประเมินผลได้ผลเสียตามกลไกของตลาดบ้าง จึงมีความคล่องตัวมากกว่า

อย่างไรก็ดี คาดว่าเนื่องจากการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินจะมีมากขึ้นจากการที่ธนาคารพาณิชย์ต้องแข่งขันกับสถาบันการเงินต่างประเทศในการแย่งลูกค้าขึ้นดี และสถาบันการเงินในประเทศต้องแข่งขันกันเองในการแย่งลูกค้าอันดับรอง ๆ ลงไป กลไกตามปกติของตลาดจึงน่าจะมีผลจูงใจให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อไปในภาคต่าง ๆ กระจายมากขึ้นอยู่แล้ว การดูแลให้สถาบันการเงินมีความมั่นคง มีประสิทธิภาพ และปล่อยให้สถาบันการเงินพิจารณาแนวทางการให้สินเชื่อและการดำเนินธุรกิจเองตามกลไกของตลาดน่าจะเป็นแนวนโยบายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวโน้มของภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งคาดว่าจะยังมีความผันผวนต่อไปในอนาคต มากกว่าการใช้มาตรการบังคับดังเช่นในปัจจุบัน

# ประสิทธิภาพ ความมั่นคง กับมาตรการกำกับดูแล สถาบันการเงิน

สถาพร ชินะจิตฺร

ประเทศไทยเคยชื่อว่าเป็นประเทศที่มีระบบสถาบันการเงินที่มั่นคงที่สุดประเทศหนึ่ง เนื่องจากในประวัติศาสตร์การดำเนินกิจการของธนาคารพาณิชย์ไทย ยังไม่เคยมีการปิดกิจการของธนาคารพาณิชย์ใดที่ทำให้ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ต้องประสบความเสียหายเลย จริงอยู่ธนาคารพาณิชย์บางครั้งอาจประสบปัญหา แต่ทางการก็สามารถแก้ไขอย่างเฉียบ ๑ ได้ทุกครั้งไปก่อนที่จะประชาชนจะต้องประสบกับปัญหาความเดือดร้อนจากความล้มเหลวของธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตามก็มีความรู้สึกในเรื่องความมั่นคงของระบบธนาคารพาณิชย์นั้นได้นำไปสู่วิกฤตการณ์ของบริษัทเงินทุนครั้งแรกในปี พ.ศ. 2522 เมื่อบริษัทราชาเงินทุน จำกัดซึ่งเป็นบริษัทเงินทุนที่เติบโตมาอย่างรวดเร็วประสบปัญหาไม่สามารถจ่ายเงินคืนให้กับประชาชนได้ และทางการได้ใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าควบคุมในเดือนพฤษภาคม 2522 แม้ว่าในระยะแรกทางการจะต้องการแก้ไขฟื้นฟูกิจการของบริษัท โดยร่วมมือกับสถาบันการเงินและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อเป็นการรักษาความเชื่อมั่นของประชาชน แต่ในที่สุดก็ไม่สำเร็จ บริษัทราชาเงินทุน จำกัดต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาต ประชาชนต้องได้รับความเสียหาย โดยที่ทางการจะได้ช่วยเหลือชดเชยให้บางส่วน (โดยจ่ายคืนให้ประชาชนก่อนร้อยละ 20 ของเงินต้นตามตัวสัญญาใช้เงินที่ประชาชนลงทุนไว้)

ความเจ็บปวดเดือดร้อน ความเจ็บแค้นของลูกหนี้บริษัทราชาเงินทุน จำกัดในครั้งนั้นได้ทำให้เกิดการโจมตีซึ่งกันและกันอย่างรุนแรง ประชาชนจำนวนมากที่ไม่ทราบข้อมูลของบริษัทต่างก็งุนงงและไม่เข้าใจว่า เหตุใดบริษัทที่โด่งดังและเป็นที่ยอมรับชมชอบในตลาดหุ้น ทั้งเป็นสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตอยู่ในความดูแลของทางการจัดเป็นกิจการที่กระทบถึงความปลอดภัยของสาธารณชนจนต้องมีกฎหมายพิเศษนั้นแท้ที่จริงแล้วก็ไม่ได้มีความมั่นคงอย่างที่ประชาชนเข้าใจไปแต่อย่างใด

ความสิ้นสะเทือนของวิกฤตการณ์ดังกล่าวซึ่งมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชน และผลกระทบต่อกิจการของตลาดหุ้นอย่างกว้างขวาง คำวิพากษ์วิจารณ์ที่

รุนแรงทั้งในหมู่ประชาชน สื่อมวลชน และแม้แต่พนักงานเมืองเอง ตลอดจนปัญหาการดำเนินคดีในศาลที่เกิดขึ้นเนื่องจากผู้บริหารบริษัทนำคดีสู่ศาลเพื่อให้ศาลเชื่อว่าบริษัทเองมิได้มีความเสียหายอย่างใด แต่ถูกปิดกิจการไปโดยมิชอบ ได้กลายเป็นคดีที่ยืดเยื้อมาถึง 5 ปี จนบัดนี้ (พ.ศ. 2529) การรวบรวมทรัพย์สินของบริษัทราชาเงินทุนจำกัดเพื่อเฉลี่ยคืนให้กับเจ้าหนี้ ก็เพิ่งจะเริ่มต้นได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ความยุ่งยากทางกฎหมาย ความล่าช้าในขบวนการยุติธรรม ตลอดจนความยุ่งยากในการแบ่งเฉลี่ยทรัพย์สินคืนให้กับประชาชนได้กลายเป็นปัญหาที่ติดค้างอยู่ในใจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจนเป็นไปได้ว่าในระยะต่อมากการล้มเลิกกิจการของบริษัทเงินทุนหรือสถาบันการเงินที่กิจการล้มเหลวเกือบจะเป็นสิ่งที่ไม่อยู่ในความคิดคำนึงเอาเสียเลย

วิกฤตการณ์ของบริษัทเงินทุนในระยะต่อมาจึงกลายเป็นปัญหาที่หลีกเลี่ยงได้ยาก เพราะไม่มีขบวนการกำจัดสถาบันการเงินที่อ่อนแอออกไปได้ ในปี 2526 เมื่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์พัฒนาเงินทุน จำกัดซึ่งเป็นบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่มีฐานะธุรกิจกว้างขวาง มีประชาชนเชื่อถือเป็นจำนวนมาก มีภาพพจน์ของผู้บริหารที่มีความรู้ มีหลักการ และเป็นผู้นำในวงการธุรกิจ แต่ในที่สุดก็ปรากฏว่ากิจการล้มเหลวสิ้นเชิงเกินกว่าที่ทางการจะเข้าไปช่วยเหลือฟื้นฟูกิจการได้ วิกฤตการณ์ครั้งนั้นได้ส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางเมื่อประชาชนไม่สามารถที่จะแยกว่า สถาบันการเงินแห่งใดมีความมั่นคงอย่างแท้จริง และทางการเองก็ไม่สามารถที่จะเปิดเผยถึงฐานะที่แท้จริงของแต่ละสถาบันการเงินได้เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่ให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยความลับของบริษัท ในที่สุดปัญหาพื้นฐานในเรื่องความอ่อนแอของบริษัทเงินทุนทำให้จำต้องปิดกิจการของบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ลงในปี 2526-2528 ถึง 20 บริษัท และมีอีกกว่า 20 บริษัทที่ประสบปัญหาบางประการจนต้องเข้าร่วมโครงการพยุงฐานะกิจการของทางการ (ที่รู้จักกันในชื่อโครงการ 4 เมษายน ที่ทางการเข้าไปร่วมถือหุ้นและร่วมบริหารกิจการ เป็นการแยกออกจากบริษัทเงินทุนอื่นที่ส่วนใหญ่มีฐานะการดำเนินการเป็นปกติ)

ในช่วงปีหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินได้ตื่นตัวและมีการปรับปรุงการบริหารงานกันอย่างจริงจัง และหลังวิกฤตการณ์ราชาเงินทุน พ.ศ. 2522 ทางการได้ตื่นตัวในการเข้าดูแลกิจการสถาบันการเงินต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด รวมทั้งเริ่มมีการแก้ไขปัญหาทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะราย หรือ



ปัญหาธุรกิจบางด้าน (เช่น ธุรกิจหลักทรัพย์, การพยากรณ์ราคาข้าว เป็นต้น) โดยใช้ทรัพยากรทางการเงินของทางการ และตั้งแต่ปี 2526 หลังจากอัตราดอกเบี้ยสหรัฐฯ ได้สูงขึ้น เป็นประวัติการณ์ ตลาดการเงินระหว่างประเทศได้เริ่มแสดงการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว และได้สร้างบทเรียนที่เจ็บปวดแก่นักการเงินที่ไม่สามารถคาดทิศทางของการเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ได้นำมาสู่สภาพแวดล้อมทางการเงินในสมัยปัจจุบัน ที่การดำเนินธุรกิจการเงินจะต้องเผชิญการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว รุนแรง และมีความไม่แน่นอน ทั้งในด้านสภาพคล่อง อัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ตลอดจนภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง ระมัดระวังในการสร้างภาระต่าง ๆ และจำกัดความเสี่ยงอย่างรอบคอบ

ด้วยเหตุนี้ ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่ไม่ได้ตระหนักถึงสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปอย่างมากดังกล่าว และไม่มี การปรับเปลี่ยนการดำเนินธุรกิจ ยอมรับความเสี่ยงเกินขอบเขตด้วยมุ่งหวังกำไรฝ่ายเดียว จึงต้องประสบปัญหาทางการเงิน ดังเช่นกรณีธนาคารเอเซียทรัสต์ที่ประสบปัญหารุนแรงจนทางการต้องเข้าไปแก้ไขกิจการ ในปี 2527 (แน่นอน ปัญหาของธนาคารดังกล่าวสะสมมาจากความบกพร่องอื่นด้วย แต่เหตุการณ์ในช่วงหลัง เป็นการเร่งให้ปัญหาที่มีอยู่แล้ว ปรากฏเป็นปัญหาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น) ยิ่งกว่านั้นความผันผวนทางการเงินที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในปี 2528 ยิ่งเป็นสัญญาณตอกย้ำให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ว่าปัญหาความอ่อนแอของสถาบันการเงินบางแห่งและผลกระทบต่อความเชื่อมั่นที่ปรากฏขึ้นในปี 2527 จำเป็นจะต้องได้รับการพิจารณา และปรับตัวกันอย่างจริงจัง เพื่อมิให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอยอีก

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาระบบการเงินหรือปัญหาของระบบการเงินก็ตาม เป็นเรื่องที่ใช้เวลามากกว่าที่คนทั่วไปจะเข้าใจ และประเด็นปัญหา รวมทั้งกลไกการแก้ไขก็ละเอียดอ่อนมากกว่าที่ปรากฏให้เห็น เพราะไม่ใช่แก้ไขเพียงในบางเรื่องที่หนังสือพิมพ์มักวิพากษ์วิจารณ์กัน ไม่ใช่เพียงการเขียนกฎหมายออกมาควบคุมหรือเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารเท่านั้น ยังต้องได้รับความร่วมมือ และความเข้าใจจากหลาย ๆ ฝ่าย ดังนั้น การพยายามเข้าใจประเด็นปัญหาให้ถูกต้องในเรื่องบทบาท และประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน ปัญหาเรื่องความมั่นคง กับการใช้มาตรการกำกับดูแลสถาบันการเงิน จะช่วยให้เข้าใจสภาพปัญหาและมีความคิดเห็นที่ถูกต้อง ไม่หลงไปกับข้อวิจารณ์หรือข่าวสารที่ปรากฏซึ่งบ่อยครั้งหาสาระที่จะยึดเอาไม่ค่อยได้

## ประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน

ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่สำคัญที่สุดในระบบสถาบันการเงินของไทย มีสินทรัพย์ถึงประมาณร้อยละ 71 ของสถาบันการเงินทั้งระบบ ระดมเงินออมได้ถึงร้อยละ 76 ของเงินออมที่สถาบันการเงินทั้งหมดระดมได้ ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ ปกติจะมีหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ออมกับผู้ลงทุน หรือระหว่างผู้มีเงินส่วนเกินกว่าความต้องการใช้ กับผู้มีความต้องการใช้เงินมากกว่ากำลังเงินของตนเอง เพื่อที่จะโอนทรัพยากรส่วนเกินจากกลุ่มบุคคลดังกล่าว ไปสู่ผู้ต้องการใช้ทรัพยากร ซึ่งปกติจะเป็นการใช้โดยภาคธุรกิจที่นำไปลงทุน ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเจริญก้าวหน้าของส่วนรวม ตราบใดที่ผู้ออมและผู้ลงทุนเป็นบุคคลคนละกลุ่ม มีโอกาสลงทุนแตกต่างกัน มีการค้าขายข้ามท้องที่ (เคลื่อนย้ายทรัพยากร) และมีความผันผวนทางธุรกิจตามฤดูกาล (ขาดแคลนในบางช่วง มีเหลือเฟือในบางช่วง) ย่อมจำเป็นที่จะต้องมีสถาบันการเงินเข้ามาเป็นตัวกลางให้บริการเพื่อการเคลื่อนย้ายทรัพยากรที่สะดวก และการบรรเทาความผันผวนตามฤดูกาลต่าง ๆ ยิ่งขบวนการเคลื่อนย้ายเงินทุนและบริการที่เกี่ยวข้องดังกล่าว มีประสิทธิภาพเพียงไร การดำเนินธุรกิจตลอดจนการดูแลการเงินในชีวิตประจำวันของครัวเรือนต่าง ๆ ก็จะต้องราบรื่น ประหยัด และมีความเสี่ยงที่น้อยลง

หากมองจากวิวัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ที่ผ่านมาในระยะ 20 ปีที่แล้วมา ส่วนใหญ่เราพอจะพูดได้ว่า ธนาคารพาณิชย์ (และระบบสถาบันการเงินโดยส่วนรวม) มีอัตราการเจริญเติบโตในอัตราที่น่าพอใจ และมีอัตราการขยายตัวมากกว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จะมียกเว้นบ้างก็เฉพาะในปีที่มีเหตุการณ์พิเศษเพียงไม่กี่ปีเท่านั้น ในระยะปี พ.ศ. 2517-2526 ในขณะที่ผลิตภัณฑ์ประชาชาติของประเทศในราคาตลาด (รวมผลของเงินเฟ้อแล้ว) ขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 15.6 ต่อปีหรือขยายตัวขึ้นเป็น 4.27 เท่า เงินฝากของธนาคารพาณิชย์ขยายตัวขึ้นเป็น 7.04 เท่า หรือเฉลี่ยร้อยละ 21.6 ต่อปี สินเชื่อเพิ่มขึ้นเป็น 7.85 เท่า หรือเฉลี่ยร้อยละ 22.9 ต่อปี ระดมเงินให้รัฐบาลโดยการถือหลักทรัพย์รัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็น 3.54 เท่า หรือเฉลี่ยร้อยละ 13.5 ต่อปี จากตัวเลขเช่นนี้ เราคงกล่าวได้ว่าบทบาทของธนาคารพาณิชย์ได้เพิ่มขึ้นอย่างน่าพอใจ และในอัตราที่ดีกว่าประเทศอื่น ๆ ส่วนใหญ่ แม้ว่าอาจจะยังด้อยกว่าบางประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด

แต่บทบาทในการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจที่น่าเลื่อมใสดังกล่าว ยังไม่สมบูรณ์  
 ยังขาดคุณภาพที่พึงปรารถนาบางด้านอีกอย่างแน่นอน ดังนั้น บางครั้งธนาคารพาณิชย์  
 จึงยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ายังไม่มียบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งผู้วิจารณ์คงหมายถึง  
 ว่า ธนาคารยังไม่ได้พัฒนาบทบาทในบางด้านมากกว่าจะหมายถึงว่าไม่มีบทบาทในการ  
 พัฒนาเศรษฐกิจเสียเลย เพราะตัวเลขที่ปรากฏชัดเจนอยู่แล้ว

จุดอ่อนที่อาจจะกล่าวได้ว่าธนาคารพาณิชย์ ยังขาดอยู่ น่าจะได้แก่เรื่องของการ  
 จัดหาแหล่งเงินทุนระยะยาวให้แก่ภาคธุรกิจและภาครัฐบาลนำไปใช้ประการหนึ่ง กับ  
 อีกประการหนึ่ง คือการขาดการสนับสนุนธุรกิจขนาดย่อม ซึ่งรวมถึงเกษตรกร และ  
 ผู้มีรายได้อ่อนแอหรือต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาค ซึ่งทั้งสองเรื่องเป็นเรื่องที่  
 ธนาคารพาณิชย์ยังทำไม่ได้ หรือยังทำได้ไม่ดีมากกว่าจะเป็นเรื่องที่จะกล่าวโทษว่า  
 เป็นความผิดหรือความเลวร้ายของธนาคารพาณิชย์เสียทีเดียว (ความเลวร้ายอื่นอาจจะมี  
 แต่เป็นเรื่องเฉพาะบางธนาคาร จึงไม่กล่าวถึง) ดังนั้น การพยายามหาวิธีการที่จะให้  
 ธนาคารพาณิชย์สามารถทำได้ ที่จะเป็นประโยชน์ทั้งต่อภาคธุรกิจและประชาชน ผู้ออม  
 ผู้บริโภค ต่อการบริหารเศรษฐกิจโดยทางการ และต่อธนาคารพาณิชย์เอง น่าจะเป็น  
 ประโยชน์กว่าการติเตียนกล่าวโทษธนาคารพาณิชย์เท่านั้น

ในสองปัญหาหลักข้างต้น จะเห็นว่าเราไม่สามารถจัดหาเงินทุนระยะยาวได้  
 ก็เพราะธนาคารพาณิชย์เองไม่สามารถระดมเงินฝากระยะยาวได้ เนื่องจากประชาชน  
 ไม่นิยมผูกพันเงินออมระยะยาว ขาดตลาดรองรับในการโอนกรรมสิทธิ์เงินฝากระยะยาว  
 และมีความเสี่ยงจากผลตอบแทนที่อาจลดลงเนื่องจากเงินเฟ้อหรือนโยบายภาษีอากรที่  
 เปลี่ยนไป ดังนั้น การลดหย่อนภาษีดอกเบี้ยเงินฝากที่มีระยะยาว การสร้างตราสาร  
 การออมใหม่ ๆ ที่สะดวกแก่การโอน และสร้างระบบผลตอบแทนที่เป็นธรรมและเปลี่ยนแปลงตามภาวะเงินเฟ้อหรือดอกเบี้ยในตลาด น่าจะเอื้ออำนวยให้เกิดมีแหล่งเงินทุน  
 ระยะยาวขึ้นมาได้ ในเรื่องการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดย่อม หรือเกษตรกร ซึ่งไม่ประ-  
 สบความสำเร็จมากอย่างธุรกิจอื่นของธนาคารพาณิชย์นั้น ก็เพราะมีความเสี่ยงสูง และ  
 ค่าใช้จ่ายในการดูแลบัญชี การตามเก็บหนี้ การดูแลช่วยเหลือและการฟ้องร้องคดี เป็น  
 ภาระค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าลูกหนี้รายใหญ่ ๆ หรือธุรกิจสมัยใหม่ที่ธนาคารพาณิชย์ไม่ต้อง  
 ติดตามดูแลมาก เราจะเห็นว่านายทุนที่ให้แม่ค้าในตลาดก็เป็นรายวัน ย่อมมีค่าใช้จ่าย  
 ในการเรียกเก็บหนี้สูง จึงมีการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมากกว่าการให้กู้ยืมในลักษณะ

อื่น ในกรณีของธนาคารพาณิชย์ หากจะช่วยลดต้นทุนในด้านความเสี่ยง ช่วยลดภาระในการเรียกเก็บหนี้ โดยวิธีใดวิธีหนึ่ง (เช่น ยกเว้นภาษีการค้า ประกันสินเชื่อสำหรับธุรกิจขนาดย่อม เป็นต้น) ก็จะช่วยทำให้ธนาคารพาณิชย์สามารถอำนวยสินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดย่อมได้มากขึ้นเนื่องจากคุ้มแก่การลงทุนลงแรง เทียบกับการทำธุรกิจด้านอื่น แน่แน่นอนการใช้วิธีบังคับอาจได้ผลบ้าง แต่ไม่อาจประกันได้ว่าจะได้ผลในระยะยาวเพราะขัดกับสภาพความเป็นจริง และจะนำไปสู่การแบ่งสรรสินเชื่อที่ไม่มีเหตุผลในทางเศรษฐศาสตร์ (สินเชื่อที่ถูกบังคับ อาจตกแก่ผู้ที่ไม่สมควรได้รับอย่างแท้จริง) เหมือนกับระบบการควบคุมด้วยโควต้าที่ฝืนกลไกของตลาด

ข้อกล่าวหาอีกลักษณะหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับประสิทธิภาพในด้านการจัดการของธนาคารพาณิชย์ คือในเรื่องการตำหนิว่ามีกำไรมากเกินไป ปัจจุบันคงจะไม่ใช่ประเด็นที่สำคัญอีกต่อไปแล้ว เพราะปัจจุบันอัตรากำไรของธนาคารพาณิชย์เมื่อเทียบเป็นอัตราผลกำไรต่อเงินทุนที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น คิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 14-15 เท่านั้น (แม้ในอดีตอัตรากำไรของทั้งระบบก็มักอยู่ที่ระดับประมาณร้อยละ 16 ซึ่งไม่สูงเกินไป) และมีหลายธนาคารที่อัตรากำไรต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยมาก ประเด็นที่วิจารณ์ว่าจะไม่ใช่เรื่องของกำไรมากเกินไป แต่เป็นความรู้สึกว่าธนาคารพาณิชย์เป็นเสือนอนกิน เป็นเสือขี้เกียจ ไม่ต้องทำอะไรมากก็ได้กำไรดังกล่าว ซึ่งความรู้สึกเช่นนั้นในอดีตก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ก็มีส่วนถูกต้องอยู่มาก เนื่องจากขาดการแข่งขัน แต่ในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมาได้ปรากฏชัดเจนแล้วว่า เมื่อทางการเปิดโอกาส (หรือใช้กลไกบังคับโดยปริยายจากการให้ดอกเบี้ยเงินฝากแข่งขันกันได้บ้าง) การแข่งขันด้านราคาก็เกิดขึ้นได้ในปัจจุบันจะเห็นว่าการเสนอบริการใหม่ การรณรงค์ด้านการตลาดต่าง ๆ ตลอดจนการปรับปรุงระบบงานต่าง ๆ ให้พร้อมที่จะปรับตัวตามภาวะตลาดของธนาคารพาณิชย์ได้เกิดขึ้นในอัตราที่รวดเร็วมาก

เป็นที่น่าสังเกตว่า กำไรเป็นตัววัดประสิทธิภาพของการบริหารธุรกิจ และควรส่งเสริมให้ธนาคารทำกำไรให้มากที่สุด ตราบเท่าที่ธนาคารนั้น ๆ ไม่ได้ปฏิบัติฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ใด และเป็นกำไรที่ได้มาจากการแข่งขันที่เป็นธรรม ไม่ใช่กำไรจากอิทธิพลในตลาด หรืออิทธิพลทางการเมือง ที่ทำให้ได้ส่วนเกินมาจากสังคมโดยไม่สมควร ดังนั้น ปัญหาเรื่องการแข่งขันที่เป็นธรรมน่าจะได้รับ ความสนใจมากกว่าปัญหาเรื่องระดับกำไรของธนาคารพาณิชย์

อย่างไรก็ดี แม้จะไม่วัดประสิทธิภาพ เรายังสามารถวิจารณ์ประสิทธิภาพการบริหารได้จากส่วนต่างระหว่างดอกเบี้ยเงินฝากกับดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม ซึ่งมักเปรียบเทียบอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยสินเชื่อและเงินฝาก ซึ่งจะต่างกันถึงประมาณร้อยละ 6 (ระหว่างอัตราดอกเบี้ยสูงสุด 19 กับ 13, 17 กับ 11 หรือ 15 กับ 9) และสูงกว่าในนานาประเทศมาก ประเด็นนี้จะเป็นการขาดประสิทธิภาพบางอย่าง แต่ในเมื่ออัตรากำไรของธนาคารพาณิชย์เองก็ไม่สูงนัก จึงน่าจะพิจารณาปัญหาด้านการแข่งขัน (ซึ่งเห็นว่ามีการแข่งขันอยู่สูงพอสมควร) หรือข้อจำกัดในด้านต้นทุนการให้บริการ (ทำไมจึงอยู่ในระดับสูง) และการบริหารสินทรัพย์อื่น ๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาและหาทางปรับปรุงอีกมาก เหตุที่ทำให้ส่วนต่างดังกล่าวสูงมาก น่าจะเนื่องมาจาก

(1) ธนาคารพาณิชย์ให้บริการโดยไม่คิดค่าบริการอยู่มาก เช่น การให้บริการบัญชีเดินสะพัดและการใช้เช็คโดยไม่คิดเงิน การเปิดบัญชีเงินฝาก บัญชีสินเชื่อ บริการบัตร ATM โดยไม่ได้คิดค่าธรรมเนียมครั้งแรก เป็นต้น

(2) ค่าரசินทรัพย์สภาพคล่องสูง ทำให้มีรายได้ต่ำ บางกรณีเกิดจากความจำเป็นของบางธนาคารที่ขาดแหล่งเงินสำรองยามฉุกเฉิน แต่ส่วนใหญ่เป็นความจำเป็นในการสร้างความมั่นคง การถูกบังคับให้ต้องถือหลักทรัพย์รัฐบาลประมาณร้อยละ 16 ของเงินฝาก ซึ่งรายได้จากสินทรัพย์ส่วนนี้อาจไม่คุ้มกับต้นทุนอย่างแท้จริง

(3) การแข่งขันกับต่างประเทศ ในการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่ลูกค้าข้ามชาติ และลูกค้าชั้นดีที่ใช้เงินทุนจากต่างประเทศได้ จึงต้องลดอัตราดอกเบี้ยลงต่ำกว่าปกติ

(4) ลูกหนี้ที่ฐานะไม่มั่นคง มีความเสี่ยงทางสินเชื่อสูงนั้น แม้หลักประกันจะคุ้มก็ตาม แต่ก็มีภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลติดตามหนี้สูง เมื่อฟ้องร้อง บังคับคดี และยึดหลักประกัน หรือขายทอดตลาดตามขั้นตอนนั้น ค่าใช้จ่ายดำเนินคดี และค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องก็ค่อนข้างสูง ค่าธรรมเนียมการถอนการยึดหลักประกันคิดเป็นร้อยละ 3.5 และหากขายทอดตลาดก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมรวมถึงร้อยละ 5.0-5.5 ซึ่งนับว่าสูงมาก ซึ่งธนาคารพาณิชย์จะต้องรับภาระนั้นเมื่อลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้เสียแล้ว

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กำไรที่สูงและได้มาโดยชอบ เป็นสิ่งที่ควรสนับสนุนความห่วงใยในเรื่องประสิทธิภาพ จึงควรมุ่งดูว่า มีการแข่งขันกันเพียงพอ และอย่างไร ถูกทางหรือไม่ หรือมีการสนับสนุนจูงใจจากทางการอย่างเหมาะสมหรือไม่มากกว่า หากคำตอบคือยังมีไม่เพียงพอ และน่าจะมีให้มากกว่านี้ ก็ย่อมหมายความว่า ต่อไป

การแข่งขันจะยิ่งรุนแรงขึ้น เป็นไปตามกลไกตลาดมากขึ้น ถ้าเช่นนั้น ธนาคารหรือสถาบันการเงินบางแห่งที่อ่อนแอไม่มีประสิทธิภาพ (ต่างหากจากระบบธนาคาร หรือสถาบันการเงินโดยส่วนรวมที่อาจมีประสิทธิภาพพอสมควรอยู่แล้ว) ก็จะต้องถูกจัดออกไปเมื่อแข่งขันกับผู้อื่นไม่ได้ ทำให้เราต้องหันไปพิจารณาประเด็นปัญหาเรื่องความมั่นคง เรื่องของความล้มเหลวหรือล้มไม่ได้ของธนาคารและสถาบันการเงินที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอยู่เสมอ

### ความมั่นคงของสถาบันการเงิน

ความมั่นคงของสถาบันการเงินไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดความใหญ่โต และไม่ได้ขึ้นอยู่กับอัตราการเติบโต บ่อยครั้งสถาบันการเงินที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วต้องประสบปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นมา เพราะเป็นการเติบโตที่ไม่มีคุณภาพ กล่าวคือขาดพื้นฐานในด้านความมั่นคงอย่างเพียงพอ และสิ่งที่เป็นพื้นฐานในด้านความมั่นคงนี้เป็นเรื่องยากที่ประชาชนทั่วไปจะพบเห็นได้โดยง่าย ทั้งไม่มีหน่วยงานใดที่พร้อมจะให้ข้อมูลในด้านฐานะความมั่นคงของธนาคารหรือสถาบันการเงินได้ ไม่ว่าจะเป็นตัวเลข หรือการแสดงให้เห็นทราบพื้นฐานความมั่นคงในวิธีการอื่นใด บ่อยครั้งประชาชนที่ไม่ได้ใกล้ชิดกับผู้เชี่ยวชาญหรือบุคคลในวงการการเงินที่พอจะทราบถึงพื้นฐานความมั่นคงของสถาบันการเงิน จะถูกทำให้หลงเข้าใจถึงความมั่นคงของสถาบันการเงินอย่างผิด ๆ ตามการโฆษณาชวนเชื่อ หรือการเชื่อตามภาพพจน์และชื่อเสียงที่ถูกสร้างขึ้นด้วยวิธีการประชาสัมพันธ์

บุคคลแต่ละกลุ่มที่มีพื้นฐานความเข้าใจต่างกันจะมองปัญหาและมีวิธีการประเมินความมั่นคงแตกต่างกันไป ในความเป็นจริงความมั่นคงต้องพิจารณาจากปัจจัยหลาย ๆ ด้าน ทั้งที่วัดได้ในเชิงปริมาณและที่เป็นเรื่องของคุณภาพที่ไม่สามารถวัดในเชิงปริมาณได้ ประชาชนทั่วไปมักจะมองความใหญ่โตของสถาบันการเงินและภาพพจน์ที่ปรากฏจากการโฆษณาว่านั่นแสดงถึงความมั่นคง ซึ่งไม่จริง และมีความสัมพันธ์กับความมั่นคงที่แท้จริงน้อยมาก นักศึกษาหรือนักวิชาการที่อิงกับหลักการที่เรียนมา มักจะถือว่าเงินทุนส่วนที่เป็นของผู้ถือหุ้นเทียบกับหนี้สินหรือขนาดของกิจการ เป็นส่วนวัดความมั่นคงของกิจการ ซึ่งในโลกของความเป็นจริง เงินทุนชำระแล้ว หรือส่วนของผู้ถือหุ้นที่ปรากฏในบัญชี มักจะยึดถือเอาเป็นแก่นสารเสมอไปไม่ได้ ดังที่เคยปรากฏแล้วว่าบริษัทเงินทุนที่เพิ่มทุนอย่างรวดเร็ว และมีทุนชำระแล้วสูงมาก ก็ยังล้มไปได้

โดยง่าย ในขณะที่บริษัทที่มีเงินกองทุนน้อยเพียงพอเท่าที่จำเป็นกลับมีลักษณะเชิงคุณภาพที่แสดงถึงความมั่นคงได้มากกว่า ทั้งนี้ เพราะส่วนของผู้ถือหุ้นดังกล่าว อาจไม่มีการนำเงินเข้ามาลงทุนอย่างแท้จริง (ยังไม่มีการ และกลไกใดที่จะควบคุมให้มีการเพิ่มทุนอย่างแท้จริงได้เสมอไป) ทั้งธนาคารหรือสถาบันการเงินอาจมีหนี้ หรือสินทรัพย์ที่เสียหายอยู่ และยังไม่ได้กันสำรองไว้อย่างเพียงพอ ซึ่งหากกันสำรองหรือตัดหนี้เสีย ๆ เหล่านี้ทิ้งไปให้เหลือแต่สินทรัพย์ที่มีค่าจริง ๆ อยู่แล้ว สินทรัพย์สุทธิส่วนที่เป็นของผู้ถือหุ้นที่แท้จริง อาจต่ำไปกว่าตัวเลขที่แสดงไว้ในบัญชีได้มาก

อย่างไรก็ตาม หากเราสามารถประเมินมูลค่าของสินทรัพย์ที่ยังมีค่าที่แท้จริงได้ (ตัดส่วนที่อาจเสียหายแต่ยังคงค้างอยู่ในบัญชีออก) ฐานะสินทรัพย์สุทธิที่เหลืออยู่หลังหักหนี้สินทั้งหลายแล้ว ย่อมแสดงถึงความสามารถที่จะชำระหนี้ได้เพียงพอหรือไม่ในกรณีเช่นนี้ ส่วนของผู้ถือหุ้นที่ประเมินได้ว่ามีอยู่อย่างแท้จริง ก็เพียงพอวัดความสามารถที่จะชำระหนี้ได้หากมีการนำทรัพย์สินทั้งหมดที่มีอยู่ออกชำระหนี้ แม้จะเป็นการวัดความมั่นคง ณ ขณะใดขณะหนึ่งได้บ้าง แต่ในสภาพของธุรกิจ สถาบันการเงินไม่ได้หยุดกิจการเพื่อชำระหนี้ ณ วันที่ประเมิน แต่เป็นองค์กรธุรกิจที่มีความสืบเนื่อง ชำระหนี้เก่าและก่อหนี้ใหม่ขึ้นมา กับให้กู้ยืมหมุนเวียนไปเรื่อย ๆ ฉะนั้นความมั่นคงย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา สภาพธุรกิจภายในและภายนอกจะส่งผลกระทบต่อสินทรัพย์สุทธิที่มีเหลืออยู่ได้ หากเปรียบธนาคารเหมือนบุคคลที่มีชีวิต ความมั่นคงในชีวิตมิได้อยู่ที่ว่าขณะใดขณะหนึ่งเขามีฐานะการเงิน อำนาจและชื่อเสียงเพียงไรเท่านั้น แต่ขึ้นกับว่าเขามีความสามารถที่จะรักษาฐานะต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น ให้อยืนยาวต่อไปในชีวิตของเขาได้เพียงไร หรือจะมีความเจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้นเมื่อเวลาผ่านไปหรือไม่

ถ้าเช่นนั้น การวัดความมั่นคงด้วยตัวเลข แม้จะมีการประเมินอย่างแหลมคมเพียงใดแล้ว ก็ยังไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องพิจารณาพื้นฐานแห่งความมั่นคงอื่นที่จะทำให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีชีวิตแห่งความมั่นคงสืบต่อไปได้ดีในอนาคต ซึ่งพื้นฐานที่สำคัญน่าจะได้แก่

(1) คุณภาพของสินทรัพย์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อ ว่าจะเป็นสินเชื่อที่มีคุณภาพไม่เสียหาย และสามารถสร้างรายได้ให้แก่ธนาคารได้ คู่กับต้นทุนของเงิน และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ หรือไม่

(2) คุณภาพของการจัดการ ซึ่งแท้จริงอาจถือเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะรักษาความมั่นคง หรือทำให้สถาบันการเงินมีความเจริญก้าวหน้าดีขึ้นเพียงไร การจัดการที่ไม่ดี การขาดความรู้ความเข้าใจ ความหย่อนในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหาร นอกจากจะไม่สามารถทำให้กิจการเจริญก้าวหน้าแล้ว ยังนำไปสู่ปัญหาการทุจริตในองค์กร การใช้วิจารณ์ญาณไม่เหมาะสม และกระทบถึงความมั่นคงในที่สุดด้วย

แต่คุณภาพทั้งสองประการนี้ ประชาชนไม่อยู่ในฐานะที่จะรู้ได้โดยง่าย และใครเล่าควรจะเป็นผู้ประเมินคุณภาพเช่นนี้ ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตโดยหน้าที่จะต้องให้ความเห็นเกี่ยวกับสภาพรวมของฐานะการเงินของกิจการที่จะให้บุคคลภายนอกได้ทราบฐานะการเงินของกิจการได้และไม่ถูกหลอกให้เข้าใจผิดตามตัวเลขที่ฝ่ายจัดการแต่งขึ้น การทราบผลการดำเนินงานก็เป็นเรื่องวัดอย่างหนึ่งถึงความสามารถในการจัดการ ผู้สอบบัญชีสถาบันการเงินควรมุ่งไปในเรื่องของความมั่นคงเป็นพิเศษและจะต้องแนะนำข้อมูลที่สำคัญที่อาจเป็นประเด็นปัญหา ตลอดจนเปิดเผยการกระทำที่สำคัญของฝ่ายจัดการ ที่อาจทำให้ฐานะการเงินของสถาบันการเงินเปลี่ยนแปลงไปจากตัวเลขที่แสดงไว้ได้ แต่ในทางปฏิบัติ ดูจะยังเป็นปัญหาอยู่ว่าผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินได้ทำหน้าที่อย่างน่าเชื่อถือเพียงพอแล้วหรือยัง ยิ่งเมื่อปรากฏการล้มเหลว ของสถาบันการเงิน (หรือบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์) ก็ทำให้มีคำถามเกี่ยวกับบทบาทของผู้สอบบัญชียิ่งขึ้น ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้สอบบัญชีได้มีบทบาทในการให้ข้อมูลฐานะกิจการอย่างสำคัญ ผู้สอบบัญชีได้ถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายกันมากขึ้นในฐานะที่มีได้ให้ข้อมูลอย่างถูกต้องสมบูรณ์ จนคนอื่นต้องเสียหายจากความล้มเหลวของกิจการ (มีรายงานว่าสำนักงานสอบบัญชีใหญ่ 8 สำนักงานที่สอบบัญชีถึง 90% ของบริษัทใหญ่ 500 อันดับแรก ในระยะ 6 ปีที่แล้ว ถูกเรียกค่าเสียหายไปกว่า 180 ล้านดอลลาร์จากข้อบกพร่องดังกล่าว) ในประเทศไทยได้มีการตื่นตัวต่อบทบาทของผู้สอบบัญชีมากขึ้น แต่คงจะกินเวลานานกว่าจะมีขบวนการคัดเลือกผู้สอบบัญชีขึ้นหน้าที่เชื่อถือได้อย่างแท้จริง และมาตรการลงโทษผู้สอบบัญชีตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินต่าง ๆ ก็ยังไม่ปรากฏผลให้ประจักษ์ และเท่าที่ทราบความร่วมมือระหว่างผู้สอบบัญชีกับเจ้าหน้าที่กำกับและตรวจสอบของทางการก็ยังไม่มียุทธวิธีที่ชัดเจน แม้การกำหนดเป้าหมายหรือแนวทางที่ทางการอยากให้ผู้สอบบัญชีได้ให้ความสนใจในประเด็นใดเป็นพิเศษก็ยังคงเป็นเรื่องกว้าง ๆ อันยากที่จะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ การชี้แนะประเด็น



ความห่วงใยของทางการแก่ผู้สอบบัญชี น่าจะมีผลจริงจางยิ่งเสียกว่าการเขียนกฎหมาย เพื่อจะเอาโทษเมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้ว

แท้ที่จริงแล้วเจ้าหน้าที่ของทางการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลธนาคารหรือสถาบันการเงินอยู่ในฐานะที่ควรจะต้องทราบและเข้าใจปัญหา มีความใกล้ชิดกับสถาบันการเงิน และเข้าใจในคุณภาพของสินทรัพย์ และคุณภาพการจัดการได้ดีกว่าผู้สอบบัญชี (แม้ว่าข้อเท็จจริงทางธุรกิจ หรือรายละเอียดด้านการเงิน อาจทราบน้อยกว่าผู้สอบบัญชีก็ตาม) แต่การประเมินฐานะความมั่นคงเชิงคุณภาพเช่นนั้น เป็นเรื่องของการใช้วิจารณญาณ และการใช้ดุลพินิจของบุคคลเสียมากกว่าการวัดด้วยตัวเลข หรือด้วยกฎเกณฑ์ที่มีการบัญญัติไว้ตายตัว ไม่ใช่เรื่องของการประเมินการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเพียงเพื่อไม่ต้องถูกลงโทษเท่านั้น แต่จะต้องดูว่าสถาบันการเงินได้ปฏิบัติตามหลักการของกฎหมายและหลักการบริหารสถาบันการเงินอย่างแท้จริงและอย่างตั้งใจเพียงไรหรือไม่ การประเมินฐานะความมั่นคง จึงต้องอาศัยประสบการณ์ ความเข้าใจ และการไต่ตรองด้วยสติปัญญาในเรื่องคุณภาพที่พึงปรารถนาในหลาย ๆ ด้าน แต่น่าเสียดายที่ความเห็นเช่นนี้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเผยแพร่แก่สาธารณชนได้เพราะเป็นเรื่องที่โต้แย้งกันได้ง่าย ยากแก่การพิสูจน์ความถูกต้อง และกฎหมายยังห้ามเจ้าหน้าที่นำข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ไปเปิดเผย นอกจากนั้นข้อจำกัดในการรักษาความลับทำให้เจ้าหน้าที่ของทางการที่ทราบเรื่องดีต้องอยู่ในฐานะที่นิ่งงัน (และคนที่ไม่ทราบเรื่องดี อยู่ในฐานะที่จะวิพากษ์วิจารณ์ให้ความเห็นได้มากกว่า)

เมื่อทบทวนถึงปัญหาในเรื่องความมั่นคง ที่ขึ้นอยู่กับคุณภาพที่ไม่อาจวัดตามกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนได้ และเป็นเรื่องที่คนวงในที่ใกล้ชิดเท่านั้นจะทราบได้ ก็ทำให้ต้องพิจารณาถึงบทบาทและมาตรการกำกับดูแลต่าง ๆ ว่าได้มีส่วนในการสร้างความมั่นคงแก่ธนาคารหรือสถาบันการเงินเพียงไร หากมาตรการตามกฎหมายมีผลในการรักษาความมั่นคงได้จริง การแก้ไขกฎหมายที่ได้ทำมาแล้วหลายครั้ง ควรจะได้ทำให้ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงิน ตั้งแต่ละสถาบันเอง และทั้งของระบบโดยส่วนรวมได้มีความมั่นคงมากกว่าเดิมไปมากแล้ว แต่จากประสบการณ์ที่ปรากฏอยู่ในช่วงปี 2527-2529 การออกกฎหมายและมาตรการกำกับดูแลต่าง ๆ ยังไม่ปรากฏผลเป็นข้อพิสูจน์ให้เห็นอย่างทันอกทันใจ

## มาตรการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

เป้าหมายของการกำกับดูแลสถาบันการเงิน น่าจะเป็นการดูแลให้สถาบันการเงินดำเนินกิจการด้านการเงินภายในขอบเขตและหลักการที่สมควรของสถาบันการเงินด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังน่าเชื่อถือ และไม่นำเงินของผู้ฝากเงินไปลงทุนหรือให้กู้ยืมในลักษณะที่เสี่ยงเกินกว่าที่สมควร ผู้กำกับดูแลไม่ได้เข้าไปคลุกคลีกับปัญหาธุรกิจของสถาบันการเงินโดยตรง แต่ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้นตอต่อปัญหาของสถาบันการเงินที่เกิดขึ้น ทั้งในเรื่องการปฏิบัติที่ไม่สมควร และความผันผวนของธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสินทรัพย์อันจะกระทบต่อความมั่นคงในที่สุด

นอกจากกฎเกณฑ์ตามกฎหมายแล้ว ผู้กำกับดูแลยังควบคุมการปฏิบัติและติดตามผลการปฏิบัติได้จากกระบวนรายงานต่าง ๆ ซึ่งมักล่าช้ากว่าที่ควร ทำให้การติดตามแก้ไขปัญหาล่าช้าไปมาก โดยอำนาจตามกฎหมายที่มี บวกกับข้อมูลที่ได้จากรายงานจากการตรวจสอบหรือข้อมูลอื่น ทำให้ทางการสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ แนวทางการประเมินและติดตามปัญหาของแต่ละสถาบันการเงินได้ แต่เมื่อกำหนดหรือมีการสั่งการไปแล้ว ไซ้ว่าจะแก้ปัญหาที่ต้องการได้ เพราะในที่สุดแล้วความได้ผลของมาตรการต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับว่าจะทำอย่างไรให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินปฏิบัติตามหลักการที่อยู่เบื้องหลังของมาตรการนั้น ๆ ได้อย่างแท้จริงและด้วยความตั้งใจ สิ่งนี้เป็นภารกิจที่ยากของผู้กำกับดูแลในทุกประเทศ และเป็นสิ่งที่ผู้กำกับดูแลที่มีประสบการณ์และเข้าใจกับปัญหา จะให้เวลาในเรื่องนี้ มากกว่าเพียงดูว่ากฎเกณฑ์ตามกฎหมายถูกละเมิดหรือไม่เท่านั้น

ในประสบการณ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินในเกือบทุกประเทศ นักวิชาการ นักกฎหมาย และนักการเมืองมักจะเน้นที่การมีอำนาจตามกฎหมาย เพื่อวางกฎเกณฑ์ควบคุมบังคับให้สถาบันการเงินปฏิบัติ และเรียกร้องที่จะให้มีอำนาจตามกฎหมายให้มากที่สุด แต่บ่อยครั้งผู้กำกับดูแลที่มีประสบการณ์กลับไม่อ้างถึงความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นกลไกการควบคุม เจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารกลางบางท่าน (ทั้งในกรณีสหรัฐ อังกฤษ ญี่ปุ่น และในภูมิภาคอาเซียน) ถึงกับแสดงความคิดเห็นโดยชัดเจนว่ามาตรการกำกับควบคุมสถาบันการเงินไม่ควรยึดถือตามลายลักษณ์อักษรของกฎหมายเท่านั้น แต่การวางแนวทางปฏิบัติ (Guidelines) ที่มีหลักการที่เข้าใจกันชัดเจน จะเป็นประโยชน์แก่การกำกับควบคุมและการดูแลความมั่นคง

ของสถาบันการเงินได้มากกว่า โดยวิธีหลังนี้ แทนที่เจ้าหน้าที่จะเพียงตีความกฎหมายตีตามกฎหมาย และดูว่าใครฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ เจ้าหน้าที่กลับจะต้องมีลักษณะที่เข้าใจถึงกลไกทางธุรกิจ สามารถวิเคราะห์ตัวเลขทางบัญชี และมีสายตากว้างไกลทันต่อพัฒนาการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในวงการธนาคารและสถาบันการเงิน ตลอดจนภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ เพื่อที่จะคาดคะเนถึงปัญหาที่จะเกิดในภายหน้าต่อสถาบันการเงินได้ ผู้ที่เห็นด้วยกับวิธีการหลังนี้ จึงเชื่อว่าการวิเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่แท้จริง และสั่งการให้ผู้บริหารสถาบันการเงินแก้ปัญหาที่เสียหาย จะได้ผลดีมากกว่าการจ้องจับผิดผลการปฏิบัติที่เกิดขึ้นแล้ว ทั้งยังช่วยให้กฎหมายต่าง ๆ สามารถปฏิบัติได้ เป็นที่ยอมรับและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงมากกว่าการอ้างอำนาจตามกฎหมายเพื่อมุ่งเอาโทษเท่านั้น

แนวความคิดทั้งสองแนวทางดังกล่าว เป็นทางเลือกที่ลำบากในทางปฏิบัติ แต่ความเชื่อในแต่ละแนวทางของเจ้าหน้าที่แต่ละคนมักจะแตกต่างกันอย่างชัดเจน จึงมีผลต่อการกำหนดมาตรการกำกับควบคุม และต่อการใช้เวลาของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ เช่น การควบคุมอัตราดอกเบี้ยต่าง ๆ ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่ชัดเจน และมีความสำคัญมากในสายตาของนักกฎหมาย นักการเมือง หรือผู้กำกับควบคุมที่ยึดแนวทางของกฎหมาย แต่การควบคุมในเรื่องนี้ จะต้องเสียเวลาของเจ้าหน้าที่อย่างมากในการตรวจสอบ และเกือบไม่ได้มีผลต่อประสิทธิภาพและความมั่นคงของสถาบันการเงินแต่อย่างใด แต่ในเรื่องของคุณภาพของการจัดการ และความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหาร ซึ่งจะมีความสำคัญยิ่งต่อความมั่นคงของสถาบันการเงิน ฝ่ายที่ยึดแนวทางของกฎหมายมากกว่า จะให้ความสนใจประเด็นนี้น้อย เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายไม่อาจจะบุกรุกเกณฑ์การควบคุมให้ชัดเจนได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภารกิจของการควบคุมและกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกใช้ เป็นผลสะท้อนส่วนหนึ่งของความต้องการของสังคม ซึ่งจะเปลี่ยนไปตามยุคและสมัย แนวทางทั้งสองวิธีดังกล่าวจะถูกนำมาใช้เพียงไรขึ้นอยู่กับความสนใจของกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคม และเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา เหตุการณ์ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของทางการด้วย

ในกรณีของประเทศไทย สมัยหนึ่ง การเป็นนายธนาคารพาณิชย์ จะได้รับเกียรติจากสังคม และจากทางการอยู่มาก จนพ่อค้าจำนวนมากหันไปเป็นเจ้าของสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นมาใหม่จำนวนมากในรูปของ "บริษัทเงินทุน" ทั้ง ๆ ที่พ่อค้าเหล่านี้ไม่มีความสามารถหรือความเหมาะสมที่จะไว้วางใจให้บริหารเงินของประชาชนได้ และ

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์บริษัทเงินทุนในช่วงปี 2526 จึงมีการตราพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจเงินทุนฯ กำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้บริหาร และมีมาตรการลงโทษผู้บริหารที่ทุจริต หรือฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยธุรกิจเงินทุนอย่างรุนแรง จนดูเหมือนกับผู้บริหารบริษัทเงินทุนส่วนใหญ่คอยแต่จะฝ่าฝืนกฎหมาย และไม่รักษาประโยชน์ของประชาชนผู้ฝากเงินเสียเลย ทำให้อดคิดไม่ได้ว่า หากมีคนที่ไม่ฟังปรารภณา มีความชั่วร้ายอยู่ชัดเจนเช่นนั้น ทางกรมไม่สามารถจะกำจัดบุคคลไม่ฟังปรารภณาเช่นนี้ออกไปจากระบบสถาบันการเงินโดยไม่มีกฎหมายมาให้อำนาจเช่นนั้นหรือ ในทางตรงข้ามการมีกฎหมายที่ชัดเจนเท่านั้น ทำให้ทางการสามารถกำจัดผู้บริหารที่ไม่มีความรับผิดชอบ เชื่อถือไม่ได้ ออกไปจากระบบได้หมด จนจะไม่มีกรณีล้มเหลวของบริษัทเงินทุนเกิดขึ้นอีกเช่นนั้นหรือ กฎเกณฑ์ทำนองเดียวกันขณะนี้ได้ถูกนำมาใช้กับนายธนาคารพาณิชย์ด้วย ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ธนาคารพาณิชย์ฯ เมื่อปลายปี 2528 และได้ทำให้อาชีพนายธนาคารพาณิชย์จะมีเกียรติน้อยลงในสายตาของกฎหมาย แต่จะมีผลเพิ่มความมั่นคงแก่นายธนาคารพาณิชย์เพียงไร ยังเป็นสิ่งที่ต้องรอการพิสูจน์กันต่อไป

ในการนำเสนอข้อโต้แย้งทั้งสองด้านดังกล่าวนี้ มิได้หมายความว่ากฎหมายทั้งทางกฎหมายจะไม่สำคัญ เพราะการควบคุมดูแลที่มีระบบย่อมต้องมีโครงสร้างของกฎหมายอยู่ด้วย แต่การนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริง บรรลุถึงประสิทธิภาพและความมั่นคงของสถาบันการเงินแล้ว ลำพังบทบัญญัติของกฎหมายไม่ใช่เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดเสมอไป แต่คุณภาพของการกำกับดูแลให้สถาบันการเงินยึดถือปฏิบัติตามหลักการของสถาบันการเงิน และการดูแลวิเคราะห์ที่บ่งชี้ปัญหาเพื่อให้มีการแก้ไขทันกาลต่างหากที่ทำให้เกิดผลที่ต้องการได้ และอาจดีกว่ามาตรการลงโทษทางกฎหมายเมื่อความผิดได้เกิดขึ้นแล้วเสียอีก การผสมผสานกลไกทางกฎหมายกับศิลปะเกี่ยวกับความเข้าใจสถาบันการเงินอย่างถ่องแท้ จึงเป็นความยากลำบากและความท้าทายของการกำกับดูแล

ในการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินจากธนาคารกลางของประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (กลุ่ม SEACEN) ที่กรุงมะนิลา เมื่อปี 2524 ได้มีการเปรียบเทียบบทบาทผู้กำกับสถาบันการเงินว่าเป็นเหมือนคนที่คอยดูแลเจ้าหนู "ไข่นุ้ย" ที่บอบบางและแสนซน (Humpty-Dumpty) ซึ่งเมื่อขึ้นไปอยู่บนกำแพงที่สูงและพร้อมที่จะหล่นลงมาได้ ก็ต้องช่วยกันรองรับ แต่ผู้ว่าการ

ธนาคารกลางแห่งฟิลิปปินส์ขณะนั้น ได้กรุณาเสริมว่าบทบาทของผู้กำกับดูแลที่แท้จริงน่าจะเป็นเรื่องการป้องกันไม่ให้เจ้าหนู “ไชน่ย์” ขึ้นไปบนกำแพงตั้งแต่แรก จะได้ไม่ต้องคอยรับการตกลงมา แต่บางครั้งบางคราวที่ผลोजนเจ้าหนูแสนชนป็นขึ้นไปอยู่บนกำแพงเสียแล้ว เพื่อเป็นการแก้ตัวในความผิดพลาดที่ป้องกันไม่ได้ดังกล่าว จึงจะต้องหาวิธีไม่ให้เขตกกลงมาจนบาดเจ็บ โดยหาสิ่งที่อ่อนนุ่มมารองรับ หรือหาทางให้ตกลงมาก่อนที่คนอื่นจะมาตำหนิในความผิดพลาดของผู้ดูแล แต่ในกรณีที่เจ้า “ไชน่ย์” ยังตกลงมาและบาดเจ็บ ก็ไม่ใช่เรื่องน่าอายอีกต่อไปแล้วที่จะเรียกร้องให้คนอื่นมาช่วยเหลืออาการบาดเจ็บนั้น จะโดยอาศัยชาวบ้านช่วย หมอช่วย จนแม้จะเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจสูงสุดลงมาช่วยก็อาจจะต้องกระทำ และหากได้ทำแล้วยังช่วยชีวิต “ไชน่ย์” ไม่ได้ก็คงเหลือแต่ว่าจะจัดการงานศพให้เรียบร้อยไปได้อย่างไรเท่านั้น

ไม่ว่าเราจะชอบหรือไม่ก็ตาม สถาบันการเงินที่โลดโผน ชอบเสี่ยงเกินขอบเขต และไม่ปรับตัวตามภาวะแวดล้อม ก็คงไม่ต่างไปจากเจ้าหนู “ไชน่ย์” นี้ แต่ชะตากรรมเขาจะเป็นอย่างไรก็ขึ้นกับผู้กำกับดูแลแล้วจะดำเนินมาตรการอย่างไร และได้ผลเพียงไรในแต่ละขั้นตอน

ด้วยความรู้ความเข้าใจที่ดีของทุกฝ่ายเกี่ยวกับปัญหาประสิทธิภาพ ความมั่นคง และการกำกับดูแลธนาคารหรือสถาบันการเงิน บางทีเส้นทางของ “ไชน่ย์” จะไม่ต้องจบลงที่การฉาปนกิจ และหากแม้ต้องมีการฉาปนกิจเกิดขึ้น ก็ขอให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเป็นอุทาหรณ์ที่จะทำให้ไม่มีเหตุการณ์เช่นนั้นเกิดขึ้นอีก

# เรื่องของสองธนาคาร

นภพร เรื่องสกุล

“สินเชื่อที่เลว่อมขั้การธนาคารจากตลาด”

ป๊วย อังภากรณ์\*

เฉพาะช่วงระยะเวลาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เหตุการณ์ฉุกเฉินเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ที่ทำให้ทางการต้องยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งในทางตรงและทางอ้อม เกิดขึ้นแทบจะทุกรอบทศวรรษ หรือทุกรอบทศวรรษ ในบางครั้งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับธนาคารเดียว แต่บางครั้งก็เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับธนาคารพาณิชย์มากกว่าหนึ่งธนาคารในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน

อาการของปัญหาที่ปรากฏให้เห็นในขั้นสุดท้ายก็คือ ธนาคารมีเงินไม่พอจ่ายให้กับผู้ฝากเงิน หรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งในสมัยแรกจะเกิดขึ้นในลักษณะของการที่ผู้ฝากขอถอนเงินจากธนาคาร ส่วนในสมัยหลังเหตุการณ์มักจะมีปรากฏในรูปของการขาดดุลการหักบัญชีประจำวัน แล้วธนาคารนั้นไม่สามารถหาเงินมาเข้าบัญชีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้พอสำหรับการหักบัญชีได้ (เรียกกันสั้น ๆ ว่า ขาดเคลียร์)

หากจะเสถียรไปถึงเบื้องหลังปัญหาแล้วจะพบว่าปัญหาหนึ่งเกิดจากธนาคารขาดสภาพคล่องเพียงประการเดียว อันเป็นเรื่องที่แก้ไขได้ไม่ยากนัก อีกปัญหาหนึ่งเกิดจากธนาคารตกอยู่ในภาวะไม่สามารถชำระหนี้สินต่อบุคคลภายนอกได้เพราะมีสินทรัพย์ที่ไม่มีราคาจำนวนมากและการดำเนินงานขาดทุน ซึ่งส่วนมากเกิดจากการให้สินเชื่อที่ต่อมาเรียกชำระคืนไม่ได้ด้วยเหตุผลประการต่าง ๆ

ปัญหาใหญ่ของการธนาคารในอดีตและในปัจจุบันเป็นดังที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกล่าวไว้ในสุนทรพจน์ ในงานเลี้ยงอาหารค่ำประจำปีของสมาคมธนาคารไทย เมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2511

“ธนาคารที่ต้องใช้วิธีพลิกแพลง ..... [ ฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับ ] มีสาเหตุเป็นส่วนใหญ่ที่ได้ปล่อยเงินให้กู้ให้สินเชื่อไปโดยเกินกำลัง และขาดความรอบคอบ

\* สุนทรพจน์ในงานเลี้ยงอาหารค่ำประจำปี ของสมาคมธนาคารไทย 3 กุมภาพันธ์ 2503

จึงต้องหาเงินฝากด้วยดอกเบี้ยสูง ผู้ฝากเงินย่อมตกอยู่ในฐานะเสี่ยงเงินไปกับธนาคารนั้นด้วย”

“บางธนาคารยังให้กู้ยืมหนักไปในทำนองปรนเปรอบริษัทในเครือ หรือเครือญาติจนเกินไป น่าจะแก้ไขโดยเร็ว เพราะท่านก็รู้อยู่แล้วว่า การทวงหนี้จากเครือญาติก็ติดจากภรรยา หรือสามีก็ติด ทวงได้ยากที่สุด ยิ่งทวงหนี้จากตนเองด้วยแล้ว หมห่วง”

### วิธีแก้ปัญหา 2490 - 2527

ในแต่ละครั้งที่มีปัญหาด้านธนาคารพาณิชย์เกิดขึ้น ทางกรมมีวิธีแก้ไขปัญหาต่าง ๆ กันขึ้นอยู่กับสภาพของปัญหา สภาพทั่วไปด้านเศรษฐกิจและการเมืองในระยะนั้น ๆ บทบาทของธนาคารกลาง และบทบาทของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่ในเหตุการณ์

ในปี 2490 คณะรัฐประหารได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศจากรัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน ในวันจันทร์นั่นเอง ธนาคารพาณิชย์สองธนาคารได้ประสบปัญหาในการหาเงินสดหมุนเวียนมาจ่ายเงินให้กับประชาชนที่ตื่นตกใจไปถอนเงิน เป็นผลให้ธนาคารหนึ่งต้องขออนุญาตหยุดประกอบกิจการเป็นการชั่วคราวเพื่อรวบรวมเงินมาจ่ายเงินผู้ฝาก อีกธนาคารหนึ่งกระทรวงการคลังใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 เพิกถอนใบอนุญาต เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2490 (เมื่อธนาคารปฏิเสธรการจ่ายเงินตามเช็คของผู้ฝากหลายราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเช็คของส่วนราชการ) และตั้งคณะกรรมการเข้าควบคุมและจัดการกิจการและสินทรัพย์ของธนาคาร

เมื่อกระทรวงการคลังสั่งปิดธนาคารนั้น ผู้ฝากเงินในธนาคารอื่นอีกบางธนาคารได้แตกตื่นกันไปถอนเงิน แต่ธนาคารเหล่านั้นสามารถจ่ายเงินคืนให้ได้ตามปกติ ความแตกตื่นได้สงบไปภายในสองวัน

คณะกรรมการที่กระทรวงการคลังแต่งตั้ง ได้เข้าตรวจสอบสำรวจคุณภาพสินทรัพย์ของธนาคาร และติดตามทวงหนี้เพื่อนำเงินมาชำระคืนให้ผู้ฝาก รวมทั้งทำความเข้าใจกับผู้ฝาก เพื่อเปลี่ยนสภาพเงินฝากที่ถอนได้ทันที เป็นเงินฝากประจำเสียจำนวนหนึ่งจากการสำรวจสินทรัพย์ ปรากฏว่าฐานะของธนาคารไม่มีปัญหาทางด้านคุณภาพของสินทรัพย์และหลักประกัน แต่เป็นปัญหาทางด้านสภาพคล่องเฉพาะหน้าเท่านั้น ธนาคาร

ได้เปิดดำเนินการใหม่ตอนกลางปี 2491

ปี 2500 - 2503 ธนาคารบางธนาคารที่มีฐานะอ่อนไม่สามารถหาเงินมาเข้าบัญชีชดใช้เงินที่ขาดดุลการหักบัญชีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ในจำนวนนี้ธนาคารแห่งหนึ่งได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลในภาคเอกชนด้วยกันจนผ่านพ้นภาวะวิกฤติไปได้ ธนาคารแห่งหนึ่งเป็นธนาคารที่รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ เมื่อมีปัญหาด้านเงินสด กระทรวงการคลังได้ออนเงินของทางราชการไปฝากไว้ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไปได้เป็นคราว ๆ ไป ส่วนธนาคารอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นธนาคารของเอกชน เมื่อไม่สามารถหาเงินมาชดใช้เงินที่ขาดดุลการหักบัญชีได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ตั้งเจ้าพนักงานชุดหนึ่งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของทางการไปดำเนินการแทนคณะกรรมการชุดเดิม พร้อมกับให้ความช่วยเหลือทางการเงินมาเป็นลำดับ และท้ายที่สุดได้ออนกิจการของธนาคารนั้นมาเป็นของรัฐบาล

ปี 2511 - 2513 ธนาคารพาณิชย์หนึ่งแห่งประสบปัญหาการดำเนินงาน มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ และกรรมการผู้จัดการของธนาคารนี้หลายครั้งติด ๆ กันเพื่อแก้ไขปัญหา สมาคมธนาคารไทยมีบทบาทมากในด้านการวางวิธีการช่วยเหลือให้ธนาคารที่มีปัญหาמיเงินมาชำระดุลเคลียร์ที่ขาดในแต่ละวัน ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความช่วยเหลือทางอ้อม โดยให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์ที่จะนำเงินไปช่วยธนาคารนั้น นอกจากนี้เคยมีการคิดจะแก้ไขปัญหาด้วยวิธีให้ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่สนใจเข้ามารับช่วงกิจการด้วย แต่ไม่เป็นที่ตกลงกัน

จนกระทั่งถึงปี 2513 กลุ่มสมาชิกสมาคมธนาคารไทย ได้เข้ารับโอนหุ้นจากผู้ถือหุ้นเดิมพร้อมทั้งเพิ่มทุนให้ รวมทั้งเปลี่ยนผู้บริหารใหม่ ธนาคารจึงผ่านพ้นปัญหาในระยะนั้นมาได้

ปี 2527 ในท่ามกลางปัญหาเกี่ยวกับบริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งประสบปัญหาด้านข่าวลือเกี่ยวกับฐานะการดำเนินงาน แต่ก็สามารถพาตัวผ่านพ้นเหตุการณ์มาได้ เพราะมีสภาพคล่องพอรองรับการถอนเงินของผู้ฝาก และฐานะการดำเนินงานมิได้เสียหายตามข่าวลือ แต่ธนาคารพาณิชย์อีกแห่งหนึ่งมีปัญหาจริง และในที่สุดเมื่อไม่สามารถหาเงินมาลดยอดขาดเคลียร์ตอนสิ้นวันได้ ประกอบกับผู้ฝากเงินเริ่มไหวตัวขอถอนเงินจากธนาคาร



มากขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เจรจากับผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นของธนาคารด้วย และรับโอนหุ้นมาให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ พร้อมทั้งส่งผู้แทนเข้าไปบริหารงานร่วมกับผู้บริหารชุดเดิมบางคน และจัดหาเงินเพื่อช่วยเสริมสภาพคล่องให้ จากธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ และธนาคารออมสิน

เนื่องจากวิธีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปี 2527 อันเป็นเรื่องของธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด มีความคล้ายคลึงกับเหตุการณ์เมื่อ 25 ปีก่อน ที่เกิดขึ้นกับธนาคารเกษตร จำกัด อยู่หลายประการด้วยกัน บทความนี้จึงจะหยิบยกเหตุการณ์กรณีของธนาคารเกษตร จำกัด กับธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด ขึ้นมาศึกษาเปรียบเทียบกันทั้งในด้านสาเหตุของปัญหา และวิธีแก้ไขปัญหา

### ธนาคารเกษตรจำกัด

ธนาคารเกษตร จำกัด เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2493 โดยมี นายสุรียน ไรวา และบุคคลในสกุลไรวาเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ เมื่อเริ่มตั้งมีพระยาศรีวิสารวาจา เป็นประธานกรรมการ (2493 - 2501) และพระช่วงเกษตรศิลปการ เป็นกรรมการผู้จัดการ (2495 - 2499)

นายสุรียน ไรวา ผู้ถือหุ้นใหญ่ของธนาคารเป็นผู้สนใจการทำกรเกษตรและธุรกิจการเกษตรมาก ได้ขยายกิจการธุรกิจการเกษตรออกไปมากมายหลายด้าน เช่น การจัดหาที่ดินและจัดหาบุคคลไปทำการเกษตร ริเริ่มจัดตั้งบริษัทอุตสาหกรรมการเกษตรเพื่อแปรรูปสินค้าเกษตรก่อนส่งออก (โรงงานแป้งมัน) มีบริษัทส่งออกสินค้าเกษตรของตนเอง และเป็นตัวแทนจำหน่ายรถแทรกเตอร์ที่ใช้ในการเกษตร เป็นต้น

ทางด้านธนาคารเกษตร จำกัด ก็เป็นธนาคารที่ตั้งขึ้นมาเพื่อให้บริการทางการเงินแก่เกษตรกร และผู้ค้าพืชผลทางการเกษตร เมื่อเริ่มเปิดดำเนินงานแล้วธนาคารได้ขยายสาขาอย่างรวดเร็ว สาขาส่วนมากอยู่ในต่างจังหวัดในภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันเป็นแหล่งปลูกข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง นับว่าแผนงานด้านธุรกิจการเกษตรกับด้านการเงินเพื่อการเกษตรสอดคล้องต้องกันเป็นอย่างดี และน่าจะเป็นวิธีการที่จะช่วยพัฒนาการเกษตรได้เป็นอย่างมากถ้าการดำเนินงานเป็นผลสำเร็จสมดังที่มุ่งหมาย

แต่การที่ธนาคารนี้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และการที่ผู้ถือหุ้นใหญ่ขยายงานด้านการเกษตรอย่างรวดเร็วโดยพึ่งพาเงินกู้จากธนาคารของตนเอง ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นทั้งแก่ธุรกิจของผู้ถือหุ้น และตัวธนาคารเอง กล่าวคือ

1. ในการขยายการดำเนินงานด้านการเกษตรออกไปอย่างกว้างขวาง ผู้ดำเนินงานไม่สามารถควบคุมกิจการของตนเองได้อย่างทั่วถึง และไม่สามารถหาผู้ร่วมงานที่จะดูแลงานแทนตนได้ ดังที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เมื่องานไม่เป็นไปตามแผน (เช่น คุณภาพของแป้งมันเริ่มไม่ได้มาตรฐานตามที่ผู้ซื้อต้องการ) กิจการหลายแห่งเริ่มประสบปัญหาในการดำเนินงาน มีเงินไม่พอสำหรับกิจการทำให้ต้องกู้ยืมเงินจากธนาคารเพิ่มมากขึ้น เพื่อเลี้ยงให้กิจการดำเนินงานต่อไปได้ แต่กิจการนั้น ๆ ไม่สามารถชำระคืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยต่อธนาคารได้

2. เมื่อนั้นต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นตัวเงินให้กับธนาคาร เพราะรายได้ดอกเบี้ยของธนาคารเป็นเพียงรายได้ทางบัญชีจากการคำนวณดอกเบี้ยของเงินต้นที่ให้กู้ยืมไป และกิจการต่าง ๆ ต้องการเงินเพิ่มมากขึ้น ธนาคารเริ่มประสบปัญหาด้านสภาพคล่อง คือไม่มีเงินสดพอเพียงสำหรับจ่ายเมื่อมีการถอนเงินฝาก หรือถอนเงินกู้ออกไปใช้จ่าย

3. เมื่อธนาคารมีลูกหนี้ที่มีปัญหาด้านการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระดอกเบี้ยได้ตามกำหนด รวมทั้งเป็นหนี้ที่ไม่มีหลักประกันเงินกู้ หรือมีหลักประกันไม่คุ้มหนี้ ถือกันว่าหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้ต่ำกว่ามาตรฐาน หรือหนี้ที่สงสัยว่าจะสูญ ถ้าหนี้จำนวนดังกล่าวมาหักออกจากเงินกองทุนของธนาคารซึ่งมีอยู่เพียง 19 ล้านบาทแล้ว จะปรากฏว่า ธนาคารอยู่ในฐานะไม่สามารถจะชำระหนี้สินต่อบุคคลภายนอกได้

4. จากกรณีที่ธนาคารเกษตร จำกัด ขยายสาขาอย่างรวดเร็วจนในระยะปี 2502 มีสาขาถึง 42 สาขา อันนับว่าเป็นธนาคารพาณิชย์ที่มีสาขามากเป็นอันดับสามในประเทศ (รองลงมาจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด และธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด) ทำให้มีปัญหาด้านการบริหารงานสาขาอีกปัญหาหนึ่งด้วย กล่าวคือ สำนักงานใหญ่วางระบบที่จะควบคุมการทำงานของผู้จัดการสาขาทั้งในด้านการมอบหมายอำนาจ และการกำหนดวิธีรายงานไม่รัดกุมพอทำให้ฝ่ายจัดการไม่รู้จักความเป็นไปอย่างแท้จริงของสาขา

เช่น ผู้จัดการบางรายอาจจะปล่อยสินเชื่อด้วยตนเอง โดยไม่รายงานสำนักงานใหญ่ นอกจากนี้ระบบงานในแต่ละสาขาจะต่างกันไป การติดตามสินเชื่อไม่ได้รับความเอาใจใส่เท่าที่ควร และการจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากในอัตราที่สูง ทั้งหมดนี้มีส่วนทำให้ฐานะการดำเนินงานของธนาคารโดยทั่วไปอ่อนลงไปอีก และผู้บริหารทางสำนักงานใหญ่ไม่สามารถติดตามฐานะที่แท้จริงของทั้งธนาคารได้อย่างใกล้ชิด

ในระยะก่อนที่ธนาคารนี้จะประสบปัญหาขาดสภาพคล่องจนไม่สามารถหาเงินมาจ่ายชดเชยการขาดดุลการหักบัญชีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2502 นั้น ธนาคารระดมเงินฝากได้ไม่พอเพียงสำหรับการขยายสินเชื่ออยู่แล้ว โดยอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินฝากของธนาคารเป็นถึงเกือบ 150% ธนาคารมักจะดำรงเงินสดสำรองและสินทรัพย์สภาพคล่องไว้ต่ำมาก จนบางครั้งไม่สามารถปฏิบัติได้ตามที่กฎหมายกำหนด และมักต้องพึ่งพาเงินฝากและเงินกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์อื่น รวมทั้งเงินจากภาคทางการ สำหรับสนับสนุนการดำเนินงานค่อนข้างมาก

เมื่อสถานการณ์เข้าขั้นคับขัน คือธนาคารไม่สามารถหาเงินมาชำระดุลการหักบัญชีที่ขาดอยู่ได้ด้วยตนเองในเดือนมกราคม 2502 ทางกรมต้องเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหานี้เพื่อปกป้องฐานะของธนาคารนี้เอาไว้

การแก้ปัญหาในธนาคารนี้อาจแบ่งออกเป็นสองระยะคือ การแก้ปัญหาในระยะสั้น ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าด้านสภาพคล่อง กับการแก้ปัญหาในระยะยาว คือการปรับปรุงฐานะของธนาคาร

## 1. การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

### 1.1 ด้านการบริหาร

กระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินกิจการในนามคณะกรรมการธนาคารเกษตร จำกัด เมื่อ 28 มกราคม 2502 โดยให้คณะกรรมการธนาคารเกษตร จำกัด (ซึ่งมีจอมพลฉิน ชุณหะวัณ เป็นประธานกรรมการ) มอบอำนาจให้ คณะกรรมการดำเนินกิจการฯ ประกอบด้วย

นายหนุ่ม เหมะรัต หัวหน้ากองควบคุมธนาคาร กระทรวงการคลัง

นายวรี พงษ์เวช หัวหน้าสำนักงานตรวจธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย  
นายพัลลภ อภัยวงศ์ หัวหน้าฝ่ายการธนาคาร ธนาคารออมสิน

## 1.2 ด้านการเงิน

ก. ธนาคารแห่งประเทศไทยรับช่วงซื้อลดตัวเงินที่ออกตามสัญญาก่อสร้าง โรงกลั่นน้ำมันให้กรมการพลังงานทหาร และสัญญาขายเครื่องเฮลิคอปเตอร์ให้กองทัพบก อันเป็นตัวระยะสั้น เมื่อ 27 มกราคม 2502

ข. ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความช่วยเหลือผ่านธนาคารออมสิน เมื่อธนาคารออมสินให้กู้ยืมแก่ธนาคารเกษตร จำกัด โดยรับทรัพย์สินของผู้ถือหุ้นใหญ่ เป็นประกัน หากธนาคารออมสินต้องการเงินก็จะกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยวางพันธบัตรเป็นประกัน ซึ่งเริ่มปฏิบัติในทันที และต่อมาได้มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยขึ้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยคิดจากธนาคารออมสิน 0.25% และธนาคารออมสินคิดจากธนาคารเกษตร จำกัด ได้ไม่เกิน 0.5% คือธนาคารออมสินได้ส่วนต่าง 0.25%

ค. ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจบางแห่งนำเงินไปฝาก และห้ามถอนเงิน จากธนาคารเกษตร จำกัด เงินฝากนี้ในระยะต่อมาเป็นเงินฝากที่ไม่ได้ดอกเบี้ย เท่ากับ เป็นเงินฝากช่วยเหลือจนถึงประมาณปี 2507

ง. ในบางครั้งบางคราว ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถหักบัญชีเงินฝาก ของธนาคารเกษตร จำกัด เพื่อชำระดุลการหักบัญชีได้ จึงเท่ากับให้ธนาคารเกษตร จำกัด กู้โดยปริยาย จนกระทั่งในระยะต่อมาสามารถหาทางให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ นำเงินฝากเข้าธนาคารเกษตร จำกัด และให้ธนาคารออมสินให้กู้ยืมจนพอเพียงได้ เมื่อกรกฎาคม 2502 จึงสิ้นสุดความช่วยเหลือด้วยวิธีนี้

## 1.3 ด้านการกำหนดนโยบายระยะยาว

คณะรัฐมนตรีให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเมื่อ 20 เมษายน 2502 เพื่อ พิจารณาการช่วยเหลือธนาคารเกษตร จำกัด โดยมีอธิบดีกรมบัญชีกลาง (นายบุญมา วงศ์สุวรรณ) เป็นประธาน คณะกรรมการฯ เสนอให้รัฐบาลเข้าไปปรับทำเองเพื่อครอบงำ ธนาคารนี้ หลังจากการศึกษาของคณะกรรมการฯ และการประชุมร่วมกับผู้จัดการ ธนาคารต่าง ๆ แล้ว นายกรัฐมนตรีมีคำสั่ง ลงวันที่ 30 เมษายน 2502 ให้มีการเปลี่ยน ผู้ทำงานในธนาคารเกษตร จำกัด ให้งดคิดดอกเบี้ยจ่ายสำหรับเงินฝากของภาคทาง

การ ควบคุมและติดตามหนี้ และกิจการของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และให้กระทรวงการคลัง รับโอนหุ้นของนายสุรียน ไรวา ภายใน 7 วัน

กระทรวงการคลังรับโอนหุ้นจากผู้ถือหุ้นเดิม จำนวน 6,000 หุ้น ในราคา หุ้นละ 1 บาท จากราคาที่ตราไว้หุ้นละ 1,000 บาท ทำให้กระทรวงคลังกลายเป็น ผู้ถือหุ้นใหญ่ในธนาคารเกษตร จำกัด นับแต่นั้นเป็นต้นมา (ธนาคารมีทุนจดทะเบียน ทั้งสิ้น 10 ล้านบาท) และได้มีการเปลี่ยนผู้บริหารธนาคารเกษตร จำกัด เสียใหม่ โดย ขอยืมตัวนายจำรัส จตุรภัทร ผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารต่างประเทศ จากธนาคาร แห่งประเทศไทยไปเป็นกรรมการผู้จัดการธนาคารเกษตร จำกัด เมื่อ 15 มิถุนายน 2502 และมีพระยาโกมารกุลมนตรีเป็นประธานกรรมการ

## 2. การแก้ปัญหาหระยะยาว

เมื่อมีการโอนหุ้นของธนาคารเกษตร จำกัด จากเอกชนมาเป็นของรัฐบาล และ มีการตั้งผู้บริหารใหม่เข้าไปแทนผู้บริหารเดิม และคณะกรรมการดำเนินกิจการ ที่กระทรวงการคลังแต่งตั้งแล้ว ภาวะของทางการในการแก้ไขปัญหาธนาคารเกษตร จำกัด โดยตรงก็ดูจะหมดสิ้นลง งานแก้ไขปัญหาเพื่อปรับปรุงฐานะการดำเนินงานของธนาคาร เกษตร จำกัด ตกอยู่กับผู้บริหารใหม่ของธนาคารนี้ ซึ่งได้แก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

2.1 ด้านแหล่งที่มาของเงิน และต้นทุนของเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ เป็นแหล่งที่มาของเงินราคาถูกให้กับธนาคารเกษตร จำกัด อีกต่อไป ยกเว้นเงินให้กู้ยืม ผ่านทางธนาคารออมสิน ซึ่งยังไม่มีการเรียกคืน จำนวนประมาณ 118 ล้านบาท ธนาคาร เริ่มทยอยชำระหนี้คืนเพียงจำนวนเล็กน้อยตั้งแต่ปี 2506 เมื่อมีการขายทรัพย์สินที่ได้รับ มาจากลูกหนี้ และชำระคืนหมดสิ้นเมื่อรัฐบาลเพิ่มทุนให้ธนาคารในปี 2510 ในจำนวน ที่ใกล้เคียงกันกับหนี้ดังกล่าว

เงินราคาถูกที่ธนาคารได้รับในช่วงนี้คือเงินฝากของส่วนราชการที่นายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้นำฝากโดยไม่ได้ดอกเบี้ย และมีเงินฝากจากธนาคารออมสินอีกประมาณ 20 ล้านบาท ซึ่งธนาคารสามารถนำไปใช้หมุนเวียนเพิ่มสภาพคล่องและหารายได้

แหล่งเงินดอกเบี้ยต่ำทั้งหมดนี้รวมกันในช่วงปี 2502 แม้จะไม่พอเพียงจะ แบกภาระหนี้ที่ไม่มีดอกเบี้ยทั้งหมดได้ แต่ก็มากพอจะทำให้ไม่ต้องกังวลมากนัก ถ้ามี

การเร่งรัดหนี้ยอดดี และสามารถแปลงทรัพย์สินที่ได้มาจากการชำระหนี้เป็นเงินสดได้เร็ว

2.2 ด้านการติดตามหนี้ที่มีปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนี้ของผู้ถือหุ้นเดิม ธนาคารใช้หลักการประนีประนอมหนี้มากกว่าการฟ้องร้อง โดยทรัพย์สินที่ค้ำประกัน เจรจากรับโอนมาชำระหนี้ ในระหว่างปี 2502-2506 นั้น เป็นประมาณกึ่งหนึ่งของยอดหนี้ตอนกลางปี 2502 ทรัพย์สินส่วนมากเป็นอสังหาริมทรัพย์

2.3 ด้านการปรับปรุงการบริหารงานมีการแก้ไขการดำเนินงานในหลายด้าน คือ มีการแยกงานเรียกเก็บหนี้เก้อออกจากงานการขายสินเชื่อใหม่ มีการปรับปรุงด้านกาพนักงาน รวมทั้งตัวบุคคลบางคนในระดับบริหาร ส่วนด้านการควบคุมสาขา มีการปรับปรุงระบบการควบคุมสาขาให้เข้ามาอยู่ในระเบียบข้อบังคับเดียวกัน และจำกัดอำนาจผู้จัดการสาขาด้านการปล่อยสินเชื่อ รวมทั้งเร่งรัดให้ผู้จัดการสาขาติดตามนำหลักทรัพย์จากลูกหนี้มาประกันหนี้เงินกู้ที่ได้ให้ไปแล้ว และให้มีการตรวจสอบหลักทรัพย์ และทำสำเนาหลักทรัพย์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย แทนการวางหลักทรัพย์เป็นประกันไว้ที่ธนาคารเฉย ๆ งานด้านการปรับปรุงการควบคุมภายในได้ยึดตัวพนักงานจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาเป็นผู้จัดการฝ่ายการตรวจสอบ\* ส่วนการขายสินเชื่อยังคงเน้นสินเชื่อแก่ภาคเกษตร ตั้งแต่การผลิตไปจนถึงการค้าและการส่งออก เช่นเดียวกับนโยบายเดิมของธนาคาร และเปิดสาขาในต่างจังหวัดเพิ่มขึ้นด้วย

2.4 ด้านการบริหารสภาพคล่อง ธนาคารได้ระดมเงินฝาก รวมทั้งได้เงินฝากจากส่วนราชการมาเสริมทำให้สภาพคล่องสูงขึ้น โดยเริ่มมีเงินฝากมากกว่าเงินให้สินเชื่อทั้งสิ้น ธนาคารได้นำเงินไปลงทุนไว้ในพันธบัตรรัฐบาลและตัวเงินคลังเป็นจำนวนมาก เป็นการเสริมสร้างสภาพคล่องเอาไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน ถึงแม้ว่าการลงทุนในหลักทรัพย์รัฐบาลจะให้ดอกเบี้ยต่ำกว่าการปล่อยสินเชื่อ แต่ภาวะด้านความเสี่ยงก็ต่ำกว่าด้วย และนอกจากนี้ธนาคารได้เปลี่ยนบทบาทของตนเองจากผู้ชื้อเงินจากธนาคารพาณิชย์อื่นไปเป็นผู้ให้กู้ยืมเงินในตลาดเงินระหว่างธนาคารเท่ากับว่าเป็นการเปลี่ยนภาพของธนาคารในตลาดเสียใหม่ด้วย

\* คือ นายเกื้อ สวมิกักดิ์ ซึ่งต่อมาเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด ในปี

2.5 ด้านการเพิ่มทุน ในช่วงแรกธนาคารเกษตร จำกัด ยังคงดำเนินการมาด้วยทุนจดทะเบียน 10 ล้านบาท จนถึงปี 2505 จึงมีการเพิ่มทุนโดยออกเป็นหุ้นบุริมสิทธิ์จำนวน 35 ล้านบาท (ให้เงินปันผลสูงกว่าหุ้นสามัญ 3%) ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ซื้อโดยโอนเงินจากบัญชี เงินฝากที่ธนาคารนั้นเป็นค่าหุ้น และในปี 2507 ธนาคารได้เพิ่มทุนเป็นหุ้นสามัญอีก ณ วันเลิกกิจการ เพื่อควบเข้ากับธนาคารมณฑล จำกัด ในปี 2509 ธนาคารมีทุนจดทะเบียนทั้งสิ้น 75 ล้านบาท

ตั้งแต่กระทรวงการคลังเข้ารับโอนหุ้นและตั้งผู้บริหารเข้าไปปรับปรุงงานในธนาคารเกษตร จำกัด ธนาคารนี้ได้เติบโตขึ้นมาก จากที่มีเงินฝากเพียงประมาณ 300 ล้านบาท ในปี 2502 เป็น 1,300 ล้านบาท เมื่อกลางปี 2507 และสภาพคล่องก็มากกว่าธนาคารพาณิชย์อื่นโดยทั่วไป จนกระทั่งในปี 2507 ทางธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าฐานะของธนาคารดีขึ้นมากแล้ว จึงคิดจะทวงหนี้ดอกเบียต่ำที่ให้กับยืมผ่านธนาคารออมสินคืนพอดีเป็นจังหวะที่ทางการเริ่มมีนโยบายจะควบธนาคารของรัฐบาลสองธนาคาร คือธนาคารเกษตร จำกัด กับธนาคารมณฑล จำกัด (ซึ่งเป็นธนาคารของรัฐบาลมาตั้งแต่แรกตั้งเมื่อปี 2485) เข้าด้วยกัน โดยการควบกิจการนี้เป็นไปเพื่อแก้ปัญหาฐานะของธนาคารมณฑล จำกัด การทวงหนี้จึงระงับไปก่อนจนการควบกิจการแล้วเสร็จเมื่อปี 2509 และธนาคารใหม่คือ ธนาคารกรุงไทย จำกัด ได้เงินเพิ่มทุนจากรัฐบาล รวมแล้วธนาคารได้รับความช่วยเหลือในลักษณะใดลักษณะหนึ่งจากทางการเป็นเวลาประมาณ 9 ปี

### ธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด

ธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด แต่เดิมเป็นบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้ทำธุรกิจด้านเงินตราต่างประเทศ ตามกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ตั้งแต่ปี 2492 ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์และเปิดดำเนินการเมื่อ 16 กันยายน 2508 ด้วยเงินทุนจดทะเบียน 40 ล้านบาท มี ม.ร.ว.หญิง พันธุ์ทิพย์ บริพัตร เป็นประธานกรรมการ และนายวัลลภ ธารวณิชกุล เป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ ในระยะตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา นายวัลลภ ธารวณิชกุล เป็นทั้งประธานกรรมการ และกรรมการผู้จัดการใหญ่ การบริหารงานและการถือหุ้นรวมอยู่ในมือของ นายวัลลภ ธารวณิชกุล และครอบครัว รวมทั้งญาติพี่น้องข้างภรรยา

ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2527 ธนาคารมีสินทรัพย์ทั้งสิ้น 10,576.8 ล้านบาท (ไม่รวมภาระของลูกค้านจากการรับรอง) อยู่ในอันดับที่ 12 ของธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศ 16 ธนาคาร มีเงินฝาก 6,283.2 ล้านบาท เงินกู้ยืม 3,221.2 ล้านบาท (90% ของเงินกู้ของธนาคารนี้ในปีก่อน ๆ เป็นเงินกู้จากต่างประเทศ) เงินให้สินเชื่อ 6,624.1 ล้านบาท และมีสาขา 28 แห่ง สำนักงานแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ 9 สำนักงาน และสำนักงานผู้แทนของธนาคารที่ฮ่องกงอีก 1 แห่ง

การขยายตัวของธนาคารนี้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ตั้งแต่แรกตั้งจนถึงปี 2522 สินทรัพย์ทั้งสิ้น เงินฝาก และเงินให้สินเชื่อ ล้วนแต่ขยายตัวกว่า 20% ต่อปี ต่อเนื่องกัน การขยายตัวเริ่มชะงักลงหลังจากนั้น แต่อัตราการขยายสินเชื่อกลับสูงกว่าอัตราเพิ่มของเงินฝาก และธนาคารเริ่มพึ่งพาเงินกู้จากต่างประเทศมากขึ้นไปอีกจากที่กู้ยืมอยู่เป็นจำนวนมากอยู่แล้ว

พิจารณาจากตัวเลขรายละเอียดในงบดุลตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา ทางด้านสินทรัพย์ มีตัวเลขที่น่าสังเกต 3 รายการ คือ ดอกเบี้ยค้างรับจำนวนประมาณ 200 ล้านบาท คงค้างอยู่ในบัญชีมาโดยตลอด ตัวเลขสินทรัพย์อื่นมีสัดส่วนสูงขึ้นเป็นลำดับเมื่อเทียบกับตัวเลขอื่น ๆ ในงบดุลและการฝากเงินไว้ในธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศก็มีสัดส่วนสูงขึ้นมากจากประมาณ  $\frac{1}{4}$  ของตัวเลขเงินสดและเงินฝากธนาคาร เป็นถึงประมาณครึ่งหนึ่งในปี 2526 ในขณะที่เดียวกันตัวเลขเงินสดและเงินฝากธนาคารโดยส่วนรวมก็มีสัดส่วนลดลง นั่นคือธนาคารเริ่มขาดสภาพคล่องที่เป็นเงินบาท

ด้านสินเชื่อ ปรากฏว่าธนาคารให้กู้ยืมแก่ธุรกิจในเครือมาก เงินให้สินเชื่อเหล่านี้ส่วนมากไม่มีประกันหรือมีแต่ไม่พอเพียงและมีการกู้เพิ่มอยู่เรื่อย ๆ สินเชื่อเหล่านี้ไม่ช่วยสร้างให้มีเงินสดมาเข้าธนาคาร และไม่ได้ก่อให้เกิดรายได้ที่เป็นตัวเงิน ทำให้การดำเนินงานติดขัดยิ่งขึ้น

ปี 2523 - 2524 เป็นปีที่การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ประสบกับภาวะความผันผวนค่อนข้างมาก ทั้งในด้านอัตราดอกเบี้ยในประเทศ และอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศที่สูงขึ้นมาก และทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนที่เงินสกุลต่าง ๆ เคลื่อนไหวขึ้นลงมาก และมีการประกาศลดค่าเงินบาท ยิ่งธนาคารพาณิชย์ใดพึ่งพาเงินกู้จากต่างประเทศจำนวนมาก และไม่ได้ทำประกันคุ้มครองความเสี่ยงไว้ จะประสบปัญหาจากทั้งอัตราดอกเบี้ยสูงและค่าเงินบาทตกพร้อม ๆ กัน และหากมีการใช้เงินทุนนั้นไปลงทุนในธุรกิจที่ได้ผล



ประโยชน์ตอบแทนไม่คุ้มกับอัตราดอกเบี้ยที่ต้องจ่าย ภาระในการจ่ายเงินกู้ก็ยิ่งมากขึ้นไปอีก

ความกระทบกระเทือนจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ต่อฐานะของธนาคารเริ่มมีการอธิบายไว้ในหมายเหตุประกอบงบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับรองตั้งแต่วงการบัญชี ปี 2524 เป็นต้นมา เมื่อรวมกับคำชี้แจงของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อ 23 สิงหาคม 2527 และคำฟ้องร้องที่ผู้บริหารชุดใหม่ฟ้องผู้บริหารชุดเดิม ทำให้พอจะสรุปลักษณะและขอบเขตของปัญหาด้านการเงินของธนาคารได้ดังนี้

1. มีการแต่งตั้งบัญชีให้มีรายได้และมีกำไรหลายปีต่อเนื่องกัน จากรายงานที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรายงานประกอบงบการเงินปี 2527 สรุปได้ว่า

- 1.1 เงินฝากธนาคารในต่างประเทศอาจไม่มีจริง 421.13 ล้านบาท
- 1.2 ธนาคารตั้งดอกเบี้ยค้างรับไว้ก่อนปี 2527 จำนวน 212.4 ล้านบาท เป็นรายการไม่เคลื่อนไหว อาจเรียกเก็บไม่ได้
- 1.3 มีค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปแล้ว ยังรอตัดบัญชี จนถึงสิ้นปี 2526 รวม 803.73 ล้านบาท แยกเป็น

	ล้านบาท
รายการดอกเบี้ยจ่ายเงินกู้ต่างประเทศ	509.87
เงินรางวัลของเจ้าหน้าที่และพนักงาน	13.44
ค่าส่วนลดและค่าธรรมเนียมจ่ายล่วงหน้าที่ตั้งกำหนด แต่มิได้ตัดจ่าย	144.90
ค่าส่วนลดและค่าธรรมเนียมจ่ายซึ่งได้ออนเป็นค่าใช้จ่ายรอการตัดจ่าย	45.84
ผลขาดทุนจากการปริวรรตเงินตราต่างประเทศตั้งแต่อดีต ถึง 31 ธันวาคม 2526	89.68

## 2. คุณภาพของสินทรัพย์

2.1 ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดชั้นสินเชื่อเพียง 30 กันยายน 2526 จำนวน 595.5 ล้านบาท ซึ่งธนาคารตั้งสำรองหนี้ไว้ไม่พอ

2.2 การให้สินเชื่อของธนาคารแก่กลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหาร เป็นสินเชื่อด้วยคุณภาพ ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ณ วันสิ้นปี 2527 มีลูกหนี้ระหว่างดำเนินคดีในกลุ่มธุรกิจของผู้บริหารเดิม เฉพาะรายสำคัญ ๆ จำนวนไม่น้อยกว่า 1,497 ล้านบาท และยังมีการฟ้องร้องเพิ่มเติมอีกในภายหลัง

### 3. ภาวะผูกพัน

ส่วนหนึ่งของการหาเงินมาสนับสนุนธุรกิจในเครือคือการให้ธุรกิจนั้น ๆ กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินอื่น โดยธนาคารเป็นผู้รับภาระผูกพัน ในฐานะผู้ค้ำประกันหนี้ทั้งนี้ภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ เมื่อเกิดปัญหากับผู้บริหารชุดเดิม และหนี้ครบกำหนดชำระ ผู้บริหารชุดใหม่ให้ธนาคารรับภาระหนี้แทน จำนวนภาระการค้ำประกันเหล่านี้มีทั้งที่ลงบัญชีไว้ถูกต้อง และที่ธนาคารไม่ได้ลงบัญชีเอาไว้เลย (เช่นเงินบางส่วนที่บริษัทเงินทุนในฮ่องกงของผู้บริหารเป็นผู้กู้จากธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศ โดยธนาคารออกจดหมายค้ำประกันหรือจดหมายสนับสนุน แล้วบริษัทนั้นนำเงินมาให้กู้ยืมต่อแก่บริษัทในประเทศ) เมื่อธนาคารรับภาระหนี้ ตัวเลขสินเชื่อในปี 2527 และ 2528 จึงสูงขึ้นมาาก และตัวเลขเงินกู้ยืมจากธนาคารในต่างประเทศก็เพิ่มขึ้นมากตามไปด้วย

4. ผู้บริหารชุดเดิมมีพฤติกรรมที่ผู้บริหารซึ่งกระทรวงการคลังแต่งตั้งเข้าไปบริหารงานเชื่อว่าบริหารงานอย่างไม่สุจริต จึงมีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจำนวนประมาณ 3,600 ล้านบาท จากผู้บริหารชุดเดิม ในข้อหาสมคบกันฉ้อโกงธนาคาร เรื่องยังไม่ยุติ

ในกรณีของธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด นี้ ทางกรมได้เริ่มหาวิธีแก้ไขมาตั้งแต่ปี 2525 ตามข่าวที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเผยแพร่ต่อสื่อมวลชน การแก้ไขในช่วงแรกได้ใช้วิธีสั่งการให้แก้ไข (เป็นขั้นตอนปกติที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ ภายหลังจากที่ตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ใดธนาคารพาณิชย์หนึ่งแล้ว แต่เรื่องที่สั่งจะต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะและความหนักเบาของปัญหาที่ตรวจสอบพบ)

เรื่องที่ธนาคารปฏิบัติอยู่ และธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าไม่ถูกต้องสมควรแก้ไข ได้แก่ การให้สินเชื่อแก่ธุรกิจใเครือจำนวนมากซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ระงับและลดยอดหนี้ การให้สินเชื่อดังกล่าวมีหลักประกันไม่พอเพียง ซึ่งถูกสั่งให้หาหลักประกันมาวางให้ค้ำมมูลหนี้เพื่อบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้น การก่อกวนสินผูกพันธนาคารโดยไม่บันทึกรายการทางบัญชีไว้ให้ชัดเจน ฯลฯ ซึ่งทางการสั่งให้ธนาคารแก้ไขเพื่อแสดงงบการเงินและจัดแจ้งบัญชีแสดงหนี้สินและสินทรัพย์ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง

การแก้ไขในลักษณะนี้เนิ่นนานมาถึง 2 ปี และยังมีกรณีอื่น ๆ ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทย กับผู้บริหารธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด อีก แต่ธนาคารแห่งประเทศไทย

เห็นว่า ผู้บริหารไม่พยายามแก้ปัญหาของธนาคารอย่างจริงจัง และไม่ยุติการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เมื่อธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด ไม่สามารถจ่ายเงินชำระดุลการหักบัญชีที่ขาดได้ ประกอบกับผู้ฝากเริ่มถอนเงินจากธนาคารในวันศุกร์ที่ 3 สิงหาคม 2527 จึงมีการเจรจากันให้ทางการช่วยเหลือ โดยผู้ถือหุ้นใหญ่จะโอนหุ้นให้กับทางการ และโอนสิทธิในการออกเสียงให้ด้วย ซึ่งจะทำให้ทางการสามารถดำเนินการบริหารธนาคารได้อย่างเต็มที่\* รวมทั้งทางการกำหนดให้ผู้บริหารธนาคารนำทรัพย์สินวางเป็นประกันความเสียหายที่เกิดขึ้น และประกันหนี้ธุรกิจของผู้บริหาร

แต่ว่าตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ในช่วงระหว่างวันที่ 6 - 9 สิงหาคม ปรากฏว่าการเจรจาและการดำเนินการไม่ได้เป็นไปโดยราบรื่น อย่างไรก็ตาม ในที่สุดทางการก็ได้หุ้นมาจำนวนหนึ่ง ซึ่งพอเพียงจะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในธนาคารได้ และได้ส่งผู้บริหารชุดใหม่เข้าไปบริหารงาน ที่สำคัญคือ นายเกษม จาติกวณิช ผู้ว่าการการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย เป็นประธานกรรมการ และนางสาววารี หะวานนท์ ผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ จากธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการผู้อำนวยการ

ทางด้านการเงิน หลังจากการโอนหุ้นเป็นของกระทรวงการคลัง มีการให้ความสนับสนุนทางการเงินแก่ธนาคารหลายประการ ที่สำคัญ คือ

1. มีการให้วงเงินกู้แก่ธนาคารนี้โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราตลาด จากธนาคารกรุงไทย จำกัด 500 ล้านบาท จากธนาคารออมสิน 500 ล้านบาท และจากธนาคารพาณิชย์ไทยอื่น ๆ อีก 1,000 ล้านบาท
2. รัฐวิสาหกิจหลายแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานได้นำเงินมาฝาก (ซึ่งเป็นไปได้ทันทีที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในธนาคาร) เงินจำนวนนี้ช่วยชดเชยการถอนเงินฝากของเอกชนในช่วงแรก ๆ
3. ธนาคารแห่งประเทศไทยให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ 1,000 ล้านบาท ก่อนสิ้นปี 2527 โดยธนาคารซื้อพันธบัตรมาวางเป็นประกัน ทำให้ได้กำไรจากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย

---

\* มีเงื่อนไขจะให้ซื้อหุ้นคืนได้บางส่วน อันเป็นเงื่อนไขทำนองเดียวกับที่ใช้กับบริษัทเงินทุนที่ทางการเข้าไปแก้ปัญหาตอนช่วงต้นปีนั้น

รับจากพันธบัตรรัฐบาล และอัตราดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ในปีต่อมา ธนาคารแห่งประเทศไทยให้กู้ยืมอีก 1,300 ล้านบาท ในเงื่อนไขเดียวกัน และเพิ่มวงเงินรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินให้ด้วย

4. ปลายปี 2528 ทางกรมสั่งให้ธนาคารลดทุนลงเหลือหุ้นละ 5 บาท จากมูลค่าเดิมหุ้นละ 100 บาท เพื่อตัดผลขาดทุน หลังจากนั้นได้เพิ่มทุนให้ 1,000 ล้านบาท โดยให้กองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่ตั้งขึ้นใหม่เป็นผู้ถือหุ้นเงินที่ใช้เป็นเงินทราดจ่ายของธนาคารแห่งประเทศไทย

## ข้อเปรียบเทียบเหตุการณ์ปี 2502 กับปี 2527

### 1. เหตุการณ์ตัดสินว่าธนาคารมีปัญหา

ในกรณีของธนาคารเกษตร จำกัด ปัญหาเกิดจากคุณภาพของสินทรัพย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับผู้ถือหุ้น และข้อบกพร่องด้านการบริหารงานภายใน ในท้ายที่สุดเกิดเป็นปัญหาด้านขาดสภาพคล่อง และทางการก้าวเข้าไปจัดการเมื่อธนาคารไม่มีเงินจ่ายตามเช็คที่เรียกเก็บผ่านสำนักหักบัญชี

ในกรณีของธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด ปัญหาเกิดจากคุณภาพของสินทรัพย์ที่เป็นสินเชื่อแก่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารและผู้ถือหุ้นเช่นเดียวกัน แต่ทับถมด้วยปัญหารขาดทุน ด้านธุรกิจเงินตราต่างประเทศ จากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน และภาคต้นทุนของดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูง ซึ่งส่วนหนึ่งคงจะเกิดจากการคาดการณ์ผิด และการบริหารงานผิดพลาดและบกพร่อง รวมทั้งการปกปิดปัญหาเอาไว้ในบัญชีต่าง ๆ

ปัญหานี้ไม่เกิดเป็นปัญหาด้านสภาพคล่องรวดเร็วเท่าสมัยก่อน เพราะธนาคารสามารถกู้เงินจากต่างประเทศมาบรรเทาปัญหาเอาไว้ได้ระยะหนึ่ง ทางด้านทางการก้าวเข้าไปจัดการ เมื่อธนาคารไม่สามารถหาเงินมาจ่ายยอดเงินที่ขาดเคลียร์ได้ เช่นเดียวกับในกรณีของธนาคารเกษตร จำกัด

สรุปได้ว่า ปัญหาที่ปรากฏเป็นปัญหาอันเกิดจากการบริหารงานไม่ถูกต้อง และารตัดสินใจที่ผิดพลาดประกอบกัน\* แต่ลักษณะของปัญหาอาจจะแตกต่างกันออกไป

\* ในที่นี้จะไม่พูดถึงเจตนาของผู้ถือหุ้นหรือผู้บริหารว่าสุจริตหรือไม่สุจริต มีการฉ้อโกงธนาคารทางตรงและทางอ้อมหรือไม่ ซึ่งหากจะกล่าวถึงควรจะเป็นเรื่องที่มีการพิสูจน์อย่างแจ่มชัดแล้วเท่านั้น

ตามความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจและการเงินในแต่ละยุคสมัย เรื่องนี้ทำให้เกิดเป็นประเด็นขึ้นมาว่าการจะระบุว่าการธนาคารใดมีปัญหาจนทางการสมควรเข้าไปแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาโดยตรงควรมีหลักเกณฑ์ที่ต่างไปจากเดิมหรือไม่ คือควรจะเริ่มแก้ปัญหาดังแต่ตอนที่ธนาคารยังไม่ถึงกับไม่มีเงินชำระดุลการหักบัญชีประจำวันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ เพราะการรอเวลาให้ธนาคารขาดดุลการหักบัญชีแล้วไม่มีเงินจ่าย ดูจะเป็นจังหวะที่สายเกินไปมากในระบบการเงินสมัยปัจจุบันที่ธนาคารมีทางกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ และธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศไม่ระมัดระวังด้านการให้สินเชื่อกับธนาคารพาณิชย์ไทยเท่าที่ควร

ถ้าจะใช้ธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด เป็นกรณีตัวอย่าง จุดที่ทางการควรเข้าไปจัดการโดยตรงมีหลายจุดด้วยกัน เช่น

ก. เมื่อทางการรู้ว่ามีการตกแต่งบัญชีให้ผิดไปจากความจริง จนการแสดงฐานะการดำเนินงานของธนาคารกลับจากขาดทุนเป็นมีกำไร หรือไม่ลงบัญชีเงินที่กู้ยืมมา รวมทั้งไม่บันทึกรายการภาระการค้ำประกัน ฯลฯ ซึ่งรวมแล้วส่อไปในทางที่ว่ามีการพยายามจะปกปิดฐานะทางการเงินที่แท้จริงของธนาคาร

ข. เมื่อธนาคารกู้เงินจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากจนผิดสังเกต เพื่อนำมาเสริมสภาพคล่อง เช่น มากเกินเงินกองทุนของธนาคาร และเป็นการใช้อัตราดอกเบี้ยที่ผิดปกติ เมื่อเทียบกับเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ในระดับเดียวกัน หรือเมื่อธนาคารมีธุรกิจด้านต่างประเทศ (ทั้งด้านการกู้เงินและการสร้างสินทรัพย์เป็นเงินตราต่างประเทศ) ในปริมาณมากผิดปกติ และในอัตราดอกเบี้ยที่ผิดปกติโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งอาจจะส่อได้ว่ามีการตกแต่งบัญชี และปกปิดปัญหาด้านการขาดสภาพคล่องของธนาคาร

ค. เมื่อมีการจัดชั้นสินทรัพย์ของธนาคาร แล้วปรากฏว่าธนาคารมีสินทรัพย์เป็นสินเชื่อที่ไม่สามารถเรียกคืนได้ หรือสงสัยว่าจะเรียกคืนไม่ได้เป็นจำนวนสูงเมื่อเทียบกับสินทรัพย์ทั้งสิ้นของธนาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสินเชื่อต่าง ๆ เป็นสินเชื่อของบริษัทในเครือหรือบริษัทที่ผู้มีอำนาจบริหารงานมีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งส่อไปในทางที่ว่าจะเป็นสินเชื่อที่ไม่มีทางชำระคืนได้ และธนาคารไม่สามารถกันสำรองไว้ให้พอเพียงได้ รวมทั้งไม่สามารถตัดหนี้เหล่านั้นได้ และไม่สามารถเพิ่มทุนได้อย่างแท้จริง ทำให้

เงินกองทุนมีไม่พอจะรองรับความเสียหาย\*

## 2. ความจำเป็นในการแก้ปัญหา

เมื่อมีปัญหารุนาการเกษตร จำกัด เกิดขึ้น ทางกรมนโยบายช่วยเหลือ เพราะเกรงว่าหากไม่ช่วยเหลือจะมีผลกระทบกระเทือนไปถึงธนาคารพาณิชย์ไทยแห่งอื่น ๆ แต่ในครั้งที่เกิดปัญหารุนาการเอเชียทรีสต์ จำกัด ความเห็นจากภายนอกธนาคารแห่งประเทศไทยจะแยกออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าทางการน่าจะปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์ปิดกิจการไปได้ เช่นเดียวกับที่เฟิกถอนใบอนุญาตบริษัทเงินทุนที่มีปัญหาเกินแก้ไข เพื่อจะเป็นบทเรียนให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องให้กู้ยืมเงินแก่ธนาคารต้องระมัดระวังตนให้มากขึ้น รู้จักแยกแยะกิจการที่ต้อออกจากกิจการที่มีปัญหาให้มากขึ้น

ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าควรจะต้องประคับประคองธนาคารนี้เอาไว้ ทั้ง ๆ ที่ทางการก็เห็นขอบเขตของปัญหาอย่างแจ่มชัดแล้วหลังจากที่เข้าไปดูแลอยู่ระยะหนึ่ง ยกเหตุผลต่อไปนี้

ก. สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ การเงินและการธนาคารของประเทศในช่วงปี 2527 ผิดกันมากกับในช่วงปี 2511 - 2513 ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยยึดหลักที่ว่าหากธนาคารพาณิชย์ใดมีปัญหาสมควรให้เลิกกิจการ ก็จะไม่ปล่อยให้เลิกกิจการไปโดยทางการไม่เข้าไปอ้อมชูดูแล ในปี 2527 ประเทศไทยเผชิญปัญหาทั้งในเรื่องภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาด้านดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ และปัญหาความไม่มีเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงินในส่วนที่เกี่ยวกับบริษัทเงินทุน และยังมีปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น ปัญหาเงินนอกระบบ ดังนั้น ทางการจึงไม่สามารถยึดหลักนโยบายของปี 2511 - 2513 ได้ และไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากจะประคับประคองธนาคารนี้เอาไว้

ข. ธนาคารแห่งนี้เป็นหนึ่งในธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศอยู่หลายธนาคาร ทั้งนี้โดยตรง และหนึ่งการค้ำประกันเงินกู้ของธุรกิจในเครือ หากปล่อยให้ธนาคารล้มไป

\* อย่างไรก็ตาม ในขณะนั้นไม่มีข้อสรุปในแง่กฎหมายที่แน่ชัดว่าทางการสามารถดำเนินการขึ้นเด็ดขาดกับธนาคารเอเชียทรีสต์ จำกัด ในการปฏิบัติที่ไม่สมควรหลายประการตามที่กล่าวข้างต้นได้หรือไม่ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการธนาคารพาณิชย์โดยระบุนการปฏิบัติที่ไม่สมควรซึ่งอยู่ในข่ายที่ทางการจะดำเนินการกับธนาคารพาณิชย์อย่างเข้มงวดไว้ให้ชัดเจนขึ้น ตามนัยมาตรา 22 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528

อาจจะมีปัญหาต่อสถานะ ความน่าเชื่อถือด้านการเงินของประเทศในสายตาของนายธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยโดยส่วนรวมมีปัญหาด้านการกู้เงินจากต่างประเทศ เช่น อาจจะต้องกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นเป็นต้น เหตุการณ์ในทำนองนี้เคยเกิดขึ้นกับประเทศอื่นมาแล้ว เช่นอิตาลี ตอนที่ธนาคาร Ambrosiano ประสบปัญหา โดยธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศพยายามจะโยกความเสียหายส่วนตัวของตนจากการให้กู้ยืมผิดพลาดกับธนาคารพาณิชย์เอกชนที่รัฐบาลไม่ได้มีส่วนรู้เห็น ให้กลายเป็นเรื่องความไม่น่าไว้วางใจของประเทศทั้งประเทศ ทั้ง ๆ ที่ในตอนนั้นก็กู้ยืมกับธนาคารพาณิชย์นั้น ๆ ธนาคารผู้ให้กู้ไม่เคยหารือกับทางการของประเทศที่เกี่ยวข้อง และบางส่วนของเงินให้กู้ยืมยังเป็นการให้กู้ยืมกับสถาบันการเงินในเครือที่อยู่นอกประเทศ และอยู่นอกเหนือการควบคุมของทางการที่ธนาคารพาณิชย์นั้นตั้งอยู่อีกด้วย

การอ้างเหตุผลในทำนองนี้ของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ น่าจะเป็นเหตุผลที่ฟังไม่ขึ้น ในทำนองเดียวกับเมื่อธนาคารปล่อยหนี้เสีย ซึ่งเป็นหนี้ที่ปล่อยให้ธุรกิจเอกชนแล้วกลับไปร้องเรียนให้รัฐบาลของตนรับผิดชอบ แต่ก็เหตุผลที่ธนาคารต่างประเทศมักจะใช้อ้างอยู่เสมอและมักจะใช้ได้ผล เพราะประเทศที่เกี่ยวข้องต้องพึ่งพาธนาคารพาณิชย์เหล่านี้ในการหาเงินกู้มาชดเชยดุลการชำระเงินที่ขาดดุล

การจะหลุดพ้นจากปัญหาข้อนี้ได้จะอยู่ที่นโยบายของทางการที่ต้องกระทำหลายด้านด้วยกัน เช่น การควบคุมธนาคารพาณิชย์ให้รัดกุม การมีนโยบายที่จะทำให้ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเข้าใจภาวะและความรับผิดชอบเท่าที่ทางการต้องการจะรับในอนาคต และการกำหนดวิธีการชดเชยเงินคืนให้ธนาคารเหล่านี้เป็นบางส่วน เป็นต้น

ค. ความไม่พร้อมทางด้านบุคลากร ในด้านการจัดการกับธุรกิจการเงินสมัยใหม่และการขาดบุคลากร เพราะบุคคลจำนวนหนึ่งต้องทุ่มเทเวลาแก้ปัญหาบริษัทเงินทุนอยู่ ประกอบกับยังไม่มีวิธีการหรือช่องทางจะชดเชยเงินฝากให้แก่ผู้ฝากเงินรายย่อย อาจจะเป็นเหตุผลประกอบอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่กล้าตัดสินใจแก้ปัญหาแบบเด็ดขาด เพราะอาจจะเกรงว่าไม่สามารถลดดำเนินการได้อย่างเรียบร้อย และอาจจะไม่สามารถยับยั้งปัญหาให้ลุกลามออกไป จนกระทบกระเทือนถึงธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ด้วย แต่ในอนาคตหากมีบุคลากรพร้อม และมีสถาบันหรือองค์กรจะคอยรองรับชดเชยความเสียหายให้ผู้ฝากเงินรายย่อย (และเจ้าหน้าที่ต่างประเทศ) ได้แล้ว เชื่อว่าทางการคงจะทบทวนวิธีแก้ปัญหาใหม่สำหรับเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นอีกในอนาคต

### 3. ขั้นตอนการแก้ปัญหา

ในกรณีของธนาคารเกษตร จำกัด ธนาคารมีปัญหาเกิดขึ้น และทางการส่งคณะกรรมการฯ เข้าไปดำเนินการก่อนในระหว่างที่หาทางแก้ปัญหาในระยะยาวด้านการกอบกู้ฐานะของธนาคารให้กลับคืนดี ส่วนการโอนหุ้น หรือการเจรจาให้นำสินทรัพย์มาวางประกันเพิ่มเติม เกิดขึ้นในระยะต่อมาหลังจากที่เหตุการณ์ปัญหาของธนาคารปรากฏต่อสาธารณชนแล้วอย่างแจ่มชัด สำหรับในกรณีของธนาคารเอเซียทริสต์ จำกัด แม้ว่าเงื่อนไขการแก้ปัญหา คือการโอนหุ้น และการเจรจาให้ผู้บริหารยอมรับสภาพหนี้ของธุรกิจนี้แล้ว จะเหมือนกันกับของธนาคารเกษตร จำกัด แต่มาเกิดขึ้นในเวลาเดียวกันกับที่ปัญหาเริ่มแสดงออก คือเป็นการพยายามของทางการที่จะรวบรัดขั้นตอนเพื่อให้การแก้ปัญหาสิ้นเชิงและเชื่อว่าจำกัดขอบเขตของปัญหามิให้ขยายวงออกไป แต่มีข้อเสียคือ ฝ่ายผู้บริหารเดิมจะไม่เห็นปัญหา หรือไม่รับรู้ปัญหาของธนาคารของตนอย่างแจ่มชัด กลายเป็นภาระหนักด้านการเจรจา และติดตามให้มีการปฏิบัติตามสัญญาที่ตกลงกันได้

### 4. บทบาทของทางการและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการจัดการกับปัญหา

บรรยากาศในปี 2502 กับปี 2527 ในด้านการเมืองต่างกันมาก และทัศนคติรวมทั้งบุคลิกภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องในสองช่วงเวลานั้นก็ต่างกัน ซึ่งมีส่วนทำให้ผลในการจัดการกับปัญหาต่างกัน

ในปี 2502 คณะรัฐบาลมีส่วนร่วมในการรับรู้ปัญหา และในการแก้ไขปัญหามาตั้งแต่ต้น และในขั้นสุดท้ายที่จะตัดสินใจปัญหา จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้เชิญประชุมนายธนาคารทั้งหมด รวมทั้งเป็นผู้พูดจากับนายสุรียณ ไรวาด้วยตนเองเพื่อให้โอนหุ้นให้ทางราชการ และต่อมาเมื่อธนาคารเกษตร จำกัด มีผู้บริหารใหม่แล้ว ยังได้มีการโอนทรัพย์สินชำระหนี้บางส่วนให้ด้วย นับว่าในครั้งนั้นการแก้ปัญหาอยู่ในระดับรัฐบาล และการเจรจาแก้ไขหนี้ในระยะต่อมาใช้วิธีเจรจาแบบประนีประนอมเป็นหลัก รวมทั้งเจ้าของเดิมให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหามาด้วย

ในปี 2527 ตามข่าวที่ปรากฏ การเจรจาทกลงต่าง ๆ เป็นเรื่องระหว่างธนาคาร



แห่งประเทศไทย กับผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องตามลำพัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีบทบาทอยู่ด้วยในลักษณะที่ว่า ได้รับทราบปัญหาอย่างใกล้ชิดและมีการปรึกษาหารือกันระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทย ก่อนการตัดสินใจสำคัญ ๆ แต่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะรวมทั้งนายกรัฐมนตรี ไม่ได้เข้ามาช่วยแก้ปัญหาโดยตรง

สำหรับทางด้านผู้บริหารของธนาคารพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องนั้นแล้ว ก็ไม่ได้มีส่วนช่วยในการพยายามจะรักษาธนาคารเอาไว้ เพราะนายวัลลภ ชารวมวิชกุล ซึ่งเป็นผู้จัดการธนาคารนี้มาตั้งแต่ต้นได้เดินทางออกนอกประเทศไปก่อน ทิ้งปัญหาทั้งสิ้นไว้ให้บุตรชายซึ่งไม่รู้ปัญหาของธนาคารตีเท่าบิดาเป็นผู้แก้ไข การเจรจาจึงไม่ราบรื่น การปฏิบัติตามพันธระสัญญาไม่เป็นไปตามกำหนด และผู้บริหารและเจ้าของเดิมของธนาคารไม่ร่วมแก้ไขปัญหาเพื่อปกป้องฐานะของธนาคาร บรรยากาศของการเจรจา และการแก้ปัญหา มีลักษณะของการเผชิญหน้า และการอ้างอิงกฎหมายเพื่อเอาชนะกันมากกว่าการประนีประนอมเพื่อให้ธนาคารอยู่รอด

## 5. บทบาทของทางการในการกอบกู้ธนาคาร และผลกระทบต่อผู้ถือหุ้นอื่น

ในปี 2502 เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหารแล้ว ธนาคารเกษตรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลด้วยการให้ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจบางแห่งนำเงินมาฝากโดยไม่ได้ดอกเบี้ยเป็นเวลาหลายปี ทำให้ธนาคารเกษตร จำกัก มีเงินไปใช้หมุนเวียนขยายสินเชื่อโดยไม่ต้องพะวงถึงด้านต้นทุนของเงินจำนวนนี้ นอกจากนี้ยังมีเงินช่วยเหลือของธนาคารแห่งประเทศไทยผ่านธนาคารออมสินอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งธนาคารสามารถนำไปใช้ขยายสินเชื่อได้เป็นเวลาประมาณ 9 ปี

จากการบริหารงานของผู้บริหารที่ทางการแต่งตั้งเข้าไปทำให้ธนาคารขยายตัวขึ้นมาก เหตุนี้บวกกับความช่วยเหลือของทางการที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้การดำเนินงานของธนาคารเป็นไปได้ แม้จะประสบผลขาดทุนอยู่ (ถ้าหักรายได้ดอกเบี้ยของหนี้ผู้ถือหุ้นเดิมออก) แต่ก็ไม่ได้เพิ่มทุน จนถึงปี 2505 คือ 3 ปีให้หลัง เมื่อมีพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฉบับใหม่ออกใช้บังคับ และธนาคารสามารถจ่ายเงินปันผลให้ผู้ถือหุ้นได้ทั้งผู้ถือหุ้นสามัญและผู้ถือหุ้นปริวิตธิ

สำหรับกรณีของธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด ความช่วยเหลือของทางการในรูปการสั่งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำเงินไปฝากโดยไม่ได้ออกเบี้ย เป็นเรื่องที่จะเป็นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อทางการมีนโยบายจะให้รัฐวิสาหกิจพึ่งตนเองรายได้ดอกเบี้ยจากเงินฝากจึงเป็นรายได้ที่จำเป็นของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ภาวะการให้ความช่วยเหลือทางการเงินจึงตกอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งใช้วิธีให้กู้ยืมดอกเบี้ยต่ำโดยใช้พันธบัตรรัฐบาลเป็นประกัน ทำให้ธนาคารมีรายได้จากส่วนต่าง ๆ ของดอกเบี้ยเท่านั้น เมื่อประกอบกับมีรายการภาระผูกพันที่ไม่ได้บันทึกรายการไว้ปรากฏขึ้นมา และหนี้สินของผู้บริหารเดิมกลายเป็นหนี้สินที่ไม่สามารถเรียกคืนได้แทบทั้งสิ้น ความเสียหายของธนาคารจึงสูง และทางการต้องเร่งเงินทุนให้เพื่อไม่ให้ธนาคารแสดงเงินกองทุนเป็นตัวเลขติดลบ แต่ธนาคารก็ยังคงต้องการความช่วยเหลือเพิ่มเติมอีกเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้

จากความเสียหายที่ต่างกัน ประกอบกับแนวความคิดในระยะปี 2527 เป็นต้นมาของทางการ ที่ต้องการให้ผู้ถือหุ้นเดิมต้องมีส่วนรับภาระการดำเนินงานที่ผิดพลาดของสถาบันการเงินที่ตนถือหุ้นอยู่ด้วย ทำให้ทางการสั่งให้ธนาคารลดทุนลง ก่อนที่จะเพิ่มทุนให้ โดยวิธีนี้ ผู้ถือหุ้นเดิมทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นผู้ถือหุ้นรายเล็กหรือรายใหญ่ และเป็นผู้ถือหุ้นที่เคยเป็นผู้บริหารธนาคารหรือไม่ จึงต้องรับภาระการขาดทุนของธนาคารอย่างเสมอหน้ากัน\*

---

\* เงื่อนไขที่ทางการจะขายหุ้นส่วนหนึ่งคืนให้ผู้ถือหุ้นเดิมภายหลังจากที่แก้ไขสถานการณ์ไปแล้ว 5 ปี เป็นเงื่อนไขที่มีผลค่อนข้างน้อยมากต่อโครงสร้างการถือหุ้นในอนาคตหลังการลดทุน เพราะส่วนของผู้ถือหุ้นเดิมแทบจะหมดไปแล้วจากการลดทุน

## อดีต - ปัจจุบัน - อนาคต

ในช่วงเวลา 25 ปีที่ผ่านมา สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเงิน การธนาคารของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปมาก แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับธนาคารทั้งสองแห่งที่กล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าแม้ว่ารูปลักษณะของเหตุการณ์จะเปลี่ยนแปลงไป ส่วนที่คล้ายคลึงกันมาก แม้ว่ากาลเวลาจะต่างกันคือจุดเริ่มต้นของปัญหา และวิธีแก้ไขปัญหบางประการ และเมื่อประมวลเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอีกหลาย ๆ ประเทศในโลกตามที่เป็นข่าวในระยะเวลา 2-3 ปีมานี้แล้ว จะเห็นว่าสิ่งเหล่านี้ดูจะเป็นลักษณะที่มีความเป็นสากลอยู่ด้วย

สำหรับกรณีของธนาคารเกษตร จำกัด นั้น ได้มีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จนลุล่วงไปแล้ว โดยธนาคารยังคงมีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ตลอดมาจนทุกวันนี้ สำหรับกรณีของธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด ยังอยู่ระหว่างการแก้ไขปัญหา เหตุการณ์จะเป็นประการใดต่อไปสำหรับธนาคารนี้ เป็นเรื่องของอนาคตที่ยากจะคาดคะเนได้ เพราะในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้ลุล่วงไป วิธีการที่ใช้และผลลัพธ์ที่ออกมามักจะขึ้นอยู่กับตัวบุคคลผู้เกี่ยวข้องอยู่ในสถานการณ์ในแต่ละขณะนั้นเป็นสำคัญด้วย

## คำขอบคุณ

ในการเขียนบทความนี้ นอกจากงบการเงินของธนาคารพาณิชย์ที่เกี่ยวข้อง และข่าวหนังสือพิมพ์แล้ว เอกสารอ้างอิงอื่นนับได้ว่ามีน้อยมาก

ผู้เขียนขอขอบคุณท่านรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (คุณชวลิต ธนะชานันท์) ที่ได้อนุญาตให้อ้างอิงเอกสารภายในของฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ ทำให้ส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิธีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินต่อธนาคารเกษตร จำกัด สมบูรณ์มากขึ้น

ขอบคุณท่านผู้ใหญ่หลายท่านที่ให้โอกาสสอบถามข้อมูลและเหตุการณ์ในสมัยก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณจรัส จตุรภัทร คุณประจิดร ยศสุนทร และคุณอดุล กิสรวงค์ ที่ให้เวลาให้สัมภาษณ์ และคุณเฉลิม ประจวบเหมาะ ซึ่งนอกจากคำบอกเล่าแล้ว เอกสารของเก่าที่มอบให้หอบรรณสาร ธนาคารแห่งประเทศไทย นับว่าช่วยเพิ่มเติมขยายความเข้าใจเหตุการณ์ในช่วงปี 2490 ได้มาก

ขอบคุณ คุณพวงทิพย์ ปรมภาพจน์ ที่ช่วยรวบรวมตัวเลขและข้อมูลต่าง ๆ

สำหรับความผิดพลาดที่อาจมีในการเขียนบทความนี้ ถือว่าเป็นของผู้เขียนแต่ผู้เดียว

## ภาคผนวก 1

### บุคคลที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์ในช่วงต่าง ๆ

#### พ.ศ. 2490 - 2491

นายกรัฐมนตรี	พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	23 สิงหาคม 2489 - 8 พฤศจิกายน 2490
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	นายวิจิตร ลุคิตานนท์	
8 พฤศจิกายน 2490 รัฐประหาร	โดยคณะทหาร ซึ่งแต่งตั้งให้ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย	
นายกรัฐมนตรี	พันตรีควง อภัยวงศ์	30 พฤศจิกายน 2490- 8 เมษายน 2491
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์	
นายกรัฐมนตรี	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	8 เมษายน 2491- 16 กันยายน 2500
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	พระยาโทณวนิกมนตรี	8 เมษายน - 29 พฤศจิกายน 2491
	หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์	30 พฤศจิกายน 2491- ตุลาคม 2492
ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย	นายเสริม วินิจฉัยกุล	17 ตุลาคม 2489- 24 พฤศจิกายน 2490
	นายเล็ง ศรีสมวงศ์	25 พฤศจิกายน 2490- 2 กันยายน 2491
	หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์	3 กันยายน 2491- 2 ธันวาคม 2491

#### พ.ศ. 2502

หัวหน้าคณะปฏิวัติ/นายกรัฐมนตรี	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	20 ตุลาคม 2501- 8 ธันวาคม 2506
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	นายเสริม วินิจฉัยกุล	1 มกราคม 2501- 9 กุมภาพันธ์ 2502
	(ปลัดกระทรวงการคลังรักษาการในหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง)	

	นายโชติ คุณะเกษม	9 กุมภาพันธ์- 30 เมษายน 2502
	นายสุนทร หงส์ลดารมภ์	1 พฤษภาคม 2502- 7 กรกฎาคม 2508
ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย	นายโชติ คุณะเกษม	24 กรกฎาคม 2501- 3 พฤษภาคม 2502
	นายป๋วย อึ๊งภากรณ์	11 มิถุนายน 2502- 15 สิงหาคม 2514
รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย	พลโทเจียม ญาโณทัย	25 ธันวาคม 2496- 31 ธันวาคม 2507
ประธานสมาคมธนาคารไทย	นายเกษม ล้ำช้ำ	ธนาคารกสิกรไทย จำกัด
<b>พ.ศ. 2512</b>		
นายกรัฐมนตรี	จอมพลถนอม กิตติขจร	9 ธันวาคม 2506- 14 ตุลาคม 2516
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	นายเสริม วินิจฉัยกุล	8 กรกฎาคม 2508- 16 พฤศจิกายน 2514
ประธานสมาคมธนาคารไทย	นายอุเทน เตชะไพบูลย์ นายจำรัส จตุรภัทร นายเฉลิม ประจวบเหมาะ	ธนาคารศรีนคร จำกัด 2508-2511 ธนาคารกรุงไทย จำกัด 2512-2513 ธนาคารไทยทุน จำกัด 2514-2516
<b>พ.ศ. 2527</b>		
นายกรัฐมนตรี	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	นายสมหมาย ฮุนตระกูล	
ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย	นายอนุกุล ประจวบเหมาะ	1 พฤศจิกายน 2522- 13 กันยายน 2527
	นายกำจร สติรกุล	14 กันยายน 2527-
ประธานสมาคมธนาคารไทย	นายบรรยงค์ ล้ำช้ำ	ธนาคารกสิกรไทย จำกัด

## ภาคผนวก 2

### ลำดับเหตุการณ์เกี่ยวกับธนาคารเกษตร จำกัด 2502 - 2509

#### 21 มกราคม 2502

ธนาคารเกษตร จำกัด ไม่สามารถหาเงินมาเข้าบัญชีเพื่อชำระเงินที่เป็นลูกหนี้ในการหักบัญชีระหว่างธนาคารได้ หากธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิบัติตามระเบียบการหักบัญชีของสำนักหักบัญชีก็จะต้องทำการแลกเปลี่ยนกันใหม่เฉพาะธนาคารพาณิชย์อื่น ซึ่งจะทำให้ปัญหาของธนาคารเกษตร จำกัด ปรากฏต่อประชาชนทั่วไปทันที ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ผ่อนผันให้ธนาคารนำเงินเข้าบัญชีได้ในวันรุ่งขึ้น ก่อน 11.00 น.

#### 22 มกราคม 2502

ธนาคารเกษตร จำกัด กลับขาดดุลการหักบัญชีมากยิ่งขึ้นไปอีก ธนาคารแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ ปลัดกระทรวงการคลัง รักษาการในหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ขอให้ผ่อนผันถึง 8.30 น. วันที่ 23 มกราคม

#### 23 มกราคม 2502

รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้รายงานให้รองหัวหน้าคณะปฏิวัติ (พลเอก อดอม กิตติขจร) ทราบปัญหา ซึ่งรองหัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้ช่วยหาทางโดยจะให้ธนาคารออมสิน และการรถไฟแห่งประเทศไทย นำเงินเข้าบัญชีธนาคารเกษตร จำกัด

ประธานสมาคมธนาคารไทย ติดต่อ ผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ (นายสมหมาย ฮุนตระกูล) เสนอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยช่วยเหลือโดยรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินของลูกค้านานาชาติ จำกัด ที่ออกตามสัญญาก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมันที่อำเภอฝาง ให้กรมการพลังงานทหาร และสัญญาขายเครื่องเฮลิคอปเตอร์ให้กองทัพบกซึ่งใกล้ได้รับชำระเงินงวดสุดท้าย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นด้วย

#### 26 มกราคม 2502

มีการประชุมผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารกสิกรไทย จำกัด และ สหธนาคารกรุงเทพ จำกัด เพื่อหา

ทางช่วยเหลือธนาคารเกษตร จำกัด โดยเห็นควรช่วยเหลือให้ธนาคารเกษตร จำกัด คงดำเนินกิจการต่อไป โดยส่งคณะกรรมการเข้าไปดำเนินงานในธนาคารเกษตร จำกัด และให้เรียกทรัพย์สินของนายสุรียน ไรวา วางประกันไว้ที่ธนาคารออมสิน หากธนาคารออมสินไม่มีเงินธนาคารแห่งประเทศไทยจะให้กู้ โดยรับประกันบัตรเป็นประกัน

## 27 มกราคม 2502

ประธานกรรมการธนาคารเกษตร จำกัด ทำหนังสือขอให้ทางการตั้งบุคคลไป ดำเนินกิจการของธนาคารเกษตร จำกัด โดยแนบมติของกรรมการพร้อมหนังสือมอบอำนาจมาด้วย

ธนาคารแห่งประเทศไทย รับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินตามที่กล่าวข้างต้น เป็นเงิน 13.07 ล้านบาท ธนาคารออมสิน ให้กู้ยืม 10 ล้านบาท

## 28 มกราคม 2503

กระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการดำเนินกิจการในนามคณะกรรมการธนาคารเกษตร จำกัด รวม 3 นาย ซึ่งเริ่มไปปฏิบัติงานตั้งแต่ 27 มกราคม 2502 แล้ว

## ในระหว่างเดือน กุมภาพันธ์ - มีนาคม 2502

มีการประชุมร่วมหลายครั้งระหว่าง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย) กับคณะกรรมการดำเนินกิจการฯ และผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ เพื่อพิจารณาหาช่องทางช่วยเหลือด้านการเงินแก่ธนาคารเกษตร จำกัด และกระทรวงการคลัง ขอให้ส่วนราชการและองค์การของรัฐบาลฝากเงินไว้กับธนาคารเกษตร จำกัด โดยให้ได้ดอกเบี้ยในอัตราปกติ แทนอัตราที่เกินที่กฎหมายกำหนด ทางด้านคณะกรรมการดำเนินกิจการฯ ได้สำรวจสินทรัพย์ของธนาคาร ชะลอการขอเบิกถอนเงินฝากของส่วนราชการ และให้ผู้ถือหุ้นใหญ่ที่กู้เงินธนาคารไปทำสัญญารับประกันสภาพหนี้ให้ถูกต้อง



**20 เมษายน 2502**

คณะรัฐมนตรีตั้งคณะกรรมการพิจารณาการช่วยเหลือธนาคารเกษตร จำกัด โดยให้คณะกรรมการทำการสอบสวนศึกษาฐานะของธนาคารเกษตร จำกัด และเสนอวิธีหรือช่องทางที่ควรดำเนินการในการที่จะกอบกู้ฐานะของธนาคาร โดยให้รายงานความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีภายในวันศุกร์ที่ 24 เมษายน 2502

**23 เมษายน 2502**

คณะกรรมการชุดที่กล่าวข้างต้น ซึ่งมีนายบุญมา วงศ์สุวรรณค์ อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ ได้เสนอรายงานเกี่ยวกับฐานะของธนาคารเกษตร จำกัด และสรุปว่า วิธีดำเนินการช่วยเหลือที่ต้องใช้เงินจำนวนมาก ควรกระทำต่อเมื่อรัฐบาลมีอำนาจควบคุมการบริหารงานในธนาคารก่อน

**27 เมษายน 2502**

นายกรัฐมนตรีเชิญผู้จัดการธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ไปประชุมที่ทำเนียบ และตั้งคณะกรรมการอีกคณะหนึ่ง พิจารณาว่าควรช่วยธนาคารเกษตร จำกัด อย่างไร

**28 เมษายน 2502**

ปลัดกระทรวงการคลังเสนอความเห็นที่ รัฐบาลควรเป็นผู้เข้าไปกอบกู้ฐานะเอง

## งบดุลธนาคารเกษตร จำกัด

หน่วย : ล้านบาท

	2502 <sup>1</sup>	2503 <sup>1</sup>	2505 <sup>1</sup>	30 มิ.ย. 2506
<b>สินทรัพย์</b>				
เงินสดและเงินฝากธนาคาร	43.0	87.8	100.6	138.2
เงินลงทุน	na	63.8	107.2	223.7
เงินให้กู้ยืม	398.0	538.8	562.4	840.2
สินทรัพย์ประจำและอื่น ๆ	26.4	56.0	165.0	57.0
รายการปรับปรุง(สินทรัพย์ทั้งสิ้น หักด้วย รายการสินทรัพย์ที่หาตัวเลขได้)	135.6	—	—	—
<b>รวม</b>	<b>603.0</b>	<b>746.4</b>	<b>935.2</b>	<b>1,259.1</b>
<b>หนี้สินและส่วนของผู้ถือหุ้น</b>				
เงินฝากรวมหนี้สินอื่น	584.0 <sup>2</sup>	703.7 <sup>2</sup>	913.6 <sup>2</sup>	1,195.9
ทุน : ทุนสามัญ	10.0	10.0	10.0	10.0
หุ้นบุริมสิทธิ์	—	—	—	35.0
สำรอง	9.0	10.7	11.6	18.0
กำไร(ขาดทุน)	—	—	—	0.2
รายการปรับปรุง(สินทรัพย์ทั้งสิ้น หักด้วย รายการหนี้สินและส่วนของผู้ถือหุ้นที่หา ตัวเลขได้)	—	22.0	—	—
<b>รวม</b>	<b>603.0</b>	<b>746.4</b>	<b>935.2</b>	<b>1,259.1</b>

หมายเหตุ <sup>1</sup> เป็นตัวเลขประมาณที่รวบรวมจากบันทึก แล้วนำมาสร้างเป็นงบดุลกลางปี<sup>2</sup> ของทางการประกอบด้วย

	2502	2503	2505
ธนาคารแห่งประเทศไทย	78.0	—	—
ธนาคารออมสิน	116.0	98.8	—
เงินฝากขององค์การรัฐบาล	97.2	271.7	350.1

### 30 เมษายน 2502

นายกรัฐมนตรีสั่งให้กระทรวงการคลังดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยเปลี่ยนผู้บริหารธนาคาร งดคิดดอกเบี้ยสำหรับเงินฝากของส่วนราชการ (ซึ่งเดิมจ่ายดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 8 - 12) ควบคุมกิจการที่เป็นลูกหนี้ธนาคาร และให้ออนหุ้นของธนาคารเกษตร จำกัด เป็นของรัฐบาล

### 15 มิถุนายน 2502

ตั้ง นายจำรัส จตุรภัทร ผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารต่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการผู้จัดการธนาคารเกษตร จำกัด

### สิ้นปีบัญชี 2504

ธนาคารเกษตร จำกัด สามารถเริ่มจ่ายเงินปันผลให้ผู้ถือหุ้นได้เป็นงวดแรกหลังจากเกิดปัญหา

### มิถุนายน 2505

ออกหุ้นบริมสิทธิ์เพิ่มทุน 35 ล้านบาท โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ซื้อเกือบทั้งจำนวน

### มีนาคม 2507

เพิ่มทุน 5 ล้านบาท โดยออกเป็นหุ้นสามัญและจดทะเบียนนิติเพิ่มทุนอีก 25 ล้านบาท และค่อย ๆ นำหุ้นออกจำหน่ายให้บุคคลทั่วไป

### 30 กันยายน 2507

มีการประชุมระหว่างกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย กับธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด เพื่อควบคุมกิจการของธนาคารทั้งสองเข้าด้วยกัน

## 1 ตุลาคม 2507

กระทรวงการคลังมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการควบคุมกิจการธนาคารมณฑล จำกัด กับธนาคารเกษตร จำกัด มีอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธาน

### โครงสร้างผู้ถือหุ้นธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด (กลางปี 2507)

	ธนาคารเกษตร จำกัด			ธนาคารมณฑล จำกัด		
	หุ้นสามัญ	บุริมสิทธิ์	รวม	หุ้นสามัญ	บุริมสิทธิ์	รวม
กระทรวงการคลัง	6.1	34.9	41.0	5.1	19.6	24.7
กระทรวงเกษตร	1.0	—	1.0	—	—	—
สำนักงานทรัพย์สินฯ	5.0	—	5.0	—	—	—
บริษัท ขาวไทย จำกัด	—	—	—	4.5	—	4.5
เอกชน	2.9	0.1	3.0	0.4	0.4	0.8
รวม	15.0	35.0	50.0	10.0	20.0	30.0

## 1 มิถุนายน 2508

คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการควบคุมกิจการธนาคารทั้งสอง ตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง (เสนอเมื่อ 29 มกราคม 2508)

## 9 สิงหาคม 2508

กระทรวงการคลังตั้งคณะกรรมการดำเนินการควบคุมกิจการชุดใหม่ มีนายทวี บุญยเกษตร (ประธานธนาคารมณฑล จำกัด ในขณะนั้น) เป็นประธาน

## 11 มีนาคม 2509

เป็นวันสุดท้ายของการดำเนินงานโดยธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด

## 14 มีนาคม 2509

ธนาคารกรุงไทย จำกัด เปิดทำการ

## งบดุลธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด สิ้นสุดวันสุดท้ายของการดำเนินงาน (11 มีนาคม 2509)

	ร.เกษตร	ร.มณฑล	ความเป็น ร.กรุงเทพ
<b>ทุนและหนี้สิน (ล้านบาท)</b>			
เงินทุนที่จดทะเบียนและชำระแล้ว	75.00	30.00	105.00
เงินสำรอง	27.00	6.98	33.98
บัญชีกำไรขาดทุน	0.95	—	0.95
เงินฝากและบัญชีอื่น ๆ	3,192.69	1,249.51	4,442.20
	<u>3,295.64</u>	<u>1,286.49</u>	<u>4,582.13</u>
<b>สินทรัพย์ (ล้านบาท)</b>			
เงินสดในมือและที่ธนาคารอื่น	177.47	64.01	241.48
เงินตราต่างประเทศในมือและ ที่ธนาคารต่างประเทศ	90.88	20.81	111.69
ตัวเงินซื้อลด			
- ในประเทศ	149.18	10.57	159.75
- ต่างประเทศ	232.72	59.48	292.20
การลงทุน			
- พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตร และหุ้นกู้ซึ่งรัฐบาลเป็น ผู้ค้ำประกัน	559.28	179.85	739.13
- ตัวเงินคลัง	—	—	—
- หลักทรัพย์อื่น ๆ	15.39	8.89	24.28
เงินให้กู้ยืมและบัญชีอื่น ๆ	1,852.08	869.29	2,721.37
สินทรัพย์ประจำ	<u>218.64</u>	<u>73.59</u>	<u>292.23</u>
	<u>3,295.64</u>	<u>1,286.49</u>	<u>4,582.13</u>
<b>สาขาทั้งหมด (แห่ง)</b>	59	20	79
<b>สำนักงาน (แห่ง)</b>	60	21	81
<b>จำนวนพนักงาน (คน)</b>			
- สำนักงานใหญ่	193	161	354
สาขา	677	216	893

ลดสำนักงานใหญ่ ธนาคารมณฑล จำกัด เป็นสาขาสามยอด

ที่มา : หนังสือที่ระลึกในโอกาสเปิดอาคารสำนักงานใหญ่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด

## ภาคผนวก 3

## สถิติและข้อมูลบางประการเกี่ยวกับธนาคารเอเซียทริสต์ จำกัด

## 1. การเจริญเติบโต 2508 - 2527

ณ สิ้นเดือน	เงินฝาก		เงินให้สินเชื่อ		เงินกองทุน	
	จำนวนเงิน	เพิ่ม % (ลด)	จำนวนเงิน	เพิ่ม % (ลด)	จำนวนเงิน	เพิ่ม % (ลด)
ตุลาคม 2508	50.8	-	3.9	-	40.0	-
ธันวาคม 2508	42.9	-	161.4	-	40.0	-
" 2509	167.7	290.91	318.1	97.09	40.7	1.75
" 2510	219.9	31.13	356.6	12.10	45.4	11.55
" 2511	362.6	64.89	485.7	36.20	50.9	12.11
" 2512	457.3	26.12	618.4	27.32	56.0	10.02
" 2513	587.7	28.52	682.6	10.38	63.1	12.68
" 2514	729.8	24.18	560.0	(17.96)	66.5	5.39
" 2515	835.1	14.43	748.4	33.64	80.9	21.65
" 2516	1,096.2	31.27	912.5	21.93	105.2	30.04
" 2517	1,605.8	46.49	1,236.3	35.48	120.6	14.64
" 2518	2,082.9	29.71	1,287.2	4.12	142.6	18.24
" 2519	2,779.4	33.44	1,606.5	24.81	205.0	43.76
" 2520	3,390.5	21.99	2,249.4	40.02	338.2	64.98
" 2521	4,129.4	21.79	2,752.9	22.38	451.6	33.53
" 2522	4,269.1	3.38	3,813.9	38.54	516.5	14.37
" 2523	4,787.8	12.15	4,166.8	9.25	526.4	1.92
" 2524	5,049.0	5.46	5,031.9	20.76	531.5	0.97
" 2525	5,360.5	6.17	4,987.8	(0.88)	623.2	17.25
" 2526	6,062.8	13.10	5,857.7	17.44	628.0	0.77
กรกฎาคม 2527	6,107.0	0.73	6,784.7	15.83	753.0	19.90

## 2. งบดุล 2523 - 2527

	ธ.ค. 2523		ธ.ค. 2524		ธ.ค. 2525		ธ.ค. 2526		ธ.ค. 2527	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เงินสด	4,787.6	68.22	5,049.0	63.38	5,360.5	63.75	6,062.8	64.81	6,732.7	50.35
บัญชีระหว่างธนาคารพาณิชย์ที่มีดอกเบี้ย	0.2	—	0.2	—	0.2	—	0.2	—	1,135.2	8.49
เงินกู้	1,472.3	20.98	2,123.3	26.66	2,145.6	25.52	2,388.6	25.54	4,918.7 <sup>2</sup>	36.78
(เงินกู้ต่างประเทศ)	(1,350.5)	(19.24)	(1,821.7)	(22.87)	(2,014.2)	(23.95)	(2,163.6)	(23.13)	(3,028.1)	(22.64)
หนี้สินอื่น	205.9	2.94	240.4	3.02	270.0	3.21	264.5	2.83	382.5	2.86
เงินกองทุน	526.4	7.50	531.5	6.67	623.2	7.41	628.0	6.71	752.2	5.63
(ทุนจดทะเบียนและชำระแล้ว)	(400.0)	(5.70)	(400.0)	(5.02)	(475.0)	(5.65)	(475.0)	(5.08)	(600.0)	(4.49)
(สำรองและอื่น ๆ)	(126.4)	(1.80)	(131.5)	(1.65)	(148.2)	(1.76)	(153.0)	(1.64)	(152.2)	(1.14)
ส่วนของผู้ถือหุ้นอื่น	25.2	0.36	21.7	0.27	9.8	0.11	10.0	0.11	(548.9)	(4.11)
สินทรัพย์รวม	7,017.6	100	7,966.1	100	8,409.2	100	9,354.1	100	13,372.4	100
เงินสดและเงินฝากธนาคาร	1,545.9	22.03	1,490.7	18.71	1,591.0	18.92	1,428.8	15.27	1,538.7	11.51
(เงินฝากและธนาคารต่างประเทศ)	(396.5)	(5.65)	(525.9)	(6.60)	(625.1)	(7.43)	(695.1)	(7.43)	(1,068.6)	(7.99)
บัญชีระหว่างธนาคารที่มีดอกเบี้ย	45.1	0.64	25.1	0.32	135.0	1.61	91.6	0.98	92.0	0.69
เงินลงทุน	542.0	7.73	619.6	7.78	567.8	6.75	629.6	6.73	1,466.3 <sup>2</sup>	10.96
เงินให้กู้ยืม	4,111.8	58.59	5,031.9	63.17	4,987.8	59.31	5,857.7	62.62	8,497.1	63.54
ที่ดิน อาคาร อุปกรณ์ และสิ่งท้าวอื่น	157.8	2.25	202.6	2.54	192.4	2.29	201.7	2.16	236.2	1.77
สินทรัพย์อื่น	448.6	6.39	394.0 <sup>1</sup>	4.94	704.8	8.38	890.7 <sup>1</sup>	9.52	1,111.8 <sup>1</sup>	8.31
ดอกเบี้ยค้างรับ	166.4	2.37	202.2	2.54	230.4	2.74	254.0	2.72	430.3	3.22
ภาระจากการรับรอง	1,349.8		70.1		239.6		462.8		392.3	
ภาระอาร์ลและค่าประกันการกู้ยืมเงิน			1,854.3		1,998.2		2,112.9		1,647.3	
			289.5				174.1		803.7	

1 ค่าใช้จ่ายที่จ่ายแล้วตั้งพักไว้รอการตัดจ่าย

2 เป็นเงินกู้พิเศษจากธนาคารแห่งประเทศไทย 1,000 ล้านบาท ระยะเวลา 5 ปี ดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี โดยธนาคารซื้อพันธบัตรนำไปวางเป็นประกัน

### 3. รายชื่อผู้ถือหุ้นรายใหญ่ 22 เมษายน 2526

1. บริษัท ทิพวัล จำกัด	551,540 หุ้น
2. บริษัท ธารวณิช จำกัด	314,420 หุ้น
3. บริษัท ราชบุรีอุตสาหกรรม จำกัด	238,000 หุ้น
4. บริษัท เทพารักษ์ที่ดิน จำกัด	238,000 หุ้น
5. บริษัท เอ.ที.บี. ไฟแนนซ์ (ฮ่องกง) จำกัด	198,333 หุ้น
6. ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงเลื่อยจักรต้นชูเกียรติ	194,639 หุ้น
7. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอ.เอฟ.ที จำกัด	187,600 หุ้น
8. บริษัทเงินทุนชินเซียร์ทริสต์ จำกัด	176,750 หุ้น
9. นายวันเลิด. พวงพยอม	134,213 หุ้น
10. คุณหญิงลลิลทิพย์ ธารวณิชกุล	121,963 หุ้น
11. ห้างหุ้นส่วนจำกัด เฟิสท์ทิมเชอร์	120,416 หุ้น
12. นางนงเยาว์ आयुวัฒนากุล	119,000 หุ้น
13. นายนิรันดร์ วิจิตรานนท์	115,868 หุ้น
14. บริษัท ทีทีโฮลดิ้ง จำกัด	112,662 หุ้น
15. นายวัลลภ ธารวณิชกุล	91,060 หุ้น
16. นางนงนุช วงศ์วิเศษ	77,623 หุ้น
17. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นทีทอง จำกัด	77,220 หุ้น
18. นายเอ็จ วิจิตรานนท์	70,048 หุ้น
19. นางเมทินี ธารวณิชกุล	70,000 หุ้น
20. ด.ญ.รินทิวา พจนานวงศ์	62,801 หุ้น

ณ 16 ธันวาคม 2525 ธนาคารขอจดทะเบียนเพิ่มทุนเป็น 451,892,500 บาท หุ้นมีราคาที่ตราไว้หุ้นละ 100 บาท บริษัทที่ถือหุ้นในธนาคารนี้มักเป็นบริษัทที่ผู้บริหารและผู้ถือหุ้นใหญ่มีส่วนเกี่ยวข้อง และเป็นลูกหนี้ของธนาคารอีกด้วย สำหรับบริษัทเงินทุน และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์นั้น ถูกทางการเพิกถอนใบอนุญาตในปี 2528

ที่มา : ดอกเบี้ย ปีที่ 3 ฉบับที่ 31 ปักษ์แรก กันยายน 2527 หน้าพิเศษ 6

หมายเหตุ ลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างปลายเดือนกรกฎาคม ถึงกลางเดือนสิงหาคม 2527 ไม่ได้นำมารวมไว้ในที่นี้เพราะเห็นว่า เป็นเรื่องที่ยังพอจะหาอ่านได้จากวารสารสิ่งพิมพ์อื่น ๆ เนื่องจากเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ และมีผู้สนใจเขียนถึงไว้มากแล้ว (เช่น ในนิตยสาร ดอกเบี้ย ปีที่ 3 ฉบับที่ 31 ปักษ์แรก กันยายน 2527 หน้า พิเศษ 24 - 28)



# บางเรื่องเกี่ยวกับตลาดเงินและสถาบันการเงิน

เรียงชัย มะระกานนท์

## คำนำ

ในชั้นแรกผู้เขียนมีความคิดที่จะเขียนบทความโดยรวบรวมประสบการณ์ในช่วงวิกฤตการณ์สถาบันการเงินระหว่างปี 2526 - 2527 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ผู้เขียนรับผิดชอบโดยตรงในฐานะผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่การที่จะรวบรวมเขียนประสบการณ์และความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุการณ์ในช่วงนั้นให้มีสาระอย่างแท้จริงจะต้องใช้เวลาเรียบเรียงมาก ในภาวะที่ผู้เขียนต้องรับผิดชอบในงาน และหน้าที่ใหม่ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมอบหมายให้ปฏิบัติงานช่วยธนาคารกรุงไทย ซึ่งเป็นธนาคารของรัฐ ผู้เขียนไม่มีเวลาเพียงพอ จึงขอนำข้อเขียนเกี่ยวกับตลาดการเงินและสถาบันการเงินที่ได้เขียนแก้ไขเพิ่มเติมสำหรับตำราการเงินการธนาคารในประเทศไว้ก่อนแล้ว แต่ยังไม่ได้จัดพิมพ์เพื่อให้เป็นบทความเพื่อลงพิมพ์รวมในหนังสือนี้

## 1. ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างสถาบันการเงินในประเทศกำลังพัฒนา

ประเทศกำลังพัฒนามักจะประสบปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างสถาบันการเงินในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น

(1) ตลาดการเงินนอกระบบมีขนาดใหญ่ ในการวิเคราะห์ตลาดการเงินในระบบหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การวิเคราะห์โครงสร้างสถาบันการเงินนั้น เราจะถือว่าตลาดการเงินนอกระบบเป็นส่วนเหลือ (residual) ของการวิเคราะห์ การวิเคราะห์จะมีความหมายถ้าหากส่วนเหลือ (residual) นั้นมีขนาดเล็ก แต่ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาปรากฏว่าตลาดการเงินในส่วนที่อยู่นอกระบบกลับเป็นส่วนใหญ่ และส่วนนี้ไม่มีสถิติเพียงพอเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์โครงสร้างสถาบันการเงินเพียงด้านเดียวตามสถิติที่สามารถอำนวยความสะดวกให้ได้ จึงสามารถอธิบายสภาพทางการเงินได้แต่เพียงส่วนน้อยของภาวะการเงินในระบบเศรษฐกิจทั้งสิ้น

(2) ตลาดทุน (Capital Market) ในประเทศกำลังพัฒนามักจะมีการพัฒนาตลาดทุนไม่เพียงพอ ด้วยเหตุนี้การให้กู้ยืมจึงต้องอาศัยสถาบันการเงินในตลาดเงิน และการเติบโตอย่างมีกำไรมากมายของสถาบันการเงินในที่สุดก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำตามผลการศึกษาของนักวิชาการซึ่งให้เห็นว่าหลักทรัพย์ที่ออกใหม่สุทธิ (Net Issue of Primary Securities) ซึ่งได้แก่ หุ้นสามัญ (Stock) หุ้นกู้ (Debentures) และพันธบัตรเงินกู้ ในประเทศที่ยากจนมักจะมีอัตราส่วนไม่เกินร้อยละ 10 ของมวลรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (GNP) ส่วนในประเทศพัฒนาที่ตลาดทุนมีการเติบโตมาก อัตราส่วนดังกล่าวจะสูงเกินร้อยละ 10 ของมวลรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (GNP) ตามการศึกษาของการพัฒนาตลาดทุนในประเทศกำลังพัฒนาของ U Tun Wai และ Hugh T. Patrick\* ปรากฏผลดังนี้

ประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาค	หลักทรัพย์ออกใหม่/GNP (%)
เอเชีย	4.86
แอฟริกา	5.01
ละตินอเมริกา	5.68
ประเทศไทย	5.41

(3) สถาบันการเงินที่มีอยู่ในประเทศกำลังพัฒนามักจะมีอยู่น้อยประเภท โดยปกติจะมีธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินใหญ่ สถาบันการเงินพิเศษ เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (Export-Import Bank) ธนาคารเพื่อที่ดินและก่อสร้าง (Real Estate Bank) เป็นต้น ซึ่งทำหน้าที่ให้เงินทุนระยะยาวแก่สาขาอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอย่างนั้นมักจะยังไม่ได้จัดตั้ง ทำให้เงินเพื่อการอุตสาหกรรมระยะยาวพลอยขาดแคลนไปด้วย

(4) มีการกระจุกตัวมาก (High Concentration) เนื่องจากสถาบันการเงินมีอยู่น้อยประเภทดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การระดมเงินออมจึงไปกระจุกตัวอยู่ในสถาบันการเงินประเภทหนึ่งประเภทใดเป็นจำนวนมาก และผลสืบเนื่องที่ตามมาก็คือสถาบันการเงินประเภทดังกล่าวจะมีบทบาทในการปล่อยให้กู้ยืมแก่ธุรกิจต่าง ๆ มาก และมีอิทธิพล

---

\* U Tun Wai and Hugh T. Patrick "Stock and Bond Issues and Capital Market in Less Developed Countries"

ต่อเศรษฐกิจการเงินมากด้วย ลักษณะดังกล่าวนี้ในประเทศกำลังพัฒนา การกระจุกตัวมักจะตกอยู่ที่ธนาคารพาณิชย์ (Commercial Bank) เป็นส่วนใหญ่เนื่องจากกิจการธนาคารพาณิชย์มักพัฒนามาก่อนสถาบันการเงินอื่นประชาชนจึงมีความเชื่อมั่นมากกว่า และการกระจุกตัวยังอาจลึกลงไปถึงว่าธนาคารพาณิชย์ไม่กี่ธนาคารจะมีบทบาทในการระดมเงินฝาก และให้กู้ยืมมากจนเห็นอย่างเด่นชัดอีกด้วย

(5) ด้วยเหตุสืบเนื่องจาก (3) ที่ว่าสถาบันการเงินมีน้อยประเภท ดังนั้นการดำเนินงานจึงมีลักษณะการแบ่งงาน (degree of specialization) ต่ำ กล่าวคือ ถ้าหากไม่มีสถาบันการเงินที่จะดำเนินธุรกิจให้กู้ยืมระยะยาวในสาขาเศรษฐกิจเฉพาะอย่างหรือมีอยู่บ้างแต่มีบทบาทน้อย โดยเหตุที่ความต้องการเงินทุนดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นสูงตามความจำเป็นของการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงมักจะมีปัญหาที่จะกำหนดบทบาทของสถาบันการเงินที่มีอยู่ในระบบการเงิน เช่น หน้าที่ที่แท้จริงของธนาคารพาณิชย์คือ การให้กู้ยืมเพื่อลงทุนระยะสั้น แต่เนื่องด้วยเศรษฐกิจมีความต้องการเงินทุนระยะยาว แต่การสนองตอบเงินทุนระยะยาวไม่เพียงพอ เพื่อชดเชยกับส่วนไม่สมบูรณ์ของโครงสร้างสถาบันการเงินนั้น จึงมักจะกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์เข้ารับบทบาทการให้กู้ยืมระยะยาวด้วย ปัญหาขัดแย้งระหว่างความต้องการทางเศรษฐกิจกับการบริหารงานของธนาคารพาณิชย์จึงมักจะเกิดขึ้นเสมอ

(6) ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นปัญหาอันเกี่ยวกับโครงสร้างสถาบันการเงินในประเทศกำลังพัฒนาอีกประการหนึ่งที่จะเกิดขึ้นตามมา นั่นคือ ความไม่สมดุลระหว่างอุปทานเงินทุน (supply of fund) กับอุปสงค์เงินทุน (demand for fund) ปัจจุบันทั้งสองจะมีความแตกต่างกันไปตามสาขาเศรษฐกิจ เช่น ในประเทศที่ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทสำคัญการสนองตอบเงินทุนให้แก่การค้าและการพาณิชย์จะมีอย่างเพียงพอ จนแม้แต่ในบางระยะยังมีอุปทานส่วนเกินเสียอีก แต่มักจะมีปัญหาการขาดแคลนเงินทุนเพื่อการเกษตรหรือเพื่อการเคหะอยู่เสมอ ดังนั้นในขณะใดขณะหนึ่งจึงอาจเกิดปัญหาความไม่สมดุลได้ทั้งสองลักษณะคือ อุปทานเงินทุนในสาขาการค้าพาณิชย์มีเกินความต้องการ แต่ในสาขาการผลิตอื่น ๆ โดยเฉพาะการเกษตรกลับมีความต้องการสินเชื่อ แต่ไม่มีการสนองตอบ อันเป็นปัญหา "อุปสงค์เกิน" (excess demand) สืบเนื่องจากลักษณะดังกล่าวนี้ อาจจะกล่าวได้ต่อไปว่าในเศรษฐกิจดังกล่าวมักจะมีปัญหาทั้ง over-banking และ under-banking ในแต่ละสาขาเศรษฐกิจได้พร้อมกันในขณะที่ใดขณะหนึ่ง

(7) ปัญหาอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างสถาบันการเงินในประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ ลักษณะของการประกอบการของสถาบันการเงินเอกชน นั้น การจำกัดอยู่ในระหว่างบุคคลไม่กี่ครอบครัว และผู้ถือหุ้นเข้าควบคุมการจัดการเจ้าของและการจัดการจึงเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน ทำให้การบริหารของสถาบันการเงินนั้น โน้มเอียงไปในทางผันเงินทุนไปใช้ประโยชน์ในการสร้างอำนาจเศรษฐกิจให้แก่บุคคลในกลุ่มของตนมากขึ้น เกิดปัญหาการผูกขาดการถือหุ้นและการจัดการ รวมตลอดไปถึงอิทธิพลอื่น ๆ ด้วย ในบางประเทศเจ้าของกิจการสถาบันการเงินอาจใช้อิทธิพลการเงินของตนเข้ายุ่งเกี่ยวกับการเมืองอีกด้วย

## 2. ตลาดทุนและการพัฒนาตลาดทุนในประเทศไทย

### (1) ความหมายของคำว่าตลาดทุน

“ตลาดทุน”\* เป็นภาษาไทยที่แปลมาจากคำว่า “capital market” คำว่าตลาดทุนนี้ถ้าจำกัดให้แคบก็อาจเรียกได้ว่า “ตลาดหลักทรัพย์” (securities market) และยังจะให้แคบลงไปได้อีกว่า “ตลาดหุ้น” (stock market) เพราะหุ้นเป็นหลักทรัพย์ประเภทหนึ่ง และหลักทรัพย์ก็เป็นสินค้าเพื่อการจัดหาทุนในตลาดทุน เพราะฉะนั้นถ้าหากพูดถึงตลาดหุ้นก็ดี มีความหมายถึงตลาดทุนทั้งนั้น แต่ในระดับที่แตกต่างจากกัน

ตลาดทุนเป็นตลาดที่มีหลักทรัพย์เป็นสินค้า ผู้ซื้อขายก็เป็นสถาบันการเงินอันแตกต่างไปจากธนาคารพาณิชย์ และที่สำคัญ ตลาดทุนมีความไม่แน่นอนมากกว่าตลาดเงิน กล่าวคือ ราคาหลักทรัพย์นั้นเคลื่อนไหวขึ้นลงตามอุปสงค์และอุปทาน อัตราผลตอบแทนไม่ว่าจะเป็นรูปของเงินปันผลหรือกำไรจากราคาซื้อขาย มีความไม่แน่นอนไม่เหมือนดอกเบี้ยเงินฝากหรือดอกเบี้ยหุ้นกู้ (debenture) ซึ่งกำหนดไว้เป็นที่แน่นอน การลงทุนซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดทุนจึงเป็นเรื่องของการเสี่ยงภัย ดังที่ศาสตราจารย์ ซิดนีย์ 롭บินส์ ซี้ให้เห็นว่า ลักษณะของผู้อยู่ในตลาดทุนเป็นผู้รักการเสี่ยงภัย (risk lover) ซึ่งแตกต่างไปจากผู้ที่อยู่ในตลาดเงิน

---

\* ตลาดการเงิน (financial market) แบ่งออกได้เป็นตลาดเงิน (money market) และตลาดทุน (capital market) ดังที่กล่าวข้างต้น แม้ว่าในขอบเขตของหนังสือจะเป็นเรื่องของตลาดเงิน แต่ความเข้าใจในเรื่องตลาดทุนย่อมจะมีประโยชน์ เพราะทั้งตลาดเงินและตลาดทุนย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันไม่มากนัก

ดั่งที่ศาสตราจารย์ ซิดนีย์ รอปบินส์ ซึ่งให้เห็นว่า ลักษณะของผู้อยู่ในตลาดทุนเป็นผู้รักการเสี่ยงภัย (risk lover) ซึ่งแตกต่างไปจากผู้ที่อยู่ในตลาดเงิน

## (2) วิวัฒนาการของตลาดทุน

ความเป็นมาของตลาดทุนมีประวัติศาสตร์อันยาวนาน และการพัฒนาแต่ละขั้นตอนก็ใช้เวลามากกว่าที่จะเป็นตลาดที่มั่นคงและมีบทบาทต่อเศรษฐกิจ ในสมัยโบราณผู้ที่อยู่ในวงการค้า โดยเฉพาะการค้ากับต่างประเทศ ต่างจะมาพบปะกัน ณ สถานที่กำหนด เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกซึ่งกันและกัน ผู้ที่มีเงินออมก็ให้ผู้ที่ต้องการกู้ได้กู้ยืมโดยมีเอกสารการกู้ยืมเป็นหลักฐาน ดังเช่นในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 16 พ่อค้าจากเจนัวและกรุงเวนิซต่างมีที่พบปะกันในประเทศเบลเยียม บริเวณที่พบปะกันเป็นบริเวณลานหน้าบ้านของคหบดี Van der Buerse และด้วยสาเหตุนี้จึงเป็นที่มาของศัพท์คำว่า "Bourse" จึงใช้แทนความหมายว่า การปริวรรตหุ้น (stock exchange) ในยุโรป

การปริวรรตหุ้นที่เก่าแก่ที่สุดในโลกเห็นจะได้แก่ Paris Bourse ในกรุงปารีส เมื่อปี พ.ศ. 1681 หรือกว่า 800 ปีมาแล้ว แต่ทว่าการซื้อขายในสถานปริวรรตหุ้นดังกล่าวยังไม่ใช้หุ้นหรือพันธบัตรอย่างแท้จริง แต่เป็นการซื้อขายเอกสารหนี้อื่น ๆ รวมตลอดถึงสินค้าด้วย สถานปริวรรตหุ้นที่ทำธุรกิจอย่างจริงจังตามลักษณะของตลาดหุ้นแห่งแรกอาจได้แก่ สถานปริวรรตหุ้นหรือตลาดหุ้นในกรุงอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam) ซึ่งเริ่มธุรกิจในปี พ.ศ. 2145 กว่าตลาดหุ้นของอัมสเตอร์ดัม นี้จะพัฒนาจนเป็นตลาดที่เข้มแข็งได้ก็ใช้เวลาประมาณ 100 ปี

ตลาดหุ้นในสหรัฐอเมริกา นั้น เริ่มต้นแห่งแรกในมลรัฐฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia) ในปี พ.ศ. 2334 และตลาดหุ้นในกรุงนิวยอร์กจัดตั้งขึ้นในปีต่อมาแต่บทบาทของตลาดหุ้นในกรุงนิวยอร์กก็ต้องใช้เวลาพัฒนาเป็นเวลาร้อยปี กว่าที่จะกลายเป็นศูนย์กลางตลาดหุ้นที่สำคัญในโลกการเงิน

ในประเทศด้อยพัฒนา การพัฒนาของตลาดการเงินมักจะเริ่มต้นด้วยตลาดเงินมากกว่าตลาดทุน เพราะธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่สำคัญในตลาดเงินจะพัฒนาขึ้นก่อนสถาบันการเงินอื่น ๆ และมีบทบาทล้าหน้ากว่าสถาบันการเงินอื่น ๆ โดยที่ตลาดทุนจะพัฒนาได้นั้นต้องมีองค์ประกอบอื่น ๆ สนับสนุน เช่น เศรษฐกิจต้องการพัฒนาทางอุตสาหกรรมมากพอ เศรษฐกิจมีกำลังออมและประชาชนมีการศึกษา

ตลอดจนเข้าใจในเรื่องการลงทุนในหลักทรัพย์ ดังนั้นประเทศด้อยพัฒนาจึงมักจะมีแต่ตลาดเงินแต่ขาดตลาดทุน แต่ด้วยความปรารถนาที่จะพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะอุตสาหกรรมซึ่งต้องการทุนระยะยาวจึงต่างพยายามเร่งรัดจัดตั้งตลาดทุนขึ้น การที่จะรอให้ตลาดทุนค่อย ๆ พัฒนาจนเป็นหลักเป็นฐานอย่างเช่นตลาดทุนในประเทศยุโรป สหรัฐอเมริกาหรือญี่ปุ่น ซึ่งต้องใช้เวลาหลายสิบปี ย่อมไม่ทันความต้องการของประเทศด้อยพัฒนา การเร่งรัดพัฒนาตลาดทุนจึงมักจะเป็นปัญหาให้ศึกษาได้อย่างกว้างขวางเสมอ

### (3) ลักษณะและองค์ประกอบของตลาดทุน

ในการออมหลักทรัพย์ใหม่เพื่อจำหน่ายในตลาดให้แก่ประชาชนหรือนิติบุคคลทั่วไปเพื่อระดมเงินทุนนั้น การจัดจำหน่ายเป็นธุรกิจที่ต้องอาศัยความชำนาญของผู้ประกอบการ จึงเกิดธุรกิจที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางช่วยจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ให้แก่ประชาชน ผู้ทำหน้าที่นี้เรียกว่า ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ (underwriter) หรือ investment banker ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์นี้จะให้การรับประกันการจำหน่ายถ้าหากไม่สามารถจำหน่ายได้หมด บริษัทอาจตกลงเป็นผู้รับซื้อเอง ข้อตกลงดังกล่าวเรียกว่า firm underwriting แต่ในบางกรณีผู้จัดจำหน่ายก็ไม่ผูกพันที่จะรับซื้อส่วนเหลือไว้ แต่ให้สัญญาที่จะช่วยจัดจำหน่ายให้ได้มากที่สุด เรียกว่า best-efforts underwriting

ตลาดหลักทรัพย์ที่ออกมาใหม่นี้เรียกว่า New Issue Market เมื่อผู้ซื้อหลักทรัพย์ที่ออกมาใหม่ไปแล้วไม่ต้องการถือหลักทรัพย์นั้นต่อ หรือต้องการขายเพื่อหากำไรจากราคาที่สูงขึ้นก็อาจเสนอขายให้แก่ผู้อื่นในตลาดที่มีการซื้อขายหลักทรัพย์ดังกล่าว ตลาดเพื่อการซื้อขายหลักทรัพย์เปลี่ยนมือผู้ถือนี้เรียกว่า ตลาดรอง ซึ่งแปลมาจากศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Secondary Market หรือ Trading Market ผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดรองนี้เป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล นิติบุคคลที่เป็นสถาบันการเงินก็ได้แก่ investment bank บริษัทประกันชีวิต มูลนิธิ หรือกองทุนสะสมของบริษัท รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ธนาคารพาณิชย์ก็อาจเข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ด้วยได้ แต่ตามลักษณะเงินทุนของธนาคารพาณิชย์เป็นเงินทุนระยะสั้น การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งเป็นการลงทุนระยะยาวจึงไม่เหมาะสมต่อกิจการธนาคารพาณิชย์ นอกเหนือจากนิติบุคคลดังกล่าวแล้ว เพื่อส่งเสริมให้การซื้อขายหุ้นและหลักทรัพย์แพร่หลาย จึงมีการจัดตั้งสถาบันที่เรียกว่า กองทุนรวม (mutual fund) ซึ่งจะซื้อหุ้นและหลักทรัพย์หลายประเภทมารวมคละกันแล้วแบ่งเป็นหน่วยย่อย ๆ ออกขายให้แก่ประชาชนผู้สนใจทั่วไป วิธีการของกองทุนรวม

นี้จะช่วยให้ประชาชนที่ไม่เข้าใจเรื่องตลาดหลักทรัพย์สามารถลงทุนได้โดยมีความเสี่ยงภัยน้อยเพราะกองทุนรวมจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้ซื้อหน่วย “กองทุนรวม” ในการพิจารณาเลือกประเภทหลักทรัพย์ที่ลงทุน ทั้งนี้เพราะกองทุนรวมเป็นบริษัทที่มีเงินทุนและกำลังคนที่จะศึกษาติดตามความเคลื่อนไหวของหลักทรัพย์ประเภทต่าง ๆ มีความชำนาญกว่ากรณีบุคคลธรรมดา

ในตลาดรอง ซึ่งมีการซื้อขายเป็นจำนวนมากนี้จะมีบุคคลทำธุรกิจเกี่ยวข้องในฐานะคนกลางเรียกว่า นายหน้า (broker) ซึ่งทำหน้าที่ช่วยจัดซื้อหาหลักทรัพย์ให้ลูกค้าของตนโดยคิดค่านายหน้า นอกจากนี้ก็มี ผู้ค้า (dealer) ซึ่งต่างจากนายหน้า กล่าวคือนายหน้า ทำธุรกิจให้ลูกค้าในนามของลูกค้า แต่ผู้ค้า ทำธุรกิจในนามของตนเอง เพื่อตนเอง โดยหวังผลประโยชน์ในภายหลัง เช่น ถ้าเขาซื้อไว้เขาก็หวังว่าสักระยะหนึ่งเขาจะขายต่อโดยมีกำไร และเงินทุนที่ขายได้จะนำไปใช้ลงทุนซื้อหลักทรัพย์อีก บุคคลที่ทำธุรกิจทั้งสองประเภทพร้อมกันเรียกว่า broker-dealer

#### (4) สถานที่ซื้อขายหลักทรัพย์

การซื้อขายหลักทรัพย์ถ้าหากดำเนินการตามสะดวกจะเป็นที่บ้านหรือตามสำนักงานของ broker-dealer ก็ได้ ถ้าหากการซื้อขายดำเนินการไปตั้งกล่าว เรียกรการซื้อขายนั้นว่า over-the-counter หรือ off-floor ซึ่งหมายถึง การไม่ได้ซื้อขายในบริเวณที่เรียกว่า ตลาดหลักทรัพย์หรือตลาดหุ้น

เมื่อการซื้อขายหลักทรัพย์มีปริมาณมากขึ้น เพื่อให้เกิดความสะดวกที่ผู้ซื้อและผู้ขายจะได้พบปะเจรจาการค้าได้ ย่อมจะต้องกำหนดสถานที่ให้เป็นตลาดการค้าเป็นกิจจะลักษณะเช่นเดียวกับการซื้อขายสินค้าอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นพืชผักผลไม้หรือสินค้าอุปโภค ถ้าหากมีตลาดที่ผู้ซื้อและผู้ขายจะมาเลือกซื้อเลือกขายได้ การค้าก็ย่อมจะดำเนินไปได้สะดวกและเป็นประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ในการซื้อขายเพื่อให้ได้ราคาที่เป็นธรรมที่สุดควรจะต้องมีการประมูลราคา ซึ่งจะกระทำได้โดยพร้อมหน้ากันในตลาดหลักทรัพย์ ด้วยเหตุนี้เมื่อมีตลาดหุ้นและมีสินค้าอันได้แก่หุ้นและหลักทรัพย์แล้ว จำเป็นจะต้องมี ตลาดหลักทรัพย์ (securities market) ขึ้นในที่สุด แต่ตลาดหลักทรัพย์นั้นจะศึกษามีชีวิตชีวาได้อย่างไรนั้น ต้องขึ้นอยู่กับปริมาณสินค้าที่ซื้อขายและจำนวนผู้ซื้อขาย ถ้าหากมีปริมาณสินค้าและจำนวนผู้ซื้อขายมาก ตลาดหลักทรัพย์

ดังกล่าวก็ย่อมจะคึกคักและมีบทบาทต่อเศรษฐกิจมาก แต่ถ้าหากขาดเสียซึ่งสิ่งเหล่านั้น ตลาดนั้นก็แม้แต่ตัวอาคาร เครื่องมือ เครื่องใช้ แต่ขาดกิจกรรมเท่านั้นเอง

### (5) หลักเกณฑ์ของตลาดหลักทรัพย์

ตลาดสินค้ายิ่งกำหนดหลักเกณฑ์ ผู้ที่จะไปตั้งร้านขายได้ก็ต้องมีข้อตกลง และสินค้าที่จะจำหน่ายก็ต้องให้เหมาะสม ตลาดหลักทรัพย์ก็เช่นกัน สินค้าที่ใช้ซื้อขายในตลาดนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาและได้ขึ้นทะเบียนไว้ ดังที่เรียกว่า listing และบริษัทที่ได้รับอนุญาตออกหุ้นหรือหลักทรัพย์จำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์นั้นก็เรียกว่าบริษัทจดทะเบียน (listed companies) เงื่อนไขหรือคุณสมบัติของบริษัทและหลักทรัพย์ที่จะจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ได้นั้นจะแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศ แต่ปัจจัยที่จะต้องมีส่วนก็คือ บริษัทนั้นจะต้องมีการแสดงบัญชีและการตรวจสอบบัญชีที่ถูกต้องตามมาตรฐาน เพื่อให้ผู้ลงทุนในหลักทรัพย์ได้ทราบฐานะของบริษัทนั้น ๆ

บุคคลที่จะเข้าทำธุรกิจเป็นทั้งผู้ค้าหรือนายหน้า ก็ต้องเป็นสมาชิกที่จดทะเบียนเป็นกิจจะลักษณะ แต่จะทำเป็นตัวผู้ค้าเร่ นึกอยากจะเข้าร่วมการซื้อขายเมื่อไรก็ไปปีหนึ่งเพียงครั้งสองครั้งอย่างนั้นไม่ได้ จะต้องมีความสมบัติถูกต้องตามข้อกำหนดของตลาดหลักทรัพย์นั้น ๆ และทำธุรกิจประจำอย่างสม่ำเสมอในตลาดหลักทรัพย์

โดยที่การซื้อขายหุ้นหรือหลักทรัพย์เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับเงินเป็นจำนวนมาก ๆ การเอารัดเอาเปรียบ หรือการฉ้อโกงและหลอกลวงจึงเกิดขึ้นได้ง่าย ตลาดหลักทรัพย์จึงต้องมีกฎข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้สมาชิกปฏิบัติตามอย่างเสมอภาคกัน ผู้บริหารตลาดหลักทรัพย์จะประกอบขึ้นด้วยคณะกรรมการบริหาร (board of directors) และมีกรรมการผู้จัดการ (Managing Director) เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลการดำเนินงานประจำวันของตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้กำหนดระเบียบการและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของตลาดหลักทรัพย์ตลอดจนนโยบายอื่น ๆ

### (6) วิวัฒนาการของตลาดทุนในประเทศไทย

สถาบันการเงินในประเทศไทยที่กำเนิดขึ้นเป็นแห่งแรกได้แก่ธนาคารพาณิชย์ คือ ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ซึ่งเข้ามาตั้งกิจการในปี พ.ศ. 2431 ในรัชสมัยของ



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 อันเป็นการพัฒนาตลาดเงิน และตลาดเงินก็เจริญก้าวหน้าเรื่อยมาอย่างมั่นคง

เมื่อเศรษฐกิจได้ขยายตัวมากขึ้น อุตสาหกรรมเริ่มมีบทบาทและเงินทุนเพื่อการลงทุนในเศรษฐกิจก็เริ่มมีความจำเป็นต้องใช้เงินทุนระยะยาวมากขึ้น ซึ่งก็ได้อาศัยเงินทุนจากต่างประเทศหรืองบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2503 ได้มีสถาบันการเงินเอกชนประเภทบริษัทลงทุน (investment company) ก่อตั้งขึ้น โดยกลุ่มเอกชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวต่างประเทศ ดำเนินกิจการในลักษณะ “กองทุนรวม” (Mutual Fund) ซึ่งใช้ชื่อย่อว่า “TIF” (Thai Investment Fund) และต่อมาในเดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2505 กลุ่มอุตสาหกรรมกิจเอกชนได้ร่วมกันจัดตั้งตลาดหุ้นเพื่อเป็นสถานที่ซื้อขายแลกเปลี่ยนหุ้นขึ้นเรียกว่า บริษัทตลาดหุ้นกรุงเทพ จำกัด (Bangkok Stock Exchange Co., Ltd.)

ในระยะต้นปี พ.ศ. 2509 ต่อมา บริษัทธุรกิจเริ่มมีการออกตราสารเพื่อระดมเงินทุนมาใช้ในกิจการเริ่มด้วยบริษัทสินอุตสาหกรรมไทย จำกัด ซึ่งเป็นกิจการในเครือบริษัทปูนซีเมนต์ไทย ได้เริ่มกิจการแสวงหาเงินทุนโดยการออกสารการพาณิชย์ (Commercial papers) จำหน่ายต่อประชาชนเป็นแห่งแรก และบริษัท ซิงเกอร์ จำกัด ได้ดำเนินการตามในเดือน สิงหาคม พ.ศ. 2511 เมื่อเกิดตราสารและบริษัทขนาดใหญ่เริ่มมีความสนใจในการออกหลักทรัพย์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2512 จึงได้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อทำธุรกิจทางด้านนี้ขึ้น คือ การจัดตั้งบริษัทค้าหลักทรัพย์และลงทุน จำกัด (TISCO) ในเวลาต่อมาก็มีการจัดตั้งบริษัท กรุงเทพธนสาร จำกัด (BFIT) เพื่อทำธุรกิจเกี่ยวกับหลักทรัพย์และเงินทุน จึงเรียกสถาบันการเงินทั้งสองว่า บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ (Finance and Securities Company) หลังจากนั้น ก็มีการจัดตั้งบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ตามมาอีกหลายแห่งที่ควรกล่าวถึงได้แก่ First National City Development Finance Corporation ซึ่งเรียกย่อว่า FNCDF และ Bangkok Nomura International Securities Company เป็นต้น และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 เป็นต้นมา ก็ได้มีการเสนอขายหุ้นของบริษัทต่าง ๆ ทั้งโดยตรง และโดยผ่านบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์

การพัฒนาของสถาบันการเงินดังกล่าวเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าเศรษฐกิจมีความต้องการเงินทุนระยะยาวมากขึ้น ความจำเป็นที่จะออกหุ้นและหลักทรัพย์จำหน่ายมี

มากขึ้น เมื่ออุตสาหกรรมและการพาณิชย์ได้พัฒนาอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ทางการเงินและตัวแทนกระทรวงการคลังได้เล็งเห็นความสำคัญที่จะสนับสนุนการพัฒนาตลาดทุนให้เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสืบไปโดยความเห็นชอบจากรัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษาหนทางในการพัฒนาตลาดทุนขึ้นอย่างจริงจัง โดยได้รับความอนุเคราะห์จากธนาคารโลก (IBRD หรือ World Bank) ช่วยแนะนำ ดร.ซิดนีย์ เอ็ม. รอบบินส์ ซึ่งเป็นศาสตราจารย์สาขาวิชาการเงินของมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย มาทำการศึกษาแนะนำแนวทางพัฒนาตลาดทุนในประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้ความสำคัญดังกล่าวจึงตกลงว่าจ้าง ดร.ซิดนีย์ เอ็ม. รอบบินส์ เป็นผู้ศึกษาแนะนำแนวทางพัฒนาตลาดทุนในประเทศไทย โดยในขณะเดียวกันได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทย ให้ชื่อว่า “คณะกรรมการพัฒนาตลาดเงินทุน” (Working Group on Capital Market) เพื่อร่วมทำงานกับศาสตราจารย์รอบบินส์ ในการศึกษาและประมวลข้อเสนอแนะมาตรการต่าง ๆ ตลาดเงินเป็นผู้ประสานงานของโครงการนี้กับส่วนเอกชนและส่วนราชการอื่น ๆ

ในที่สุดการดำเนินงานในการพัฒนาตลาดทุนในประเทศไทย ก็ได้ลุล่วงไป ดังนี้

(6.1) เสนอให้มีการตรากฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินต่าง ๆ ที่มีบทบาทสำคัญในตลาดการเงินเข้ามาอยู่ในข่ายกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ทางการอย่างใกล้ชิด โดยมีมาตรการกำกับขอบเขตการดำเนินการของสถาบันการเงินต่าง ๆ ให้เป็นไปในหลักการที่ดีและสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายการเงินของประเทศ ในกรณีนี้จึงได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน เมื่อ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 มีผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำกับและตรวจสอบบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์

(6.2) ได้มีการพิจารณาร่วมกันระหว่าง ธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง ในการกำหนดมาตรการและดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรให้สอดคล้องกับหลักการตามโครงการพัฒนาตลาดทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนหันมาให้ความสนใจลงทุนในหลักทรัพย์ของบริษัทมหาชนแทนที่จะไปลงทุนในสิ่งที่ไม่เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การสะสมที่ดินเพื่อเก็งกำไร และการใช้สิทธิประโยชน์ในด้านภาษีและอื่น ๆ แก่บริษัทมหาชนและผู้ถือหุ้นในบริษัทมหาชน โดยเฉพาะผู้ถือหุ้นรายย่อย

(6.3) กระทรวงการคลังได้ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการจัดตั้งตลาดหุ้นขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลจากส่วนเอกชนทั้งหมด โดยมีนาย สมหมาย ฮุนตระกูล ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้จัดการทั่วไปของ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นประธาน และกรรมการอื่น ๆ อีก 6 คน ให้มีหน้าที่พิจารณาจัดตั้งตลาดหุ้นขึ้น ซึ่งในที่สุดได้จัดตั้งขึ้นปฏิบัติหน้าที่อยู่จนทุกวันนี้คือ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (Securities Market of Thailand) ซึ่งมีสถานที่ซื้อขายหลักทรัพย์อยู่ในอาคารศูนย์การค้าสยาม

### (7) สรุป

ตลาดทุนที่ดีที่สมบูรณ์ย่อมช่วยให้ธุรกิจอุตสาหกรรมต่าง ๆ สามารถระดมเงินทุนจากประชาชนได้สะดวกและมีปริมาณมากพอสำหรับการลงทุนเพื่อสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ บริษัทและอุตสาหกรรมก็จะมีโอกาสเจริญก้าวหน้าได้มากขึ้นเมื่อสามารถออกหุ้นจำหน่ายหาทุนมาใช้ในการดำเนินงานโดยเป็นทุนระยะยาวและอัตราดอกเบี้ยเหมาะสม ผู้ถือหุ้นหรือผู้ลงทุนในหลักทรัพย์ก็จะได้รับประโยชน์จากการเติบโตของธุรกิจ ถึงแม้จะเกิดภาวะเงินเฟ้อตนเองก็ไม่เสียผลประโยชน์ แต่อาจได้กำไรยิ่งขึ้นเพราะราคาหุ้นจะขึ้นตามราคาสินค้าทั่ว ๆ ไป ดังนั้น เมื่อตลาดหุ้นพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะการอุตสาหกรรมก็มีโอกาสที่จะพัฒนาได้มาก

อย่างไรก็ดี ตามประวัติศาสตร์แห่งการพัฒนาตลาดทุนในประเทศอุตสาหกรรมได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าตลาดทุนหรือตลาดหุ้นจะพัฒนาจนมีฐานะมั่นคงได้นั้น ต้องใช้ระยะเวลาอันเป็นร้อยปี การพัฒนาตลาดทุนในประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยก็เป็นกรณีพิเศษไม่พ้นความเป็นจริงดังกล่าว ดังนั้น จึงควรให้ระยะเวลาและโอกาสแก่ตลาดทุนหรือตลาดหลักทรัพย์ในการพัฒนาตนเองอย่างพอเพียงด้วย

### 3. ตลาดเงินและการพัฒนาตลาดเงินในประเทศไทย

เท่าที่เป็นอยู่ในนานาประเทศ ตลาดเงิน มักไม่มี "ตลาด" เป็นตัวเป็นตนตั้งอยู่ที่หนึ่งทีใด จะมีแต่เพียงสถาบันการเงินกลุ่มหนึ่งที่ประกอบกันขึ้นเป็นตลาด ที่สำคัญคือผู้ค้าตราสารและนายหน้าการซื้อขายตราสารการเงินในตลาดเงินคงติดต่อระหว่างผู้ลงทุนและผู้กู้กระทำผ่านผู้ค้าตราสารหรือนายหน้า ปกติการซื้อขายแต่ละครั้งเป็นเงินจำนวนมาก นอกจากนี้ในตลาดนี้สมาชิกจะต้องเป็นผู้ที่สมาชิกด้วยกันให้ความเชื่อถืออย่างสูง เพราะว่าการติดต่อสื่อสาร เจริญและตกลงทำธุรกิจในตลาดเงินจะใช้ระบบโทรศัพท์เป็นหลัก (โดยมีการส่งเอกสารยืนยันตาม)

สิ่งที่สำคัญในตลาดเงินก็คือ ตราสาร กับ ผู้ลงทุน โดยมีผู้ค้าตราสารเป็นสื่อกลาง ตลาดจะกว้างขวางเพียงใดขึ้นอยู่กับว่าในแต่ละระบบเศรษฐกิจนั้นมีหน่วยเศรษฐกิจที่เน้นการแสวงหากำไรจากเงินทุกบาททุกสตางค์อย่างถี่ถ้วน รอบคอบ และรวดเร็วเพียงใด ตลาดเงินจะพัฒนาได้จะต้องมีสมาชิกจำนวนหนึ่งที่ไวต่อการเปลี่ยนแปลงของภาวะการเงินและอัตราดอกเบี้ย และพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงการลงทุนของตนตามภาวะนั้น ๆ และมีระบบที่พร้อมจะให้เงินของผู้ต้องการลงทุนได้ถ่ายทอดไปสู่ผู้ต้องการเงินได้อย่างรวดเร็ว และประหยัด ตลาดเงินที่พัฒนาแล้วคือตลาดที่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการที่จะส่งสัญญาณการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานของเงินระยะสั้นไปสู่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างทั่วถึงในเวลาอันรวดเร็ว และมีผลทันทีผ่านทางอัตราดอกเบี้ย

### (1) อุปสรรคและปัญหาของตลาดเงิน

ก่อนปี 2521 ตลาดเงินที่สำคัญในประเทศไทยได้แก่ ตลาดการกู้ยืมระหว่างธนาคาร (interbank market) ตลาดการกู้ยืมระหว่างธนาคารนี้เป็นตลาดที่มีความสะดวกในแง่ที่ว่าไม่ต้องใช้หลักทรัพย์เป็นประกัน ถือว่าเป็นการกู้ยืมโดยอาศัยความเชื่อถือระหว่างผู้กู้กับผู้ให้กู้เป็นหลัก แต่ธนาคารพาณิชย์ผู้อยู่ในตลาดการกู้ยืมระหว่างธนาคารอาจจะประสบความไม่สะดวกบางประการ เช่น

1. ในบางกรณีที่ผู้ให้กู้ต้องการเงิน และเรียกเงินกู้ยืม ผู้กู้ก็อาจยังไม่มีเงินคืนให้ หรือยังไม่ต้องการคืน การเรียกคืนเงินกู้ในกรณีนี้อาจจะกลายเป็นเพียงการเจรจาเพื่อขอต่อสัญญาโดยผู้กู้ให้ดอกเบี้ยเงินกู้สูงขึ้น ผู้เป็นเจ้าของที่ต้องการเงินคืน อาจต้องไปหาทางสนองความต้องการเงินในระยะสั้น ในระยะสั้นของตนจากแหล่งเงินอื่น เช่น จากต่างประเทศหรือจากธนาคารแห่งประเทศไทย

2. ธนาคารมีขนาดต่างกันมาก ตลาดเงินกู้ระหว่างธนาคารจึงเป็นตลาดที่ธนาคารขนาดใหญ่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้กู้แต่จะกลับเป็นผู้ขอกู้ได้ยาก เพราะธนาคารขนาดเล็กมักจะมีเงินไม่พอจะให้กู้ตามความต้องการของธนาคารขนาดใหญ่

3. การกู้ยืมมีปัจจัยเรื่องความรู้จักส่วนบุคคล และความสัมพันธ์ระหว่างธนาคาร (ทั้งในประเทศและต่างประเทศ) เข้ามาเป็นตัวกำหนดคู่สัญญา ปริมาณเงินกู้ และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ด้วย ธนาคารที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน อาจจะคิดดอกเบี้ยเงินกู้กันในอัตราที่ต่ำกว่า ทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดไม่เป็นอัตราเดียวเสมอกัน

4. ผู้ไม่มีความสัมพันธ์ที่ตระหว่งกันอาจไม่กั๊ยมจากกัน แม้ว่าฝ่ายหนึ่งจะมีเงินเหลือและอีกฝ่ายหนึ่งจะเป็นฝ่ายต้องการเงิน

5. ในบางครั้งข้อมูลทั้งตลาดกระจายไปได้ไม่ทั่วถึง ธนาคารที่ขาดเงินอาจไม่ได้สอบถามขอกู้จากธนาคารบางธนาคารที่มีเงินเหลือ ซึ่งอาจมีผลทำให้อัตราดอกเบี้ยไม่เป็นไปตามอุปสงค์อุปทานเท่าที่ควร

โดยเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้น ทำให้ตลาดการกั๊ยมระหว่างธนาคารไม่สามารถช่วยให้ตลาดเงินในประเทศคล่องตัว การแข่งขันไม่มากเท่าที่ควร และไม่มีประสิทธิภาพ โดยปรากฏว่า ตลาดบางส่วนอาจขาดเงินในขณะที่บางส่วนยังมีเงินเหลือ ในที่สุดสถาบันการเงินต่างต้องหันมาพึ่งบริการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทุกฝ่าย โดยผู้ขาดเงินได้ขอกู้ในอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน ในขณะที่ธนาคารที่มีเงินเหลือก็นำเงินไปลงทุนซื้อตัวเงินคลังจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่อัตราดอกเบี้ยที่จะได้รับจากตัวเงินคลังต่ำกว่าดอกเบี้ยอื่น ๆ ในห้องตลาด เป็นการเสียประโยชน์ทั้งธนาคารที่ขาดเงินและธนาคารที่มีเงินเหลือ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่สามารถควบคุมเม็ดเงินได้เท่าที่ควร นโยบายการเงินระยะสั้นจึงขาดประสิทธิภาพ

## (2) การปรับปรุงตลาดการกั๊ยมระหว่างธนาคาร

เพื่อปรับปรุงตลาดการกั๊ยมระหว่างธนาคารให้มีความคล่องตัว สามารถถ่ายเทเงินระหว่างธนาคารได้รวดเร็ว จึงได้พัฒนาบริการโอนเงินทางโทรศัพท์ขึ้นเป็นมาตรการแรกเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2522 ด้วยวิธีการดังนี้

ธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคารมีบัญชีเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้นเมื่อตกลงกั๊ยมเงินกันแล้ว ธนาคารผู้ให้กู้ก็สามารถโทรศัพท์แจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดการโอนเงินออกจากบัญชีของตนเข้าบัญชีของธนาคารผู้กู้ได้ โดยไม่ต้องใช้วิธีส่งมอบเช็คธนาคารแห่งประเทศไทยดังเช่นแต่ก่อน แต่ทั้งนี้ธนาคารผู้โอนและธนาคารผู้รับโอนทางโทรศัพท์จะต้องทำหนังสือยืนยันการโอนเงินดังกล่าวภายใน 10.30 น. ของวันทำการถัดไป

ธนาคารพาณิชย์เริ่มใช้บริการนี้ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2522 เป็นต้นมา และความนิยมใช้ได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ดังนี้ ในปี 2523 การโอนเงินทางโทรศัพท์มี

มูลค่าทั้งสิ้น 15,579 ล้านบาท ในปี 2526 มูลค่าได้เพิ่มขึ้นเป็น 26,927 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 72.8 ภายในระยะเวลา 3 ปี

### (3) การพัฒนาตลาดซื้อคืน (Repurchase Market)

แม้ว่าจะมีบริการโอนเงินทางโทรศัพท์ตามที่กล่าวข้างต้น แต่ก็ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาความไม่สอดคล้องและไม่ลงตัวระหว่างธนาคารที่มีเงินเหลือและธนาคารที่ขาดเงิน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาตลาดเงินให้กว้างขวางยิ่งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

ก. เพื่อให้การถ่ายเทเงินทุนระยะสั้นระหว่างสถาบันการเงินต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข. เพื่อหาทางเพิ่มสภาพคล่องของพันธบัตรรัฐบาลที่สถาบันการเงินต่าง ๆ ถืออยู่เป็นจำนวนมาก

ค. เพื่อสร้างตลาดที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถเข้าแทรกแซงเพื่อให้อัตราดอกเบี้ยและปริมาณเงินในตลาดเคลื่อนไหวไปในทิศทางที่ต้องการได้มากขึ้น ซึ่งหมายถึงว่าการดำเนินนโยบายการเงินระยะสั้นจะคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### 3.1 หลักการและวิธีการ

การซื้อขายหลักทรัพย์แบบมีสัญญาซื้อคืนหรือขายคืน เป็นวิธีการที่ทำให้หลักทรัพย์อายุยาวกลายเป็นหลักทรัพย์อายุสั้น วิธีต่างกับการกู้ยืมโดยมีหลักทรัพย์เป็นประกันตรงที่ว่า ในกรณีของการขายหลักทรัพย์โดยมีสัญญาว่าจะซื้อคืนนั้น หลักทรัพย์ได้โอนเปลี่ยนเจ้าของจากผู้ต้องการเงินไปหาผู้ลงทุนในช่วงเวลาของการขาย (สำหรับการกู้ยืมนั้น หลักทรัพย์เป็นเพียงหลักประกันเงินกู้) เมื่อครบกำหนดสัญญา ผู้ขายหลักทรัพย์ก็ซื้อหลักทรัพย์ที่ได้ขายเอาไว้คืนมาตามสัญญา

ราคาขายจะต่ำกว่าราคาซื้อคืน ซึ่งคำนวณออกมาได้เป็นอัตราผลตอบแทนซึ่งผู้ขายจะเป็นผู้จ่ายให้กับผู้ลงทุนสำหรับการได้เงินมาใช้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง

การจะตัดสินใจจะขายหลักทรัพย์โดยทำสัญญาซื้อคืน หรือขายหลักทรัพย์ขาดมักจะขึ้นอยู่กับว่าความต้องการเงินและความต้องการหลักทรัพย์ในระยะยาวของผู้ขายและผู้ซื้อเป็นอย่างไร สัญญาซื้อคืนมักเป็นสัญญาที่มีอายุสั้น ๆ ผู้ขายได้ขาย

หลักทรัพย์เพราะต้องการเงินเพียงชั่วคราวโดยที่คาดว่าในระยะต่อไปยังต้องการเป็นเจ้าของหลักทรัพย์นั้น ๆ อยู่ในขณะที่การขายขาดนั้น จะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ขายไม่ต้องการหลักทรัพย์นั้นอีกต่อไป หรือในบางกรณีการขายแบบมีสัญญาซื้อคืนอาจเกิดขึ้นเพราะผู้ขายยังอยู่ในระหว่างการรอภาวะตลาด เช่น ถ้าเป็นช่วงที่ราคาหลักทรัพย์ตกต่ำมากผู้ขายอาจจะยังไม่อยากขายเพราะถ้าขายจะขาดทุนส่วนทุนไปด้วย จึงใช้วิธีขายชั่วคราวไปพลางก่อน ทั้งนี้ผู้ขายจะต้องลองคำนวณดูว่าการตัดสินใจแบบใดจะให้ผลตอบแทนแก่ตนดีที่สุด หรือลดการขาดทุนได้มากที่สุด

ในสหรัฐอเมริกา การซื้อขายหลักทรัพย์โดยมีสัญญาจะซื้อคืนหรือขายคืนมักจะทำกับหลักทรัพย์รัฐบาล แต่จะใช้หลักทรัพย์อื่นก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับตราสารที่มีและการยอมรับของผู้ลงทุนเป็นสำคัญ การซื้อขายหลักทรัพย์ทำนองนี้เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินธุรกิจของผู้ค้าหลักทรัพย์รัฐบาลและธนาคารกลางใช้เป็นวิธีหนึ่งในการดำเนินนโยบายการเงินระยะสั้น กล่าวคือ ถ้าธนาคารกลางต้องการผลของการปล่อยเงินเข้าสู่ตลาด หรือดูดเงินออกจากตลาดเป็นการถาวร ธนาคารกลางก็มักจะซื้อหรือขายหลักทรัพย์รัฐบาลแบบซื้อขาดขายขาด แต่ในกรณีที่ต้องการสนองความต้องการของตลาดเงินเป็นครั้งคราวตามฤดูกาล ธนาคารกลางจะใช้วิธีซื้อหรือขายหลักทรัพย์รัฐบาลแบบมีเงื่อนไขว่าจะซื้อคืนหรือขายคืนกับผู้ค้าหลักทรัพย์ เพื่อให้ผลกระทบของการดำเนินนโยบายที่จะมีต่อปริมาณเงินเป็นเรื่องชั่วคราวด้วย

การใช้วิธีซื้อขายหลักทรัพย์แบบมีสัญญาว่าจะซื้อคืนหรือขายคืนในการดำเนินธุรกิจของผู้ค้าหลักทรัพย์นั้น ผู้ค้าหลักทรัพย์มักจะเป็นฝ่ายทำสัญญาขายหลักทรัพย์ที่ถืออยู่ในมือโดยจะซื้อคืนในวันถัดมา ทั้งนี้ เป็นวิธีหนึ่งในการทำ financing ระยะสั้น ตัวเลขบัญชีลงตัวในวันนั้นและในขณะเดียวกันผู้ค้าก็จะมีหลักทรัพย์เป็นสินค้าในมือในการทำธุรกิจในวันต่อ ๆ ไป ปกติการทำสัญญาซื้อขายจะเป็นสัญญาที่ครบกำหนดในวันรุ่งขึ้น แต่ที่ทำเป็นสัญญาอายุยาวกว่านั้นก็มีถ้าลูกค้านักลงทุนต้องการอายุการซื้อขายอาจมีกำหนด 1 วัน 3 วัน 15 วัน 30 วัน ตามแต่ข้อตกลงของผู้ซื้อและผู้ขาย

### 3.2 หลักเกณฑ์และวิธีการของตลาดซื้อคืน

เพื่อพัฒนาตลาดเงินให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้จัดตั้งตลาดซื้อคืน ซึ่งมีชื่อเต็มว่า “ตลาดซื้อขายพันธบัตร

รัฐบาลไทยโดยมีสัญญาว่าจะซื้อคืนหรือขายคืน” ขึ้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2522 โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นศูนย์กลางในการรับแจ้งการซื้อและขายของสมาชิก ด้วยวิธีการดังกล่าว สมาชิกของตลาดซื้อคืนต่างจะมีความมั่นใจและกล้าที่จะเปิดเผยฐานะการเงินที่แท้จริงของตนต่อธนาคารกลางในฐานะผู้ควบคุมดูแลตลาด และยังเชื่อมั่นในการดำเนินธุรกิจที่เป็นธรรมอีกด้วย

วิธีการดำเนินงานของตลาดซื้อคืนมีดังนี้ ธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นที่ขาดเงินชั่วคราวแต่มีพันธบัตรรัฐบาลไทยที่ปลอดภาระอยู่ในมือจะสามารถโทรศัพท์แจ้งเสนอขายพันธบัตรตามจำนวนเงินที่ต้องการกู้ยืม โดยผู้เสนอขายจะต้องบอกราคาที่ตนยินดีจะรับซื้อพันธบัตรนี้คืนในรูปของส่วนเพิ่มของราคาขายที่คิดเป็นร้อยละต่อปี ส่วนเพิ่มที่คิดเป็นร้อยละต่อปีนี้คืออัตราผลตอบแทนที่สมาชิกผู้ขาดเงินยินดีจะจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืม หรือผู้เสนอซื้อพันธบัตรดังกล่าว ในทางตรงกันข้ามสมาชิกใดที่มีเงินเหลือก็จะโทรศัพท์แจ้งเสนอขอซื้อพันธบัตรรัฐบาลตามจำนวนที่ต้องการพร้อมทั้งแจ้งอัตราผลตอบแทนเป็นร้อยละต่อปีด้วย การเสนอซื้อและเสนอขายจะมีอัตราดอกเบี้ยใกล้เคียงกัน เพราะทั้งสองฝ่ายต่างติดตามความเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ย กรณีที่มีดอกเบี้ยต่างกัน ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะเข้าเจรจากับผู้ซื้อ(ผู้ให้กู้ยืม) และผู้ขาย(ผู้ขอกู้ยืม) เพื่อปรับอัตราดอกเบี้ยเข้าหากันในที่สุด การดำเนินการดังกล่าวนี้ทั้งคู่กรณีทั้งสองจะไม่ทราบว่ามีผู้ขอกู้ยืมเป็นใครและผู้ให้กู้ยืมเป็นใคร เพราะทั้งคู่กรณีทั้งสองต่างทำความตกลงกับธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นศูนย์กลาง

ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นศูนย์กลางจะทราบความเคลื่อนไหวของตลาด ถ้าหากธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าความต้องการเงินในตลาดมีอยู่สูง ผู้เสนอขายมีมากกว่าผู้เสนอซื้อ (อุปสงค์มากกว่าอุปทาน) และเห็นควรปล่อยเงินออกสู่ตลาดเพื่อผ่อนคลาย ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเข้ามาเป็นผู้เสนอซื้อเพิ่มขึ้นเพื่อปล่อยเงินออกให้แก่ผู้ต้องการกู้ยืม (ผู้ขาย) ในทางตรงกันข้าม ถ้าปรากฏว่ามีผู้เสนอซื้อ มากกว่าผู้เสนอขาย (อุปทานมากกว่าอุปสงค์) อัตราดอกเบี้ยจะลดลง และถ้าธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นสมควรดูดซับสภาพคล่องเข้ามาบ้าง ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะเข้าไปเป็นผู้เสนอขาย โดยใช้พันธบัตรที่ถืออยู่ไปขายโดยมีสัญญาว่าจะซื้อคืน เพื่อรักษาอัตราดอกเบี้ยและความเหมาะสมของสภาพคล่อง



### 3.3 ข้อกำหนดของตลาดซื้อคืน

**พันธบัตร** สมาชิกจะต้องทำความตกลงไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย โดยผู้ขายจะต้องฝากพันธบัตรที่จะขายไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนที่จะนำมาขายในตลาด

**เวลาทำการ** ตลาดซื้อคืนเปิดทำการทุกวันทำการ วันละสองรอบ คือ รอบเช้า ระหว่างเวลา 9.00 น. ถึง 10.30 น. และรอบบ่ายระหว่างเวลา 14.00 น. ถึง 15.30 น.

**อายุของสัญญาซื้อขายคืน** ตามระเบียบของธนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2524 กำหนดให้มีอายุสัญญาซื้อขายคืนประเภท 1 วัน 3 วัน 15 วัน 30 วัน และ 60 วัน ทั้งนี้ ถ้าวันครบกำหนดที่ต้องซื้อคืนหรือขายคืนตามสัญญาซื้อขายพันธบัตร ซึ่งตกลงไว้ตรงกับวันหยุดธนาคาร ให้คู่สัญญาซื้อคืนหรือขายคืนพันธบัตรตามสัญญาในวันทำการถัดไปจากวันหยุดนั้น และให้คำนวณราคาที่ซื้อหรือขายคืนโดยรวมวันหยุดดังกล่าวด้วย ดังนั้น ถ้าผู้ขายพันธบัตร (ผู้ขอกู้) ในวันศุกร์ 1 วัน ก็มีภาระต้องจ่ายดอกเบี้ยโดยคำนวณรวมวันเสาร์และวันอาทิตย์ด้วย โดยที่ตลาดซื้อคืนเป็นตลาดเงินระยะสั้น ดังนั้น ความนิยมในการซื้อขายคืนจึงเป็นประเภทอายุ 1 วัน และ 3 วัน เป็นส่วนใหญ่

**จำนวนเงินและอัตราดอกเบี้ย** เพื่อความสะดวกในการซื้อขายคืนจึงได้กำหนดเป็นระเบียบปฏิบัติว่าจำนวนเงินที่เสนอจะต้องเป็นหลักล้านบาท และอัตราดอกเบี้ยที่เปลี่ยนแปลงต้องไม่มีเศษของ ของ 1 หน่วย แต่ในทางปฏิบัติการเคลื่อนไหวของดอกเบี้ยจะเปลี่ยนแปลงแต่ละขั้นด้วยอัตราร้อยละ 0.25 ต่อปี

## 4. วิวัฒนาการของสถาบันการเงินในประเทศไทย

สถาบันการเงินในประเทศไทยได้วิวัฒนาการมาเป็นเวลานาน กล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งโรงรับจำนำแห่งแรกในปี 2409 และธนาคารพาณิชย์ในปี 2431 ประวัติศาสตร์เกี่ยวกับสถาบันการเงินในประเทศไทยจึงยาวนานมาก ลักษณะเด่นเกี่ยวกับวิวัฒนาการของสถาบันการเงินในประเทศไทย มีดังนี้

(1) เอกชนมีบทบาทในการจัดตั้งธุรกิจเกี่ยวกับสถาบันการเงินมากกว่ารัฐ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากวิวัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศไทยอังกฤษ ได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2431 ก็

ถือเป็นธนาคารพาณิชย์เอกชน ธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งขึ้นต่อมาในภายหลังต่างก็เป็นกิจการของเอกชนทั้งสิ้น ยกเว้นในปี 2509 รัฐได้เข้าไปแก้ปัญหาธนาคารมณฑล จำกัด และธนาคารเกษตร จำกัด ซึ่งมีฐานะการเงินอ่อนแอ ด้วยการรวมกิจการโดยรัฐเข้าถือหุ้น และเปลี่ยนชื่อเป็น ธนาคารกรุงไทย จำกัด แม้แต่สถาบันการเงินใหม่ ๆ เช่น ธุรกิจเงินทุน ซึ่งเริ่มกิจการในปี 2509 ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ที่พัฒนาในระยะหลังต่างก็เป็นกิจการของเอกชน ถ้าหากพิจารณาตามโครงสร้างสถาบันการเงินในปัจจุบันแล้ว ปรากฏว่า กิจการที่เป็นของเอกชนนั้นมีสินทรัพย์ถึงร้อยละ 80 เศษของสินทรัพย์ทั้งสิ้นที่อยู่ในสถาบันการเงินทุกแห่ง กิจการสถาบันการเงินในประเทศไทยจึงอยู่ในมือของเอกชนเป็นส่วนใหญ่

(2) โดยลักษณะตามที่กล่าวใน (1) ว่า กิจการของสถาบันการเงินนั้นอยู่ในมือของเอกชนถึงร้อยละ 80 เศษ วัตถุประสงค์สำคัญของเอกชนผู้บริหารกิจการสถาบันการเงินย่อมมุ่งหวังที่จะหากำไรเป็นสำคัญ ดังนั้น การบริหารเงินทุนจึงมีลักษณะที่จะจัดสรรไปยังธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนสูง และอำนวยความสะดวกให้แก่ธุรกิจของผู้บริหารกิจการสถาบันการเงินนั้น ๆ มาก จึงทำให้เจ้าของสถาบันการเงินและผู้ร่วมบริหารงานอื่น ๆ มีโอกาสแสวงหากำไร และสร้างสมทรัพย์สินจากการบริหารกิจการสถาบันการเงิน และการกระจายทรัพย์สินทางการเงินก็ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(3) รัฐในฐานะผู้ควบคุมดูแลการประกอบการสถาบันการเงินมักจะล่าช้ากว่าเอกชนเสมอ ถ้าพิจารณาจากประวัติศาสตร์ความเป็นมาจะเห็นได้ชัดว่า เอกชนจะดำเนินการไปก่อนเสมอ หลังจากนั้นทางการจึงจะเข้าควบคุมดังนี้ ธนาคารพาณิชย์เริ่มกิจการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2431 โดยธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ เข้ามาเปิดกิจการสาขาในกรุงเทพฯ และต่อมามีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ไทย เช่น ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด ปี พ.ศ. 2449 ธนาคารหวังหลี จำกัด ปี พ.ศ. 2476 แต่รัฐเพิ่งจะมีกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ในปี พ.ศ. 2480 เท่านั้น และตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2480 นั้น ก็ยังไม่มีมาตรการที่จะควบคุมกันอย่างจริงจังแต่อย่างใด หลังจากนั้นจึงมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์ในปี 2488, 2505 และ 2522 ตามลำดับ

แม้แต่วิวัฒนาการของสถาบันการเงินต่าง ๆ เมื่อล่าสุดคือ การจัดตั้งบริษัทเงินทุน และบริษัทหลักทรัพย์ ซึ่งเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2509 และขยายตัวอย่างรวดเร็วเพราะเอกชนเห็นว่าเป็นธุรกิจที่คล่องตัวกว่ากิจการธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากไม่มีการควบคุมทั้งอัตราดอกเบี้ยและอัตราส่วนอื่น ๆ รัฐเริ่มเห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องควบคุม จึงได้ตรากฎหมายขึ้นโดยออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ในปี พ.ศ. 2515 ภายหลังจากกิจการเงินทุนได้วิวัฒนาการไปมาก และในที่สุดได้ตราเป็นกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 ต่อมาปลายปี 2526 ได้เกิดวิกฤติการณ์ความเชื่อมั่นกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเออร์ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ โดยประกาศใช้เป็นพระราชกำหนดเมื่อเดือนธันวาคม 2526

การจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเมื่อ 30 เมษายน 2518 ตามพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ก็ไม่ใช่การริเริ่มของรัฐก่อนเอกชน แต่เอกชนได้จัดตั้งตลาดหลักทรัพย์ เรียกว่า Bangkok Stock Exchange ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2505

ปัญหาความล่าช้าของทางการในการติดตามควบคุมการประกอบธุรกิจใหม่ ๆ นั้น ยังเป็นปรากฏการณ์ที่มีอยู่แม้แต่ในปัจจุบัน เช่น การประกอบกิจการเงินแชร์ การประกอบธุรกิจซื้อขายสินค้าล่วงหน้า ตลอดจนการประกอบธุรกิจเงินให้กู้ยืม โดยนิติบุคคลที่ไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุนฯ ธุรกิจเหล่านี้มีความคาบเกี่ยวกับลักษณะที่เรียกว่าสถาบันการเงิน แต่หลักเกณฑ์และกฎหมายควบคุมกิจการดังกล่าวนี้ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอ

(4) ปรากฏการณ์เกี่ยวกับการพัฒนาสถาบัน แต่ละประเภทยังมักปรากฏว่าในระยะเริ่มต้นของกิจการ อัตราการเจริญเติบโตจะมีอัตราที่สูงมาก ผู้ที่เห็นโอกาสต่างจะรีบฉกฉวยโอกาสดังกล่าวขออนุญาตประกอบกิจการกันเป็นจำนวนมาก ประกอบกับทางยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ดีในการควบคุม อีกทั้งยังไม่สามารถติดตามเหตุการณ์ได้ทันการธุรกิจนั้น ๆ จึงมีปัญหาเสี่ยงภัย ความล้มเหลวของกิจการจึงเกิดขึ้นได้ง่าย ดังจะเห็นได้ว่า แม้แต่ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในระยะแรกของวิวัฒนาการ คือระยะก่อนสงครามโลก ครั้งที่ 2 กิจการธนาคารพาณิชย์เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และการประกอบกิจการไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดและหลักเกณฑ์มาก จนในที่สุด กระทรวงการคลังต้องถอน

ใบอนุญาตไปหลายราย เช่น ธนาคารเสียว่งเฮง จำกัด ธนาคารกวางเก๊าหลง จำกัด ธนาคารไต้หวัน จำกัด ธนาคารจีนแสง จำกัด และธนาคารซุ่นหลี่ จำกัด เป็นต้น

ต่อมาเมื่อมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ในปี พ.ศ. 2509 และเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในปี 2512 เรื่อยมา ธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ก็ประสบปัญหากิจการอ่อนแอ โดยการประกอบธุรกิจเสี่ยงภัยกับการซื้อขายหุ้นเพื่อเก็งกำไรในตลาดหลักทรัพย์ และการใช้ธุรกิจเงินทุนและเครดิตฟองซิเอร์เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อสร้างฐานะการค้าและธุรกิจของตนเอง ตลอดจนนำเงินไปใช้จ่ายในทางฟุ่มเฟือย สรุ่ยสรวย รวมทั้งเล่นการพนันอีกด้วย จึงในที่สุด บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ราชาเงินทุน จำกัด ต้องถูกกระทรวงการคลังเข้าควบคุมในเดือนพฤษภาคม 2522 และถูกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ในเดือนสิงหาคม 2522 ต่อมาและวิกฤตการณ์เกี่ยวกับสถาบันการเงินตั้งแต่ปลายปี 2526 จนถึงสิ้นปี 2527 ปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้สั่งเพิกถอนใบอนุญาตและเข้าควบคุมเป็นจำนวนมากเพื่อชำระสะสางอุตสาหกรรมดังกล่าวให้สะอาดเรียบร้อยเพื่อผลประโยชน์ในระยะยาว ความระส่ำระสายเกี่ยวกับธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ ในปี พ.ศ. 2522 จึงเป็นปัญหาในทำนองเดียวกันกับที่เคยเกิดกับกิจการธนาคารพาณิชย์ในอดีต แต่มีขอบเขตของปัญหาที่กว้างขวางกว่ามาก เนื่องจากการขยายธุรกิจมีขอบเขตที่กว้างและรวดเร็วกว่าอดีต

(5) ลักษณะที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับวิวัฒนาการของสถาบันการเงินในประเทศไทย ได้แก่ รัฐมีบทบาทในการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialised

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	ปีที่เริ่มต้น	ช่วงต่างของเวลา
ธนาคารออมสิน	2489 *	—
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	2496	7 ปี
บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	2502	6 ปี
สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม	2507	5 ปี
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	2509	2 ปี

\* กิจการธนาคารออมสินจัดตั้งขึ้นครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติคลังออมสิน พ.ศ. 2456 แต่ได้ปรับปรุงมาตรฐานให้ดีขึ้นเมื่อตราพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489

Financial Institution) ค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะในระยะหลัง ๆ นี้ วิวัฒนาการเกี่ยวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยรัฐมีอยู่น้อยมาก ดังจะเห็นได้จากประวัติการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ดังนี้

หลังจากการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ในปี 2509 เป็นต้นมา จนกระทั่งปัจจุบัน ยังไม่มีการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้นอีกเลย ยกเว้นในปี 2518 ที่ได้จัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีใช้สถาบันการเงินแต่เป็นตลาดเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ ดังนั้น บทบาทของรัฐเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจจึงทิ้งช่วงมานาน ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยยังมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์การเงินเฉพาะกิจเพื่อให้บริการเงินทุน สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอีกหลายประการ ปัจจุบันเพียงสิ้นปี 2523 รัฐได้เตรียมการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจอีกแห่ง โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าจะมีการดำเนินการดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ความจำเป็นที่จะริเริ่มจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจก็ยังมีอยู่อีกมาก

(6) ปัญหาอีกลักษณะหนึ่งได้แก่การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงินของทางการมีลักษณะที่ผิดธรรมชาติ กล่าวคือ มีการคุมกำเนิดและห้ามมิให้ตาย การประกอบธุรกิจสถาบันการเงินย่อมเหมือนกับการประกอบธุรกิจอื่น ๆ ทั่วไป ซึ่งย่อมมีการผิดพลาดกิจการที่ผิดพลาดจนถึงกับขาดทุนหรือการใช้เงินลงทุนในทางที่ไม่ถูกต้องและเกิดความเสียหาย กิจการนั้น ๆ ก็ควรเลิกและปิดทำการได้ ถ้าไม่เลิกหรือไม่ปิดทำการก็จะต้องมีแผนการปรับปรุงกิจการให้ฟื้นตัวกลับมา ในอดีตที่ผ่านมาทางการให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินและเกรงกลัวว่ากิจการถล่มไปจะมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชน จึงใช้นโยบายประคับประคองมาตลอด ทำให้ผู้บริหารสถาบันการเงินได้ใจและใช้จุดอ่อนของนโยบายของทางการดังกล่าวดำเนินธุรกิจลักษณะของการสร้างสรรค์ผลประโยชน์ให้แก่ตนและพวกพ้อง และในที่สุดการสะสมความเสียหายก็ยิ่งเพิ่มทวีมากขึ้น โดยเฉพาะผู้บริหารที่ขาดความรับผิดชอบและเห็นแก่ได้ ปัญหาของบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์จึงมีขนาดของปัญหาที่ใหญ่โตและสร้างความเสียหายมากมาย แต่จากวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน 2526 - 2527 ก็มีผลทำให้ผู้บริหารสถาบันการเงินต่างตระหนักในความรับผิดชอบมากขึ้น

เพียงช่วงระยะเวลา 3-4 ปีที่ผ่านมา เหตุการณ์เกี่ยวกับตลาดเงินและสถาบันการเงินได้เปลี่ยนแปลงและพลิกผันโครงสร้างระบบการบริหาร และวิธีการกำกับและตรวจสอบอย่างมากมาย จนเป็นหัวข้อที่สำคัญที่สุดระยะหนึ่งของประวัติศาสตร์การเงินของประเทศ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นปัญหาที่ค่อย ๆ สะสมเพิ่มขึ้นมาแต่อดีต หากได้มองย้อนหลังไปในอดีต และวิเคราะห์ดูจะเห็นจุดบกพร่องทั้งภาคเอกชนและภาคทางการหลายประการ นอกจากปัจจัยเชิงวิชาการต่าง ๆ ตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัจจัยสังคมด้วย เช่น ผู้บริหารธุรกิจ ต่างสังเกตเห็นว่า การบริหารธุรกิจสถาบันการเงินนั้นถือเป็นธุรกิจสูงสุด ทุกคนขนานขวายที่จะมีส่วนร่วม และเมื่ออยู่ในฐานะของผู้บริหารสถาบันการเงินแล้วก็ย่อมแสวงหาบารมี เพื่อให้ทัดเทียมกับผู้บริหารเก่า ๆ แต่ใช้ระยะเวลาอันสั้น ๆ จึงต้องใช้เงินลงทุนเพื่อจัดหามาไว้ซึ่งบารมีทั้งปริญญาศรฺาบรรดาศักดิ์ เพื่อนฝูงผู้มีอำนาจในราชการ ความฟุ้งเฟ้อของสังคม การขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีของทางการ ทำให้ประชาชนซึ่งมีกิเลสอยู่แล้ว แสวงหาผลประโยชน์ในทางลัดด้วยการลงทุนเก็งกำไรในเรื่องหุ้น แชร้ และการฝากเงินเพื่อหวังผลตอบแทนสูงผิดปกติ

ทางการในฐานะของผู้กำกับดูแลก็ขาดนโยบายที่แน่ชัด การตรวจสอบมุ่งดูที่บัญชีเป็นสำคัญ ขาดความรู้ความเข้าใจในเล่ห์เหลี่ยมธุรกิจ กว่าจะค้นพบความจริงก็ปรากฏว่าเหตุการณ์ได้สายไปแล้ว เหตุการณ์ในอดีตย่อมเป็นปัจจัยสร้างสรรปัจจุบันและอนาคต ผลของวิกฤติการณ์เกี่ยวกับสถาบันการเงินที่กล่าวนั้น ส่วนหนึ่งผลักดันให้มีการพิจารณาคุณภาพหรือผลงานในอนาคตของสถาบันการเงิน โดยเฟ่งเล็งคุณภาพของผู้บริหารให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถคงจะทำให้ระบบการเงิน สถาบันการเงินของประเทศดีขึ้นอย่างแน่แท้

# ตลาดเงินนอกระบบ

ดวงมณี วงศ์ประทีป

## 1. ความนำ

“ตลาดเงินนอกระบบ” เป็นศัพท์ทางวิชาการที่อาจจะให้ความรู้สึกในทางที่ไม่ใคร่ดีนักได้ โดยเฉพาะคำว่า “นอกระบบ” นั้น อาจจะสื่อความหมายว่านอกศูนย์กลาง หรือไม่มีระเบียบแบบแผน แม้แต่ในภาษาอังกฤษเองบางครั้งก็เรียกตลาดเงินนอกระบบรวม ๆ ว่า unorganized money market ซึ่งก็ให้ความหมายไปในทางที่ว่าเป็นตลาดเงินที่ยุงเหยิง ไม่ได้มีการจัดการที่เหมาะสมหรือมีรูปแบบเฉพาะตัว ในระยะหลังนี้มีผู้นิยมเรียกตลาดเงินนอกระบบกันว่า informal money market หรือ “ตลาดเงินที่ไม่เป็นทางการ” กันมากขึ้น ศัพท์อื่น ๆ ที่ใช้กันก็มี อาทิ คำว่า unregulated หรือ non-institutional หรือ traditional money markets ซึ่งหมายถึง ตลาดเงินนอกระบบในขอบเขตที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ในภาษาไทยนั้นยังคงใช้แต่คำว่าตลาดเงินนอกระบบอยู่

เพื่อให้มีความเข้าใจที่ตรงกัน จะขอให้นิยามสำหรับตลาดเงินนอกระบบว่า คือตลาดเงินที่ไม่ใช่ตลาดเงินในระบบ ดังนั้น จึงเห็นว่าตลาดเงินนอกระบบนั้นมีขอบเขตที่กว้างมาก และอาจจะมียุทธลักษณะที่แตกต่างกันไปได้มากมายหลายรูปแบบ เพราะเป็นส่วนที่เหลือทั้งหมด นอกเหนือไปจากตลาดเงินในระบบแล้ว โดยที่ตลาดเงินนอกระบบนั้นอาจจะมีการจัดระบบและรูปแบบที่ดีและมีประสิทธิภาพมากก็ได้ ส่วนตลาดเงินในระบบในประเทศไทย หมายถึง ตลาดเงินที่สถาบันการเงิน 12 ประเภท ที่อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยราชการ (ดูตารางที่ 1 ท้ายบทความ) มีส่วนร่วมอยู่ด้วยในส่วนที่ถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ หน่วยราชการที่ดูแลนั้นไม่จำเป็นต้อง

---

\* ผู้เขียนขอขอบคุณคุณจิตติมา ดุริยประพันธ์, คุณณัฐ ตาปสนันท์, คุณธีรพล รัตนาลังการ, คุณประพันธ์ สายสงเคราะห์, คุณประसार ไตรรัตน์วรกุล, คุณณัฐกร ศิริโยธิน, คุณสุชาติ กิระกุล, คุณอนันต์ ศรีสว่างสุข ผู้มีส่วนร่วมศึกษาในโครงการตลาดเงินนอกระบบ สำหรับความรู้และความเห็นที่ได้แลกเปลี่ยนกัน รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ของผู้ร่วมโครงการประมาณ 8 ฉบับกำลังอยู่ในระหว่างจัดพิมพ์เผยแพร่

ต้องเป็นหน่วยราชการทางการเงิน อันได้แก่ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย เท่านั้น แต่อาจจะเป็นหน่วยราชการอื่นก็ได้ เช่น กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมดูแล การดำเนินงานของโรงรับจำนำ ซึ่งจัดว่าเป็นสถาบันการเงินในระบบ เป็นต้น ดังนั้น ตลาดเงินนอกระบบในประเทศไทย จึงหมายถึง unregulated money market หรือ ตลาดเงินที่ไม่มีการกำกับดูแลโดยทางการนั่นเอง อนึ่ง ในแต่ละประเทศจะมีการตีความ ขอบเขตของตลาดเงินนอกระบบแตกต่างกันออกไปได้ เช่น ในมาเลเซียและอินโดนีเซียนั้น จัดให้สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันการเงินนอกระบบ ซึ่งต่างจากของไทยซึ่งถือว่าเป็น สถาบันการเงินในระบบ เป็นต้น

เนื่องจากเราให้นิยามโดยยึดสถาบันเป็นหลัก ดังนั้น กิจกรรมบางอย่างที่มีรูปแบบ และการดำเนินงานคล้ายคลึงกัน อาจจะมีอยู่ทั้งในตลาดเงินในระบบ และตลาดเงินนอกระบบ เช่น การขายลดเช็ค ถ้าธนาคารพาณิชย์เป็นผู้รับซื้อลดเช็ค ก็ถือว่าเป็นกิจกรรม ที่อยู่ในตลาดเงินในระบบ แต่ถ้าบริษัทเอกชนหรือบุคคลธรรมดาเป็นผู้รับซื้อลดเช็คก็ จัดว่าอยู่ในตลาดเงินนอกระบบ เป็นต้น อันที่จริงแล้ว ตลาดเงินนอกระบบนั้นมีมาช้านานแล้ว คือตั้งแต่มีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าก็คงจะมีตลาดเงินเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันด้วยแล้ว ส่วนตลาดเงินในระบบนั้นเกิดขึ้นในภายหลัง สำหรับในเมืองไทยควรจะต้องถือว่าตลาดเงินในระบบมีกำเนิดขึ้นในปี 2409 ซึ่งเป็นปีที่มีการตั้งโรงรับจำนำขึ้นเป็นครั้งแรก ดังนั้น สถาบันการเงินในระบบจึงมีมาแล้วเพียง 120 ปี

บทความนี้มีจุดประสงค์ที่จะวิเคราะห์ถึงผลดีและผลเสียของตลาดเงินนอกระบบ ที่มีต่อเศรษฐกิจและแนวนโยบายที่รัฐควรจะทำเนิ่นเกี่ยวกับตลาดเงินนอกระบบ เนื่องจาก ตลาดเงินนอกระบบไม่ได้อยู่ภายใต้การดูแลของทางการดังนั้นจึงมีข้อมูลข้อสนเทศค่อนข้างจำกัด การวิเคราะห์จะเริ่มจากการนำเสนอผลจากการสำรวจที่นำเสนอใจบางประการของฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อปี 2527/2528 เกี่ยวกับตลาดเงินนอกระบบ ในเขตตัวเมือง แม้จะเป็นข้อมูลเพียงส่วนหนึ่งของตลาดเงินนอกระบบ แต่ก็คาดว่าน่าจะแสดงถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของตลาดเงินนอกระบบทั่ว ๆ ไปได้ จากนั้นจะได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดการส่งเสริมการคงอยู่ของตลาดเงินนอกระบบ รวมทั้งผลกระทบของตลาดเงินนอกระบบที่มีต่อเศรษฐกิจทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม และแนวนโยบายเกี่ยวกับตลาดเงินนอกระบบ



## 2. ลักษณะบางประการของตลาดเงินนอกระบบในเขตตัวเมือง

ธุรกิจในตลาดเงินนอกระบบนั้น มีมากมายหลายประเภท แต่ละประเภทก็มีความแตกต่างกันออกไป ธุรกิจบางประเภทมีมานานแล้ว บางประเภทก็เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ เราอาจจะแยกประเภทของธุรกิจในตลาดเงินนอกระบบนี้ ออกเป็นธุรกิจหลักได้ ดังนี้

**ก. การกู้ยืมเงินกันโดยตรง** โดยผู้ที่มีเงินเหลือเป็นผู้ให้กู้แก่ผู้ที่ต้องการเงินในขณะนั้น การกู้ยืมเงินกันโดยตรงนี้ ยังอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทที่มีลักษณะแตกต่างกันค่อนข้างมาก คือ การกู้ยืมกันระหว่างญาติพี่น้อง หรือเพื่อนฝูง ซึ่งมักจะเป็นการให้ความช่วยเหลือกันในยามขาดแคลน มากกว่าที่จะหวังกำไรจากการให้กู้ยืม ดังนั้น จึงมีลักษณะของการถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน ไม่คิดดอกเบี้ยสูง หรือเรียกหลักประกันมาก ส่วนอีกประเภทนั้น ผู้ให้กู้จะทำเป็นธุรกิจมีอาชีพหรือกิจการให้กู้เงิน มีการให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยสูง อาจมีความพยายามที่จะเรียกหลักทรัพย์ค้ำประกันบ้าง เช่น เช็คลงวันที่ล่วงหน้าหรือยึดโฉนดที่ดิน หรือทรัพย์สินมีค่าอื่นไว้ แต่บางครั้งก็ไม่มีมีการจำนำ จำนองกันตามกฎหมาย เพื่อลดค่าใช้จ่าย

**ข. ธุรกิจทรีดัดเดือน** คือธุรกิจที่กู้ยืมเงินจากประชาชนและให้กู้ยืมกับประชาชนต่อโดยไม่ได้รับอนุญาตจากทางการ เงินที่กู้ยืมเงินจากประชาชนจะเสนอให้อัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าที่ทางการกำหนด และในขณะเดียวกันก็ปล่อยให้กู้ยืมกับประชาชนต่อ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยที่สูงด้วย ธุรกิจทรีดัดเดือนนี้มักมีอยู่ในเขตตัวเมือง โดยให้บริการกับธุรกิจขนาดเล็ก หรือขนาดกลางที่เข้าไม่ถึงบริการของสถาบันการเงินในระบบ

**ค. การเล่นเกมแชร์** แบ่งได้เป็นการเล่นเกมแชร์ส่วนบุคคล ซึ่งเป็นการเล่นกันระหว่างบุคคลในสังคมหรือชุมชนเดียวกัน และการเล่นเกมแชร์ธุรกิจ ระหว่างผู้ที่อยู่ในธุรกิจเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกัน หรือในบางครั้งก็เล่นกับบริษัทเงินแชร์

**ง. การซื้อขายลดเช็ค** ซึ่งก็มีทั้งที่บุคคลทั่วไปเป็นผู้รับซื้อลดเช็คและที่กระทำเป็นธุรกิจรับซื้อลดเช็ค

**จ. สินเชื่อการค้า** ที่ผู้ขายสินค้าในชั้นตอนต่าง ๆ ไม่เรียกเก็บเงินค่าสินค้าทันที แต่กำหนดระยะเวลาให้ผู้ซื้อ ชำระค่าสินค้าได้ในภายหลัง

**ฉ. ธุรกิจการเงินนอกระบบในรูปแบบอื่น** ที่เห็นได้เด่นชัด และแพร่หลาย เช่น ธุรกิจการจัดคิวเงิน ซึ่งจำเป็นต้องดึงดูดให้มีผู้ฝากใหม่ในธุรกิจเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างทวีคูณเพื่อทดแทนผู้ฝากรายเก่า

จากผลการสำรวจธุรกิจบางประเภทในตลาดเงินนอกระบบในเขตตัวเมืองทั่วประเทศ อันได้แก่ แคร่ส่วนบุคคล แคร่ธุรกิจ สินเชื่อการค้าและการซื้อขายลดเช็ค พอสรูปลักษณะสำคัญบางประการของตลาดเงินนอกระบบเหล่านี้ได้ ดังต่อไปนี้

## 2.1 แหล่งที่มาของเงินทุน

หากเราทราบแหล่งที่มาของเงินทุนในธุรกิจประเภทต่าง ๆ ของตลาดเงินนอกระบบ จะทำให้เราเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างตลาดเงินนอกระบบ และตลาดเงินในระบบ ได้ดีขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาแนวโน้มนโยบายในด้านต่าง ๆ เช่นในด้านการพัฒนาประเทศ เราต้องการที่จะระดมเงินออมภายในประเทศมาก การที่ทราบแหล่งเงินทุนอาจจะทำให้ทราบว่า ตลาดเงินนอกระบบนั้นมีบทบาทมากน้อยเพียงใด ในการช่วยระดมเงินออมในประเทศ เป็นต้น

จากผลการสำรวจ เราทราบว่าแหล่งเงินทุนส่วนใหญ่ของแคร่ส่วนบุคคล แคร่ธุรกิจ และการซื้อลดเช็คคนั้น มาจากตลาดเงินนอกระบบ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 2) กล่าวคือแหล่งเงินทุนแทบทั้งหมดของแคร่ส่วนบุคคล มาจากตลาดเงินนอกระบบ ซึ่งร้อยละ 87.8 มาจากเงินได้ส่วนตัวของผู้เล่นแคร่เอง การรับซื้อลดเช็คก็มีแหล่งเงินทุนนอกระบบกว่าสามในสี่ โดยที่เป็นเงินได้ส่วนตัวกว่าครึ่งหนึ่งของแหล่งเงินทุนทั้งสิ้น แคร่ธุรกิจนั้น อาศัยแหล่งเงินจากนอกระบบน้อยกว่ามาก คือเพียงร้อยละ 42.4 แต่จะใช้แหล่งเงินทุนในระบบ ถึงร้อยละ 55.9 ทั้งนี้ เป็นการกู้ยืมจากสถาบันการเงินในประเทศ เสียร้อยละ 47.5 ที่เหลือนั้น เป็นการกู้ยืมจากต่างประเทศ การซื้อลดเช็คคนั้นก็มีแหล่งเงินทุนมาจากตลาดเงินในระบบบ้าง คิดเป็นร้อยละ 21.7

เนื่องจากธุรกิจสามประเภทที่ได้กล่าวถึงนี้ ไม่ได้มีการรับฝากเงินจากประชาชน โดยทั่วไป บทบาทของตลาดเงินนอกระบบเหล่านี้ในการระดมเงินออมภายในประเทศ จึงมีน้อยมาก การเล่นแคร่ แม้จะเป็นการระดมเงินออมในบางส่วน แต่ก็จำกัดอยู่เฉพาะในหมู่ผู้ร่วมเล่นแคร่ และเงินก็ทำให้เฉพาะผู้อยู่ในวงแคร่เท่านั้น จึงไม่น่าจะถือได้ว่า การเล่นแคร่นั้นเป็นการระดมเงินออมเพื่อการพัฒนาประเทศ ในด้านความสัมพันธ์กับตลาดเงินในระบบนั้น จะเห็นได้ว่า แคร่ธุรกิจมีความเกี่ยวเนื่องกับตลาดเงินในระบบค่อนข้างมาก การซื้อลดเช็คก็มีบ้างเล็กน้อย ส่วนแคร่ส่วนบุคคลนั้นแทบจะไม่มีเลย ดังนั้น จึงอาจจะคาดได้ว่า ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงในตลาดเงินในระบบที่จะทำให้สินเชื่อ

ที่ได้รับถูกจำกัดหรืออัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นแล้ว ในบางส่วนจะส่งผลกระทบต่อแหล่งเงินทุนของภาครัฐกิจและการรับซื้อลดเช็คด้วย โดยอาจจะทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดทั้งสองนี้ เพิ่มสูงขึ้นบ้างหรือทำให้สินเชื่อนั้นน้อยลง สำหรับแชร์ส่วนบุคคลนั้น คงจะมีผลกระทบโดยตรงน้อยมาก จากการเปลี่ยนแปลงของตลาดเงินในระบบ

## 2.2 ทางใช้ไปของเงินทุน

ในประเทศกำลังพัฒนา เราต้องการให้มีการออมภายในประเทศอย่างเพียงพอเพื่อที่จะให้มีการลงทุนในอันที่จะผลักดันให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายนั้นก็เป็นการกระตุ้นทางด้านอุปสงค์ เพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และเพิ่มการจ้างงานได้เช่นกัน อันจะเป็นผลดีต่อประเทศ ตราบเท่าที่การใช้จ่ายนั้น ไม่ใช่เป็นการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในด้านดุลการชำระเงินของประเทศ

การสำรวจปรากฏผลทางใช้ไปของเงินทุนว่า ผู้เปี่ยเงินได้จากแชร์ส่วนบุคคลใช้เงินไปเพื่อการอุปโภคบริโภคเสียร้อยละ 42.9 (ดูรายละเอียดในตารางที่ 3) และอีกร้อยละ 34.2 ใช้ไปเพื่อการบริหารสินทรัพย์และหนี้สินทางการเงิน มีการใช้เงินทุนเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน เพียงร้อยละ 18.2 ในขณะที่ผู้เล่นแชร์ธุรกิจ ใช้เงินแชร์ไปในการเป็นเงินทุนหมุนเวียนถึง ร้อยละ 58.9 ใช้เพื่อการจัดสรรสินทรัพย์และหนี้สินทางการเงิน ร้อยละ 32.7 แต่ใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค เพียงร้อยละ 7 ผู้ขายลดเช็คนั้นใช้เงินทุนไปเพื่อการดำเนินธุรกิจ ถึงร้อยละ 66.7 โดยใช้เป็นเงินลงทุนด้วยร้อยละ 17.4 แต่ก็ใช้ไปเพื่อการสต็อกสินค้าเสียร้อยละ 14.9 ด้วย นอกจากนี้ก็มีการใช้เงินทุนร้อยละ 25.7 ในการบริหารสินทรัพย์และหนี้สินทางการเงินของตน

ธุรกิจการซื้อขายลดเช็ค และแชร์ธุรกิจนั้น มีการใช้เงินทุนบางส่วนไปในการดำเนินธุรกิจอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศโดยมีการช่วยเพิ่มการผลิตและการจ้างงานในเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการขายลดเช็คนั้นบางส่วนเพื่อนำเงินไปลงทุนด้วย สำหรับแชร์ส่วนบุคคลนั้นส่วนใหญ่เป็นการใช้เงินทุนไปเพื่อการอุปโภคบริโภค หรือเพื่อการบริหารสินทรัพย์และหนี้สินทางการเงินของตนเองเท่านั้นไม่ได้ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มโดยตรงเท่าใดนัก

### 2.3 เหตุผลในการเข้าร่วมในตลาดเงินนอกระบบ

จากผลของการสำรวจเราสามารถแยกกลุ่มของเหตุผลในการเข้าร่วมในตลาดเงินนอกระบบออกเป็น 4 สาเหตุหลัก (ดูรายละเอียดในตารางที่ 4) คือ

2.3.1 *ข้อจำกัดของสถาบันการเงินในระบบ* นับได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ทำให้มีผู้เข้าร่วมในตลาดเงินนอกระบบ คือเป็นเหตุผลถึงร้อยละ 89.9 ในการซื้อขายลดเช็ค ซึ่งร้อยละ 42.5 ให้เหตุผลว่าได้เงินก่อนรวดเร็ว สำหรับครึ่งส่วนบุคคลมีผู้เข้าร่วมอ้างว่าเนื่องจากได้เงินก่อนเร็วและไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันถึงร้อยละ 29.1 รวมแล้วสาเหตุของการเข้าร่วมครึ่งส่วนบุคคลเนื่องมาจากข้อจำกัดของสถาบันการเงินในระบบร้อยละ 48.8 สำหรับครึ่งธุรกิจนั้นมีผู้เข้าร่วมเนื่องจากสาเหตุนี้ร้อยละ 26.4

2.3.2 *ปัจจัยอัตราดอกเบี้ย* ในการเล่นแชร์นั้น ผู้เล่นเห็นว่าได้ดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินในระบบในขณะที่ตนเป็นผู้ออม และเสียดอกเบี้ยต่ำกว่าในขณะที่ตนเป็นผู้กู้ สำหรับผู้เล่นแชร์ส่วนบุคคลนั้นเห็นว่าได้รับผลตอบแทนสูงกว่าและไม่ต้องเสียภาษีดอกเบี้ยคิดรวมเป็นร้อยละ 20.6 ของปัจจัยทั้งหมด สำหรับผู้เล่นแชร์ธุรกิจนั้นเห็นว่าได้ผลตอบแทนสูงร้อยละ 15.0 และเห็นว่าเสียดอกเบี้ยต่ำกว่ากิจการสถาบันการเงินในระบบร้อยละ 19.5

2.3.3 *ปัจจัยความเสี่ยง* มีส่วนบ้างในการทำให้คนเข้าร่วมในตลาดเงินนอกระบบ สำหรับครึ่งส่วนบุคคลให้เหตุผลในการเข้าร่วมเป็นเพราะมีความมั่นใจที่จะได้รับเงินคืนคิดเป็นร้อยละ 8.2 ส่วนการซื้อขายลดเช็คนั้นมีร้อยละ 7.4 ที่ไม่มั่นใจในเช็คที่ถืออยู่จึงนำเช็คมาขายลด

2.3.4 *เหตุผลทางสังคม* เป็นปัจจัยที่สำคัญในการตัดสินใจเข้าร่วมในแชร์ธุรกิจ คือ คิดเป็นถึงร้อยละ 28.6 และสำหรับครึ่งส่วนบุคคลนั้นคิดเป็นร้อยละ 18.5 ที่ได้รับการชักชวนจากญาติมิตร การเข้าร่วมในวงแชร์นั้นเป็นที่นิยมกันในสังคมไทยมากเป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมากกว่าเพื่อหวังที่จะได้อัตราผลตอบแทนสูง

### 2.4 ปัจจัยในการกำหนดอัตราดอกเบี้ย

ตามความรู้สึกโดยทั่วไปนั้น เรามักจะเชื่อว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินนอกระบบนั้นจะสูงกว่าในตลาดเงินในระบบ ทั้งนี้เพราะทางการควบคุมเพดานอัตราดอกเบี้ยของ

สถาบันการเงินในระบบ ถึงแม้ว่าประเทศไทยเราจะมีกฎหมายควบคุมอัตราดอกเบี้ยสูงสุดการให้กู้ยืมเงินทุกประเภท แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมในตลาดเงินนอกระบบนั้นอาจจะสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายมาก การให้กู้ยืมในตลาดเงินนอกระบบนั้นแม้จะมีความคล่องตัวมาก แต่ก็มีความเสี่ยงสูงกว่า การคำนวณจากผลการสำรวจนั้นได้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับ채รธุรกิจเฉลี่ยประมาณร้อยละ 25 การซื้อลดเช็คประมาณร้อยละ 30 สินเชื่อการค้าร้อยละ 36 และแชร์ส่วนบุคคลสูงถึงร้อยละ 75 ต่อปี

การสำรวจได้สอบถามถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ผู้เข้าร่วมในธุรกิจตลาดเงินนอกระบบคิดว่ามีส่วนในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในแต่ละธุรกิจนั้น (ดูรายละเอียดในตารางที่ 5) ร้อยละ 57.0 และร้อยละ 36.2 ของผู้เล่นแชร์ส่วนบุคคลและแชร์ธุรกิจ เห็นว่าปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการใช้เงินในขณะนั้น การเปรียบเทียบกับอัตราประมวลแชร์ในมือก่อนหน้าก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ตัดสินการเสนออัตราประมวลในมือนี้ คิดเป็นร้อยละ 21.1 และ 23.7 ของแชร์ส่วนบุคคลและแชร์ธุรกิจตามลำดับ สำหรับแชร์ธุรกิจนั้น การเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินในระบบในขณะนั้นมีความสำคัญคิดเป็นร้อยละ 14.2 และผลตอบแทนจากการนำเงินที่ประมวลได้ไปลงทุนมีความสำคัญคิดเป็นร้อยละ 20.6 ส่วนการซื้อขายลดเช็คนั้นมีปัจจัยที่สำคัญพอ ๆ กันอยู่ 4 อย่าง ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ย คือ การเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินในระบบ การพิจารณาประวัติทางการเงินของลูกค้า การมีหลักทรัพย์ค้ำประกันและอัตราดอกเบี้ยเงินทุนหมุนเวียนของผู้รับซื้อลดเช็ค

## 2.5 ปัญหาหนี้ค้างชำระ

เนื่องจากธุรกิจในตลาดเงินนอกระบบนั้นมักจะไม่มีใครมีการใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันในการกู้ยืมกันเท่าใดนั้น ดังนั้นจึงอาจเกิดปัญหาการไม่ชำระหนี้หรือไม่จ่ายดอกเบี้ยได้บ้าง อย่างไรก็ตามผลของการสำรวจปรากฏว่าปัญหาหนี้ค้างชำระหรือหนี้สูญในตลาดเงินนอกระบบนี้อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ โดยเฉลี่ยแล้วปัญหาหนี้สูญสำหรับแชร์ส่วนบุคคลนั้นคิดเป็นเพียงร้อยละ 1.8 สำหรับแชร์ธุรกิจนั้นสูงกว่าคือคิดเป็นร้อยละ 3.3 สินเชื่อการค้านั้นก็ยังมีอัตราหนี้สูญต่ำเพียงร้อยละ 1.2 ส่วนการซื้อขายลดเช็คนั้นอัตราหนี้สูญอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 5

เมื่อธุรกิจประสบกับปัญหาหนี้ค้างชำระ การแก้ปัญหาที่มีลักษณะที่แตกต่างกัน

(ดูรายละเอียดในตารางที่ 6) สำหรับแชร์ส่วนบุคคลและแชร์ธุรกิจนั้น เท่าแชร์เป็นผู้รับผิดชอบถึงร้อยละ 49.9 และร้อยละ 36.5 ตามลำดับ ซึ่งนับว่าอยู่ในสัดส่วนที่สูงที่เป็นเช่นนั้นนั้นเป็นไปตามความสัมพันธ์ในรูปแบบของการเล่นแชร์ กล่าวคือ ผู้ที่จะเป็นเท่าแชร์นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ผู้เข้าร่วมวงแชร์รู้จักและให้ความเชื่อถือ ดังนั้นเมื่อประสบกับปัญหาเท่าแชร์จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบเพื่อรักษาเกียรติประวัติความน่าเชื่อถือของตนเองไว้ในวันหน้า นอกจากนี้เท่าแชร์ยังเป็นผู้ที่ได้รับเงินแชร์ในงวดแรกโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย จึงควรรับความเสี่ยงโดยเฉลี่ยสูงกว่าลูกแชร์คนอื่น ๆ กรณีที่ลูกแชร์ร่วมกันชำระหนี้ค้างชำระมีร้อยละ 13.8 และ 12.2 ของแชร์ส่วนบุคคล และแชร์ธุรกิจ ตามลำดับ วิธีการแก้ปัญหาหนี้ค้างชำระที่นิยมอีกวิธีหนึ่ง คือ การผิดผ่อนการชำระหนี้ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 17.4, 32.1 และ 44.7 สำหรับแชร์ส่วนบุคคล แชร์ธุรกิจ และการซื้อขายลดเช็คตามลำดับ เป็นที่น่าสังเกตว่าการผิดผ่อนชำระหนี้ตามกฎหมายนั้นมีค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะสำหรับการเล่นแชร์ส่วนบุคคลและแชร์ธุรกิจมีการฟ้องร้องกันเพียงร้อยละ 2.8 และ 13.6 ของกรณีที่เกิดปัญหาตามลำดับ ส่วนในธุรกิจรับซื้อลดเช็คนั้นมีการฟ้องร้องกันสูงกว่าเล็กน้อยร้อยละ 24.4 ทั้งนี้คงจะเนื่องมาจากเอกสารหลักฐานมีอยู่จำกัด วงเงินที่เกี่ยวข้องมีจำนวนไม่มากนัก นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงที่อาจจะไม่ได้เงินคืนเลยเปรียบเทียบกับที่จะประเมินประเมินและได้เงินคืนบางส่วนในภายหลัง ความสัมพันธ์กันระหว่างผู้เล่นแชร์ก็คงมีส่วนให้มีการอะลุ้มอะล่วยกันมากกว่าที่จะดำเนินการในขั้นแตกหัก โดยการฟ้องร้องกันด้วย

จากผลการสำรวจนี้เราพอจะทราบรูปแบบกลไกและความสัมพันธ์ของธุรกิจบางประเภทในตลาดเงินนอกระบบในเขตตัวเมืองมากพอสมควร อย่างไรก็ตาม เรายังขาดข้อมูลในเชิงปริมาณเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินกันโดยตรงอยู่มาก และเนื่องจากการสำรวจในขั้นต้นนี้มุ่งเน้นเพื่อศึกษาธุรกิจแต่ละประเภทแยกกันในระยะเสียก่อน เราจึงยังไม่สามารถประมาณขนาดของธุรกิจเหล่านี้เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการเงินทั้งหมดหรือแม้แต่กับตลาดเงินนอกระบบเองแต่จากความรู้ความเข้าใจที่มีอยู่ เราคงพอจะคาดคะเนทิศทางของผลกระทบของมาตรการและนโยบายต่าง ๆ ที่มีต่อตลาดเงินนอกระบบและอาจจะกระทบกลับมายังตลาดเงินในระบบ และต่อเนื่องมายังเศรษฐกิจโดยส่วนรวมได้บ้าง แม้ว่าคงยังไม่สามารถบอกอะไรมากเกี่ยวกับขนาดของผลกระทบในบางด้านได้เนื่องจากเรายังไม่ทราบขนาดของตลาดเงินนอกระบบเหล่านี้

### 3. การเกิดและการคงอยู่ของตลาดเงินนอกระบบ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สถาบันการเงินในระบบนั้นเพิ่งถือกำเนิดมาเพียง 100 กว่าปีมานี้เอง แต่หลังจากได้เกิดมีสถาบันการเงินในระบบขึ้นแล้ว ตลาดเงินนอกระบบก็ยังคงมีอยู่ตลอดมาโดยอาจจะปรากฏในรูปแบบใหม่ในบางครั้ง โดยเฉพาะในช่วงปี 2526-2528 ขนาดของธุรกิจบางประเภทในตลาดเงินนอกระบบได้ขยายตัวใหญ่ขึ้นมากอย่างรวดเร็วจนน่าเป็นห่วง โดยเฉพาะแชร์น้ำมัน และธุรกิจการจัดคิวเงินอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจ ความจริงแล้วตลาดเงินนอกระบบนั้นมีหลายประเภทหลายรูปแบบ จึงมีทั้งที่เป็นคุณและที่เป็นโทษ เราจะได้พิจารณาถึงผลดีและผลเสียของตลาดเงินนอกระบบในรูปแบบต่าง ๆ ต่อไป

ในตอนนี้จะได้พิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนผลักดันให้เกิดตลาดเงินนอกระบบ และปัจจัยที่ส่งเสริมการคงอยู่ของตลาดเงินนอกระบบหลายประเภท ปัจจัยเหล่านี้บางอย่างเกิดจากนโยบายของทางการเอง บางอย่างเกิดจากข้อจำกัดของสถาบันการเงินในระบบ นอกจากนี้ ก็ยังอาจมีปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ อีกด้วย ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

3.1 ปัจจัยที่สืบเนื่องมาจากนโยบายโดยตรงของทางการ เนื่องจากทางราชการเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแลสถาบันการเงินในระบบ ให้สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างราบรื่นและมั่นคง จึงมีการออกกฎระเบียบบางอย่าง ซึ่งอาจมีผลทำให้เกิดหรือส่งเสริมการคงอยู่ของตลาดเงินนอกระบบได้ มาตรการกำกับดูแลสามารถจำแนกเป็น 2 ประการหลักดังนี้

3.1.1 นโยบายจำกัดการจัดตั้งสถาบันการเงินใหม่ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการแข่งขันอย่างรุนแรง จนอาจเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของระบบการเงินได้ นโยบายของทางการที่ได้ระงับการอนุญาตเปิดธนาคารพาณิชย์ใหม่ มีส่วนผลักดันให้เกิดการเพิ่มจำนวนของบริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ขึ้นเป็นจำนวนมาก ต่อมากระทรวงการคลังจึงได้พิจารณาระงับการพิจารณาคำขอรับอนุญาตประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ด้วย จนถึงปัจจุบันก็ยังคงมีนโยบายการจำกัดจำนวนสถาบันการเงินในระบบที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย คือ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เพราะทางการพิจารณาเห็นว่าสถาบันการเงินเหล่านี้มีจำนวนเพียงพอกับความต้องการของประชาชนแล้ว นโยบายจำกัดการจัดตั้งสถาบันการเงินใหม่ไม่มีส่วนทำให้เกิดบริษัทเงินทุนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่เรียกกันว่า ทรัสต์เถื่อนขึ้นเป็นจำนวนมาก เท่าที่สืบทราบโดยทางการ

และดำเนินการตามกฎหมายระหว่างปี 2524 ถึง 2528 มีเกือบ 100 แห่ง และมีการลงโทษผู้กระทำผิด 44 แห่ง รวมเป็นเงินกู้ยืมหรือรับฝากจากประชาชน และการปล่อยสินเชื่อถึงประมาณ 2 พันล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 2 ของเงินในระบบบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ทั้งระบบ

3.1.2 การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากหรือเงินกู้ยืมจากประชาชน และเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินในระบบ เพื่อป้องกันการแข่งขันที่รุนแรงโดยไม่ประมาณกำลังความสามารถในการบริหารของตัวสถาบันการเงินเอง จนอาจเกิดเป็นอันตรายต่อระบบการเงินได้ ตลอดจนเพื่อป้องกันมิให้ผู้กู้ยืมต้องได้รับความเดือดร้อนจากภาวะดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูงจนเกินไปก็เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมการเกิดและการคงอยู่ของตลาดเงินนอกระบบเช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมนั้น หากอัตราที่กำหนดต่ำกว่าอัตราในตลาด สถาบันการเงินก็สามารถจัดสรรสินเชื่อให้แก่ลูกค้าตามเกณฑ์ที่สถาบันการเงินแต่ละแห่งกำหนดขึ้นเองได้ ลูกค้าที่ไม่ได้รับการจัดสรรอาจจำเป็นต้องหันไปหาแหล่งการเงินนอกระบบอื่น ๆ ซึ่งพร้อมที่จะให้กู้ในอัตราที่สูงกว่า โดยอาจเป็นการกู้ยืมจากญาติมิตร หรือจากนายทุนเงินกู้ หรือเข้าร่วมในวงแชร์ เป็นต้น นอกจากนี้ ทางด้านผู้ออม เมื่อได้รับผลตอบแทนที่ถูกกำหนดภายใต้เพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก หรือเงินกู้ยืมจากประชาชนของสถาบันการเงินในระบบ ก็อาจจะหันไปออมในตลาดเงินนอกระบบ เพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่สูงกว่า เช่น การเข้าร่วมในวงแชร์ การให้กู้เงินโดยตรง หรือแม้แต่การเข้าร่วมในธุรกิจการจัดคิวเงิน เป็นต้น

3.2 ข้อปฏิบัติของสถาบันการเงินในระบบเอง ที่เป็นข้อจำกัดให้ไม่สามารถให้บริการแก่ลูกค้าทุกประเภทอย่างทั่วถึงได้ เช่น

3.2.1 การจัดทำเอกสารประกอบการกู้ที่ค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน ในบางครั้งผู้กู้จะต้องเสนอรายละเอียดของโครงการที่จะขอเงินกู้ ตลอดจนเอกสารหลักฐานอื่น ๆ อีกมาก ทำให้ธุรกิจขนาดเล็กและกลาง และคนในชนบทที่ขาดข้อมูลและความรู้ไม่สามารถเข้าใจและปฏิบัติตามได้ และในบางครั้งก็ไม่ต้องการที่จะต้องลงแรงมากก่อนที่จะได้เงินกู้ นอกจากนี้ยังมีกรณีพูดกันด้วยว่า สถาบันการเงินในระบบนั้น บางแห่งเมื่อไม่ให้เงินตามโครงการแล้ว ยังแอบอ้างเอาโครงการนั้นไปทำเสียเอง ทำให้ธุรกิจเกิดความไม่ไว้วางใจที่จะให้สถาบันการเงินได้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่ดีก่อนจะได้เงินกู้มา



3.2.2 การเรียกหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ สถาบันการเงินในระบบมักจะเรียกหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือ การค้ำประกันโดยบุคคล ดังนั้น ธุรกิจที่เพิ่งเริ่มกิจการหรือบุคคลทั่วไปที่ไม่มีหลักทรัพย์เพียงพอ หรือไม่สามารถหาบุคคลที่เป็นที่เชื่อถือของสถาบันการเงินในระบบมาค้ำประกันได้ จึงไม่สามารถเข้าถึงบริการได้โดยง่าย

3.2.3 การให้ความสำคัญกับผู้กู้ยืมรายใหญ่ เนื่องจากมีความเสี่ยงน้อยกว่ามีความสามารถที่จะชำระคืนเงินกู้ได้มากกว่า และค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในการให้กู้ยืมก็ต่ำกว่า ดังนั้นธุรกิจรายย่อย หรือธุรกิจที่เพิ่งเริ่มดำเนินการจะเข้าถึงสถาบันการเงินในระบบได้ยากกว่า ทำให้ต้องหันไปพึ่งพาตลาดเงินนอกระบบ

3.2.4 วิกฤตการณ์บริษัทเงินทุนที่เริ่มมาตั้งแต่ปี 2522 อันเนื่องมาจากทั้งความไม่สุจริต ไร้ความสามารถ และรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ของผู้บริหารบางราย จนต้องมีการควบคุมและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์หลายราย ตลอดจนจนการประสพปัญหาของธนาคารพาณิชย์ ได้ลดความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบสถาบันการเงินในระบบลงมาก โดยเฉพาะผู้ออมบางส่วนได้หันไปหาตลาดเงินนอกระบบแทน ดังจะเห็นได้จากผลการสำรวจที่น่าสนใจข้อหนึ่งของแชร์ส่วนบุคคลว่า ในช่วงวิกฤตการณ์บริษัทเงินทุนนั้นผู้เล่นแชร์ถึงร้อยละ 45.9 ที่คิดว่าอัตราเสี่ยงของการสูญเงินถ้าฝากไว้กับบริษัทเงินทุนสูงกว่าการเล่นวงแชร์ ในขณะที่เพียงร้อยละ 22.8 คิดว่าการร่วมเล่นวงแชร์มีอัตราเสี่ยงสูงกว่าการฝากเงินไว้กับบริษัทเงินทุน

ข้อจำกัดของสถาบันการเงินในระบบหลายประการดังที่ได้กล่าวมานี้ ทำให้สถาบันการเงินในระบบให้บริการกับประชาชนและธุรกิจได้บางส่วนเท่านั้น ในส่วนที่เหลือที่ยังมีความต้องการเงินกู้ ก็ต้องหันไปหาตลาดเงินนอกระบบ โดยยอมเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่า เพื่อหลีกเลี่ยงขั้นตอนที่ยุ่งยาก ใช้เวลา และต้องการหลักทรัพย์ค้ำประกัน ทางด้านผู้ออมบางส่วนก็หันไปหาตลาดเงินนอกระบบ เพราะต้องการผลตอบแทนที่สูงกว่า และในบางครั้งก็มีความเชื่อมั่นมากกว่าที่มีต่อสถาบันการเงินในระบบ

3.3 ปัจจัยทางสังคมอื่นๆ ก็มีผลส่งเสริมการเกิดและการคงอยู่ของตลาดเงินนอกระบบได้เช่นกัน เช่น การเข้าร่วมในวงแชร์ส่วนบุคคล หรือแชร์ธุรกิจนั้นในบางครั้งผู้เข้าร่วมวงก็ได้รับการชักจูงจากเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้อง เป็นการเข้าสังคมส่วนหนึ่ง และเพื่อเป็นที่พึ่งพิงในยามฉุกเฉิน ในทำนองน้ำพึ่งเรือ เสือพึ่งป่า ในขณะที่ตนเอง

ยังไม่มีความสะดวกหรือทางการเงินก็เข้าร่วมเพื่อเป็นการออมเงินไว้ เมื่อเมื่อมีปัญหาจะได้มีแหล่งที่จะเปี่ยเงินมาใช้ได้โดยเร็ว หรือผู้ที่มีความต้องการใช้เงินก็อาจจะจัดตั้งวงแชร์ขึ้น เป็นการกู้ยืมเงินก้อนจำนวนหนึ่งจากผู้รู้จักมักคุ้นกันดีพอ นอกจากนี้ การกู้เงินในท้องถิ่นก็มักจะมีความสัมพันธ์กันทางสังคมเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะนายทุนเงินกู้หลายคนอาจจะเป็นเจ้าพ่อในท้องถิ่น มีอิทธิพลเป็นที่เคารพยำเกรงของคนในท้องถิ่นนั้นด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดและส่งเสริมการคงอยู่ของตลาดเงินนอกระบบนั้น ส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากข้อจำกัดในการดำเนินงาน ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ออกมาควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินในระบบ เชื่อได้ว่า ตลาดเงินนอกระบบในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจะยังมีอยู่ต่อไปตราบเท่าที่ยังมีข้อจำกัดต่าง ๆ ในตลาดเงินในระบบอยู่

#### 4. ผลกระทบของตลาดเงินนอกระบบต่อเศรษฐกิจ

ในการพิจารณาว่าตลาดเงินนอกระบบในรูปแบบต่าง ๆ มีประโยชน์หรือมีโทษต่อเศรษฐกิจอย่างไร เราจะแบ่งประเด็นการพิจารณาออกเป็น

4.1 การระดมเงินออม ในการพัฒนาเศรษฐกิจเราจำเป็นต้องมีทรัพยากรเพียงพอที่จะใช้ในการลงทุน เพื่อให้เกิดการผลิตที่เพิ่มพูนต่อไปได้ การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาเพื่อใช้พัฒนาประเทศนั้น กระทำได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น การออมภายในประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สถาบันการเงินในระบบที่มีสาขากระจายอยู่ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีบทบาทสำคัญในการระดมเงินออม ในขณะที่ตลาดเงินนอกระบบมักจะใช้เงินทุนของตนเองหรือญาติพี่น้องเป็นหลัก ไม่ได้มีการระดมเงินฝากจากประชาชนโดยทั่วไป แม้ว่าธุรกิจบางประเภทในตลาดเงินนอกระบบ จะได้มีการรับเงินฝากจากประชาชนโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง หรือการเล่นแชร์โดยทั่วไปก็จะมีการออมโดยผู้ร่วมเล่นแชร์ แต่ก็จำกัดอยู่ในวงแคบ และในบางครั้งก็เป็นการแย่งการออมที่อาจจะให้กับสถาบันการเงินในระบบ เงินออมที่ได้เหล่านี้มักถูกใช้ไปในลักษณะที่ฟุ่มเฟือย ไม่ได้ถูกนำไปใช้ในทางที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจ แต่จะเป็นเพียงการทดแทนเงินให้ผู้ร่วมในวงแชร์ผู้อื่นเท่านั้น บทบาทของตลาดเงินนอกระบบในการระดมเงินออมจึงกล่าวได้ว่ามีน้อยมาก

4.2 การพัฒนาการใช้เงินและระบบการเงิน การใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพกับระบบเศรษฐกิจมากกว่าการแลกเปลี่ยนสินค้าโดยตรง การพัฒนาระบบการเงิน ซึ่งมีตราสารทางการเงินอย่างอื่นอีกมาก ก็ทำให้เกิดความคล่องตัวในการออมและการให้กู้เงิน เป็นการขยายขอบเขตของระบบการเงินให้กว้างขวางออกไปได้ ตลาดเงินนอกระบบนั้นมีส่วนช่วยในด้านนี้ได้บ้าง เนื่องมาจากข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการของสถาบันการเงินในระบบ ความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาตลาดเงินนอกระบบจึงเกิดขึ้น โดยเฉพาะในเขตชนบท ซึ่งการกู้ยืมเงินมีส่วนช่วยให้มีการใช้เงินกันอย่างกว้างขวางขึ้น

4.3 การเป็นสื่อกลางทางการเงิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อ 4.1 และ 4.2 ข้างต้น คือเป็นการระดมเงินออมจากผู้ที่มีเงินเหลือหลาย ๆ ราย และกระจายเงินเหล่านั้นไปให้ผู้แก่ผู้ที่ต้องการจะกู้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ สถาบันการเงินในระบบนั้นโดยทั่วไปจะทำหน้าที่นี้ แต่ประสิทธิภาพในการดำเนินงานก็แตกต่างกัน ตลาดเงินนอกระบบมีบทบาทในส่วนนี้ค่อนข้างน้อย เพราะส่วนใหญ่แล้วจะมีขอบข่ายการดำเนินงานที่จำกัดทั้งในด้านภูมิศาสตร์ และทางด้านกลุ่มบุคคลที่มีส่วนร่วมอยู่ด้วย การที่จะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการจัดสรรเงินออมจากผู้ต้องการออม ไปสู่ผู้ต้องการกู้ยืมนั้น จะไม่เป็นอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่

4.4 การดำเนินนโยบายทางการเงิน การเกิดและการคงอยู่ของตลาดเงินนอกระบบนั้น ในบางครั้งก็เป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายทางการเงินได้ เช่น นโยบายการจำกัดสินเชื่อ จะได้ผลไม่เต็มที่เมื่อมีตลาดเงินนอกระบบอยู่ เพราะตลาดเงินทั้งในและนอกระบบ มีความสัมพันธ์กัน เมื่อสินเชื่อถูกจำกัดในตลาดเงินในระบบ คนก็จะต้องหันไปหาสินเชื่อนอกระบบแทน เพราะยังมีความจำเป็นต้องใช้เงินอยู่ ดังนั้น ความพยายามของทางการที่จะจำกัดสินเชื่อเพื่อลดกิจกรรมในระบบเศรษฐกิจ ก็จะไม่ได้ผลเต็มที่ เนื่องจากกิจกรรมยังเกิดขึ้นได้จากเงินจากตลาดเงินนอกระบบ นอกจากนี้ ยังอาจก่อให้เกิดหรือเกิดการขยายตัวของธุรกิจบางประเภทในตลาดเงินนอกระบบได้ด้วย เช่น การแพร่หลายของแชร์ซีม้อยที่เกิดขึ้น เมื่อมีการจำกัดสินเชื่อในตลาดเงินในระบบ ในปี 2526 - 2527

อย่างไรก็ตาม ตลาดเงินนอกระบบอาจจะช่วยเสริมนโยบายทางการเงินอื่นได้ เช่น การจัดสรรสินเชื่อสู่ภาคเศรษฐกิจสำคัญ โดยปกติแล้วภาคเศรษฐกิจสำคัญโดย

เฉพาะภาคเกษตรกรรมนั้น มักจะเป็นภาคเศรษฐกิจที่ได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบค่อนข้างน้อย ในด้านนี้ตลาดเงินนอกระบบได้มีส่วนช่วยให้ภาคเศรษฐกิจเหล่านี้ได้รับสินเชื่อมากขึ้น จึงนับว่าตลาดเงินนอกระบบยังมีบทบาทสำคัญอยู่

4.5 **เสถียรภาพของระบบการเงิน** การพัฒนาระบบการเงินให้ดำเนินไปได้ด้วยดีนั้น จะต้องสร้างความเชื่อมั่น ศรัทธาของประชาชนที่มีต่อระบบการเงินด้วย การควบคุมออกกฎหมายระเบียบต่าง ๆ จึงมีความจำเป็น เท่าที่ผ่านมาการเงินในระบบของไทยยังประสบกับวิกฤตการณ์หลายต่อหลายครั้ง ซึ่งมีส่วนทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบได้ เป็นเหตุให้ตลาดเงินนอกระบบในบางรูปแบบ ขยายตัวมากขึ้น จนอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของระบบการเงินได้ โดยเฉพาะ แชรร์น้ำมัน ซึ่งเชื่อว่าเป็นธุรกิจการจัดคิวเงิน เป็นการกระทำที่ขัดกับความผาสุกของประชาชน และเนื่องจากมีความสัมพันธ์กับตลาดเงินในระบบ คือ มีบัญชีเงินฝากและใช้ตราสารของธนาคารพาณิชย์ เมื่อกิจการเกิดสะดุดอย่างกะทันหัน อาจจะเกิดปัญหาต่อระบบธนาคารพาณิชย์ จนเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของระบบการเงินได้

กล่าวโดยสรุป ตลาดเงินนอกระบบมีบทบาทสอดคล้องกับเป้าหมายความเสมอภาคในสังคม โดยการจัดสรรสินเชื่อสู่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ แต่ขัดกับเป้าหมายการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

## 5. แนวนโยบายเกี่ยวกับตลาดเงินนอกระบบ

ถึงแม้ว่าตลาดเงินนอกระบบจะไม่มีบทบาทมากนักในการพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตในระยะยาว และยังไม่ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพด้วย แต่ก็ยังมีบทบาทมากในการกระจายสินเชื่อสู่ภาคเศรษฐกิจสำคัญบางอย่าง ตลอดจนกระจายสินเชื่อไปสู่อุตสาหกรรม และไปยังผู้ที่ไม่มีใครมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจมากนัก จึงนับว่าช่วยในการบรรลุเป้าหมายความเสมอภาคทางสังคมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ ในตลาดเงินนอกระบบนี้ไม่มีบทบาทในการบรรลุเป้าหมายสำคัญอื่น ๆ ทางเศรษฐกิจ จึงไม่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากทางการเป็นพิเศษ แนวทางในการดำเนินนโยบายนั้นอาจแบ่งพิจารณาได้ดังนี้ คือ

5.1 **การให้ข่าวสารที่ถูกต้องและสมบูรณ์ที่สุดแก่ประชาชนโดยทั่วไป** เนื่องจากผู้ออมจะเลือกออมในแหล่งการเงินที่ให้ผลตอบแทน และความเสถียรในระดับที่ขึ้นกับ

ความพึงพอใจส่วนตัวซึ่งทางการไม่ควรแทรกแซง แต่ในบางครั้งผู้ออมจะไม่ทราบถึงความเสี่ยงของการเข้าร่วมในกิจกรรมบางอย่าง ดังนั้น ทางการจึงควรวางระบบในการให้ข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับอัตราผลตอบแทนการออมและความเสี่ยงในการออมในแหล่งต่าง ๆ ทั้งในตลาดเงินในระบบ และตลาดเงินนอกระบบให้ถูกต้องและสมบูรณ์เพื่อให้ผู้ออมประเมินสถานการณ์ได้อย่างใกล้เคียงความเป็นจริงที่สุด โดยเฉพาะเมื่อทางการเห็นว่าธุรกิจบางอย่างอาจจะส่อเค้าไปในทางทุจริตก็จะต้องชี้แจงข้อเท็จจริงให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบอย่างทันต่อเหตุการณ์ อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายก็ย่อมเป็นของผู้ออมเองซึ่งต้องยอมรับผลที่จะเกิดขึ้น

5.2 สนับสนุนให้สถาบันการเงินในระบบหาทางให้บริการแก่ภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มบุคคลให้กว้างขวางมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับภาคเกษตรและผู้รายย่อยมากขึ้น ทั้งนี้ควรมีการเร่งพัฒนาการขยายตัวของระบบการเงินในระบบให้เหมาะสมกับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจไทย โดย

ก. ขยายขอบข่ายของการดำเนินงานของสถาบันการเงินในระบบให้รับฝากเงินจากผู้ออมได้กว้างขวางขึ้น

ข. พัฒนาเครื่องมือทางการเงินใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะส่งเสริมการออมในระดับย่อยในท้องถิ่นทุรกันดาร

ค. ให้ผลตอบแทนแก่ผู้ออมในสถาบันการเงินในระบบให้สอดคล้องกับผลตอบแทนจากการออมในรูปแบบอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจ

ง. ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรของสถาบันการเงินในระบบโดยไม่มุ่งเฉพาะการมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่เน้นที่คุณค่าของโครงการที่จะนำสินเชื่อ นั้นไปใช้

5.3 ในส่วนของทางการเองนั้นจะต้อง ดำเนินการต่อไปเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบ โดยมีการกำกับตรวจสอบควบคุมดูแลให้การบริหารเงินของสถาบันเหล่านั้นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความสุจริตต่อสาธารณชน แม้อย่างที่มีสภาพคล่องสูงก็ควรมีความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อโดยเน้นทางด้านคุณภาพเพื่อส่งเสริมกิจการที่มีประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ และรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินด้วย

นอกจากนี้ควรสนับสนุนให้สถาบันการเงินในระบบมีบทบาทมากขึ้นในการกระจายสินเชื่อไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ และผู้กู้รายย่อยโดยการสนับสนุนให้การค้ำประกันสินเชื่อที่ให้แก่ผู้กู้รายย่อย หรือในภาคเกษตรกรรมที่มีความเสี่ยงสูงอยู่ เพื่อจะเป็นการลดบทบาทของตลาดเงินนอกระบบ เป็นการลดภาระดอกเบี้ยแก่ผู้กู้เหล่านี้ได้ด้วย

## 6. บทสรุป

ตลาดเงินนอกระบบนั้นเกิดขึ้นและคงอยู่เนื่องจากความต้องการของสังคมอันอาจจะเนื่องมาจากข้อจำกัดของสถาบันการเงินในระบบ ในบางครั้งอาจจะมีธุรกิจบางประเภทในตลาดเงินนอกระบบที่มีเจตนาอันฉลิมกลโกงต่อประชาชนซึ่งทางการจำเป็นต้องเข้าดำเนินการเพื่อยุติการกระทำเหล่านี้ แต่ธุรกิจส่วนใหญ่ในตลาดเงินนอกระบบยังมีความจำเป็นและให้บริการกับผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของสถาบันการเงินในระบบได้จึงนับว่ามีประโยชน์อยู่

อย่างไรก็ตาม ผู้ใช้บริการของตลาดเงินนอกระบบนั้นมีส่วนที่ไม่มีทางเลือกอยู่ในสภาพที่จำยอมต้องพึ่งพาตลาดเงินนอกระบบแม้จะต้องเสียค่าตอบแทนที่สูงกว่าทางการจึงควรมีการส่งเสริมให้สถาบันการเงินในระบบได้แพร่ขยายกิจการให้กว้างขวางยิ่งขึ้นเพื่อลดภาระของผู้ที่ไม่มีอำนาจต่อช่องทางเศรษฐกิจมากนัก และยังคงควบคุมกำกับดูแลให้สถาบันการเงินในระบบดำเนินการอย่างมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มศรัทธาที่ประชาชนมีต่อสถาบันการเงินในระบบและหันมาใช้บริการเพิ่มมากขึ้น

การที่ทางการมีความจำเป็นต้องควบคุมให้สถาบันการเงินในระบบดำเนินการอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมนั้น ในตัวของมันเองย่อมจะก่อให้เกิดหรือส่งเสริมการคงอยู่ของตลาดเงินนอกระบบในบางส่วน ซึ่งทางการไม่จำเป็นต้องดำเนินการแต่อย่างใดเพื่อกำจัดธุรกิจในตลาดเงินนอกระบบเหล่านี้ไว้เสียแต่ว่าจะมีเหตุผลเค้าให้เห็นว่าเป็นอันตรายต่อระบบการเงินและความผาสุกของประชาชนได้

## ตารางที่ 1

## สถาบันการเงินในระบบและหน่วยงานที่ควบคุม

สถาบัน	หน่วยงานที่ควบคุม
1. ธนาคารพาณิชย์	ธนาคารแห่งประเทศไทย
2. บริษัทเงินทุน	ธนาคารแห่งประเทศไทย
3. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์	ธนาคารแห่งประเทศไทย
4. ธนาคารออมสิน	กระทรวงการคลัง
5. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	กระทรวงการคลัง
6. ธนาคารอาคารสงเคราะห์	กระทรวงการคลัง
7. บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	กระทรวงการคลัง
8. สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม	กระทรวงการคลังและกระทรวงพาณิชย์
9. สหกรณ์การเกษตร	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
10. สหกรณ์ออมทรัพย์	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
11. บริษัทประกันชีวิต	กระทรวงพาณิชย์
12. โรงรับจำนำ	กระทรวงมหาดไทย

## ตารางที่ 2

## เปรียบเทียบสัดส่วนของแหล่งที่มาของเงินทุน

หน่วย : ร้อยละ

	แอร์ส่วนบุคคล	แอร์ธุรกิจ	การซื้อขายลดเช็ค
ตลาดเงินนอกระบบ	96.7	42.4	76.4
เงินได้ส่วนตัว	87.8	23.3	53.2
เงินได้ของญาติมิตร	6.4	—	—
เงินกู้ยืมจากญาติมิตร	0.5	4.1	3.5
ขายลดเช็ค	—	6.0	—
เงินแอร์จากวงอื่น	2.0	9.0	5.2
เรียกเก็บเงินตามเช็คครบกำหนด	—	—	14.5
ตลาดเงินในระบบ	0.5	55.9	21.7
เงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินในประเทศ	0.5	47.5	21.7
เงินกู้ยืมจากต่างประเทศ	—	8.4	—
อื่น ๆ	2.8	1.7	1.9
รวม	100.0	100.0	100.0

**ตารางที่ 3**  
**เปรียบเทียบสัดส่วนของการใช้ไปของเงินทุน**

หน่วย : ร้อยละ

	แชร์ส่วนบุคคล	แชร์ธุรกิจ	การซื้อขายดเคีค
การอุปโภคบริโภค	42.9	7.0	6.5
การบริโภคส่วนบุคคล	28.1	3.9	6.5
สินค้าคงทนส่วนบุคคล	14.8	3.1	—
<b>การดำเนินธุรกิจ</b>	<b>18.2</b>	<b>58.9</b>	<b>66.7</b>
เงินทุนหมุนเวียน	18.2	58.9	34.4
การลงทุน	—	—	17.4
การสะสมสินค้า	—	—	14.9
<b>การจัดสรรสินทรัพย์/หนี้สินทางการเงิน</b>	<b>34.2</b>	<b>32.7</b>	<b>25.7</b>
เงินฝากกับสถาบันการเงินในระบบ	15.4	3.2	—
เส้นในวงแชร์อื่น	6.5	—	8.5
ชำระหนี้	12.3	21.7	—
รักษาประวัติทางการเงินกับธนาคารพาณิชย์	—	—	17.2
ให้กู้ยืมต่อ	—	7.8	—
<b>อื่นๆ</b>	<b>4.7</b>	<b>1.4</b>	<b>1.1</b>
<b>รวม</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>



**ตารางที่ 4**  
**เปรียบเทียบสัดส่วนของสาเหตุของการเข้าร่วมในตลาด**

หน่วย : ร้อยละ

	แชร์ส่วนบุคคล	แชร์ธุรกิจ	การซื้อขายลดเช็ค
เหตุผลทางสังคม	<u>18.5</u>	<u>28.6</u>	<u>—</u>
ได้รับการชักชวนจากญาติมิตร	18.5	28.6	—
ปัจจัยความเสี่ยง	<u>8.2</u>	<u>—</u>	<u>7.4</u>
ความมั่นใจที่จะได้รับเงินคืน	8.2	—	—
ไม่มั่นใจในเช็คที่ถืออยู่	—	—	7.4
ปัจจัยอัตราดอกเบี้ย	<u>20.6</u>	<u>34.5</u>	<u>—</u>
ได้รับผลตอบแทนสูงกว่าสถาบันการเงิน	17.0	15.0	—
อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำกว่าจากแหล่งอื่น	—	19.5	—
ไม่ต้องเสียภาษีดอกเบี้ย	3.6	—	—
ข้อจำกัดของสถาบันการเงินในระบบ	<u>48.8</u>	<u>26.4</u>	<u>89.9</u>
ไม่ต้องมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก	4.1	26.4	22.6
มีวงเงินจำกัดที่สถาบันการเงินในระบบ	—	—	24.8
ได้เงินก่อนรวดเร็ว	29.1	—	42.5
ไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน	—	—	—
แหล่งฟุ้งฟิงในยามฉุกเฉิน	15.6	—	—
อื่นๆ	<u>3.9</u>	<u>10.5</u>	<u>2.7</u>
<b>รวม</b>	<u><u>100.0</u></u>	<u><u>100.0</u></u>	<u><u>100.0</u></u>

**ตารางที่ 5**  
**เปรียบเทียบปัจจัยในการกำหนดอัตราดอกเบี้ย**

หน่วย : ร้อยละ

	แชนส์ส่วนบุคคล	แชนส์ธุรกิจ	การขาดเครดิต
เปรียบเทียบกับอัตราในมือก่อนหน้า	21.1	23.7	—
ความต้องการใช้เงิน	57.0	36.2	—
จำนวนมือแชนส์ที่เหลือ	9.5	—	—
ประเมินความต้องการเงินของลูกค้าแชนส์อื่น	7.1	—	—
เปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยของสถาบัน			
การเงินในระบบ	4.2	14.2	23.5
ประวัติทางการเงินของลูกค้า	—	—	27.3
การมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน	—	—	21.1
อัตราดอกเบี้ยเงินทุนหมุนเวียน	—	—	21.1
อัตราเงินเฟ้อ	—	1.8	—
ผลตอบแทนจากการนำเงินแชนส์ไปลงทุน	—	20.6	—
อื่น ๆ	1.1	3.5	7.0
รวม	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

**ตารางที่ 6**  
**เปรียบเทียบสัดส่วนของวิธีการแก้ปัญหาการไม่ชำระหนี้**

หน่วย : ร้อยละ

	แชนส์ส่วนบุคคล	แชนส์ธุรกิจ	การซื้อขาดเครดิต
ฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย	2.8	13.6	24.4
เก็บแชนส์รับผิดชอบ	49.9	36.5	—
ลูกค้าร่วมกันรับผิดชอบ	13.8	12.2	—
ผิดผ่อนชำระหนี้	17.4	32.1	44.7
ล้มวงแชนส์	13.5	—	—
ยึดหลักทรัพย์ค้ำประกัน	—	—	24.1
ไม่ดำเนินการใด ๆ	—	3.0	—
อื่น ๆ	2.6	2.6	6.8
รวม	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

# พฤติกรรมการณ์ตัดสินใจในภาวะที่มีความเสี่ยง กับการระดมเงินออมในประเทศไทย

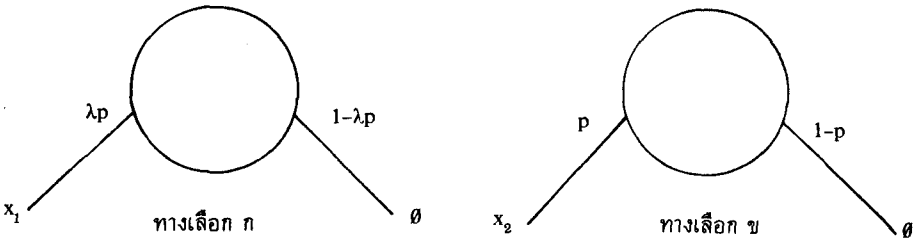
พิชิต ภัทรวิมลพร

เมธี สุภาพงษ์

ทฤษฎีดั้งเดิมที่ใช้ในการอธิบายและวิเคราะห์พฤติกรรมการณ์ตัดสินใจของมนุษย์ภายใต้ภาวะที่มีความเสี่ยงกล่าวไว้ว่า การตัดสินใจของมนุษย์นั้นเป็นไปเพื่อที่จะทำให้ความพอใจที่คาดหวังไว้ (expected utility) มีค่าสูงที่สุด โดยที่ utility สมมุติให้ขึ้นอยู่กับผลตอบแทน และส่วนใหญ่สมมุติให้เป็นสมการเส้นตรง (constant marginal utility of money)

อย่างไรก็ตาม หลักฐานการศึกษาในยุคต่อ ๆ มาเริ่มชี้ให้เห็นว่าหลักดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ดังเช่นในการทดลองของ Kahneman และ Tversky โดยให้นักศึกษาจำนวนหนึ่งตัดสินใจเลือกทางเลือกที่มีผลตอบแทนและความเสี่ยงแตกต่างกัน และจากการศึกษาดังกล่าว ๆ กันอีกหลายครั้งโดยผู้รู้หลายท่าน ปรากฏผลว่า ปฏิกริยาจำนวนมากขัดแย้งกับการทำนายโดยใช้ทฤษฎี Expected Utility ซึ่งพอจะจำแนกออกเป็นประเภทสำคัญ ๆ ได้ดังนี้คือ

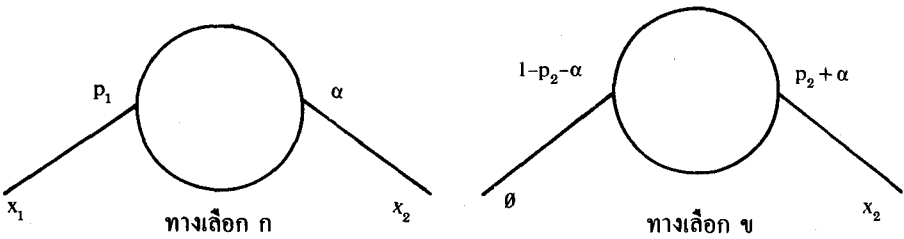
1) ปฏิกริยาต่อสัดส่วนคงที่ (The Common Ratio Effect) ซึ่งเป็นการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่มีความเสี่ยงเป็นสัดส่วนคงที่ของกันและกัน ยกตัวอย่างเช่น ทางเลือก ก ให้ผลตอบแทน  $x_1$  ซึ่งสูงกว่าทางเลือก ข ซึ่งมีผลตอบแทน  $x_2$  เท่ากับ  $p$  ( $0 < p < 1$ ) ในขณะที่ทางเลือก ก มีความเสี่ยงสูง แต่คิดเป็นความน่าจะเป็นที่จะได้ผลตอบแทน  $x_1$  ที่ต่ำกว่าคิดเป็น  $\lambda$  เท่า ของ  $p$  คือ  $\lambda p$  ( $0 < \lambda < 1$ ) จากผลการทดลองปรากฏว่า ถ้า  $p$  มีค่าต่ำ ๆ ผู้ตัดสินใจจะเลือกทางเลือก ก แต่เมื่อค่า  $p$  มีค่าสูงถึงระดับหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่สัดส่วนของความเสี่ยงของทั้ง 2 ทางเลือกยังมีค่าคงเดิม คือ  $\lambda$  ผู้เลือกจะกลับหันมานิยมทางเลือก ข มากกว่า ผลที่ได้ขัดแย้งกับคำทำนายของทฤษฎี Expected Utility



รูปที่ 1 แผนภาพแสดงปฏิริยาต่อสัดส่วนคงที่

กล่าวคือ ค่า Expected Utility ของทางเลือก ก และ ข มีค่าเท่ากับ  $x_1 \lambda p$  และ  $x_2 p$  ตามลำดับ ถ้า  $x_1 \lambda$  มีค่ามากกว่า (น้อยกว่า)  $x_2$  ไม่ว่า  $p$  จะมีค่าต่ำเพียงไร ทฤษฎี Expected Utility ย่อมทำนายว่าทางเลือก ก ย่อมได้รับความนิยมนมากกว่า (น้อยกว่า) ทางเลือก ข อยู่เสมอ ซึ่งขัดกับผลการทดลองดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

2) ปฏิริยาต่อทางเลือกที่ให้ผลเหมือนกัน (The Common Consequences Effect) หรือ Allais Paradox ซึ่งก็คล้าย ๆ กับในกรณีแรก แต่แทนที่ความน่าจะเป็นจะเป็นสัดส่วนกันกลับกลายเป็นความน่าจะเป็นนั้นที่มีค่าแตกต่างกันเป็นค่าสมบูรณ์ (absolute value) เท่ากับ  $\alpha$  ตัวอย่างเช่น สมมติ (ดูรูปที่ 2) ให้ทางเลือก ก มีอัตราผลตอบแทนได้ 2 ค่า คือ

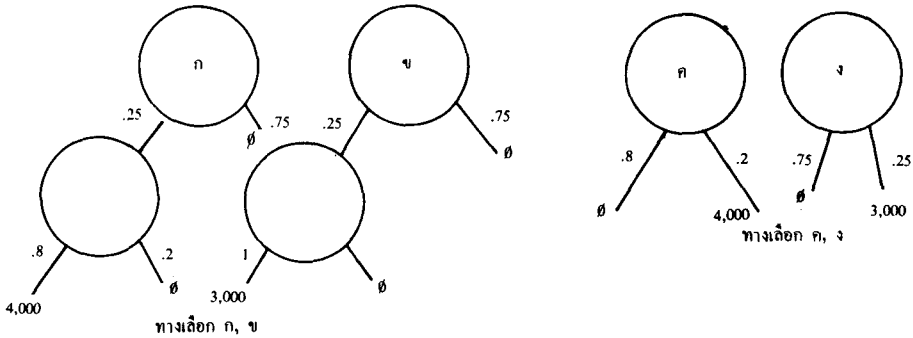


รูปที่ 2 แผนภาพแสดงปฏิริยาต่อทางเลือกที่ให้ผลเหมือนกัน

$x_1$  และ  $x_2 (x_1 > x_2 > 0)$  โดยมีความน่าจะเป็นเท่ากับ  $p_1$  และ  $\alpha (p_1 + \alpha = 1)$  ตามลำดับ ส่วนทางเลือก ข มีอัตราผลตอบแทนได้อัตราเดียว คือ  $x_2$  โดยมีความน่าจะเป็นเท่ากับ  $p_2 + \alpha (1 \geq p_1 > p_2 > 0$  และ  $(1 - p_2) \geq \alpha \geq 0)$  จากการทดลองปรากฏว่า เมื่อ  $\alpha$  มีค่าต่ำ ๆ (สูง) ทางเลือก ข จะได้รับความนิยมน้อยกว่า (มากกว่า) ทางเลือก ก ทั้ง ๆ ที่ค่า expected utility ของทางเลือก ก และ ข มีค่าเท่ากับ  $x_1 p_1 + x_2 \alpha$  และ

$x_2 p_2 + x_2 \alpha$  ตามลำดับ ดังนั้น ถ้า ณ จุดเริ่มต้นของ  $\alpha$  ทางเลือก ก ได้รับความนิยมากกว่าทางเลือก ข แล้ว ไม่ว่า  $\alpha$  จะมีค่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงเท่าไรก็จะมีผลทำให้ทางเลือก ข ได้รับความนิยมสูงกว่าทางเลือก ก ได้ในทฤษฎี Expected Utility ได้เลย

3) ปฏิกริยาต่อทางเลือกโดดเดี่ยว (The Isolation Effect) สำหรับกรณีนี้แตกต่างจาก 2 กรณีแรกเล็กน้อย คือ ทฤษฎี Expected Utility มีอาจทำนายพฤติกรรมกรรมการตัดสินใจได้ความเสี่ยงของบุคคลได้ ในกรณีที่เผชิญกับทางเลือกหลายๆ อันที่ถึงแม้จะมี expected utility เหมือนกัน แต่การตัดสินใจกลับเปลี่ยนไปเมื่อความซับซ้อน ทางเลือกเปลี่ยนไป ยกตัวอย่างเช่น



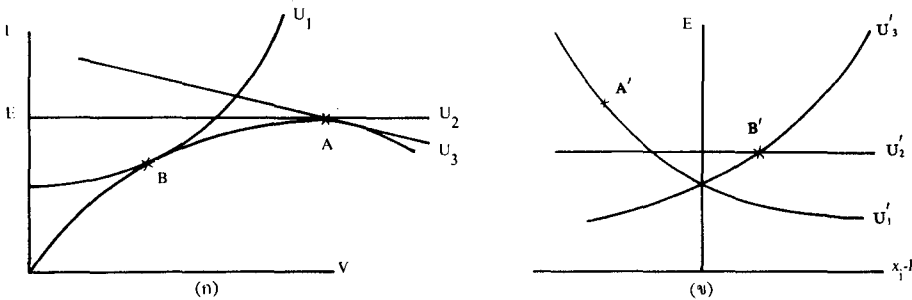
รูปที่ 3 แผนภาพแสดงปฏิกริยาต่อทางเลือกโดดเดี่ยว

ทางเลือกทั้ง 2 คู่จะมีค่า expected utility เท่ากัน คือ  $k = ค = 800$  และ  $ข = ง = 750$  ทว่า ผลการทดลองนั้น แสดงให้เห็นว่าทางเลือก ข ได้รับความนิยมากกว่า ก ในขณะที่ทางเลือก ค กลับได้รับความนิยมากกว่า ง

จากผลการทดลองข้างต้นชี้ให้เห็นทฤษฎี Expected Utility นั้น ยังไม่สามารถทำนายพฤติกรรมกรรมการตัดสินใจที่แท้จริงของมนุษย์ภายใต้ภาวะที่มีความเสี่ยง ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาทฤษฎีใหม่ๆ ขึ้นเพื่ออธิบายพฤติกรรมเหล่านี้ ที่สำคัญๆ ได้แก่ ทฤษฎีที่ใช้นิยามแจกแจงความน่าจะเป็น (Compound probability axiom) ทฤษฎี "ของตาย" (Sure-Thing Principle) ทฤษฎีความผิดหวัง (Disappointment Theory) และทฤษฎีการเสียใจ (Regret Theory) ในจำนวนทฤษฎีต่างๆ เหล่านี้ มีเพียงทฤษฎี

ความผิดหวัง (Disappointment Theory) และทฤษฎีการเสียใจ (Regret Theory) เท่านั้นที่สามารถทำนายปฏิกิริยาทั้งสามได้พร้อม ๆ กัน ความจริงนั้น ทฤษฎีทั้งสองนี้ใช้หลักการอันเดียวกัน จะแตกต่างกันก็เพียงที่ Disappointment Theory สมมุติให้มีทางเลือกเพียงสองทางคือ “ทำ” หรือ “ไม่ทำ” ภายใต้สถานการณ์ที่เป็นไปได้หลายอย่าง (many states) ในขณะที่ Regret Theory ให้มีทางเลือกหลายทาง (many actions) ภายใต้สถานการณ์อย่างเดียว (one state)

ทฤษฎีนี้มี Framework คล้าย ๆ กับ E-V Efficiency Frontier analysis กล่าวคือ กำหนดให้ระดับความพอใจของผู้เลือกขึ้นอยู่กับ Expected Return และความเสี่ยซึ่งใน Framework ของ E-V Analysis นั้น วัดด้วยค่า variance แต่ใน Disappointment หรือ Regret Theory ใช้ความเบี่ยงเบนของผลที่ได้รับจริงจาก Expected Return แทน ดังแสดงในรูปที่ 4 ถ้าความเบี่ยงเบนเป็นบวก ก็ก่อให้เกิดความดีใจ (elation) และถ้าความเบี่ยงเบนเป็นลบ ก็ทำให้เกิดความเสียใจ (disappointment) และในการตัดสินใจ ผู้เลือกจะนำเอาความดีใจ หรือเสียใจที่คาดว่าจะได้รับ



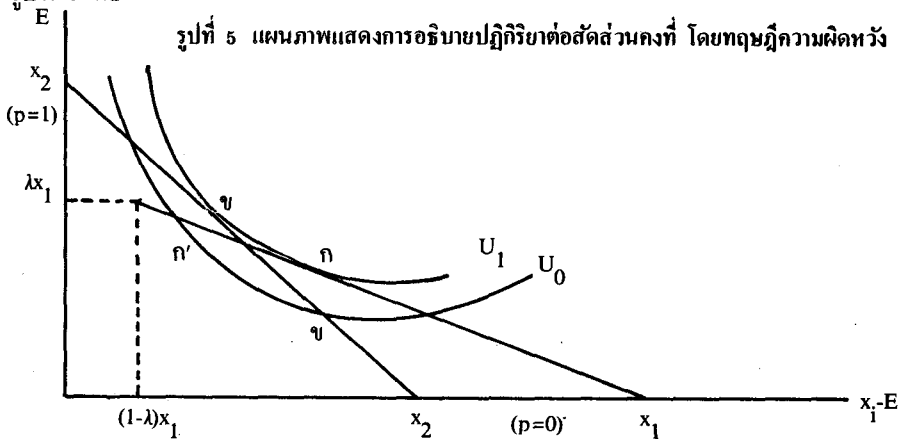
รูปที่ 4 แผนภาพแสดงเปรียบเทียบ E-V Analysis และ Disappointment Theory

มาร่วมพิจารณาด้วย ในรูปที่ 4 (ก) แสดง E-V analysis โดยแกนตั้งเป็น expected return และแกนนอนเป็น variance ของ return จุด A และจุด B เป็นทางเลือก 2 ทางให้เลือก ในกรณีนี้การตัดสินใจของผู้เลือกว่าจะเลือกทางเลือก A หรือ B ขึ้นอยู่กับว่าผู้เลือกกลัวความเสี่ยง (Utility Function แทนด้วยเส้น indifference curve

$U_1$  ที่ลาดชันขึ้นไปทางขวา เพราะจำเป็นต้องให้ expected return สูง ๆ เพื่อทดแทนความเสี่ยงที่สูงขึ้น) หรือไม่กลัวความเสี่ยง (Utility function แทนด้วยเส้นนอน indifference curve  $U_2$ ) หรือชอบความเสี่ยง (Utility function แทนด้วยเส้น indifference curve  $U_3$  ที่ลาดต่ำลงไปทางขวา)

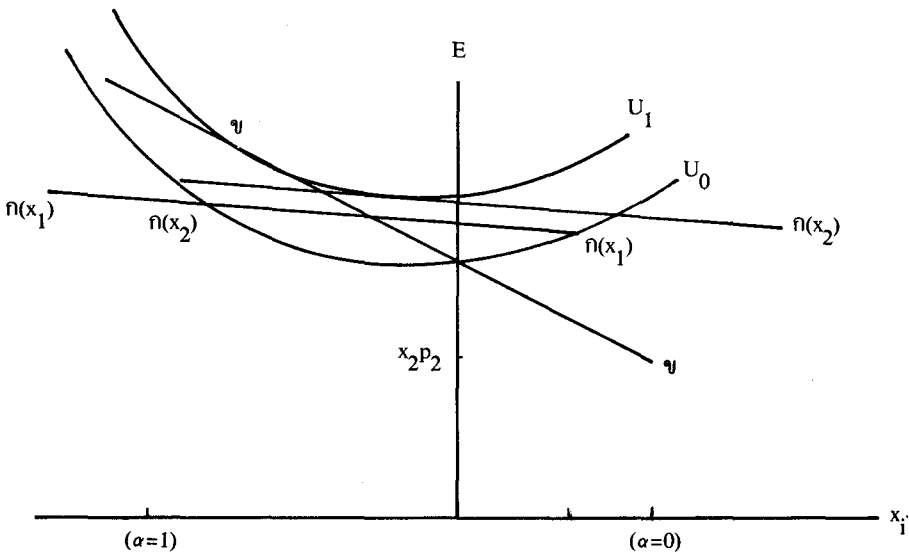
ใน Framework ของ disappointment หรือ regret theory นั้น แทนนอน ถูกแทนด้วยความเบี่ยงเบนของผลที่ได้รับจริง ( $x_1$ ) จาก expected return (E) โดยที่ ในรูปที่ 4 (ข) ซึ่งจุด A' และ B' สามารถเทียบกันได้กับจุด A และ B ในรูป 4 (ก) ตามลำดับ เพราะ A' มีค่า expected return สูงกว่า แต่ความเสี่ยงสูงกว่าเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ความชันของ utility function ในรูปที่ 4 (ข) ตรงกันข้ามกับรูปที่ 4 (ก) กล่าวคือ กรณีที่ผู้เลือกกลัวความเสี่ยง เส้น indifference curve มีความชันลดต่ำลงไปทางขวา ( $U_1$ ) และถ้าผู้เลือกชอบความเสี่ยง indifference curve มีความชันขึ้นไปทางขวา ( $U_3$ ) ส่วนกรณีที่ผู้เลือกไม่กลัวความเสี่ยง indifference curve เป็นเส้นนอน เช่นเดียวกับในรูปที่ 4 (ก)

การนำเอาแบบจำลองนี้มาวิเคราะห์ปฏิกิริยาต่าง ๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น สามารถแสดงได้ดังต่อไปนี้ กรณีที่ 1 ปฏิกิริยาต่อสัดส่วนคงที่นั้น จากรูปที่ 1 ทางเลือก ก และ ข มีค่า expected return เท่ากับ  $x_1 \lambda p$  และ  $x_2 p$  และค่าความเบี่ยงเบนของผลที่ได้รับ (ในกรณีที่ได้รับรางวัล) เท่ากับ  $(1-\lambda)p x_1$  และ  $(1-p)x_2$  ตามลำดับ ค่าทั้ง 4 นี้ สามารถนำมา plot เป็นกราฟ โดยกำหนดค่า p ต่าง ๆ จาก 0 ถึง 1 ได้ดังรูปที่ 5 คือ



ในรูปที่ 5 คล้ายกับรูปที่ 4 (ข) กล่าวคือ แทนที่ expected return ส่วนแทนอนแทนค่าเบี่ยงเบนจาก expected return เส้น  $x_2x_2$  แทน combination ของ expected return และค่าความเบี่ยงเบนของทางเลือก ข ณ ระดับต่าง ๆ ของค่า  $p$  โดย  $p$  เริ่มจาก 0 จะทำให้ค่าความเบี่ยงเบนเท่ากับ  $x_2$  และ expected return มีค่าเท่ากับ 0 ไปจนถึง  $p$  มีค่าเท่ากับ 1 ค่าความเบี่ยงเบนเป็น 0 และ expected return เท่ากับ  $x_2$  ในทำนองเดียวกัน เส้น  $\lambda x_1x_1$  แสดง combination ของ expected return และค่าความเบี่ยงเบนของทางเลือก ก ณ ระดับต่าง ๆ ของ  $p$  ส่วนเส้น  $U_0$  และ  $U_1$  เป็นเส้น indifference curves ที่สมมุติให้ผู้เลือกกลัวความเสี่ยง (คือเส้น indifference curve ลาดลงไปทางขวา) โดยมีระดับความพอใจ  $U_1$  สูงกว่า  $U_0$  จากรูปที่ 5 จะเห็นว่า เมื่อ  $p$  มีค่าต่ำ ๆ ทางเลือก ก จะให้ความพอใจแก่ผู้เลือกสูงกว่าทางเลือก ข และกลับกันเมื่อ  $p$  มีค่าสูงขึ้นเข้าใกล้ 1

ในลักษณะคล้าย ๆ กัน ปฏิบัติต่อทางเลือกที่ให้ผลเหมือนกัน ก็สามารถอธิบายได้ด้วยรูปที่ 6

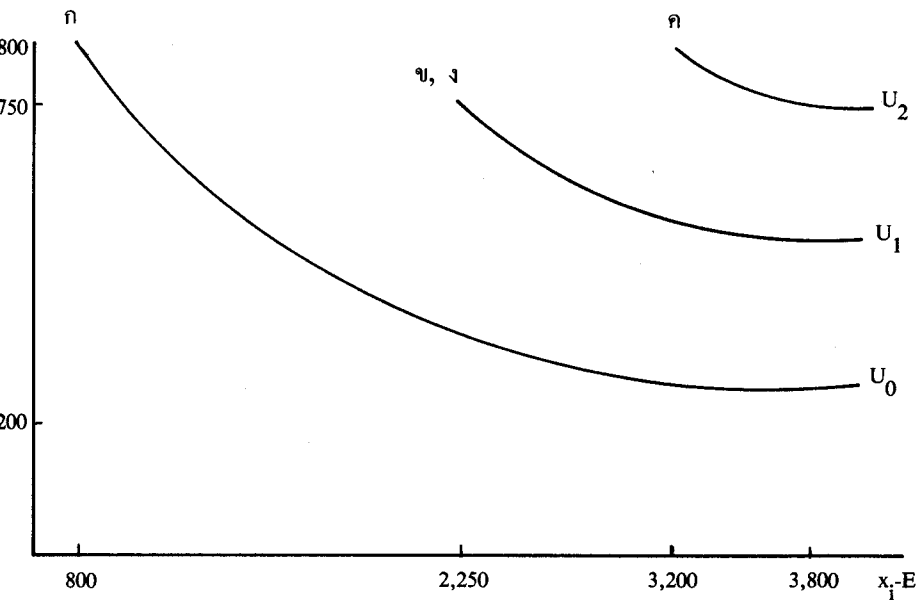


รูปที่ 6 แผนภาพแสดงการอธิบายปฏิบัติการต่อทางเลือกที่ให้ผลเหมือนกันโดยทฤษฎีความผิดพลาด



ในรูปที่ 6 นี้ ก็คล้าย ๆ กับรูปที่ 5 คือ เป็นการ plot combination ของ expected return และค่าความเบี่ยงเบนของทางเลือก ก และ ข ที่แสดงอยู่ในรูปที่ 2 โดยกำหนดค่า  $\alpha$  จาก 0 ไปถึง 1 และเส้น  $U_0, U_1$  เป็นเส้น indifference curves ความจริงนั้นตำแหน่งและความชันของเส้นต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้นอยู่กับสมมุติฐานเกี่ยวกับค่าของ  $x_1, x_2, p_1, p_2$  และ  $\alpha$  ตลอดจนขนาด (intensity) ของความกลัวความเสี่ยงของผู้เลือก ดังนั้น ข้อแตกต่างที่เด่นชัดระหว่างรูปที่ 5 และรูปที่ 6 จึงมีเพียงประการเดียว คือในรูปที่ 6 นั้น ทางเลือก ก มีค่าของ return ได้ 2 ค่า คือ  $x_1$  และ  $x_2$  จึงจะให้ค่าความเบี่ยงเบนต่างกันได้ 2 ค่า ณ ค่า expected return ค่าใดค่าหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในการตัดสินใจนั้นสมมุติให้ผู้เลือกพิจารณาเพียงที่ละเส้นเท่านั้น ดังนั้น คล้าย ๆ กับผลการวิเคราะห์ในรูปที่ 5 จากรูปที่ 6 เมื่อค่า  $\alpha$  มีค่าต่ำ ทางเลือก ก จึงได้รับความนิยมสูงกว่า ข และกลับกันเมื่อ  $\alpha$  มีค่าสูงขึ้น

กรณีสุดท้าย ปฏิกริยาต่อทางเลือกโดดเดี่ยวสามารถแสดงได้ดังรูปที่ 7



รูปที่ 7 แผนภาพแสดงการอธิบายปฏิกริยาต่อทางเลือกโดดเดี่ยวโดยทฤษฎีความผิดพลาด

จากรูปที่ 7 ค่า expected return และค่าความเบี่ยงเบนของทางเลือกทั้ง 4 มีค่าดังต่อไปนี้ คือ ทางเลือก ก (800, 800), ข และ ง (750, 2,250) และ ค (800, 3,200) โดยที่ตัวเลขในวงเล็บแทน expected return และค่าความเบี่ยงเบนตามลำดับ อันเป็นเหตุให้ทางเลือก ค ได้รับความนิยมมากกว่าทางเลือก ง ซึ่งทางเลือก ง เหมือนกับ ทางเลือก ข ที่ได้รับความนิยมมากกว่าทางเลือก ก ทั้ง ๆ ที่ทางเลือก ก มีค่า expected return เท่ากับทางเลือก ค จะต่างกันก็ตรงที่ทางเลือก ก มี 2 ระดับ และในระดับแรก ไม่มีค่าความเบี่ยงเบน เนื่องจากยังไม่ได้รับ return จริง ๆ ค่าความเบี่ยงเบนของ ก จึงคำนวณได้จาก return ในระดับที่ 2 (4,000) กับ expected return ในระดับที่ 2 (3,200) ซึ่งมีค่าเท่ากับ 800 เท่านั้น

## นัยความหมายทางนโยบายการระดมเงินออม

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ทฤษฎีความผิดพลาดและทฤษฎีการเสียใจให้ผลการทำนาย สอดคล้องกับพฤติกรรมจริงตามการทดลองของ Kahneman และ Tversky ซึ่งนับเป็นทฤษฎีที่มีความสมบูรณ์ที่สุดในจำนวนทฤษฎีต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมา สำหรับความ เกี่ยวข้องทฤษฎีนี้กับแนวนโยบายการระดมเงินออมในประเทศไทยนั้นอยู่ตรงที่บทบาท และความสำคัญของ “ความดีใจ” (elation) หรือ “ความเสียใจ” (regret or disappointment) ที่มีมากจนมีผลต่อการตัดสินใจภายใต้ภาวะที่มีความเสี่ยงเหนือ expected utility ของผลที่จะได้รับเสียอีก ในบางกรณี เช่น ทางเลือก ข และ ก ในรูปที่ 7 โดยที่ในประเทศไทยนั้นวงแชร์ผิดกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนตลาดเงินนอกระบบแบบอื่น ได้รับความนิยมค่อนข้างสูงมาก เมื่อเทียบกับเครื่องมือทางการเงินในระบบการเงิน ทั้ง ๆ ที่ระบบวงแชร์เหล่านั้นมีระดับความเสี่ยงสูงกว่า และ expected utility ต่ำกว่า หรือต้นทุนเงินสูงกว่าเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีความผิดพลาดและความเสียใจ

ถ้าทฤษฎีนี้สะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมการออมของประเทศไทยจริง แนวทาง อันหนึ่งที่จะดึงให้เงินออมที่อยู่นอกระบบให้เข้ามาสู่ระบบ ตลอดจนยกระดับการออม เฉลี่ย (average propensity to save) ที่มีแนวโน้มตกลงจากประมาณร้อยละ 21.6 ในช่วงปี 2513 - 2523 เป็นประมาณร้อยละ 17.3 ในช่วงปี พ.ศ. 2524 - 2528 ก็คือ การสร้างเครื่องมือทางการเงินที่ตอบสนองลักษณะความต้องการ (utility function) ของประชาชนส่วนใหญ่ในแง่นี้ ยกตัวอย่าง เช่น เป็นรูปตัวสัญญาเงินฝากที่ไม่มีดอกเบีย แต่จ่ายผลตอบแทนเป็นเงินรางวัลจำนวนจำกัด คล้าย ๆ กับล็อตเตอรี่ โดยต่างกับล็อตเตอรีตรงที่เงินต้นนั้นไม่สูญหายและยังอาจอนุญาตให้มีการเปลี่ยนมือผู้ถือได้ด้วย (transferable) เพื่อเป็นการเพิ่มคุณลักษณะด้านสภาพคล่อง (liquidity attribute) ของ เครื่องมือการเงิน การจ่ายรางวัลนี้คล้าย ๆ กับสลากออมสินแต่แตกต่างกันตรงที่สลาก ออมสินมีการจ่ายดอกเบี้ยด้วยจึงทำให้เงินรางวัลที่จ่ายมีค่าน้อยลงไป อันอาจเป็นสาเหตุ ที่ทำให้สลากออมสินไม่เป็นที่นิยมกว้างขวางเท่าไร

การออกเครื่องมือทางการเงินเช่นนี้อาจออกได้เป็นงวด ๆ ละ  $N$  ฉบับ ๆ ละ  $D/N$  บาท ซึ่งจะใช้ระดมเงินออมได้  $D$  บาท โดยให้ตัวสัญญามีอายุ  $T$  ปี แต่สามารถเปลี่ยน มือได้ ยอดเงินรางวัลรวมของเงินฝากนี้เทียบได้เป็นอัตราร้อยละ  $r$  ต่อปี ซึ่งจะได้ยอด เงินรางวัลรวมเป็นเงินทั้งสิ้น  $DrT/100$  โดยแบ่งจ่ายเป็น  $n_2$  งวด ๆ ละ  $n_1$  รางวัล ๆ

ละเท่า ๆ กัน ซึ่งจะทำให้เงินรางวัลเฉลี่ยเท่ากับ  $DrT/(n_1n_2)*100$  สำหรับ Probability ของตัวสัญญาแต่ละฉบับที่จะได้รับรางวัลเท่ากับ  $n_1/N$  ในแต่ละงวด ทั้งสิ้น  $n_2$  งวด ดังนั้น Probability ของการได้รับรางวัลของตัวสัญญา แต่ละฉบับจึงมีค่าเท่ากับ  $n_1n_2/N$  โดยมีค่า expected return ทั้งสิ้นเท่ากับ  $DrT/N*100$  และค่าเบี่ยงเบน จาก expected return ตามทฤษฎีความผิดพลาดเท่ากับ  $(1 - \frac{n_1n_2}{N}) (DrT/(n_1n_2)*100)$

ดังนั้น โดยการเลือกจำนวนฉบับของตัวสัญญาที่จะออก (N) ยอดวงเงิน (D) นายอัตราดอกเบี้ยที่จะจ่ายจริง (r) จำนวนเงินรางวัลในแต่ละงวด ( $n_1$ ) และจำนวนงวด ( $n_2$ ) ต่าง ๆ กัน ก็จะได้เครื่องมือทางการเงินที่มีค่า probability และ expected return แตกต่างกันไปด้วย และถ้าเลือกค่า parameters เหล่านี้ที่เหมาะสมได้ก็จะสามารถสร้างเครื่องมือการเงินที่ได้รับความนิยมสูงสุดด้วย ซึ่งค่าที่เหมาะสมนี้จะสามารถหาได้โดยใช้การออกแบบการทดลอง (experimental design) และการลองผิดลองถูก (trial and error)

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดราคาของตัวสัญญา ( $D/N$ ) นั้น จำต้องพิจารณาถึง dimension ของตลาดการออมที่ต้องการเจาะด้วย ยกตัวอย่างเช่น ถ้าต้องการระดมเงินออมจากผู้ออมรายย่อย ๆ  $D/N$  ก็ควรมีค่าไม่สูงนัก และเพื่อเป็นการป้องกันการ “ก่วานซื้อ” โดยผู้ออมรายใหญ่ อัตราดอกเบี้ยที่ใช้คิด (r) ก็ควรจะต่ำกว่าดอกเบี้ยเงินฝากประจำระยะ T ปีด้วย และที่สำคัญที่สุดต้องทำให้ค่าเบี่ยงเบนจาก expected return  $(1 - \frac{n_1n_2}{N}) (DrT/(n_1n_2)*100)$  มีค่าสูง ๆ ด้วย เพราะจะทำให้เกิดความพอใจ (elation) ในกรณีที่ถูกรางวัลสูงด้วย อันจะเป็นตัวทำให้เครื่องมือทางการเงินชนิดนี้ได้รับความนิยมสูงสุด

การกำหนด r ต่ำ ๆ นั้น จะมีผลดีถึงต้นทุนเงินฝากราคาต่ำของสถาบันการเงิน (ซึ่งอาจเป็นธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันอื่นก็ได้) และส่งผลกระทบต่อดอกเบี้ยเงินกู้ของบริษัทเอกชนให้ลดลงได้ด้วย โดยไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อโครงสร้างดอกเบี้ยเงินฝาก นอกจากนี้ ถ้ากำหนดให้ T มีระยะเวลาพอควรก็สามารถนำไปให้เงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำต่อภาคธุรกิจเอกชนได้ดียิ่งขึ้นอีก โดยที่ตัวสัญญาเงินฝากมี liquidity สูงที่สุดเนื่องจากเป็นตัวเปลี่ยนมือได้

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากออมสิน และหวยใต้ดิน เราสามารถจะแบ่งวิธีการพิจารณาเพื่อเปรียบเทียบกันระหว่าง เครื่องมือทั้ง 3 ชนิด ได้อย่างคร่าว ๆ ดังต่อไปนี้

### 1) สลากกินแบ่งรัฐบาล

- ราคาฉบับละ 10 บาท (ซึ่งถือเป็นอัตราการลงทุนขั้นต่ำสุด) มีจำนวนทั้งสิ้น 6 หมวด คือ หมวด ก, ข, ค, ง, จ และ ฉ โดยในแต่ละหมวดนั้นจะมีตัวเลข 7 หลัก ซึ่งอยู่ระหว่าง 1,000,000 ถึง 4,999,999 รวมเป็น 4 ล้านเลขหมาย/หมวด ดังนั้น ในแต่ละงวดจะมีสลากกินแบ่งออกจำหน่ายในวงเงิน 240 ล้านบาท

- มีการออกรางวัลเดือนละ 2 งวด (ทุกวันที่ 1 และ 16 ของทุกเดือน)

- จำนวนรางวัลต่าง ๆ แบ่งออกได้เป็น รางวัลที่ 1 (1 รางวัล), รางวัลที่ 2 (10 รางวัล), รางวัลที่ 3 (20 รางวัล), รางวัลที่ 4 (70 รางวัล), รางวัลที่ 5 (150 รางวัล) รางวัลเลขท้าย 4 ตัว (2 รางวัล) เลขท้าย 3 ตัว (3 รางวัล) และเลขท้าย 2 ตัว (1 รางวัล)

- ผลตอบแทนจากรางวัลที่ 1 จนถึงเลขท้าย 2 ตัว ลดหลั่นกันไปจาก 1.5 ล้านบาท จนถึง 250 บาท

- ในกรณีที่ไม่สามารถจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้หมด มูลค่าของรางวัลต่าง ๆ จะลดลงตามส่วน

ตราสาร	ราคาตัว (บาท)	โอกาสที่จะถูกรางวัล	มูลค่าของรางวัล (บาท)
1. สลากกินแบ่งรัฐบาล ( /หมวด)	10		
รางวัลที่ 1		1/4 ล้าน	1.5 ล้าน
" 2		10/4 ล้าน	100,000.0
" 3		20/4 ล้าน	50,000.0
" 4		70/4 ล้าน	20,000.0
" 5		150/4 ล้าน	10,000.0
เลขท้าย 4 ตัว		2/1 หมื่น	2,000.0
" 3 ตัว		3/1 พัน	500.0
" 2 ตัว		1 ในร้อย	250.0

ราคาตัวของสลากกินแบ่งๆ ในหมวด ก - ง จะราคาฉบับละ 10 บาท สำหรับในหมวด จ และ ฉ นั้น มีราคาฉบับละ 20 บาท เมื่อพิจารณาในเรื่องของโอกาสที่จะถูกรางวัลระหว่างการซื้อสลากกินแบ่งๆ ที่มีราคาฉบับละ 10 บาท ที่มีหมายเลขแตกต่างกัน กับซื้อเป็นคู่หมายเลขเดียวกัน (20 บาท) และการซื้อสลากกินแบ่งๆ ที่มีราคาฉบับละ 20 บาท จะเห็นได้ว่า การซื้อสลากกินแบ่งๆ ที่มีหมายเลขแตกต่างกัน 2 ฉบับ จะมีโอกาสถูกรางวัลเป็น 2 เท่าของการซื้อเป็นคู่หรือการซื้อฉบับละ 20 บาท แต่ถ้าดูในแง่ของผลตอบแทนที่ได้รับในแต่ละรางวัล การซื้อสลากกินแบ่งๆ 2 ประเภทหลังก็จะให้ผลตอบแทนเป็น 2 เท่าของการซื้อประเภทแรก ดังนั้น จะไม่มีความแตกต่างกันในเรื่องของผลตอบแทนที่คาดหวัง (expected return) จากการซื้อสลากกินแบ่งทั้ง 3 ประเภท

## 2) สลากออมสิน

- ราคาฉบับละ 20 บาท (เป็นอัตราการลงทุนขั้นต่ำสุด) โดย (ในขณะที่เขียนบทความนี้) มีจำนวนทั้งสิ้น 36 หมวด ๆ ละ 10 ล้านบาท

- มีการออกรางวัลเดือนละครั้ง (ทุกวันที่ 20 ของเดือน)

- รางวัลต่าง ๆ แบ่งออกเป็น รางวัลที่ 1 (1 รางวัล), รางวัลที่ 1 ต่างหมวด (35 รางวัล), รางวัลที่ 2 (1 รางวัล/หมวด), รางวัลที่ 3 (2 รางวัล/หมวด), รางวัลที่ 4 (6 รางวัล/หมวด), รางวัลที่ 5 (15 รางวัล/หมวด), รางวัลเลขท้าย 6 ตัว (2 รางวัล/หมวด) รางวัลเลขท้าย 5 ตัว (4 รางวัล/หมวด), รางวัลเลขท้าย 4 ตัว (5 รางวัล/หมวด)

- ผลตอบแทนจากรางวัลที่ 1 - เลขท้าย 4 ตัว ลดหลั่นกันไปตั้งแต่ 1 ล้านบาท จนถึง 200 บาท

- จำนวนหมวดของสลากออมสินจะเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา (ขึ้นอยู่กับอัตราการซื้อสลากออมสินเพิ่มและอัตราการครบกำหนดไถ่ถอน) อย่างไรก็ตาม โอกาสที่จะถูกรางวัลที่ 2 ถึงเลขท้าย 4 ตัวจะไม่เปลี่ยนแปลงเพราะกำหนดเป็นจำนวนรางวัลต่อหมวด ส่วนโอกาสที่จะถูกรางวัลที่ 1 และที่ 1 ต่างหมวดนั้น แม้ว่าจะเปลี่ยนแปลงไปบ้าง แต่ก็เพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับรางวัลอื่น ๆ

ตราสาร	ราคาตัว (บาท)	โอกาสที่จะถูกรางวัล	มูลค่าของรางวัล (บาท)
2. สลากออมสิน (36 หมวด)	20		
รางวัลที่ 1		1/360 ล้าน	1 ล้าน
" 1 ต่างหมวด		35/360 ล้าน	5,000.0
" 2		1/10 ล้าน	40,000.0
" 3		2/10 ล้าน	10,000.0
" 4		6/10 ล้าน	5,000.0
" 5		15/10 ล้าน	1,500.0
เลขท้าย 6 ตัว		2/1 ล้าน	600.0
" 5 ตัว		4/1 แสน	400.0
" 4 ตัว		5/1 หมื่น	200.0

สลากออมสินมีความแตกต่างจากสลากกินแบ่งรัฐบาลในแง่ที่ว่า ต้นเงินนั้นไม่สูญ และนอกจากจะมีโอกาสถูกรางวัลต่าง ๆ แล้ว ยังจะได้รับดอกเบี้ยเมื่อถือครบ 3 ปี อีก 1 บาท/ฉบับ หรือคิดเป็นอัตราดอกเบี้ยประมาณร้อยละ 1.6 ต่อปี ดังนั้น พอจะกล่าวได้ว่าสลากออมสินเป็นตัวเชื่อม ระหว่างการออมที่มีความเสี่ยงน้อย อัตราผลตอบแทนแน่นอน (ซึ่งส่วนใหญ่จะต่ำ) กับการลงทุนที่มีคุณสมบัติเป็นล็อตเตอรี่ มีความเสี่ยงสูง และอัตราผลตอบแทนสูง สำหรับในเรื่องของสภาพคล่องของสลากออมสินนั้นนับว่ามีพอสมควร เพราะสามารถนำไปค้าประกันเงินกู้จากธนาคารออมสินได้ 85% ของมูลค่า (โดยที่ยังมีสิทธิ์ถูกรางวัลอยู่) และยังสามารถนำไปใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันได้อีกในหลาย ๆ กรณีด้วยกัน

### 3) หวยใต้ดิน โดยทั่วไปแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะด้วยกันคือ

- แทงบน (ใช้รางวัลที่ 1 ของสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่ละงวดเป็นเกณฑ์) ประกอบด้วย เลขท้าย 3 ตัว (จากเลข 3 ตัวท้ายของรางวัลที่ 1) จำนวน 1 รางวัล (4,500 บาท) วึ่ง 1 ตัว (จากเลข 3 ตัวท้ายของรางวัลที่ 1) จำนวน 1 - 3 รางวัล (ขึ้นอยู่กับเลข 3 ตัวท้ายของรางวัลที่ 1 จะซ้ำกัน 3 ตัว, 2 ตัว หรือไม่ซ้ำกันเลย) จ่าย 30 บาท/รางวัล โต้ด 3 ตัว (จากเลข 3 ตัวท้ายของรางวัลที่ 1) จำนวน 6 รางวัล (เนื่องจาก

เลข 3 ตัวท้ายของรางวัลที่ 1 จะสามารถสลับตำแหน่งกันได้ 3! หรือ 6 วิธี) จ่าย 1,000 บาท/รางวัล

- แทงล่าง 3 ตัว (ใช้เลขท้าย 3 ตัว ของสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นเกณฑ์)  
จำนวน 3 รางวัล จ่าย 100 บาท/ รางวัล
- 2 ตัว (ใช้เลขท้าย 2 ตัว ของสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นเกณฑ์)  
จำนวน 1 รางวัล จ่าย 60 บาท/รางวัล

ตราสาร	จำนวนเงิน (บาท)	โอกาสที่จะถูกรางวัล	มูลค่าของรางวัล (บาท)
ก) แทงบน	10		
เลขท้าย 3 ตัว		1 ในพัน	4,500.0
เลขท้าย 2 ตัว		1 ในร้อย	600.0
ริง 1 ตัว		3/10	30.0
โต้ด 3 ตัว		6/1 พัน	1,000.0
ข) แทงล่าง			
เลขท้าย 3 ตัว		3/1 พัน	1,000.0
" 2 ตัว		1 ในร้อย	600.0

การลงทุนในหน่วยใต้ดินนี้แตกต่างกับสลากกินแบ่งรัฐบาลในแง่ที่ว่า จะต้องกำหนดว่าจะต้องการลงทุนในประเภทรางวัลใด ดังนั้น ในกรณีที่ถูกละท้าย 3 ตัว (แทงบน) จะไม่มีสิทธิ์ถูกละท้าย 2 ตัว (แทงบน) ถ้าผู้เล่นไม่ลงทุนในละท้าย 2 ตัว (แทงบน) ต่างหาก ส่วนผู้ลงทุนในสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากออมสินนั้นจะมีสิทธิ์ถูกรางวัล

ตารางที่ 1

ตราสาร	ผลตอบแทนที่คาดหวังรวม (expected return)	อัตราความ "ดีใจ" (Elation)
1. สลากกินแบ่งรัฐบาล	6 ต่อ 10 บาท	244.0 - 1,499,994.0
2. สลากออมสิน	0.1317 ต่อ 20 บาท	199.9 - 999,999.9
3. หวยใต้ดิน	3 - 9 ต่อ 10 บาท	59.4 - 4,495.5



ตารางที่ 2  
เครื่องมือทางการเงินเพื่อระดมเงินออมขนาดใหญ่ แสดงตัวอย่างที่ค่า parameters ต่าง ๆ กัน

	ตัวอย่าง								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
D (ล้านบาท)	100	100	100	150	150	150	200	200	200
N (ล้านฉบับ)	10	5	2.5	15	10	5	20	10	5
D/N (บาท)	10	20	40	10	15	30	10	20	40
T (ปี)	3	3	3	3	3	3	3	3	3
r (ร้อยละต่อปี)	8	8	8	8	8	8	8	8	8
$D \cdot r \cdot T / 100$ (ล้านบาท)	24	24	24	36	36	36	48	48	48
$n_1$	100	50	25	100	50	25	100	50	25
$n_2$	12	12	12	12	12	12	12	12	12
$D \cdot r / 100 \cdot n_1 \cdot n_2$ (บาท)	6,666.666	13,333.33	26,666.66	10,000	20,000	40,000	13,333.33	26,666.66	53,333.33
N	0.00001	0.00001	0.00001	0.000007	0.000005	0.000005	0.000005	0.000005	0.000005
Expected Return (บาท)	.067	.133	.267	.066	.1	.2	.066	.133	.266
Elation	6,666.6	13,333.2	26,666.4	9,999.94	19,999.9	39,999.8	13,333.27	26,666.53	53,333.07

ถ้าพิจารณาเปรียบเทียบกันระหว่างทั้ง 3 ชนิด (จากตารางที่ 1) ในแง่ของผลตอบแทนที่คาดหวัง (expected return) จะเห็นได้ว่า หอยไต้ดินสนองต่อความต้องการประเภทนี้ได้ดีที่สุดใน และสลากออมสินจะน้อยที่สุด แต่เมื่อมองระยะยาวขึ้น เช่น ภายหลังจากครบ 3 ปี ซึ่งเป็นเวลาที่สลากออมสินจะครบกำหนดชำระคืน สลากออมสินจะมีผลตอบแทนที่คาดหวังสูงสุด (เนื่องจากได้รับคืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยย) และเมื่อดูในแง่ของความพอใจ สลากกินแบ่งจะสามารถสร้างความ "ดีใจ" ให้ได้มากที่สุด ในขณะที่ "หอยไต้ดิน" ให้ค่าต่ำสุด

จากที่ได้กล่าวแล้วในข้างต้นว่า เราสามารถออกเครื่องมือทางการเงินเพื่อระดมเงินออมที่มีคุณสมบัติสามารถสนองต่อความต้องการได้กับบุคคลหลายกลุ่ม โดยการเลือกค่า parameters ต่าง ๆ กันอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในลักษณะต่าง ๆ ที่สูงกว่าสลากกินแบ่งรัฐบาล, สลากออมสิน และหอยไต้ดิน (ดูตารางที่ 2) เช่น เมื่อพิจารณาตามปฏิภริยาต่อสัดส่วนคงที่ (the common ratio effect) แล้วเราจะเห็นได้ว่า ถ้าเราปรับค่า parameters เพื่อให้โอกาสที่จะถูกรางวัลสูงขึ้น แม้ว่ามูลค่าของรางวัลจะน้อยกว่า แต่ก็อาจทำให้คนสนใจในเครื่องมือการเงินนี้มากขึ้น ซึ่งในกรณีนี้จะสามารถใช้ดึงดูดผู้ที่หวัง "รางวัลใหญ่" ของสลากกินแบ่งรัฐบาลมาได้บางส่วน และการจะดึงดูดผู้ลงทุนมาจากกลุ่มผู้นิยมหอยไต้ดินนั้น คงต้องอาศัยเรื่องผลตอบแทนที่คาดหวัง (expected return) และอัตราความ "ดีใจ" (Elation) ดังที่กล่าวในตอนต้นว่า เครื่องมือการเงินประเภทนี้สามารถโอนเปลี่ยนมือได้ โดยในขั้นแรกนั้นสถาบันการเงินผู้ออกเครื่องมือนี้คงต้องเป็นผู้รับซื้อคืนก่อน แต่ภายหลังถ้าเครื่องมือนี้ได้รับความนิยมมากขึ้นอาจมีการเปลี่ยนมือระหว่างกลุ่มผู้ลงทุนในตลาดรองได้ ซึ่งหมายความว่า จะมีสภาพคล่องที่สูงกว่าสลากออมสิน และจะให้ผลตอบแทนที่คาดหวังไม่ต่ำกว่า และอัตราความดีใจสูงกว่าที่ได้รับจากหอยไต้ดิน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามปฏิภริยาต่อทางเลือกโดดเดี่ยว (The Isolation Effect) แล้วจะเห็นว่า การจะถูกรางวัลที่ 1 ของสลากออมสินนั้น จะต้องถูกทั้งหมดและหมายเลข ซึ่งแม้ว่าเราจะปรับค่า parameters ของเครื่องมือทางการเงินดังกล่าวนี้ ให้มีผลตอบแทนที่คาดหวังต่ำกว่าของรางวัลที่ 1 ของสลากออมสินอยู่บ้าง แต่ถ้าให้มีขั้นตอนเดียวในการถูกรางวัล ก็อาจจะมีส่วนช่วยให้ได้รับความนิยมมากกว่าเมื่อเทียบกับสลากออมสิน

ดังนั้น พอจะสรุปได้ว่า เครื่องมือทางการเงินชนิดใหม่นี้ น่าจะได้รับความนิยมจากประชาชนทั่วไป ทั้งที่เป็นผู้ออมรายย่อยและรายใหญ่ ยิ่งไปกว่านั้นอาจจะสามารถดึงเงินจากนอกระบบบางส่วน ให้เข้ามาสู่ระบบการเงินอย่างเป็นทางการได้ สำหรับปัญหาในเรื่องรายละเอียด เช่น สถาบันการเงินประเภทใดจะเป็นผู้ออกเครื่องมือทางการเงินชนิดนี้ และจะสามารถจำหน่ายหมดหรือไม่ รวมทั้งปัญหาอื่น ๆ ที่จะตามมา นั้นคงจะสามารถหาทางแก้ไขได้หลังจากที่มีการตัดสินใจว่าจะนำเครื่องมือการออมชนิดนี้เข้าสู่ระบบ

ตุลาคม 2529

# การตรวจสอบการบริหารงาน

พรพรณราย ปิยะชินวรรณ

ในขณะที่การตรวจสอบทางการเงิน (Financial Audit) และการตรวจสอบการปฏิบัติงาน (Operational Audit) เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าเป็นเครื่องมือที่นำความสำเร็จมาสู่ผู้บริหาร การตรวจสอบการบริหารงาน (Management Audit) ก็เป็นเครื่องมือของผู้บริหารที่เพิ่งพัฒนาเสร็จและได้รับการยอมรับอย่างรวดเร็วในบรรดาบริษัทยุคใหม่ การตรวจสอบการบริหารงานนี้เป็นเครื่องมือของผู้บริหารระดับสูง เพื่อที่จะก่อให้เกิดความมั่นใจว่าการดำเนินงานขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หากการตรวจสอบนี้ได้กระทำเป็นประจำตามแผนการแล้ว ก็จะทำให้เปิดเผยจุดที่เป็นปัญหาซึ่งอาจจะไม่พบในสถานการณ์ปกติ แต่จะพบก็ต่อเมื่อสุดิวสัยที่จะแก้ไขได้

## ความหมายของการตรวจสอบการบริหารงาน

การตรวจสอบการบริหารงาน หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่เกี่ยวกับการบริหารงานทุกระดับชั้นอย่างมีแบบ มีระบบ มีอิสระ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงาน และมุ่งถึงผลในอนาคตมากกว่าในอดีตเพื่อเพิ่มพูนผลกำไรและให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์อื่นขององค์กรโดยผ่านการปรับปรุงงานทางหน้าที่บริหาร ได้แก่ การได้รับผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ผลทางสังคมและการพัฒนาพนักงาน การประเมินผลนี้เป็นการประเมินผลฝ่ายบริหารมากกว่าการประเมินเพื่อฝ่ายบริหาร

ในการตรวจสอบการบริหารงาน ข้อมูลทางการเงิน เป็นเพียงหลักฐานอย่างหนึ่งพื้นฐานที่ก่อให้เกิดหลักฐาน ได้แก่ นโยบายการปฏิบัติงานและการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่สัมพันธ์กับเป้าหมายขององค์กร ผู้ตรวจสอบจะประเมินผลของระบบการควบคุมการบริหารที่กำลังใช้อยู่ และส่วนที่ใช้โดยอนุโลม และยังคงว่าการควบคุมที่ใช้อยู่ นั้นเพียงพอหรือไม่ รวมทั้งดูความสัมพันธ์อื่นที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร การตัดสินใจทางบริหารขึ้นอยู่กับเป้าหมายขององค์กรและความรู้ความสามารถของ

นักบริหาร ผลของการตรวจสอบจะเป็นการชี้ถึงปัญหาและให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไข

การตรวจสอบการบริหารงานนี้จะแตกต่างเป็นอันมากจากการตรวจสอบทางการเงิน แต่จะมีบางส่วนที่คล้ายคลึงกับการตรวจสอบการปฏิบัติงาน วัตถุประสงค์เบื้องต้นของการตรวจสอบทางการเงินก็คือ การตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าข้อมูลทางการเงินนั้นมีความถูกต้องน่าเชื่อถือเพียงใด โดยทำการทดสอบและวิเคราะห์บัญชีต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่องบดุลและงบกำไรขาดทุน การตรวจสอบนี้ยังครอบคลุมถึงการป้องกันทรัพย์สินและประเมินความเสี่ยงพหุของระบบการควบคุมภายใน สำหรับการตรวจสอบการปฏิบัติงานนั้นเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารระดับต้นและกลางอย่างมีระบบ มีอิสระ และมุ่งผลในอนาคตมากกว่าในอดีตเพื่อประโยชน์ของฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบต่อองค์การ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการพิจารณาว่า รายการที่เกิดขึ้นต่าง ๆ มีการควบคุมที่พอเพียงที่จะให้ข้อมูลที่ถูกต้องและเชื่อถือได้แก่ทั้งภายในและภายนอกองค์การ

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของการตรวจสอบการบริหารงานแล้ว จะเห็นว่า มีขอบเขตที่กว้างขวางกว่าการตรวจสอบการปฏิบัติงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการตรวจสอบการปฏิบัติงานเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบการบริหารงาน นั่นคือ การตรวจสอบการบริหารงานจะเพิ่มเติมจากการตรวจสอบการปฏิบัติงานในสาระสำคัญดังนี้

- การบริหารงานในระดับสูงจะได้รับการตรวจเพื่อวัดผล
- การตัดสินใจทางบริหารจะได้รับการตรวจเพื่อวัดผล
- ความรู้ความสามารถจะได้รับการตรวจเพื่อวัดผล

### ประโยชน์ของการตรวจสอบการบริหารงาน

การตรวจสอบการบริหารงานมีประโยชน์ดังนี้

1. ชี้ให้เห็นถึงการดำเนินงานของส่วนงานที่ไม่มีผลกำไรก่อนที่จะถูกใช้ทรัพยากรให้หมดไป
2. ช่วยเน้นความสนใจไปยังการปรับปรุงที่ก่อให้เกิดผลดีอย่างรวดเร็ว
3. ระบุปัญหาทางด้านบุคลากรซึ่งนำไปสู่ระดับขวัญที่ต่ำ อัตราการเข้าออกของพนักงานที่สูง และบรรยากาศการทำงานที่ไม่ดี
4. ระบุและสนองความต้องการข้อมูลทางการบริหารแก่ผู้บริหารทุกระดับชั้น

5. ช่วยประสานแผนการผลิต นโยบายการจัดซื้อ และสินค้าคงคลังให้สอดคล้องกัน
6. ช่วยกำหนดกลยุทธ์ทางการตลาดและสินค้าคงคลังเพื่อเพิ่มพูนผลกำไร

### ต้นทุนของการตรวจสอบการบริหารงาน

ในการตรวจสอบการบริหารงานจะมีต้นทุนเกิดขึ้น ซึ่งประกอบด้วย

1. เวลาของผู้ตรวจสอบในการจัดเตรียมแผนการตรวจสอบ การปฏิบัติการตรวจสอบ การติดตามผลจนเสร็จสิ้นการตรวจสอบ
2. เวลาของผู้ถูกตรวจสอบในการให้ความร่วมมือแก่การตรวจสอบ และติดตามผลจากการตรวจสอบ
3. ค่าเสียหายต่าง ๆ (overheads)

ต้นทุนตัวที่แพงที่สุดจะเกิดเมื่อการตรวจสอบกระทำโดยผู้ตรวจสอบที่ไม่มีประสบการณ์ หรือไม่เหมาะสม เพราะผู้ตรวจสอบผู้นั้นไม่สามารถจะทำการวิเคราะห์ได้อย่างรอบคอบและสมเหตุสมผล และบ่อยครั้งที่เดียวก็มักจะให้ข้อเสนอแนะในทางลบ (destructive criticism) ดังนั้นคุณภาพของผู้ตรวจสอบด้านบริหารงานจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดต้นทุนของการตรวจสอบ

### องค์ประกอบของการตรวจสอบการบริหารงาน

การตรวจสอบการบริหารงานเป็นเครื่องมือของผู้บริหารระดับสูง ดังนั้นผู้บริหารระดับสูงจึงต้องเป็นผู้ริเริ่มและกำหนดขอบเขตและทิศทางของการตรวจสอบนี้ และผู้บริหารจำเป็นจะต้องมีความมั่นใจว่าข้อมูลที่รวบรวมได้นั้นถูกต้องตามข้อเท็จจริง ดังนั้นความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบการบริหารงานจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของกระบวนการตรวจสอบเพื่อการจัดการ

พนักงานหรือกลุ่มบุคคลที่จะปฏิบัติงานตรวจสอบนี้อาจจะเป็นพนักงานภายในบริษัทหรือจ้างมาจากภายนอกก็ได้ องค์การหลาย ๆ แห่งในต่างประเทศมักจะมีพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งมักจะทำการตรวจสอบทางด้านการปฏิบัติงานและการบริหารงานเพื่อผู้บริหารระดับสูง พนักงานดังกล่าวมักจะต้องรายงานต่อผู้บริหารระดับสูงซึ่งไม่มีความรับผิดชอบในสายการปฏิบัติงานที่สำคัญ ๆ เพื่อที่จะรักษาความเป็นอิสระ สำหรับบริษัทขนาดเล็กอาจจะมีพนักงานเพียงคนเดียวที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการบริหารงานเมื่อผู้บริหารระดับสูงต้องการ

เพื่อที่จะรักษาความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ผู้บริหารระดับสูงอาจจะตัดสินใจใช้บริการของที่ปรึกษาภายนอกบริษัท แม้แต่บริษัทขนาดเล็กก็มักจะใช้บริการของที่ปรึกษาภายนอก ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะไม่มีผู้ใดในองค์กรที่มีความรู้เพียงพอ หรือไม่อาจจะดำรงความเป็นอิสระได้อย่างแท้จริง

## ทำไมจึงต้องมีการตรวจสอบการบริหารงาน

สำหรับองค์กรบางแห่งผู้บริหารระดับสูงอาจจะตัดสินใจให้มีการตรวจสอบการบริหารงานทั่วทั้งบริษัททุก ๆ 2 ปี หรือ 3 ปี ถึงแม้จะไม่มีปัญหาที่สำคัญ ๆ เกิดขึ้นก็ตาม เหตุผลของการปฏิบัติดังกล่าวก็คือ เป็นการให้การยืนยันแก่ผู้บริหารระดับสูงว่าองค์กรได้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ การตรวจสอบการบริหารงานประจำทุกงวดมักจะชี้ให้เห็นถึงจุดที่อาจจะเป็นปัญหา ซึ่งภายใต้สถานการณ์ปกติอาจจะไม่พบหรืออาจจะพบก็ต่อเมื่อสายเกินแก้แล้ว

องค์กรต่าง ๆ ทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กมักจะจัดให้มีการตรวจสอบการบริหารงานเพื่อที่จะพิจารณาว่า บริษัทโดยรวมและหน่วยงานต่าง ๆ ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ การตรวจสอบการบริหารงานนี้ยังอาจจะใช้ในการประเมินผลของหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งโดยเฉพาะในองค์กร เพื่อพิจารณาว่ามีการใช้ต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าหากหน้าที่นั้นยังคงปฏิบัติไปเช่นเดิม ยกตัวอย่างเช่น การตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายจัดซื้อ อาจจะชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงว่าบริษัทได้สูญเสียเงินไปเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากบริษัทไม่มีการจัดระบบการประมูลที่ดีสำหรับการจัดซื้อที่สำคัญ ๆ หรือการตรวจสอบการบริหารงานเกี่ยวกับทางเดินของข้อมูลที่สำคัญ ๆ อาจจะชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ความล่าช้าในการรับข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าและผลิตภัณฑ์ของบริษัท ทำให้บริษัทต้องสูญเสียส่วนแบ่งการตลาดไปโดยไม่สมควร

นอกจากนี้ การตรวจสอบการบริหารงานอาจจะเป็นผลมาจากปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นในบริษัท ปัญหาดังต่อไปนี้จะเป็นสัญญาณเตือนภัยแก่ผู้บริหารระดับสูง และจะชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบการบริหารงานโดยฉับพลัน

สัญญาณเดือนกัยต่าง ๆ ได้แก่

(1) ยอดกำไรสุทธิของบริษัลดลง อาจจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงการดำเนินงานที่ไร้ประสิทธิภาพซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนของการประกอบธุรกิจ และลดคุณภาพของงานและผลิตภัณท์ของบริษัท กระบวนการตรวจสอบการบริหารงานจะระบุสาเหตุของปัญหาและประเมินทางเลือกต่าง ๆ ที่เป็นไปได้สำหรับทุก ๆ สถานการณ์ที่เป็นปัญหา

(2) อัตราการหมุนเวียนของพนักงานที่สูง ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่สื่ออาการในแง่ลบขององค์การซึ่งกระบวนการตรวจสอบการบริหารงานจะช่วยบรรเทาปัญหานี้ได้ การหมุนเวียนของพนักงานที่สูงนี้อาจจะเกิดเนื่องมาจากสวัสดิการของพนักงานที่ไม่ดี อัตราเงินเดือนที่ต่ำหรือสภาพการทำงานที่เลวและขาดประสิทธิภาพ กระบวนการตรวจสอบการบริหารงานจะระบุสาเหตุของปัญหาในสถานการณ์นั้น ๆ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง และเสนอแนะผู้บริหารระดับสูงถึงการกระทำใด ๆ ที่จะช่วยบรรเทาปัญหาดังกล่าวลง

ดังนั้น การตรวจสอบการบริหารงานอาจจะเกิดจากการที่ผู้บริหารค้นพบปัญหาในการปฏิบัติงานเอง ตัวอย่างเช่น บริษัทอาจจะค้นพบว่ายอดขายได้ลดลง เนื่องจากไม่อาจจะลดราคาขายให้ต่ำลงกว่าราคาขายที่กำหนดโดยบริษัทคู่แข่งอื่น ๆ การค้นพบนี้จะเป็นเครื่องเตือนให้ทราบถึงความจำเป็นอันเร่งด่วนที่จะให้มีการประเมินระบบการตั้งราคาใหม่ ซึ่งรวมถึงต้นทุนทางตรงและทางอ้อมของผลิตภัณท์นั้น ๆ ด้วย

## แนวทางขั้นพื้นฐานสำหรับการตรวจสอบการบริหารงาน

แนวทางการตรวจสอบการบริหารงานควรจะเป็นไปตามขั้นตอนพื้นฐานสำหรับการตรวจสอบในแต่ละครั้ง ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบแต่ละครั้งจะแตกต่างกัน สิ่งที่ตรวจพบจะต้องมีหลักฐานอ้างอิง ดังนั้นในการตรวจสอบการบริหารงานในแต่ละครั้งจะมีแนวทางขั้นพื้นฐานดังต่อไปนี้

### (1) ระบุขอบเขตของการตรวจสอบ

ผู้บริหารระดับสูงและพนักงานที่จะปฏิบัติการตรวจสอบจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตของการตรวจสอบ ในบางกรณีการตรวจสอบนี้อาจจะมีขอบเขตกว้าง ๆ และการตรวจสอบจะครอบคลุมถึงการประเมินผลอย่างละเอียดของทุก ๆ หน่วยงานในองค์การ ในกรณีอื่น ๆ อาจจะมีการกำหนดจุดที่เป็นปัญหาโดยเฉพาะ



(ยกตัวอย่างเช่น การค้นพบว่าคุณภาพของผลิตภัณฑ์ของบริษัทหย่อนกว่ามาตรฐานที่กำหนดเอาไว้) ดังนั้น การตรวจสอบการบริหารงานจึงมุ่งเพื่อค้นหาสาเหตุต่าง ๆ และเสนอแนะมาตรการในการแก้ปัญหาดังกล่าว

## (2) การวางแผนเตรียมการและจัดสายงาน

เมื่อได้มีการระบุขอบเขตของการตรวจสอบแล้ว กลุ่มผู้ทำการตรวจสอบการบริหารงานก็จะจัดทำแผนงานของการตรวจสอบ แผนนี้จะระบุขั้นตอนในการตรวจสอบ ตลอดจนการกะประมาณเวลาของการตรวจสอบในแต่ละขั้นตอน สำหรับขั้นตอนนี้จะต้องมีการวิเคราะห์แหล่งของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจุดที่จะตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วนและทันต่อเหตุการณ์

## (3) การรวบรวมข้อเท็จจริงและการจัดเก็บข้อมูลที่ทันต่อเหตุการณ์

ขั้นตอนไปของการตรวจสอบก็คือการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับจุดที่จะตรวจสอบที่ได้ระบุอยู่ในขอบเขตของการตรวจสอบ ข้อมูลเหล่านี้จะเก็บรวบรวมได้จากหนังสือโต้ตอบ นโยบาย และวิธีการปฏิบัติงาน และจากแหล่งข้อมูลที่ไม่เป็นทางการซึ่งจะได้จากการสัมภาษณ์พนักงานโดยตรง

## (4) การค้นคว้าและวิเคราะห์

ขั้นตอนของการค้นคว้าและวิเคราะห์นี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญมากในกระบวนการตรวจสอบการบริหารงาน ทั้งนี้เพราะเป็นการรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ และข้อเท็จจริง ซึ่งจะสนับสนุนรายงานที่เสนอต่อผู้บริหารระดับสูง แนวทางที่แน่นอนจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับขอบเขตของการตรวจสอบและจุดที่จะต้องการประเมินผลโดยเฉพาะ

## (5) การรายงาน

ขั้นตอนนี้จะครอบคลุมถึงการสรุปการปฏิบัติงานการตรวจสอบ ระบุขอบเขต การตรวจสอบ สิ่งที่ตรวจพบ ตลอดจนการพิจารณาถึงทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริหารระดับสูง

รายงานการตรวจสอบการบริหารงานนี้จะแตกต่างจากรายงานการตรวจสอบทางการเงินหรือการตรวจสอบการปฏิบัติงานที่ต้องรายงานอยู่เสมอ ๆ ในแง่ที่ว่ารายงานการบริหารงานจะเสนอทางเลือกต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริหาร ในขณะที่รายงานการตรวจสอบอื่น ๆ มักจะระบุข้อเสนอแนะเฉพาะอย่างซึ่งถ้าผู้บริหารนำไปปรับปรุง ก็จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อข้อมูลทางการเงินของบริษัทยิ่งขึ้น

## การตรวจสอบการบริหารงานและประสิทธิผลของต้นทุน

สิ่งที่มีค่าจะค้ำประกันถึงการตรวจสอบการบริหารงานก็คือต้นทุนของบริษัทในการปฏิบัติงาน การขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานจะมีผลกระทบต่อกำไรของบริษัทโดยตรงหรือโดยทางอ้อม การใช้วิธีการปฏิบัติงานที่ล้าสมัย หรือไม่มีประสิทธิภาพจะลดคุณภาพของการปฏิบัติงานและผลิตภัณฑ์ของบริษัท

วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบการบริหารงานก็คือ การประเมินผลการปฏิบัติงานของบริษัทโดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับสูง และในขณะเดียวกันก็จะประเมินประสิทธิผลของมาตรฐานเหล่านั้นและนโยบายต่าง ๆ ด้วย ดังนั้น รายงานการตรวจสอบ - การบริหารงานส่วนใหญ่มักจะรวมเอาการกะประมาณต้นทุนที่คาดว่าจะประหยัดได้ของทางเลือกต่าง ๆ เอาไว้ ซึ่งแนวทางนี้เป็นสิ่งที่ควรจะนำไปปฏิบัติไม่ว่าการตรวจสอบนี้จะกระทำทั้งองค์การ หรือเพียงบางส่วนขององค์การ

## โครงสร้างของโปรแกรมการตรวจสอบการบริหารงาน

ขั้นตอนเบื้องต้นของการตรวจสอบการบริหารงานก็คือ การประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของผู้บริหารหรือของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ ในการประเมินผลนี้ควรจะได้ดำเนินการตามโครงสร้างของโปรแกรมการตรวจสอบดังต่อไปนี้

### 1) การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ (Establishing Formal Objectives)

โดยปกติแล้วผู้บริหารระดับสูงของบริษัทจะเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัท ซึ่งวัตถุประสงค์เบื้องต้น (Primary Objectives) นี้จะแบ่งออกเป็นวัตถุประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว และผู้บริหารระดับกลางจะได้รับแจ้งวัตถุประสงค์ดังกล่าวเพื่อรับไปกำหนดเป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในระดับฝ่ายต่อไป

ดังนั้น สิ่งแรกที่จะต้องจัดทำในการตรวจสอบการบริหารงาน คือ การวิเคราะห์ถึงความสามารถในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งอาจจะทำได้โดยการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ทั้งระยะสั้นและระยะยาวสำหรับงวด 3-5 ปีย้อนหลัง และพยายามค้นหาเหตุผลของการสามารถบรรลุหรือไม่สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์เบื้องต้นดังกล่าว

ถ้าหากปรากฏว่าบริษัทมิได้มีการพัฒนา หรือกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าวทั้งของบริษัทโดยส่วนรวมและของแต่ละฝ่ายแล้ว ก็ควรจะได้รายงานความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทางด้านการเงิน การดำเนินงานและการจัดการให้แก่ผู้บริหารระดับสูงทราบ

## 2) การสอบทานกระบวนการวางแผน (Reviewing the Planning Process)

หลังจากที่ได้ประเมินวัตถุประสงค์ของบริษัทแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การประเมินกระบวนการวางแผนที่ถือปฏิบัติกันอยู่ (Action Plan) กระบวนการวางแผนนี้รวมถึง นโยบาย วิธีการ กำหนดการ และการจัดอันดับก่อนหลัง ซึ่งได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อจะให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์เบื้องต้นของบริษัทและฝ่ายต่าง ๆ

## 3) การประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการจัดองค์การ (Evaluating the Organisation Process)

ขั้นตอนต่อไปคือการพิจารณาว่าการจัดองค์การนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์โดยทั่วไปของบริษัทหรือไม่ ทั้งนี้เพราะการออกแบบองค์การนั้นควรจะก่อให้เกิดการประสานงานติดต่อกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ หน้าที่การทำงานและส่วนบุคคล เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดบุคลากรที่เหมาะสมในหน่วยงานต่าง ๆ การประเมินคุณภาพและประสิทธิผลของบุคลากรที่สำคัญ ๆ (Key Personnel) ขององค์การ ความพอใจเพียงของอัตรากำลัง ตลอดจนงานทางเดินของข้อมูลต่าง ๆ เพื่อช่วยในกระบวนการตัดสินใจและการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในองค์การ เป็นต้น

## 4) การวิเคราะห์กระบวนการควบคุม (Analysing the Control Process)

ขั้นนี้เป็นการประเมินถึงความเพียงพอของระบบการควบคุมภายในองค์การ ซึ่งระบบการควบคุมต่าง ๆ นี้จะช่วยก่อให้เกิดความมั่นใจว่า ธุรกรรมต่าง ๆ ที่ควรจะเกิดขึ้น ได้เกิดขึ้นจริง และเป็นไปตามแผนที่วางไว้ ในขั้นตอนนี้อาจจะแยกออกเป็นขั้นตอนย่อย ๆ ดังนี้

(ก) ยืนยันให้ทราบแน่ว่าฝ่ายจัดการหรือผู้บริหารได้ระบุดจุดสำคัญ ๆ ที่จะต้องมีการควบคุม

(ข) ประเมินและกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการพัฒนามาตรฐานของการวัดผล

(ค) สอบทานตัวแปร (parameter) ที่จะใช้เป็นตัวกำหนดการปฏิบัติงานและผลการดำเนินงาน

ระบบการควบคุมที่กล่าวถึงนี้คือ การควบคุมทางด้านการจัดการ (Management Controls) ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าการควบคุมภายใน (Internal Controls)

การควบคุมทางด้านการจัดการ หมายถึง แผนขององค์การและแผนอื่น ๆ นโยบาย วิธีการต่าง ๆ ตลอดจนวิธีปฏิบัติของพนักงานเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์การ การควบคุมนี้จะครอบคลุมทั้งการควบคุมภายในและการควบคุมจากภายนอก

ระบบการควบคุมทางด้านการจัดการนี้จะรวมถึง :

(ก) ระบุวัตถุประสงค์ขององค์การ

(ข) แผนการต่าง ๆ ที่จะให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์

(ค) การมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับความรับผิดชอบอย่างเพียงพอ ตลอดจนมีการแบ่งแยกหน้าที่กันอย่างเหมาะสม

(ง) การกำหนดนโยบายและวิธีการปฏิบัติงานที่เหมาะสมสำหรับแต่ละส่วนงานหรือทั้งองค์การ และ

(จ) ระบบการสอบทานที่มีประสิทธิภาพในทุกระดับ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติตามนโยบายและวิธีการปฏิบัติงานที่ได้กำหนดเอาไว้

สำหรับระบบการควบคุมภายใน (Internal Control System) นั้น ตามมาตรฐานการสอบบัญชีของประเทศอังกฤษได้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้

“ระบบการควบคุมทั้งระบบซึ่งครอบคลุมถึงทางด้านการเงินและอื่น ๆ ซึ่งกำหนดโดยผู้บริหาร เพื่อที่จะสามารถดำเนินธุรกิจขององค์การไปได้อย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มั่นใจถึงความสอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหาร การป้องกันทรัพย์สิน ตลอดจนการประกันความถูกต้องและครบถ้วนของข้อมูลและบันทึกต่าง ๆ องค์ประกอบแต่ละอันของระบบการควบคุมภายในนี้เรียกว่า การควบคุมหรือการควบคุมภายใน”

การควบคุมภายในนี้แบ่งออกเป็น

(ก) การควบคุมทางด้านการบริหาร (Administrative Control) รวมถึงแผนขององค์การและวิธีการปฏิบัติ บันทึกต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่การอนุมัติรายการต่าง ๆ ของผู้บริหาร การอนุมัติดังกล่าวเป็นหน้าที่ของผู้บริหารโดยตรงในการที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์การ และเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดการควบคุมทางบัญชีสำหรับรายการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

(ข) การควบคุมทางบัญชี (Accounting Controls) ครอบคลุมถึงแผนขององค์กรและวิธีปฏิบัติ ตลอดจนบันทึกต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการป้องกันและรักษาทรัพย์สินและความเชื่อถือได้ของบันทึกทางการเงิน โดยได้ถูกกำหนดรูปแบบเพื่อให้เกิดความมั่นใจใน

(ก) รายการต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นโดยสอดคล้องกับการอนุมัติของผู้บริหารโดยทั่ว ๆ ไป หรือเป็นการอนุมัติเฉพาะกรณี

(ข) รายการต่าง ๆ ได้ถูกบันทึกเพื่อการจัดเตรียมงบการเงินที่สอดคล้องกับหลักการบัญชีที่ยอมรับโดยทั่วไป หรือหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เหมาะสมกับงบการเงินดังกล่าว และเพื่อบันทึกบัญชีเกี่ยวกับทรัพย์สินต่าง ๆ

(ค) การใช้สินทรัพย์ต่าง ๆ จะต้องผ่านการอนุมัติจากผู้บริหารก่อน

(ง) บัญชีที่บันทึกเกี่ยวกับสินทรัพย์จะถูกนำมาเปรียบเทียบกับตัวสินทรัพย์ตัวจริงที่มีอยู่ในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมและต้องมีการแก้ไขให้ถูกต้องถ้าหากมีความแตกต่างเกิดขึ้น

จะเห็นได้ว่าการควบคุมทางด้านการจัดการมีส่วนที่คล้ายคลึงกับการควบคุมภายใน แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีความแตกต่างกันอยู่ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

(ก) เน้นที่การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร และเชื่อมโยงการควบคุมทางด้านการจัดการกับวัตถุประสงค์เหล่านั้น

(ข) เน้นที่การควบคุมจากภายนอกเปรียบเทียบกับควบคุมภายใน

(ค) การขยายการควบคุมเพื่อที่จะครอบคลุมธุรกรรมทั้งหมดของผู้บริหาร เช่น การผลิต การขนส่ง และการค้นคว้าวิจัย ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการควบคุมธุรกรรมทางด้านบัญชีเท่านั้น

ขั้นตอนที่ 1-3 ของโปรแกรมการตรวจสอบการบริหารงานดังกล่าวข้างต้นเป็นการสำรวจและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ (Audit Objectives) เบื้องต้น ซึ่งอาจจะกำหนดเป็นคำถามที่ต้องการคำตอบ หรือข้อสงสัยที่ต้องการพิสูจน์ให้แน่ชัด หรือเรื่องที่จะต้องมีการตัดสินใจ หรือผลที่คาดเอาไว้ เป็นต้น

## การวิเคราะห์ผลการตรวจสอบ

หลังจากที่ได้รวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามโปรแกรมการตรวจสอบแล้ว ก็จะต้องมีการวิเคราะห์ให้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ เนื้อหาสาระของปัญหาที่พบจะขึ้นอยู่กับขอบเขตที่กำหนดไว้สำหรับการตรวจสอบการบริหารงาน ตัวอย่างเช่น ถ้าจุดมุ่งหมายของการตรวจสอบก็เพื่อจะแยกส่วนหนึ่งส่วนใดขององค์การออกต่างหาก ปัญหาที่พบจะเกี่ยวข้องกับส่วนนั้น ๆ โดยเฉพาะ หรืออีกนัยหนึ่ง ถ้าการตรวจสอบครอบคลุมถึงการประเมินผลทั้งองค์การ ปัญหาที่พบจะเกี่ยวข้องกับทั้งองค์การ นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาเสนอทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วย

จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบการบริหารงานนี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้บริหารในการจัดการธุรกิจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การตรวจสอบจะเผยให้ผู้บริหารได้ทราบถึงจุดที่เป็นปัญหาเพื่อที่จะได้แก้ไขได้ทันที่ทั้งนี้สำหรับในเมืองไทยการพัฒนาการตรวจสอบทางด้านนี้ยังช้าอยู่มากเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ผู้บริหารส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจถึงหลักการพื้นฐานของการตรวจสอบการบริหารงาน ตลอดจนประโยชน์ที่จะได้รับ จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบดังกล่าว นอกจากนี้ อุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการตรวจสอบดังกล่าวในสังคมไทย ก็คือ ค่านิยมของคนไทยที่เกี่ยวกับระบบอาวุโส

ตุลาคม 2529

## หนังสืออ้างอิง

1. Alexander Hamilton Institute Inc., "Management Audit : Maximising Your Company's Efficiency and Effectiveness", 1983
2. Leo Herbert, "Auditing the Performance of Management", 1979
3. Allan J. Sayle, "Management Audits- The assessment of quality management system", 1981
4. วุฒินี พรรณเชษฐ์ และ เกียรติศักดิ์ จีระธีรนาถ, "เทคนิคและวิธีการตรวจสอบภายใน", 2523

# บทบาทของนักกฎหมายในการเจรจากู้ยืมเงิน

เสรี จินตนเสรี

ความหมายโดยทั่วไปของคำว่า “กู้ยืมเงิน” คงเป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้ว ในทางกฎหมาย การกู้ยืมเงินเป็นการยืมใช้สิ่งเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่ง ซึ่งหมายถึงการที่ผู้ให้ยืมโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินชนิดใช้ไปสิ้นไปเป็นปรมาณมีกำหนดให้ไปแก่ผู้ยืม และผู้ยืมตกลงว่าจะคืนทรัพย์สินเป็นประเภท ชนิด และปริมาณเช่นเดียวกันให้แทนทรัพย์สินที่ให้ยืม ดังนั้น ในการกู้ยืมเงินผู้กู้ไม่จำเป็นจะต้องใช้คืนเป็นตัวเงินที่กู้ยืมไป แต่จะต้องใช้เป็นเงินจำนวนเท่ากับที่ได้ตกลงกันได้

การกู้ยืมเงินก็เช่นเดียวกับนิติกรรมสัญญาอื่น ๆ ย่อมประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านผู้กู้หรือผู้ให้กู้ ในบางครั้งการกู้ยืมก็สำเร็จลงโดยผ่านขั้นตอนเหล่านี้อย่างรวดเร็วจนแทบไม่รู้สึกรู้สียง ดังเช่นการกู้ยืมเงินกันเล็กน้อยในชีวิตประจำวัน แต่สำหรับกรกู้เงินรายใหญ่ซึ่งต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ อย่างละเอียดรอบคอบ ในบางครั้งก็พบว่า เป็นเรื่องที่ต้องใคร่ครวญพิจารณาข้อดีข้อเสีย และจุดสำคัญต่าง ๆ อย่างละเอียดถี่ถ้วน ซึ่งอาจถึงกับจะต้องพียงนักวิชาการด้านต่าง ๆ เช่น นักเศรษฐศาสตร์ นักการเงิน นักกฎหมาย ฯลฯ ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับทำให้ความสำคัญแก่การกู้ยืมเงินรายหนึ่ง ๆ รวมทั้งความไว้วางใจระหว่างกัน เพราะมักปรากฏอยู่เสมอเช่นกันว่า ในการกู้ยืมเงินรายใหญ่บางราย แม้จะเป็นการกู้เงินตราต่างประเทศจากธนาคารผู้ให้กู้ในต่างประเทศ ก็ยังมีผู้กู้จำนวนไม่น้อยที่มิได้ให้ความสนใจในการเตรียมการเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้เงื่อนไขที่ดี ทั้งในแง่การเงินและในแง่ความผูกพันทางกฎหมาย

ในการพิจารณาบทบาทของนักกฎหมายในการเจรจากู้ยืมเงินนั้น คงเป็นเรื่องของการกู้ยืมรายใหญ่พอสมควร ในการกู้ยืมเงินรายเล็กน้อยซึ่งมิได้มีเงื่อนไขมากมายโดยทั่วไปผู้กู้และผู้ให้กู้ก็มักทราบผลการผูกพันระหว่างกันอยู่แล้ว ในกรณีเช่นนี้ หลักฐานแห่งการกู้ยืมอาจมีเพียงเอกสารมีข้อความสั้น ๆ แสดงการกู้ยืมเงินระหว่างผู้กู้กับผู้ให้กู้ รวมทั้งการลงลายมือชื่อผู้กู้เท่านั้น ที่เหลือปล่อยให้เป็นที่หน้าที่ของกฎหมายที่จะถูกนำมาใช้บังคับแก่เอกสารดังกล่าว คู่กรณีคงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องให้นักกฎหมาย

เข้ามายุ่งเกี่ยว และในความเป็นจริง เมื่อเอกสารอยู่ในสภาพที่จะเป็นหลักฐานฟ้องร้อง บังคับเอาแก่กันได้แล้ว หากไม่มีความจำเป็นจะต้องกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม เพื่อบังคับเอาจากอีกฝ่ายหนึ่งเป็นพิเศษก็อาจไม่จำเป็นต้องไปเสียเวลาปรึกษานักกฎหมายให้เกินเหตุ การให้นักกฎหมายเข้ามามีบทบาทในการเจรจา กู้ยืมเงินจึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาตามความเหมาะสมในสถานการณ์ ซึ่งสำหรับการกู้ยืมรายใหญ่และสำคัญดังกล่าว อาจพิจารณาได้จากขั้นตอนต่าง ๆ ในการกู้ยืมดังนี้

## 1. การเตรียมตัวก่อนเจรจา

ในขั้นตอนนี้ ผู้กู้จะพิจารณาในแง่วัตถุประสงค์และความต้องการทางการเงินของตนเป็นสำคัญ จะมีคำถามต่าง ๆ ตามมามากมาย เช่น ควรกู้หรือไม่ เป็นจำนวนเงินเท่าใด จากผู้กู้ผู้ใด เป็นการกู้รูปแบบใด ควรเสียดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เท่าใด มีระยะเวลาเท่าใด ควรมีหลักประกันหรือไม่อย่างไร เงื่อนไขในการชำระคืนเป็นอย่างไร ฯลฯ ในขั้นนี้ ผู้จะกู้ซึ่งมิได้เป็นนักกฎหมายก็ควรศึกษาหาความรู้ในเรื่องของสัญญากู้ยืมเงิน และผลบังคับทางกฎหมายให้มากที่สุด แม้ว่า การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นจะเป็นไปในเชิงธุรกิจก็ตาม นักกฎหมาย อาจเข้ามาให้ความรู้ความเข้าใจในผลตามกฎหมายโดยทั่วไปของความผูกพันที่จะสร้างขึ้นกับผู้ให้กู้เป็นการเตรียมตัวไว้เบื้องต้น แต่ตามสถานการณ์ความเป็นจริงแล้ว หากผู้กู้มิได้เป็นสถาบันซึ่งมีหน่วยงานด้านกฎหมายเป็นของตนเอง ก็อาจไม่ค่อยได้รับความสะดวก และอาจไม่เป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายก็ได้ ผู้กู้จึงควรให้ความสนใจศึกษาหาความรู้ในแง่มุมต่าง ๆ จากบทความและหนังสือที่หาได้ รวมทั้งการเข้าฟังสัมมนาปาฐกถา ตลอดจนจะมีการสังคัมกับผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ด้านนี้เท่าที่โอกาสจะอำนวย เป็นที่ยอมรับกันว่าประสบการณ์การกู้ยืมเงินเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง ผู้กู้ที่มีประสบการณ์สูงจะได้เปรียบในแง่ที่มีโอกาสได้รับความรู้ และได้ฝึกฝนไหวพริบในการเจรจาและการจัดทำเอกสารสัญญา รวมทั้งสามารถได้รับถ่ายทอดความรู้ และแง่มุมต่าง ๆ ในด้านกฎหมายอันจะเป็นประโยชน์ต่อไป ผู้กู้จึงควรใช้โอกาสให้เป็นประโยชน์ที่สุด

สำหรับการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ โดยทั่วไปก็คงไม่แตกต่างกับการกู้ยืมเงินภายในประเทศ แต่มักปรากฏว่าการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเป็นเรื่องของการกู้ยืมเงินรายใหญ่ ซึ่งสถาบันการเงินต่างประเทศส่วนใหญ่วางแนวทางไว้ว่าจำนวนเงินที่กู้ยืม



ควรจะไม่ต่ำกว่า 1 ล้านเหรียญ สรอ. การกู้ยืมเงินเช่นนี้เป็นเรื่องระหว่างประเทศ จึงมีข้อพิจารณามากขึ้นอีก ทั้งในแง่กฎหมายระหว่างประเทศ ความผูกพันของสัญญา กู้ยืม และการบังคับชำระหนี้หากมีการผิดสัญญาเกิดขึ้น ผู้กู้ควรเตรียมตัวศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวเสียแต่เนิ่น ๆ อย่างน้อยพอเป็นแนวทางที่จะสร้างความมั่นใจและทราบฐานะความผูกพันของตนพอสมควร ในแง่ของวิธีศึกษาคำความรู้ ก็คงไม่แตกต่างกับที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่มีข้อสังเกตว่า เนื่องจากในการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ ทางฝ่ายผู้ให้กู้ซึ่งเป็นบุคคลหรือสถาบันในต่างประเทศจะกำหนดให้ใช้กฎหมายของประเทศของตน หรือของประเทศอื่นที่เห็นเหมาะสมมาบังคับแก่สัญญารวมทั้งการให้สิทธิฟ้องร้องยังศาลในต่างประเทศดังกล่าวอีกด้วย กรณีเช่นนี้ จึงทำให้ผู้สนใจจะต้องติดตามกฎหมายต่างประเทศจากหนังสือและบทความในสิ่งพิมพ์จากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ คงต้องพึงพาอาศัยผู้มีประสบการณ์ซึ่งรวมถึงนักกฎหมายซึ่งชำนาญงานด้านนี้ อันที่จริงในประเทศไทยก็มีผู้กู้ยืมเงินจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน และมีนักกฎหมายชาวไทยและชาวต่างประเทศ ที่เคยผ่านงานด้านนี้ไม่น้อย ซึ่งในแง่กฎหมายไทย ความรู้ความเชี่ยวชาญคงไม่เป็นปัญหา แต่เนื่องจากนักกฎหมายดังกล่าวอาจอยู่ห่างไกลจากสังคมกฎหมายของต่างประเทศ และมักมีงานด้านอื่นอีกมากเช่นกัน การที่จะติดตามการพัฒนากฎหมายและคดีความต่าง ๆ ที่เกิดในประเทศอื่นที่ใช้บังคับแก่สัญญาอย่างใกล้ชิด จึงมีปัญหายุ่งยาก อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายในประเทศไทยผู้มีความรู้และประสบการณ์ก็อยู่ในฐานะที่จะให้ความช่วยเหลือในการเตรียมตัวการเจรจาสัญญาได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับความเหมาะสมตามสถานการณ์ รวมทั้งค่าใช้จ่าย ตลอดจน การเอื้ออำนาจของระยะเวลาด้วย

อนึ่ง ทางด้านของผู้จะให้กู้ นั้น หากเป็นการกู้รายใหญ่ก็จะต้องมีการเตรียมตัวไม่น้อยเช่นกัน แต่ผู้จะให้กู้ซึ่งทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินก็มักจะมีความพร้อมอยู่แล้วทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นประสบการณ์หรือเจ้าหน้าที่ทั้งด้านการเงินและกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้จะให้กู้มักเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เป็นเบื้องต้น บทบาทของนักกฎหมายของผู้จะให้กู้ จึงมักปรากฏชัดเจนในตอนเจรจาจากผู้จะให้กู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเจรจาข้อความและเงื่อนไขที่จะมีผลบังคับแก่ผู้กู้ในเรื่องต่าง ๆ เมื่อผู้จะให้กู้ได้ยกขึ้นมาต่อรองกับผู้ให้กู้

## 2. การเจรจาเบื้องต้นระหว่างผู้จะกู้กับผู้จะให้กู้และการพิจารณาการร่างสัญญา

เมื่อผู้จะกู้ตัดสินใจและผู้จะวางแนวทางในเรื่องต่าง ๆ อันเป็นสาระของการ

กู้ยืมเงิน ตลอดจนพิจารณาเลือกผู้จะให้กู้เรียบร้อยแล้ว การเจรจาในขั้นนี้คงเป็นเรื่อง ผู้จะกู้กับผู้จะให้กู้จะได้เจรจากันโดยทั่วไปจนปรากฏว่าผู้จะให้กู้มีความพอใจและมั่นใจพอควรที่จะให้กู้ ทั้งนี้อาจจะเป็นความมั่นใจภายใต้เงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง หลังจากนั้น จึงจะมีการเจรจาตกลงกันในเงื่อนไขสาระสำคัญในรายละเอียด ได้แก่ เรื่องวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมเงิน รูปแบบของการกู้ ระยะเวลา อัตราดอกเบี้ย และค่าธรรมเนียม หลักประกันและเงื่อนไขอื่น ๆ ซึ่งต่อไปจะมีการนำไปบรรจุในร่างสัญญากู้ยืมเงินอีกครั้งหนึ่ง โดยทั่วไปแล้วในการเจรจาในเรื่องข้างต้นดังกล่าว แม้จะเห็นกันว่ายังไม่จำเป็นต้องให้นักกฎหมายเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาด้วย แต่ก็อาจมีการหารือหรือพาดพิงไปถึงเงื่อนไขต่าง ๆ หรือเรื่องที่จะต้องพิจารณาในแง่กฎหมายบ้างด้วยเช่นกัน ฉะนั้น หากเป็นที่สะดวกแล้วก็ควรให้นักกฎหมายได้เข้าร่วมด้วย เพราะผลของการเจรจาหรือดังกล่าวดังกล่าวอาจต้องถูกนำมาบรรจุในร่างสัญญาด้วย

เมื่อเสร็จการเจรจาเบื้องต้นแล้ว ในทางปฏิบัติผู้จะให้กู้มักจะเป็นผู้ร่างสัญญาส่งให้แก่ผู้จะกู้พิจารณา ซึ่งเมื่อผู้จะกู้ได้รับร่างสัญญาแล้วก็ควรศึกษาร่างสัญญาและเงื่อนไขต่าง ๆ ให้เข้าใจโดยถ่องแท้ ทั้งในเรื่องลักษณะของสัญญาและรายละเอียด ทั้งนี้อาจมองแง่มุมของร่างสัญญาได้หลายด้าน เป็นต้นว่า ด้านสาระที่ไม่จำเป็นต้องพิจารณาด้านกฎหมายโดยละเอียด เช่น อัตราดอกเบี้ยเป็นเท่าใด จำนวนเงินที่กู้หรือเบิกถอนเป็นเท่าใดเมื่อใด ฯลฯ ด้านความผูกพันโดยถ้อยคำของสัญญา เช่น การบังคับให้ผู้ต้องปฏิบัติและงดเว้นปฏิบัติ การผิดนัดชำระหนี้ ฯลฯ และด้านที่กฎหมายอาจเข้ามาเกี่ยวข้องใช้บังคับโดยผลที่มีการเขียนไว้ในสัญญาหรือแม้แต่ที่มีได้มีการเขียนไว้ในสัญญา เช่น การระบุในร่างสัญญาว่ามีวัตถุประสงค์เป็นการกู้ยืมเพื่อนำเงินไปใช้ในการกระทำอันเป็นผิดกฎหมาย ซึ่งจะทำให้สัญญากู้ยืมเป็นโมฆะ เป็นต้น ยิ่งการกู้ยืมรายที่กำลังจะเจรจากันนั้นมีความสำคัญเพียงใด บทบาทของนักกฎหมายในขั้นนี้ก็ยิ่งมีความสำคัญเพียงนั้น นักกฎหมายควรจะต้องถูกเรียกให้เข้ามาช่วยในการตรวจสอบร่างสัญญา และให้ความเห็นในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความผูกพันและผลของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้จะกู้และนักกฎหมายของตนจะต้องร่วมกันทำงานเป็นทีมเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ ที่เห็นว่าสำคัญเป็นลำดับ และจะต้องพร้อมที่จะถ่ายทอดความรู้และให้คำอธิบายเรื่องที่อยู่ในความรู้อของตนแก่อีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีจุดสำคัญอยู่ที่ว่าแต่ละคนจะต้องทำความเข้าใจในความเห็นของอีกฝ่ายหนึ่ง และหาข้อสรุปที่ชัดเจนเท่าที่จะทำได้ เพื่อจะนำไปเจรจาต่อรองกับอีกฝ่ายหนึ่งต่อไป

### 3. การเจรจาสร้างสัญญา

ดังได้กล่าวแล้วว่า การมองร่างสัญญาอาจแบ่งแบ่งมุมออกได้เป็นหลายด้าน ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาด้านกฎหมายและที่ไม่ว่าจะเกี่ยวข้อง แต่ลักษณะของการเขียนสัญญาโดยทั่วไปแล้ว ถ้อยคำและรูปประโยคที่ใช้จะมีลักษณะที่จะต้องอ่านรวม ๆ ไป โดยผู้อ่านที่มีความรู้ภูมิหลังแตกต่างกันก็อาจมีความเข้าใจหรืออาจคิดต่อไปในทางต่างกันได้ เป็นต้นว่า การระบุอัตราดอกเบี้ยเป็นจำนวนเท่านั้นเท่านี้ ทางผู้จะกู้ ซึ่งมีใช้นักกฎหมายเมื่อพบข้อความระบุเรื่องนี้ อาจคิดในแง่ของธุรกิจว่าจะทำให้เกิดต้นทุนสูงหรือต่ำแล้วแต่กรณี แต่นักกฎหมายก็อาจคิดไปถึงเรื่องที่จะเป็นการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราอันเป็นความผิดต่อกฎหมาย หรือหากเป็นการ หนี้สถาบันการเงินเป็นผู้ให้กู้ก็อาจคิดไปถึงกฎหมายเกี่ยวกับดอกเบี้ยของสถาบันการเงินซึ่งมีบัญญัติไว้เป็นพิเศษ ฉะนั้นในการเจรจาสร้างสัญญากับฝ่ายตรงข้าม หากมีการเตรียมการอย่างดีและมีวิธีเจรจาที่มีทางหนีทีไล่ดีพร้อม ทั้งในแง่ธุรกิจและแง่กฎหมายร่วมกันแล้วก็จะยอมทำให้ได้ผลอันเป็นประโยชน์หรือป้องกันความเสียหายแก่ฝ่ายตนได้ดีกว่าการมิได้มีการเตรียมการหรือขาดชั้นเชิงที่ดี ทั้งนี้หมายถึงว่า ตัวผู้จะเป็นคู่สัญญาและนักกฎหมายของตนควรเข้าร่วมในการเจรจาอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะในกรณีการกู้ยืมรายสำคัญมากก็ยิ่งต้องให้ความสนใจและการเตรียมการมากขึ้นเป็นลำดับ ในบางครั้งเมื่อผู้จะกู้หรือนักกฎหมายของตนได้ผ่านการเจรจาสัญญากู้ยืมมาอย่างโชกโชนก็ย่อมมีประสบการณ์สูงพอที่จะดำเนินการไปเองตามลำพังได้ แต่ก็จะต้องรู้จักยืนของฝ่ายตนและสามารถปรับให้ยืดหยุ่นได้พอควร โดยไม่ทำให้เสียหายเกินกว่าประโยชน์ที่จะได้รับด้วย

โดยทั่วไปสัญญากู้ยืมจะมีความสั้นยาวหรือมีหัวข้อมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความตกลงระหว่างกัน ในที่นี้จะยกหัวข้อซึ่งมักปรากฏในสัญญากู้ยืมเงินรายใหญ่ เพราะสามารถครอบคลุมรายละเอียดได้พอควร มาพิจารณาพอเป็นสังเขปว่าบทบาทของนักกฎหมายในแต่ละหัวข้อนั้น ควรจะให้ความเห็นและระมัดระวังตลอดจนยกขึ้นเจรจาในเรื่องใดบ้าง เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้จะกู้หรือผู้จะให้กู้ที่จะเข้าใจบทบาทของนักกฎหมายและสามารถทำงานร่วมกันด้วยดีเมื่อมีโอกาส อย่างไรก็ตามดังได้กล่าวแล้วว่า ทางฝ่ายผู้จะให้กู้มักเป็นผู้ร่างสัญญาและกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ แก่ผู้จะกู้ บทบาทของนักกฎหมายที่จะกล่าวต่อไปจึงมองหนักไปทางด้านของฝ่ายผู้จะกู้ซึ่งได้รับร่างสัญญาว่าควรจะให้ให้นักกฎหมายเข้ามามีบทบาทเพียงใด

อนึ่ง ใครขอทำความเข้าใจว่า เมื่อพูดถึงสัญญากู้ยืมเงิน ในที่นี้หมายถึง สัญญากู้ยืมเงิน (Loan Agreement) ที่ใช้เป็นสากล แต่ในแง่กฎหมายไทยบางท่าน อาจเรียกว่าเป็นสัญญาจะกู้ยืมเท่านั้น เพราะตามกฎหมายไทยแล้วสัญญากู้ยืมเงินจะต้อง มีการส่งมอบเงินที่กู้ยืมต่างกับสัญญากู้ยืม Loan Agreement ที่กล่าวนี้ ซึ่งมีการ ตกลงกันในวงเงินที่จะเบิกถอนกันโดยการเบิกถอนอาจทำทันทีหรือภายหลังสุดแล้วแต่ เงื่อนไขจะกำหนด

### สัญญากู้ยืมเงิน (Loan Agreement)

(1) **อาร์ัมบทของสัญญา (Preamble)** นักกฎหมายควรจะช่วยดูว่ามีการเขียน ที่ชัดเจนพอควร

(2) **คำจำกัดความ (Definition)** เป็นการระบุนิยามถ้อยคำที่จะใช้กันใน สัญญา นักกฎหมายจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ เพราะที่ใช้ของคำนิยามไว้นี้อาจ ไปปรากฏในข้อต่าง ๆ ของสัญญา ซึ่งเมื่ออ่านข้อนั้นอย่างผิวเผินอาจจะไม่รู้สึกว่ารุนแรง หรือมีผลบังคับมากมาย แต่โดยผลที่มีการใช้คำนิยามนี้จะทำให้ต่างไปกับที่เข้าใจใน เบื้องต้น เป็นต้นว่าคำว่า “กฎหมาย” หากมีนิยามในสัญญาว่าให้หมายรวมไปถึงข้อบังคับ หรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ซึ่งปกติมิได้ถือว่าเป็นกฎหมายตามความหมายทั่วไปแล้ว การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็จะกลายเป็นการ *ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย* ในความหมายของสัญญาไปทันที คำจำกัดความทุกคำจึงจะต้องมีการศึกษาและทำ ความเข้าใจให้ชัดเจน และจะต้องอ่านโยงไปถึงข้อต่าง ๆ ที่มีการใช้คำนั้น ๆ อยู่ด้วยเสมอ

(3) **จำนวนเงินที่กู้และวัตถุประสงค์ในการกู้ (Amount and Purpose)** ปกติเป็นเรื่องที่จะระบุกันตรงไปตรงมา ซึ่งนักกฎหมายอาจช่วยดูในแง่ถ้อยคำที่ระบุ เป็นวัตถุประสงค์ในการกู้ให้ตรงตามที่ต้องการ มิให้มีโอกาสตีความเป็นประการอื่น

(4) **ภาระหน้าที่ของผู้ให้กู้ (Commitment of the Lender)** นักกฎหมาย จะต้องช่วยดูว่า ผู้ให้กู้มีหน้าที่จะต้องให้กู้เงินตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ และมีได้มีการเขียน ในลักษณะที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์แห่งการกู้ยืม ทำให้ผู้กู้ไม่สามารถกู้หรือเบิกถอน เงินกู้ได้สะดวกตามสมควร

(5) **เงื่อนไขที่ผู้กู้จะต้องปฏิบัติก่อนจะเบิกถอนเงินได้ (Conditions Precedent for Drawdown)** นักกฎหมายควรช่วยดูว่าเงื่อนไขไม่เป็นการบังคับให้ผู้กู้ทำในสิ่ง

ที่เป็นไปไม่ได้ หรือยากลำบากเกินควร ปกติข้อความในเรื่องนี้มักใช้กันแบบมาตรฐาน อยู่แล้ว เช่น การที่ผู้กู้ซึ่งเป็นบริษัทจะต้องส่งมอบหนังสือบริคณห์สนธิและมติของ คณะกรรมการบริษัทที่อนุมัติให้กู้ จะต้องส่งมอบความเห็นของนักกฎหมายยืนยันในเรื่องต่าง ๆ ฯลฯ จึงอาจไม่เป็นเรื่องที่จะเจรจากันยากลำบากนัก

(6) **วิธีการเบิกถอนเงินและกำหนดจำนวนเงินที่อาจเบิกถอน (Drawdown and Amount)** ปกติเป็นเรื่องที่ระบุตรงไปตรงมา อันเป็นทางปฏิบัติโดยทั่วไป นักกฎหมาย จึงอาจช่วยดูเพียงว่ามีได้มีข้อความหรือถ้อยคำที่อาจทำให้เห็นเป็นการผิดปกติไป

(7) **ดอกเบี้ย (Interest)** ถึงแม้ในเบื้องต้นจะเป็นเรื่องของการระบุตรงไปตรงมา แต่ก็อาจมีข้อพิจารณาทางกฎหมายได้ในบางเรื่อง เช่น การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งระบบการกำหนดดอกเบี้ยแบบลอยตัวโดยอิงกับอัตราของตลาดการเงินบางแห่ง ฯลฯ อาจมีการใช้ถ้อยคำที่ค่อนข้างอ่านเข้าใจยาก และทำให้มีผลแตกต่างกับที่เข้าใจก็เป็นได้ นักกฎหมายจึงอาจเข้าช่วยตีความหมายของถ้อยคำให้ผู้จะกู้เข้าใจชัดเจน และหากไม่ตรงตามที่ต้องการก็อาจมีการหยิบยกขึ้นเจรจากับอีกฝ่ายหนึ่งได้

(8) **การจ่ายเงินกู้ (Repayment)** ข้อกำหนดในเรื่องนี้เป็นเรื่อง que ผู้กู้จะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ปกติถ้อยคำที่ใช้จะเป็นเรื่องตรงไปตรงมา เช่น ให้ชำระครั้งเดียว ณ วันใด หรือเป็นงวด ๆ อย่างไร นักกฎหมายอาจช่วยอ่านตรวจว่ามีข้อความหรือถ้อยคำใดที่อาจเป็นปัญหาเท่านั้น

(9) **การจ่ายเงินกู้ก่อนกำหนดและการยกเลิกสิทธิเบิกถอน (Prepayment and Cancellation)** เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของผู้กู้ ทั้งในกรณีที่ผู้กู้เป็นฝ่ายขอจ่ายเงินกู้ก่อนกำหนดหรือไม่ใช้สิทธิเบิกถอนอีกต่อไป ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรืออาจเป็นกรณีที่เมื่อมีเหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้น ผู้กู้จะต้องจ่ายเงินกู้ก่อนกำหนดหรือหมดสิทธิเบิกถอนต่อไป จึงเป็นเรื่องที่จะต้องทำความเข้าใจข้อความและถ้อยคำต่าง ๆ ให้ดี นักกฎหมายอาจช่วยอธิบายความหมายแก่ผู้กู้และหารือกันว่าถ้อยคำและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เสนอมานี้ในร่างสัญญา นั้น จะก่อให้เกิดปัญหาหรือมิได้ให้ประโยชน์แก่ผู้กู้ตามควรหรือไม่ และช่วยเจรจาเพื่อให้ได้เงื่อนไขที่ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

(10) **หลักประกัน (Guarantee)** นักกฎหมายจะช่วยอธิบายถึงภาระของผู้ค้ำประกันและหรือความผูกพันของทรัพย์สินหรือสิทธิที่วางเป็นประกัน เพื่อตรวจสอบว่าตรงกับที่ผู้กู้หรือผู้ค้ำประกันได้คาดหวังไว้หรือไม่ ซึ่งหากถ้อยคำในร่างสัญญาไม่ตรงกับที่ได้เจรจาไว้ในเบื้องต้น เช่นว่าการค้ำประกันของผู้ค้ำประกันมีลักษณะที่ทำให้รับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกับตัวลูกหนี้ ซึ่งมีใช้ความมุ่งหมายแต่ต้น ก็อาจต้องมีการเจรจาแก้ไขกันต่อไป

(11) **คำรับรองและยืนยัน (Representations and Warranties)** เป็นคำรับรองและยืนยันของผู้กู้แก่ผู้ให้กู้เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ให้กู้ในเรื่องต่าง ๆ ในการกู้หรือเบิกถอนเงินกู้ เช่น การมีอำนาจของผู้กู้ การได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ อย่างถูกต้อง การรับรองว่ามีได้มีภาระผูกพันในทรัพย์สินของผู้กู้อื่นนอกเหนือไปจากที่ได้แจ้งให้ผู้ให้กู้ทราบ เป็นต้น ในเรื่องเหล่านี้ผู้กู้จะต้องแน่ใจว่าตามข้อเท็จจริงนั้นถูกต้องตรงกับที่ได้รับรองและยืนยันไปในสัญญา นักกฎหมายจะเป็นประโยชน์อย่างมากในการช่วยตรวจสอบข้อความและถ้อยคำเพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่าคำรับรองและยืนยันนั้นเป็นความจริงและถูกต้องแล้ว และในกรณีที่ถ้อยคำเขียนไว้ในลักษณะที่ผู้กู้ต้องรับรองยืนยันมากเกินไปเกินเหตุก็ดี หรือต่อไปอาจเป็นปัญหาแก่ผู้กู้ อันเนื่องจากคำรับรองยืนยันนั้นจะถูกถือว่าถูกต้องตรงความจริงต่อไปในอนาคตก็ดี นักกฎหมายก็อาจช่วยหยิบยกขึ้นมาเจรจาต่อรองเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุผิดคำรับรองยืนยันอันจะทำให้ผิดสัญญาได้โดยง่าย

(12) **การรับที่จะปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติ (Undertakings หรือ Covenants)** เป็นข้อสัญญาที่บังคับให้ผู้กู้ต้องปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติ ในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายผู้ให้กู้เห็นว่าจำเป็นต้องมีระบุไว้เพื่อให้ผู้กู้อยู่ในฐานะที่จะทำตามสัญญาได้โดยไม่มีข้อขัดข้อง เช่น การบังคับให้ผู้กู้ต้องใช้เงินตามวัตถุประสงค์ในสัญญา ให้ผู้กู้จัดส่งรายงานและงบดุลการเงิน ให้ทำประกันภัย ให้แจ้งแก่ผู้ให้กู้เมื่อเกิดผู้กู้ถูกฟ้องร้อง ให้รักษาอัตราส่วนระหว่างหนี้สินกับเงินทุน อัตราส่วนหนี้สินกับสินทรัพย์หมุนเวียน ฯลฯ หรือในกรณีที่ให้ผู้กู้งดเว้นปฏิบัติ เช่น ห้ามมิให้จำหน่ายนองทรัพย์สิน มิให้กู้จากที่อื่นอีก เป็นจำนวนเกินกว่าเท่านี้เท่านี้ มิให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของบริษัท ฯลฯ ในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ จะต้องมีการศึกษาและพิจารณาโดยละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้กู้จะต้องตระหนักถึงภาระที่ต้องปฏิบัติและงดเว้นปฏิบัติดังกล่าวเป็นอย่างดี นักกฎหมาย

นอกจากจะช่วยในการทำความเข้าใจแก่ผู้จะกู้ในความหมายของข้อความและถ้อยคำที่ใช้แล้ว ยังจะช่วยได้มากในการเจรจาเพื่อลดหย่อนหรือผ่อนคลายการบังคับจากทางด้านผู้ให้กู้ ซึ่งหลักก็คงมีอยู่ว่าจะต้องพยายามเข้าใจเหตุผลของอีกฝ่ายด้วย และการเจรจาที่ขัดแย้งกันอย่างมากก็น่าจะหยุดอยู่ตรงที่ได้มีความเป็นธรรมเกิดแก่ทั้งสองฝ่าย โดยบรรลุลวิฤตประสงค์แห่งการกู้ยืมเงินรายนั้น ๆ

(13) การเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ (Changes in Circumstances) สัญญาบางฉบับจะมีข้อความเตรียมเอาไว้ในกรณีที่สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น การเปลี่ยนแปลงในกฎหมายบางอย่าง เป็นต้นว่า กฎหมายธนาคารหรือกฎหมายภาษีอากร ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นแก่ผู้ให้กู้ ในกรณีเช่นนี้ ร่างสัญญาอาจมีระบุข้อความให้ผู้กู้ต้องรับผิดชอบจ่ายค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นแก่ผู้ให้กู้ นักกฎหมายจะต้องเข้าใจภาวะของธุรกิจและสภาพตลาดเงิน ตลอดจนจนผลแห่งกฎหมายหรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น อันจะกระทบต่อการกู้ยืมเงินตามร่างสัญญาที่ปรากฏอยู่ และหากมีข้อความบังคับผู้กู้จนเกิดแก่เหตุก็ควรเจรจาต่อรอง ดังเช่นในกรณีที่กล่าวข้างต้นนั้น หากมีการกำหนดว่านอกจากผู้กู้จะต้องชำระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นแล้ว ยังจะต้องชำระเบี้ยปรับเป็นจำนวนเท่านี้เท่านี้อีก ผู้กู้และนักกฎหมายนอกจากจะพยายามเจรจาเพื่อมิให้ต้องชำระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นแล้ว คงต้องถือเป็นหลักสำคัญว่า ข้อความเกี่ยวกับเบี้ยปรับนั้น จะต้องถูกตัดออกไปโดยเด็ดขาด

(14) การจ่ายเงินกู้แก่ผู้กู้ (Payment) ปกติเป็นเรื่องตรงไปตรงมาว่าการจ่ายเงินกู้หรือเบิกถอนจะทำกัน ณ ที่ใด อย่างไร และเมื่อใด คงเป็นเรื่องที่จะต้องดูว่าข้อความที่เขียนไว้นั้นไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ

(15) ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย (Fee and Expense) ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นภาระของผู้กู้ที่จะเป็นผู้จ่ายแก่ผู้ให้กู้ กรณีขึ้นอยู่กับตกลงกันกับผู้ให้กู้ว่า จะจ่ายหรือไม่เพียงใด เป็นเรื่องที่จะต้องดูข้อความและถ้อยคำว่าจะเขียนในลักษณะที่จะทำให้เกิดต้องจ่ายเท่ากับที่ได้ตกลงกันไว้หรือไม่ นักกฎหมายอาจช่วยให้คำแนะนำและเจรจาได้เช่นกัน

(16) เหตุผิดสัญญา (Events of Default) เมื่อมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้นไม่ว่าเนื่องจากการกระทำของผู้กู้หรือไม่ อันเป็นเหตุการณ์ที่ระบุไว้ในสัญญาว่าเป็น "เหตุผิดสัญญา" ก็อาจมีเหตุผลให้ผู้ให้กู้บอกเลิกสัญญาหรือเรียกชำระหนี้เงินกู้คืน

ก่อนกำหนดได้ ผลดังกล่าวจะกระทบกระเทือนการกู้เงินรายนั้นอย่างมาก บางครั้ง จะมีการระบุให้ผู้ให้กู้สามารถเรียกค่าเสียหายหรือเบี้ยปรับเพิ่มเติมไว้ในสัญญาด้วย จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้จะกู้และนักกฎหมายจะต้องเอาใจใส่เป็นพิเศษ ถ้าเป็นกรณีที่มีผู้จะกู้มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้จะให้กู้ ผู้จะกู้และนักกฎหมายของตนก็จะต้องช่วยกัน พยายามต่อรองให้ข้อความในเรื่องนี้อยู่ในขอบเขตที่พอจะรับได้ แต่หากอยู่ในฐานะที่ อำนาจต่อรองได้พอควร ก็อาจขอตัดทอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความหรือถ้อยคำ ที่มีลักษณะบังคับให้ลดน้อยลงตามรูปการณ์ สำหรับในแง่ของการเกิดเหตุการณ์ นอกเหนืออำนาจของผู้กู้ซึ่งอาจเป็นเหตุให้มีการเกิด “เหตุผิดสัญญา” ตามสัญญาขึ้นได้ ผู้จะกู้และนักกฎหมายควรช่วยกันประเมินสภาพการณ์ต่าง ๆ เพื่อที่ว่าเหตุการณ์ดังกล่าว จะเกิดขึ้นได้ยากง่ายเพียงใด นอกจากนี้ ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของผู้ให้กู้ที่จะเป็นผู้ชี้ ว่ามี “เหตุผิดสัญญา” เกิดขึ้น ในเมื่อมีเหตุการณ์ใดนั้น นักกฎหมายควรให้คำแนะนำ แก่ผู้จะกู้และช่วยเจรจาให้มีการให้อำนาจแก่ผู้ให้กู้เกินขอบเขต ซึ่งในกรณีที่จำเป็น จะต้องให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ให้กู้ที่จะเป็นผู้ชี้ขาดตัดสินแล้ว นักกฎหมายก็อาจช่วย อธิบายแก่ผู้จะกู้ให้เกิดความสบายใจได้บ้างว่า การใช้สิทธิหรือดุลพินิจของผู้ให้กู้ดังกล่าว นั้นก็จะต้องทำโดยสุจริตและมีเหตุผลพอสมควร

(17) การส่งคำบอกกล่าว (Notices) เป็นเรื่องในทางปฏิบัติที่ระบุนิติกรรมและการตกลงเกี่ยวกับการส่งคำบอกกล่าวในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกู้ยืมรายนั้น ๆ นักกฎหมาย อาจช่วยดูเพียงว่าจะไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ อันจะเป็นผลเสียหายแก่การกู้ยืม

(18) การยกเว้นไม่ใช้สัญญาและการแก้ไขสัญญา (Waiver and Amendment) ปกติเรื่องนี้หากมีเขียนไว้ก็มักเขียนในทำนองว่ากรยกเว้นไม่ใช้สัญญาก็ดี การแก้ไข สัญญาก็ดี จะต้องมีการทำเป็นลายลักษณ์อักษรลงลายมือชื่อฝ่ายที่อาจเสียประโยชน์ จากการดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องตรงไปตรงมาเป็นส่วนใหญ่ แต่บางกรณีก็อาจมีเงื่อนไข บางประการที่ซับซ้อนได้ นักกฎหมายจึงควรช่วยตรวจดูข้อความและถ้อยคำ ตลอดจนจน ปรึกษากับผู้จะกู้ และถ้าจำเป็นก็อาจมีการยกขึ้นเจรจากับฝ่ายผู้จะให้กู้ได้

(19) การโอนสิทธิหน้าที่ของผู้ให้กู้และผู้กู้ (Assignment) สัญญาส่วนใหญ่ จะไม่ยอมให้ผู้กู้โอนสิทธิหน้าที่ของตนแก่ผู้อื่นต่อไป แต่ทางด้านของผู้ให้กู้จะให้มีการ โอนสิทธิและหน้าที่ให้แก่ผู้อื่นได้ นักกฎหมายควรช่วยอธิบายให้ผู้จะกู้เข้าใจถึงหลักและ ผลของกฎหมายทั่วไปในการโอนสิทธิเรียกร้อง ทั้งในแง่ผู้โอนและผู้รับโอน ตลอดจนจน



อธิบายข้อความและถ้อยคำที่ปรากฏในร่างสัญญา และช่วยดูว่าข้อความและถ้อยคำดังกล่าวจะไม่ใช่ที่เสียหายแก่ผู้กู้

(20) ภาระหน้าที่และสิทธิของตัวแทนของผู้ให้กู้ (The Agent) ในสัญญา กู้ยืมรายใหญ่ตั้งเช่นการร่วมให้กู้ (loan syndication) ซึ่งผู้ให้กู้หลายรายร่วมให้กู้แก่ผู้กู้ ก็จะมีการตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนผู้ให้กู้ดังกล่าว จึงมีข้อความในสัญญาระบุถึง ภาระหน้าที่และสิทธิของตัวแทน ทั้งที่มีต่อผู้ให้กู้เอง และต่อผู้กู้ ซึ่งเป็นเรื่องหนัก ไปในทางปฏิบัติที่จะให้การกู้ตามสัญญาดำเนินไปด้วยดี ปราศจากอุปสรรคขัดข้อง อันเนื่องมาจากการมีผู้ให้กู้หลายราย นักกฎหมายคงจะช่วยดูได้บ้างว่าการเขียนระบุ ในสัญญานั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของตัวแทน และมีภาระระบุภาระหน้าที่ และสิทธิของตัวแทนในขอบเขตที่เหมาะสม

(21) การหักกลบลบหนี้ (Set off) ในทางกฎหมาย การหักกลบลบหนี้ยอมทำได้ เมื่อเข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น หนี้ทั้งสองฝ่ายจะต้องถึงกำหนดชำระ และจะหักกลบลบหนี้กันได้เฉพาะในจำนวนที่ตรงกัน เป็นต้น ฉะนั้น แม้ในสัญญากู้ยืมจะมีได้มีระบุเรื่องนี้ไว้ แต่โดยผลของกฎหมายก็อาจมีการหักกลบลบหนี้กันได้ การเขียนเพิ่มเติมส่วนใหญ่มักมีลักษณะเป็นการขยายความหรือระบุนิติปฏิบัติให้ชัดเจน ซึ่งข้อความและถ้อยคำควรได้รับการตรวจสอบโดยนักกฎหมายเช่นกัน

(22) ความไม่สมบูรณ์ของสัญญา (Invalidity) โดยหลักกฎหมาย ถ้าส่วนใด ส่วนหนึ่งของสัญญาเป็นโมฆะหรือไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย ก็อาจมีผลกระทบต่อ สัญญาทั้งหมดได้ ฉะนั้น ในสัญญาบางฉบับจึงอาจมีข้อความระบุให้ชัดเจนเป็นการ แยกส่วนที่เป็นโมฆะหรือไม่สมบูรณ์นั้นออกไป และใช้บังคับเฉพาะส่วนที่สมบูรณ์ นักกฎหมายอาจช่วยตรวจสอบข้อความและถ้อยคำที่ใช้ในร่างสัญญาเกี่ยวกับเรื่องนี้

(23) เขตอำนาจศาลและความคุ้มครองสิทธิ (Jurisdiction and Immunity) สัญญากู้ยืมเงินระหว่างประเทศ จะมีระบุเสมอว่าการฟ้องร้องคดีตามสัญญานั้น อาจ ทำในศาลใดได้บ้าง ซึ่งเป็นการนอกเหนือจากการที่มีสิทธิฟ้องร้องยังศาลที่มีเขตอำนาจ ตามกฎหมายภายในประเทศและตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล อยู่แล้ว และในกรณีที่ผู้กู้เป็นรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐที่อาจได้รับความคุ้มครองสิทธิ ซึ่งอาจเป็นปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับศาลที่จะฟ้องร้อง ในสัญญาก็จะมีระบุให้

ผู้กึ่งนั้นยอมรับเขตอำนาจของศาลโคโดยเฉพาเจาะจงไว้ด้วย นักกฎหมายควรอธิบายหลักคร่าว ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้และผลของการเขียนข้อความและถ้อยคำในร่างสัญญาที่ส่งแก่ผู้กึ่ง และช่วยตรวจว่าจะเป็นการเขียนระบุที่เหมาะสมด้วยเพียงใด

(24) กฎหมายที่จะใช้แก้สัญญา (Law) ในทำนองเดียวกัน สัญญาที่ยืมเงินระหว่างประเทศจะมีระบุเสมอว่าให้ใช้กฎหมายของประเทศใดบังคับแก้สัญญา และการตีความสัญญาทั้งหมดซึ่งรวมถึงการใช้ข้อความและถ้อยคำตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ จะเป็นไปตามหลักการตีความตามกฎหมายประเทศนั้น ๆ ในเรื่องนี้ประเด็นเจรจามักมีฝ่ายใดถนัดกฎหมายของประเทศใด ซึ่งได้แก่ประเทศของตน ก็จะขอใช้กฎหมายที่ตนถนัด แต่ในทางปฏิบัติ ฝ่ายผู้จะให้กึ่งจะบังคับเสมอว่าให้ใช้กฎหมายของประเทศที่ตนต้องการ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่นักกฎหมายซึ่งจะตรวจร่างสัญญาและเจรจากับอีกฝ่าย จะต้องมีความรู้และเข้าใจกฎหมายของประเทศที่บังคับแก้สัญญาให้ดีที่สุด จริยอยู่โดยทั่วไปกฎหมายและหลักการตีความสัญญาของอารยะประเทศทั้งหลาย เมื่อมองอย่างผิวเผินแล้วอาจมีลักษณะไม่แตกต่างกันมากนัก แต่เมื่อพิจารณาลงไปในรายละเอียดแล้ว ก็มักจะพบเห็นข้อแตกต่างหรืออุปประเด็นที่ขัดแย้งกันได้เสมอ ประกอบกับระดับความรู้ความเข้าใจของนักกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายของประเทศอื่นย่อมมีมากน้อยต่างกัน จึงไม่ง่ายนักที่ผู้จะกึ่งจะเลือกหานักกฎหมายที่มีความรู้เชี่ยวชาญในกฎหมายประเทศอื่นนั้น มาช่วยในการเจรจากึ่ง ยี่ม อย่างไรก็ตาม ผู้จะกึ่งอาจพิจารณาถึงชื่อเสียงส่วนตัวของนักกฎหมายหรือชื่อเสียงของสำนักงานทนายความที่นักกฎหมายสังกัดอยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับผลงานด้านกฎหมายของประเทศที่ใช้บังคับแก้สัญญาก่อนเป็นเบื้องต้น และหาข้อมูลอื่นประกอบเพื่อการตัดสินใจต่อไป บทบาทของนักกฎหมายในข้อนี้ควรเริ่มจากการอธิบายให้ผู้กึ่งเข้าใจถึงผลโดยทั่วไปของการใช้กฎหมายประเทศอื่นมาบังคับแก้สัญญา และหลักการตีความตามกฎหมายนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่มีความแตกต่างกับกฎหมายที่ผู้จะกึ่งมีความเคยชิน หลังจากนั้น ในการตรวจร่างสัญญาทั้งฉบับและลงมือเจรจา ก็จะต้องมองในแง่ของกฎหมายและหลักการตีความของประเทศที่ใช้บังคับเป็นหลักใหญ่ นักกฎหมายในประเทศไทยอาจมีปัญหายุ่งยากในการติดตามคดีความและการพัฒนากฎหมายในประเทศอื่น แต่นักกฎหมายที่ดีก็ต้องสามารถสร้างความสัมพันธ์กับสถาบันที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและนักกฎหมายในประเทศอื่นนั้น และสามารถหาวิธีติดตามเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างใกล้ชิดพอควร

#### 4. ขั้นตอนการเจรจาจนถึงการลงนามในสัญญา

ในขั้นที่ได้มีการเจรจาในสัญญากันเสร็จสิ้นทั้งหมดแล้ว ต่อไปทางด้านผู้จะให้ผู้จะนำข้อความและถ้อยคำที่ได้มีการเจรจาแก้ไขเปลี่ยนแปลงจากร่างเดิมไปบรรจุในร่างใหม่และส่งให้ฝ่ายผู้จะกัตรวจสอบพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ในการตรวจสอบร่างใหม่นี้ควรอย่างยิ่งที่จะให้นักกฎหมายได้เข้ามาตรวจเป็นขั้นสุดท้ายด้วย เพราะอาจมีการใช้ข้อความและถ้อยคำที่จะทำให้เกิดผลแตกต่างไปจากที่ได้ตกลงกัน หรือในบางครั้งอาจมีการขาดตกบกพร่องในเรื่องใดก็ได้ ก็จะได้จัดการหาทางแก้ไข ในทางปฏิบัติ หากเป็นการกัยระหว่างประเทศ หากมีปัญหาเกิดขึ้นในขั้นนี้ นักกฎหมายหรือผู้จะกัจะติดต่อกับทางผู้จะให้กั หรือนักกฎหมายของผู้จะให้กั ทางทลลขหรือทางโทรศัพท์ และอาจเจรจากันอีกโดยวิธีอื่น เว้นแต่จะมีความจำเป็นหรือมีประเด็นที่สำคัญมากซึ่งจำเป็นจะต้องมาพบปะเจรจากันอีกด้วยตนเอง

เมื่อได้มีการแก้ไขร่างสัญญากัยมีจนเห็นว่าไม่มีปัญหาแล้ว นักกฎหมายควรให้ความเห็นขั้นสุดท้ายแก่ผู้จะกัว่าร่างสัญญาใช้ได้แล้ว หลังจากนั้นก็เป็นเรื่องกัผู้จะกัจะลงนามในสัญญากักับฝ่ายผู้จะให้กัต่อไป

#### 5. บทบาทของนักกฎหมายหลังจากการลงนามในสัญญาจนถึงเวลาที่สิ้นสุดภาระของผู้กั

เมื่อมีการลงนามในสัญญาแล้ว ต่อไปก็เป็นเรื่องของการปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญานั้น ในการกัยมีเงินรายใดก็ตาม ผู้กัและผู้ให้กัควรมีความเข้าใจในสัญญาที่ได้ทำไปแล้วอย่างแจ่มแจ้ง และเมื่อมีปัญหาหรือเกิดความไม่เข้าใจในส่วนใดของสัญญากัก็ควรปรึกษาหารือกับนักกฎหมายของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักกฎหมายซึ่งมีส่วนร่วมในการเจรจาสัญญา เท่าที่จะทำได้

ในขั้นนี้ หากมิได้มีการขอความเห็นหรือคำปรึกษา นักกฎหมายคงจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวเพราะเป็นเรื่องของการปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญา

**สรุป** ในการกัยมีเงินหรือการค้าเนนการทางธุรกิจอื่นใดก็ตาม มักปรากฏว่ามีเรื่องกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ นักบริหารหรือนักธุรกิจที่ดีจึงจะต้องรู้วิธีการใช้นักกฎหมายให้ได้ผลดีที่สุด และโดยมีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเสียดายว่า ยังมีนักบริหารและนักธุรกิจอีกไม่น้อยที่ยังมิได้ตระหนักถึงความสำคัญข้อนี้ จึงเกิด

ภาวะการณ์ที่เมื่อควรจะใช้ นักกฎหมายแล้ว ไม่ได้มีการใช้ แต่เมื่อไม่ควรใช้กลับใช้ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายหรือขาดประโยชน์อันพึงได้ไปโดยไม่จำเป็น

นักธุรกิจหรือนักบริหารที่ชาญฉลาดนอกจากจะควรรหาโอกาสศึกษากฎหมาย เป็นความรู้ประดับตนและเพื่อใช้ประโยชน์ด้วยแล้ว เมื่อมีโอกาสทำงานร่วมกับนักกฎหมาย ก็ควรจะใช้โอกาสนั้นหาความรู้และเสริมสร้างประสบการณ์ที่จะสามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติต่อไป ส่วนในด้านนักกฎหมายนั้น ย่อมมีความจำเป็นจะต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะให้คำปรึกษาได้ด้วยดีอยู่แล้ว ฉะนั้น ในการทำงานร่วมกันจึงต้องยอมรับหลักการที่จะเรียนรู้จากกันและกัน และจะต้องรู้จักหาวิธีตลอดจนใช้เทคนิคต่าง ๆ ที่จะให้การเรียนรู้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งการเรียนรู้โดยวิธีนี้จะขึ้นอยู่กับลักษณะและบุคลิกของบุคคลที่ร่วมทำงานด้วยกันเป็นสำคัญ ฉะนั้น นักธุรกิจหรือผู้จะกู้เงินที่จะเลือกนักกฎหมายมาร่วมในการทำงานหรือเจรจา จึงควรคำนึงถึงข้อที่ว่านักกฎหมายที่เลือกมานั้น นอกจากจะมีความรู้ความสามารถเป็นหลักโดยทั่วไปแล้ว ยังจะต้องมีความสามารถในการถ่ายทอดความรู้ทางกฎหมายแก่ผู้ร่วมงานได้ดีอีกด้วย

# แนวทางการพัฒนาขบวนการ ก.ร.อ. ในอนาคต

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม

## ฉากละคร ?

เสียงปรบมือดังกึกก้องห้องประชุมขนาดใหญ่ เมื่อจบข้อความอันเป็นส่วนหนึ่งของสุนทรพจน์ของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งประกาศว่า สืบเนื่องจากการประชุมคณะกรรมการร่วมภาคเอกชนและรัฐบาล (ก.ร.อ.) ภูมิภาค ครั้งที่ 3 ณ จังหวัดขอนแก่น รัฐบาลจะกระจายอำนาจการต่อไปอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจากที่เป็นอำนาจของกระทรวงอุตสาหกรรมในส่วนกลาง ให้เป็นอำนาจของอุตสาหกรรมจังหวัด ซึ่งจังหวัดจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน "ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ พรุ่งนี้ เป็นต้นไป"

บรรยากาศของคืนวันนั้น คือคืนวันที่ 26 มกราคม 2529 อันเป็นคืนที่มีการเลี้ยงอาหารปิดฉากการประชุมสัมมนา ก.ร.อ.ภูมิภาค ครั้งที่ 3 นับว่ามีความคึกคักเป็นพิเศษ นายกรัฐมนตรีได้กล่าวสุนทรพจน์อันจับใจ สะท้อนถึงความก้าวหน้าของขบวนการ ก.ร.อ.ที่มุ่งให้ภาครัฐบาลและภาคเอกชนหันหน้าเข้าหากันเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ผู้ฟังซึ่งประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐบาลและเอกชนจาก 17 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับอีกจำนวนหนึ่งจากส่วนกลางเกิดความรู้สึกกระตือรือร้นและมีความหวัง

การประชุม ก.ร.อ.ภูมิภาค ที่จังหวัดขอนแก่น เน้นการพิจารณาปัญหาเศรษฐกิจของภาคอีสาน เป็นการประชุม ก.ร.อ.ในระดับภูมิภาคเป็นครั้งที่ 3 ก.ร.อ.ภูมิภาค ครั้งแรกนั้นประชุมที่จังหวัดเชียงใหม่ พิจารณาปัญหาเศรษฐกิจของภาคเหนือ ครั้งที่ 2 ประชุมที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พิจารณาปัญหาเศรษฐกิจของภาคใต้ การประชุม ก.ร.อ.ภูมิภาคเป็นความพยายามที่จะขยายขบวนการ ก.ร.อ.ในทางกว้าง กล่าวคือเพื่อมองปัญหาในระดับภูมิภาคพร้อม ๆ กับกระตุ้นความสนใจของผู้แทนภาครัฐบาลและภาคเอกชนในระดับจังหวัดนอกกรุงเทพมหานคร ให้รับรู้ เข้าใจ และดำเนินการตามแนวทางของขบวนการ ก.ร.อ. ให้บังเกิดเป็นผลดีต่อส่วนรวมในจังหวัดของตน

บางคนวิจารณ์ว่า ก.ร.อ. โดยเฉพาะ ก.ร.อ.ภูมิภาคเป็นการเล่นละคร ภาครัฐบาลจัดฉากขึ้นเพื่อโน้มนำประชาชนให้เห็นว่ารัฐบาลพยายามแก้ปัญหาเศรษฐกิจ

โดยให้เอกชนเข้ามาร่วมมือด้วย แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่ได้บังเกิดผลอะไรจริงจัง พุด ๆ กันแล้วก็ผ่านไป พุดเพื่อให้คนสบายใจขึ้นมาบ้าง แต่การกระทำไม่หนักแน่นเท่าการพูด นาน ๆ เข้าก็กลับมาพูดเรื่องเก่าอีกโดยยังไม่มีการกระทำที่เป็นผลสำเร็จ ปัญหาที่หยิบยกขึ้นมาพูดก็มองจากภาครัฐบาลเป็นหลัก ส่วนปัญหาที่มองจากภาคเอกชนแท้ ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่แท้จริงกว่า กลับไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร ถึงกับมีคำกล่าวเชิงเสียดสีผสมอารมณ์ขันว่า “ก.ร.อ.” หมายถึง “ก็รอไปอีก”

### ย่อกรอ ก.ร.อ.

ถ้า ก.ร.อ. เป็นต้นไม้ ก.ร.อ.ภูมิภาคก็คือกิ่งก้านสาขาที่เพิ่งจะเริ่มแผ่ขยาย แต่ความเข้มแข็งคงทน และความสามารถในการผลิตดอกออกผลของต้น ก.ร.อ.คงจะต้องขึ้นอยู่กับโคนรากและลำต้นเป็นสำคัญ ฉะนั้น ในการพิจารณาประสิทธิภาพและคุณประโยชน์ของ ก.ร.อ.เราจึงควรย้อนกลับไปดูความเป็นมาแต่ต้นเสียก่อน

ก.ร.อ. หรือ “คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ” ถือกำเนิดเมื่อ 30 มิถุนายน 2524 โดยมีมติคณะรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน กรรมการประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐบาลส่วนหนึ่งกับผู้แทนภาคเอกชนอีกส่วนหนึ่ง ส่วนใหญ่ของผู้แทนภาครัฐบาลคือรัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจ กรรมการภาคเอกชนได้แก่ผู้แทนจากสถาบันเอกชน 3 แห่ง คือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย ตำแหน่งที่สำคัญมากในคณะกรรมการชุดนี้ คือ กรรมการและเลขาธิการ ซึ่งได้แก่เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ส.ศ.ช.) ในทางปฏิบัติ ส.ศ.ช. จึงทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่ ก.ร.อ. ซึ่งงานของฝ่ายเลขานุการนี้มีมากและถือเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่จะช่วยผลักดันให้ ก.ร.อ. ประสบความสำเร็จมากหรือน้อยเพียงใด

หน้าที่หลักของ ก.ร.อ. ตามที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่

1. พิจารณาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของภาครัฐบาลและเอกชน และจัดระบบประสานงานเพื่อเร่งรัดแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงโดยเร็ว
2. ประสานงานการจัดทำแผนและโครงการร่วมระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญ
3. พิจารณาส่งเสริมบทบาทของสถาบันภาคเอกชน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

4. ติดตามผลการดำเนินงานตามที่มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรับไปปฏิบัติ

5. แต่งตั้งอนุกรรมการและคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย

ในด้านรูปแบบและการอุทิศเวลาให้แก่งานในหน้าที่ ก.ร.อ. ได้ประชุมกันเป็นประจำเดือนอย่างสม่ำเสมอและเข้มงวดมากกว่า 4 ปีครั้งที่ผ่านมามีการตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานขึ้นมาหลายคณะ นายกรัฐมนตรีเองให้ความสำคัญกับ ก.ร.อ. อย่างเด่นชัด เข้าประชุมสม่ำเสมอ ตรงเวลา และด้วยความเอาใจใส่อย่างจริงจังต่อเรื่องที่น่าเข้าพิจารณาในที่ประชุม ประกอบกับมีเลขาธิการและฝ่ายเลขานุการที่ขยันและเข้มแข็ง ทำให้ ก.ร.อ. ได้กลายเป็นขบวนการที่ปรากฏผลงานมากพอสมควร ที่สำคัญ ๆ ซึ่งได้มีการสรุปไว้ในเอกสารเผยแพร่ งาน ก.ร.อ. ได้แก่

1. การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานของภาครัฐบาล เพื่อสนับสนุนการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน เช่น การลดขั้นตอนการส่งออกที่ต้องผ่านหน่วยงานของกระทรวงพาณิชย์ และของกรมศุลกากร การเร่งรัดและปรับปรุงวิธีการคืนอากรและการคืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารให้แก่ผู้ส่งออก การจำแนกประเภทผู้ส่งออกเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการให้สิทธิประโยชน์และสิ่งจูงใจในการลดขั้นตอนและพิธีการส่งออกของกรมศุลกากรและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

2. การสนับสนุนการลงทุนภาคเอกชน เช่น การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จเพื่อการลงทุนที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน การขยายงานของศูนย์บริการลงทุนออกไปสู่ส่วนภูมิภาค

3. การส่งเสริมบทบาทเอกชนในการพัฒนาการเกษตร เช่น การให้เอกชนเข้าร่วมโครงการพัฒนาการเกษตรในเขตชลประทาน การเชื่อมความสัมพันธ์ธุรกิจการเกษตรไทย-สหรัฐฯ

4. การพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น การจัดตั้งกองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม การสนับสนุนการใช้สินค้าไทยด้วยวิธีการต่าง ๆ การเพิ่มความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดด้วยการกระจายอำนาจการควบคุมกิจการอุตสาหกรรมจากส่วนกลางไปให้อุตสาหกรรมจังหวัดเพิ่มขึ้น

5. การส่งเสริมการท่องเที่ยว เช่น การลดภาษีการค้าของที่พักเพื่อลดต้นทุน

ในธุรกิจท่องเที่ยว การเพิ่มเที่ยวบินกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ และเปิดสนามบินเชียงใหม่ให้เป็นสนามบินนานาชาติอย่างแท้จริง การออก พ.ร.บ.จัดระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

6. การประหยัดพลังงานในภาคอุตสาหกรรม เช่น การใช้มาตรการภาษีอากรเพื่อสนับสนุนการใช้เครื่องจักรที่ช่วยประหยัดพลังงานและรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดให้มีศูนย์อนุรักษ์พลังงานแห่งประเทศไทย

7. การแก้ไขปัญหาด้านภาษี เช่น จัดให้มีการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงโครงสร้างภาษี ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวได้นำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้างและอัตราภาษีทั้งนิติบุคคล และบุคคลธรรมดาในทางที่จะส่งเสริมการประกอบธุรกิจและการลงทุน การจัดให้มีคณะกรรมการประสานงานภาษีอากรเพื่อช่วยชี้ปัญหาด้านภาษีและเสนอแนะแนวทางปรับปรุงต่อกระทรวงการคลัง

8. การพัฒนาสถาบันภาคเอกชน เช่น การเสนอร่าง พ.ร.บ.สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การเสริมสร้างประสิทธิภาพของสถาบันเอกชนด้วยโครงการที่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ การสนับสนุนการพัฒนาสถาบันเอกชนทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค

9. การเพิ่มประสิทธิภาพของขบวนการ ก.ร.อ.ให้มีมากยิ่งขึ้น เช่น การมุ่งให้ขบวนการ ก.ร.อ.เป็นที่เข้าใจ ยอมรับและบังเกิดผลในระดับปฏิบัติการ การขยายงาน ก.ร.อ.สู่ส่วนภูมิภาคซึ่งได้ดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการจัดประชุมสัมมนา ก.ร.อ.ภูมิภาคแล้วรวม 3 ครั้งใน 3 ภาค

ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นเป็นผลงานในด้าน “รูปธรรม” ซึ่งได้เกิดขึ้นให้เห็นอย่างเด่นชัด แต่ผลงานอีกด้านหนึ่งที่ ก.ร.อ.มีความภูมิใจและกล่าวถึงบ่อย ๆ คือในด้าน “นามธรรม” อันได้แก่ความเข้าใจและการยอมรับถึงประโยชน์และความสำคัญของการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน การเปลี่ยนทัศนคติจากการมุ่งวิพากษ์วิจารณ์กันมาเป็นการหันหน้าเข้าหากันและร่วมแรงร่วมใจกันคิดค้นวิธีการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ การตื่นตัวในการจัดตั้งขบวนการ ก.ร.อ.ในระดับจังหวัดและภูมิภาค ตลอดจนการรวมกลุ่มของเอกชนในรูปของหอการค้าจังหวัด สาขาสมาคมอุตสาหกรรมไทยประจำจังหวัด หรือรูปแบบอื่นที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน รวมความได้ว่า “ขบวนการ ก.ร.อ.” ได้เป็นที่รู้จัก ยอมรับ ได้รับความสำคัญ และแทรกซึมเข้าไปในโครง-



สร้างการบริหารเศรษฐกิจไทยทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างบังหลักหนักแน่นพอสมควรทีเดียว

### ความสำเร็จที่ฟ้องความล้มเหลว

แต่ “ความสำเร็จ” ที่ ก.ร.อ.มักอ้างถึง ชวนให้คิดต่อไปว่า ถ้าไม่มี ก.ร.อ. ผลงานต่าง ๆ ดังลำดับมาข้างต้นจะเกิดขึ้นหรือไม่ ดูให้ถี่ก็จะเห็นว่า แทบทุกข้อที่ถือเป็น “ผลงาน” ของ ก.ร.อ.นั้น สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าการบริหารงานของรัฐมีประสิทธิภาพ เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐบาล การแก้ไขระเบียบข้อบังคับของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจเอกชน การปรับปรุงระบบภาษีอากรให้เหมาะสมและเอื้ออำนวยต่อการลงทุน สิ่งเหล่านี้ทั้งหมดอยู่ในอำนาจของรัฐบาลที่จะดำเนินการได้โดยไม่ต้องอาศัยขบวนการ ก.ร.อ. ฉะนั้น การที่รัฐบาลต้องรอให้มีขบวนการ ก.ร.อ.จึงสามารถแก้ไขปรับปรุงกลไกการบริหารของรัฐและเรื่องอื่น ๆ ที่ถือเป็นผลงานของ ก.ร.อ.นั้น ก็แสดงว่าก่อนหน้านั้น การบริหารงานของรัฐบาลยังขาดประสิทธิภาพ อันจะถือเป็น “ความล้มเหลว” อย่างหนึ่งก็คงได้

หรือแม้แต่ทัศนคติที่จะร่วมมือกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนก็ไม่ใช่ว่าแนวความคิดใหม่หรือมีความแปลกพิเศษอะไร เป็น “หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม” หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า “Participative Management” นั้นเอง ซึ่งในวงการธุรกิจได้ใช้กันอย่างกว้างขวางพอสมควร ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย ในด้านการบริหารงานของรัฐบาลก็ได้มีการพูดถึงหลักการให้ “ประชาชนมีส่วนร่วม” หรือ “People’s Participation” ในกระบวนการพัฒนาหรือในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งหากรัฐบาลได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้อย่างจริงจังแล้ว ก็หมายความว่ากลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกาแก้ปัญหาหรือการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จะได้มีโอกาสเข้ามาช่วยให้ข้อมูล ช่วยคิด ช่วยทำ ร่วมกับภาครัฐบาล กลุ่มบุคคลที่ว่านี้จะไม่จำกัดเฉพาะนักธุรกิจเท่านั้น แต่จะรวมถึงเกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน นักวิชาการ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหรือการพัฒนาในแต่ละเรื่อง นอกจากนี้ “กระบวนการมีส่วนร่วม” หรือ “Participative Process” นี้ จะไม่จำกัดอยู่ที่ระดับรัฐบาลหรือระดับการบริหารส่วนจังหวัด แต่จะกระจายไปตาม “แนวลึก” คือระดับกระทรวง กรม กอง แผนก ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลทั้งหมด และ กระจายไปตาม “แนวกว้าง” คือ ในระดับ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ทั่วประเทศไทย

จึงกล่าวได้ว่า ถ้ารัฐบาลมีระบบและศิลปะการบริหารที่มีประสิทธิภาพโดยนำ “หลักการมีส่วนร่วม” มาใช้อย่างเต็มที่แล้ว “ขบวนการ ก.ร.อ.” หากจะมีไว้ก็คงเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นของการใช้หลักการดังกล่าว การที่รัฐบาลได้นำ “ขบวนการ ก.ร.อ.” มาใช้ในช่วง 4 ปีเศษที่ผ่านมา จึงเป็นการยอมรับโดยปริยายว่ารัฐบาลยังไม่ได้ก้าวไปไกลเท่าใดในด้าน การปรับปรุงระบบและศิลปะการบริหารงานของรัฐบาล เป็นการชี้ถึงความล้มเหลวของการบริหารงานของรัฐในอดีตที่ผ่านมา และเป็นการป้องกันตัวเองว่า ที่จริงยังมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงการบริหารงานของรัฐอีกมากทีเดียวไปในแนวของ “การบริหารแบบมีส่วนร่วม” เพื่อที่จะให้กลไกของรัฐสามารถแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### อุดมการณ์ผู้อุทิศ

แต่คงจะไม่เกิดประโยชน์เท่าใดที่จะมาเสียเวลามากมายถกเถียงกันว่า “ขบวนการ ก.ร.อ.” ประสบความสำเร็จ หรือชี้ถึงความล้มเหลว ที่จะเป็นประโยชน์สร้างสรรค์มากกว่า คือมาช่วยกันพิจารณาว่า ถ้า “ขบวนการ ก.ร.อ.” เป็นแนวทางหนึ่งที่ได้ก่อประโยชน์ให้แก่ประเทศบ้าง แม้จะยังไม่เต็มที่นัก เราควรจะ พัฒนาขบวนการนี้ให้เจริญก้าวหน้าไปในทิศทางใดและโดยวิธีใด จึงจะสร้างประโยชน์ได้ดียิ่งขึ้นในอนาคต

ประเด็นแรกที่น่าพิจารณาคือเรื่องของ “อุดมการณ์” ขบวนการ ก.ร.อ. เป็นกลไกที่รัฐบาลโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันให้ความสำคัญมาก ได้ทุ่มเทความพยายามมาตลอดระยะเวลากว่า 4 ปี นับแต่การก่อตั้ง ก.ร.อ. ในปี 2524 ได้ตั้งความหวังไว้ว่าจะเป็นขบวนการหลักในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งได้ตั้งใจให้เป็นขบวนการถาวรในกรอบของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ขณะเดียวกันก็มีคนจำนวนหนึ่งที่อดสงสัยไม่ได้ว่า เมื่อสิ้นรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน ขบวนการ ก.ร.อ. จะอยู่ได้นานเท่าใดก่อนที่จะสลายตัวตาม ดังเช่นที่หลายต่อหลายขบวนการได้เกิดขึ้นและสลายไปพร้อมกับผู้เป็นเจ้าของความคิด ดังนั้น เพื่อจะป้องกันมิให้ขบวนการ ก.ร.อ. ต้องประสบชะตากรรมที่ไม่พึงประสงค์ดังขบวนการอื่น ๆ ดังกล่าว จึงควรที่จะมีการทำความเข้าใจและสร้างความยึดถือร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง ว่า ขบวนการ ก.ร.อ. นั้น มี “อุดมการณ์” อันประกอบไปด้วยรูปแบบและเป้าหมายระยะยาวที่พึงประสงค์ อย่งไร ซึ่ง “อุดมการณ์” นี้ควรมีความชัดเจน แน่นนอน และถือเป็นทิศทางหลักแห่งการพัฒนาขบวนการ ก.ร.อ. ตลอดไปในอนาคตอันยาวนาน

เพื่อให้สอดคล้องกับ “หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม” อันเป็นพื้นฐานของขบวนการ ก.ร.อ.อยู่แล้ว การกำหนด “อุดมการณ์” ของขบวนการ ก.ร.อ.ก็น่าจะเป็นการพิจารณาและการตัดสินใจร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ใครขอเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาไว้ในที่นี้ว่า ขบวนการ ก.ร.อ. น่าจะมี “อุดมการณ์” อยู่ที่ “ความร่วมมือร่วมใจของคนในชาติ” เพราะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า ประเทศไทยนั้นมีทรัพยากรธรรมชาติมากมาย และมีประชาชนที่มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ดี แต่สิ่งที่ขาดไปมากคือ “ความสามารถในการจัดการ” ในอันที่จะผสมผสานทรัพยากรธรรมชาติกับทรัพยากรบุคคลให้บังเกิดผลสำเร็จด้วยดี และในเรื่องของ “การจัดการ” นี้ สิ่งที่ยากยิ่งและเรายังไม่ประสบความสำเร็จที่น่าพอใจ ก็คือการจัดการให้บุคคลกลุ่มต่าง ๆ หันมาร่วมแรงร่วมใจกันอย่างเต็มที่ โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนร่วมกัน และใช้ความพยายามไปในทิศทางเดียวกันหรืออย่างประสานสอดคล้องเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ดังนั้น “ความร่วมมือร่วมใจของคนในชาติ” จึงควรเป็นรูปแบบและเป้าหมายอันสูงส่งที่ขบวนการ ก.ร.อ.น่าจะมุ่งหวังและมุ่งมั่น ทำให้เกิดขึ้นถึงระดับที่น่าพอใจให้ได้ในที่สุด นั่นคือ ถือว่า “ความร่วมมือร่วมใจของคนในชาติ” เป็น “อุดมการณ์” ของขบวนการ ก.ร.อ.

### กลุ่มพลังพัฒนาชาติ

คำว่า “ความร่วมมือร่วมใจของคนในชาติ” ย่อมสมควรต้องกินความมากกว่าความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ดังที่ดำเนินการอยู่ภายในกรอบของ ก.ร.อ. ในปัจจุบัน เพราะลำพังภาครัฐบาลและภาคเอกชนคงไม่สามารถแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศได้เต็มที่หากไม่ได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลอีกหลายกลุ่มที่ปัจจุบันยังไม่ได้เข้ามาร่วมในขบวนการ ก.ร.อ. อันที่จริงในปัจจุบัน คำว่า “ภาครัฐบาล” หมายถึง คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และคำว่า “ภาคเอกชน” หมายถึง กลุ่มนักธุรกิจจากสถาบันภาคเอกชนเพียง 3 สถาบัน คือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย จึงเห็นได้ว่าภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมในขบวนการ ก.ร.อ. ยังมีไม่ทั่วภาคเอกชนทั้งหมดหรือแม้แต่ภาคเอกชนส่วนใหญ่ เช่นภาคเอกชนที่เป็นกลุ่มเกษตรกรและกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มียุทธศาสตร์ในขบวนการ ก.ร.อ. แต่อย่างใด และแม้แต่ภาคเอกชนที่เป็นธุรกิจต่าง ๆ ก็ยังมีธุรกิจอีกจำนวนมากที่ไม่มีตัวแทนร่วมอยู่ในขบวนการ ก.ร.อ.

ในที่นี้มิใช่ว่าจะเสนอแนะให้มีบุคคลทุกกลุ่มทุกคณะเข้ามาอยู่ใน ก.ร.อ.ในทันทีทันใด ทุกอย่างย่อมมีจังหวะมีเวลาที่เหมาะสม ขบวนการ ก.ร.อ.เป็นของใหม่ และเพิ่งดำเนินการมาได้ 4 ปีเศษ ลำพังโครงสร้างปัจจุบันก็ไม่ง่ายเลยที่จะจัดการให้ดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเข้าสู่รูปแบบที่สลับซับซ้อนในทันทีทันใดหรือแม้แต่ในระยะเวลายอันสั้นย่อมจะสร้างปัญหามากกว่าแก้ปัญหา ข้อเสนอแนะที่ว่าควรมีบุคคลอีกหลายกลุ่มเข้ามาร่วมในขบวนการ ก.ร.อ.จึงเป็นการเสนอในแง่ของ “อุดมการณ์” เพื่อให้มีรูปแบบและเป้าหมายระยะยาวที่ชัดเจนและแน่นอนว่า “ขบวนการ ก.ร.อ.” จะเดินไปในทิศทางใด ในที่สุดจะมีรูปแบบอย่างไร เพื่อวัตถุประสงค์และเพื่อให้เกิดประโยชน์อะไร

ยังเหลือประเด็นอีกว่า ในขบวนการ “ความร่วมมือร่วมใจของคนในชาติ” ที่เห็นว่าควรเป็นอุดมการณ์ของ ก.ร.อ.และควรเป็นแนวทางดำเนินการในอนาคตนั้น ควรจะมีกลุ่มบุคคลใดบ้างเข้ามาร่วมขบวนการจึงจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

คงเป็นที่ยอมรับกันได้ว่า ในการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศนั้น ปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศาสนา การทหาร ฯลฯ ล้วนแล้วแต่มีส่วนสัมพันธ์และกระทบซึ่งกันและกันอย่างสลับซับซ้อน ฉะนั้น แม้จะจำกัดบทบาทของ ก.ร.อ.ไว้ที่การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจดังในปัจจุบัน ก็จะไม่อาจแก้ไข ปัญหาทางเศรษฐกิจได้เต็มที่และหนักแน่นถาวร ถ้าไม่ดำเนินการในด้านสังคม การเมือง การศาสนา และการทหาร ให้ประสานสอดคล้องกันไปด้วย ยิ่งถ้าขยายวัตถุประสงค์ และขอบเขตของขบวนการ ก.ร.อ.ให้เป็นการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ยิ่งเห็นได้ชัดว่าสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องนำปัจจัยทางด้านสังคม การเมือง การศาสนา การทหาร ฯลฯ เข้ามาร่วมในขบวนการ ก.ร.อ. หรือในขบวนการ “ความร่วมมือร่วมใจของคนในชาติ” จึงจะช่วยให้ขบวนการดังกล่าวดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง

ฉะนั้น จึงอาจวาดภาพไว้พอเป็นเค้าโครงสำหรับอนาคตได้ว่า เมื่อถึงจังหวะเวลาอันเหมาะสม ก.ร.อ. หรือ “คณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาลและภาคเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ” อาจเปลี่ยนรูปเป็น “สภาความร่วมมือแห่งชาติ” มีสมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจาก “สถาบันหลักที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ” ดังนี้

#### 1. ผู้แทนจากรัฐสภา

2. ผู้แทนจากรัฐบาล
3. ผู้แทนจากกองทัพแห่งชาติ
4. ผู้แทนจากสถาบันศาสนา
5. ผู้แทนจากสถาบันเกษตรกร
6. ผู้แทนจากสถาบันผู้ใช้แรงงาน
7. ผู้แทนจากสถาบันธุรกิจ

“สภาความร่วมมือแห่งชาติ” ไม่ควรมีขนาดใหญ่ นัก เช่น อาจมีสมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจาก “สถาบันหลักที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ” สถาบันละ 3 คน รวมเป็น 21 คน สภาฯ ควรมี “ฝ่ายเลขานุการ” ที่เข้มแข็งโดยเป็นหน่วยงานที่มีระดับเทียบได้กับ “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” หรือ “สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน” มีบุคคลในระดับรัฐมนตรีหรือเทียบเท่าปลัดกระทรวงดูแลเป็นการเฉพาะและเต็มเวลา กล่าวคือไม่มีหน้าที่อื่นมาปะปนทำให้การอุทิศเวลาและพลังงานไม่เต็มที่ ทั้งนี้ เนื่องจากงานของ “สภาความร่วมมือแห่งชาติ” ควรจะเป็นงานใหญ่ที่มีความสำคัญยิ่งต่อการแก้ปัญหา และการพัฒนาประเทศอย่างเป็นระบบครบวงจร เจาะลึกถึงแก่นแท้และพื้นฐาน อันจะทำให้เกิดผลตามเป้าหมายได้อย่างจริงจัง เต็มที่ ต่อเนื่องและยั่งยืน

### บันไดสามขั้นสู่อุดมการณ์

การตั้งเป้าหมายไว้สูงส่งในรูปของ “อุดมการณ์” ก็เพื่อให้ทราบแน่ชัดว่าทิศทางเดินของเราจะไปทางไหนและจุดหมายปลายทางในที่สุดคืออะไร เป็นการกำกับไม่ให้เราหลงทิศ และช่วยผลักดันให้เรามุ่งมั่นเดินทางสู่สภาพอันพึงปรารถนาให้ได้ แต่ทั้งนี้ไม่หมายความว่าเราจะต้องกระโดดก้าวเดียวให้ถึงจุดหมายปลายทาง ตรงกันข้าม เป้าหมายยิ่งสูงเรยิ่งต้องค่อย ๆ ก้าวไปในจังหวะและอัตราที่เหมาะสม จึงจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมั่นคง แน่นอน และยั่งยืน

ขบวนการ ก.ร.อ.เป็นเรื่องใหญ่และสำคัญมาก “อุดมการณ์” ที่เสนอแนะในที่นี้ว่าควรมุ่งไปสู่ “ความร่วมมือแรงร่วมใจของคนในชาติ” โดยมี “สภาความร่วมมือแห่งชาติ” เป็นแกนนำและแกนหลัก ก็เป็นเป้าหมายที่สูงส่งอย่างยิ่ง ฉะนั้น ควรมีแผนงานเป็นขั้นตอนอย่างน้อย 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ในอันที่จะก้าวไปสู่อุดมการณ์ดังกล่าวได้แก่

- ขั้นที่ 1 ปรับปรุงกลไกและวิธีการภายในกรอบของโครงสร้างขบวนการ ก.ร.อ. ในปัจจุบัน
- ขั้นที่ 2 ปรับปรุงโครงสร้างขบวนการ ก.ร.อ. เพื่อให้ “ภาคเอกชน” มีตัวแทนที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น
- ขั้นที่ 3 ปรับปรุงโครงสร้างขบวนการ ก.ร.อ. เพื่อให้สถาบันหลักที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศได้เข้ามาร่วมมือกันในระดับสูงสุดของประเทศในรูปของ “สภาความร่วมมือแห่งชาติ”

### ปรับปรุงกลไกและวิธีการภายใต้โครงสร้างปัจจุบัน

เป็นที่ตระหนักกันโดยทั่วไปว่าโครงสร้างของขบวนการ ก.ร.อ. ในปัจจุบันยังมีข้อโครงสร้างที่สมบูรณ์ แต่ก็พอจะเอื้ออำนวยให้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนดำเนินไปได้ดีพอสมควร ในขั้นต้นของการพัฒนาขบวนการ ก.ร.อ. จึงยังไม่จำเป็นที่เดียวที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างนี้ ที่ควรทำน่าจะเป็นการปรับปรุงกลไกและวิธีการบางประการเพื่อให้ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชนสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประการแรก การที่บุคคลหรือหน่วยงาน 2 ฝ่ายจะร่วมมือกันได้ดี แต่ละฝ่ายจะต้องมีองค์การที่เข้มแข็งเป็นจักรกลที่จะช่วยให้การร่วมมือกันนั้นมีสาระและขั้นตอนที่กระชับ สว่างสรรค และบังเกิดผลที่ต้องการภายในเวลาอันสมควร องค์การที่ว่านี้จะอยู่ในรูปของ “คณะกรรมการ” ซึ่งจะมี “ฝ่ายเลขานุการ” หรือ “สำนักงานคณะกรรมการ” เป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ อีกชั้นหนึ่ง ในปัจจุบัน ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนไม่มีองค์การดังกล่าวเต็มรูปแบบ ภาครัฐบาลมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติช่วยทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ ก.ร.อ. ซึ่งได้ตั้ง “กองประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน” ขึ้นให้ปฏิบัติงานในเรื่อง ก.ร.อ. โดยตรง แต่จุดบอดสำคัญอยู่ที่ว่า หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐไม่มีการดำเนินการร่วมกันในฐานะที่เป็น “ซีก” หนึ่งของ ก.ร.อ. ซึ่งคงต้องพบปะหารือหรือประชุมกัน ทั้งเพื่อเตรียมการสำหรับเรื่องที่จะเข้า ก.ร.อ. และ ดำเนินการภายหลังที่เรื่องเข้า ก.ร.อ. แล้ว ซึ่งการเตรียมการและดำเนินการนี้สามารถอาศัย “กองประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน” ในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ช่วยได้ ดังนั้น เพื่อจะเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐบาลในความร่วมมือกับภาคเอกชน จึงควร

ให้หน่วยงานของรัฐรวมตัวกันในรูปของ “คณะกรรมการ” เพื่อดำเนินการในเรื่องความร่วมมือกับภาคเอกชน โดยมี “กองประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน” ทำหน้าที่ “ฝ่ายเลขานุการ” โดยวิธีนี้ การเตรียมการและการดำเนินการของภาครัฐบาล ในความร่วมมือกับภาคเอกชนจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งสามารถดำเนินการใน “เชิงรุก” ได้มากขึ้น มิใช่กลายเป็นฝ่าย “ตั้งรับ” เป็นหลักดังในปัจจุบัน

ส่วนภาคเอกชนนั้นแล้ว ก็มีปัญหาไม่ต่างไปจากภาครัฐบาลเท่าใดนัก ในแง่ที่ว่า “คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน” หรือ “ก.ก.ร.” อันประกอบด้วยผู้แทนจาก หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย นั้น แม้จะมีตัวตนเป็นกิจลักษณะ และประชุมกันเป็นประจำเดือนละครั้ง แต่ก็ขาด “ฝ่ายเลขานุการ” ที่แท้จริง ทำให้การเตรียมการและการดำเนินการของ ก.ก.ร. ไม่คล่องตัวและเข้มแข็งเท่าที่ควร โดยต้องอาศัย “ฝ่ายเลขานุการ” ของหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย ทำหน้าที่ให้ ซึ่งย่อมถือว่างานของสถาบันต้นสังกัดเป็นงานหลัก และงานของ ก.ก.ร.เป็นงานรอง และอย่างไรก็ตาม ย่อมไม่สามารถทำหน้าที่ให้ ก.ก.ร.ได้อย่างมีเอกภาพเท่ากับถ้า ก.ก.ร.มีฝ่ายเลขานุการที่แท้จริงและเต็มรูปแบบของตนเอง

จะเห็นว่า ใน “ซีก” ของภาครัฐบาลมี “ฝ่ายเลขานุการ” แต่ไม่มีตัว “คณะกรรมการ” ส่วนใน “ซีก” ของภาคเอกชน มี “คณะกรรมการ” แต่ไม่มี “ฝ่ายเลขานุการ” เป็นเหตุให้การเตรียมการและการดำเนินการของทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ยังไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ อันที่จริง ถ้าจะให้ใกล้เคียงกับความสมบูรณ์ ควรมี “คณะกรรมการ” และ “ฝ่ายเลขานุการ” รวม 3 ชุด ดังนี้

- (1) คณะกรรมการภาครัฐบาลเพื่อปฏิบัติงานในขบวนการ ก.ร.อ.พร้อมด้วย “ฝ่ายเลขานุการ” ของตน เป็นหนึ่งชุด
- (2) คณะกรรมการภาคเอกชนเพื่อปฏิบัติงานในขบวนการ ก.ร.อ.พร้อมด้วย “ฝ่ายเลขานุการ” ของตน เป็นชุดที่สอง
- (3) คณะกรรมการ ก.ร.อ.พร้อมด้วย “ฝ่ายเลขานุการ” ของตน เป็นชุดที่สาม

### แก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ

นอกจากปรับปรุงกลไกเกี่ยวกับ “คณะกรรมการ” และ “ฝ่ายเลขานุการ” สำหรับหน่วยงานและสถาบันที่อยู่ในขบวนการ ก.ร.อ.แล้ว เรื่องสำคัญประการที่สอง ที่น่าจะปรับปรุงคือ “กระบวนการวิเคราะห์และแก้ปัญหา”

การแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ ควรเริ่มตั้งแต่การประมวลและเลือกปัญหา ปัญหาที่ขบวนการ ก.ร.อ.จะแก้ไขได้นั้น มีมากมายหลายหลาก วิธีเลือกปัญหาเท่าที่ผ่านมาเป็นกรอหีบยกขึ้นมาที่ละเรื่อง แล้วแต่ใครหรือสถาบันใดจะเสนอเรื่องอะไร ให้พิจารณา วิธีที่ดีกว่าน่าจะเป็นการให้ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนมาร่วมกันพิจารณาว่า ปัญหาที่จะอาศัยขบวนการ ก.ร.อ.แก้ไขได้มีอะไรบ้าง แล้วร่วมกันเลือกและจัดลำดับความสำคัญ รวมทั้งทำแผนปฏิบัติการร่วมกันว่า จะดำเนินการเรื่องใด อย่างไร เมื่อใด มีใครรับผิดชอบบ้าง จุดสำคัญของกระบวนการแก้ปัญหาในขั้นนี้ คือ การ *ร่วมกัน* คิดค้น *ร่วมกัน* เลือก *ร่วมกัน* วางแผนดำเนินการ ระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ซึ่งจะเกิดผลดีคือ (1) ได้ความคิดและข้อมูลกว้างขวาง (2) มีการพิจารณาเลือกปัญหาและจัดลำดับความสำคัญอย่างรอบคอบ และ (3) ที่สำคัญยิ่ง คือมีความผูกพันและความเข้าใจร่วมกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ในอันที่จะผลักดันและดำเนินการให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่คัดเลือกไว้แล้วนั้น ดำเนินไปอย่างราบรื่นและบรรลุผลสำเร็จอย่างดีที่สุด

ถัดจากการประมวลและเลือกปัญหาที่เป็นการวิเคราะห์สาเหตุและทางเลือก ในการแก้ปัญหา ซึ่งหากจะทำให้สมบูรณ์และได้ผลดีจริง ๆ ก็มีไม่เรื่องง่ายเลย แต่เท่าที่ทำงานในกรอบของขบวนการ ก.ร.อ.ในหลายกรณี ขั้นตอนนี้มักจะเป็นการวิเคราะห์ที่ค่อนข้างผิวเผิน เป็นการ “ด่วนสรุป” มากกว่าการวิเคราะห์อย่างละเอียดลึกซึ้ง เมื่อการวิเคราะห์ไม่ละเอียดลึกซึ้งทางเลือกที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาจึงมีโอกาสน้อยที่จะได้ผลเต็มที่และแน่นอน ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ มักไม่มีการวิเคราะห์ว่า ถ้าใช้วิธีแก้ปัญหาตามที่ผู้เสนอแนะแล้ว อาจเกิด “ปัญหาแทรกซ้อน” อะไรขึ้นมาบ้าง และถ้าเกิด “ปัญหาแทรกซ้อน” ดังกล่าว จะมีมาตรการเตรียมพร้อมไว้เพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหานั้น ๆ อย่างไร

อันที่จริง ศิลปะและวิธีการวิเคราะห์และแก้ปัญหา มีอยู่ต่าง ๆ นานา คงไม่มีใครกล้าอ้างว่าวิธีใดวิธีหนึ่งเป็นวิธีที่ดีที่สุด และการที่จะใช้วิธีการหนึ่ง ๆ อย่างเต็มที่ครบขั้นตอนมากนักน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาและปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกหลายประการ แต่ในกรณีของการวิเคราะห์และแก้ปัญหาในกรอบของขบวนการ ก.ร.อ. พอเห็นได้ชัดว่าถ้าพยายามใช้กระบวนการวิเคราะห์และแก้ปัญหาให้เป็นระบบ ครบขั้นตอน และละเอียดลึกซึ้งมากขึ้นจากที่ได้ทำมา น่าจะช่วยให้คุณภาพของการแก้ปัญหา



ในหลาย ๆ กรณีดีขึ้นอย่างคุ้มค่ากับเวลาและพลังงานที่ต้องเสียเพิ่มขึ้น

ยังมีการปรับปรุงกลไกและวิธีการอีกเรื่องหนึ่ง เป็นเรื่องที่สาม ที่น่าจะดำเนินการได้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของขบวนการ ก.ร.อ. ในรูปแบบปัจจุบัน นั่นคือ การนำรูปแบบและเทคนิค “การบริหารโครงการ” มาใช้กับเรื่องสำคัญ ๆ หรือเรื่องหลัก ๆ ที่ ภาครัฐบาลและเอกชนได้เลือกขึ้นมาดำเนินการ โดยนัยนี้ ควรตั้ง “คณะทำงาน” เป็นชุด ๆ ให้มีหน้าที่ “บริหาร” แต่ละโครงการตั้งแต่ต้นจนเสร็จสิ้นสมบูรณ์ โดยให้วิเคราะห์ปัญหาอย่างละเอียดและเป็นระบบ เลือกทางแก้ปัญหาอย่างรอบคอบลึกซึ้ง มีการวิเคราะห์ “ปัญหาแทรกซ้อน” และเตรียมมาตรการป้องกันหรือแก้ไขไว้ด้วย แล้วคอยดูแลเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเกิดขึ้นอย่างจริงจัง และต่อเนื่องในทางปฏิบัติตลอดจนมีการประเมินผลและพิจารณาทบทวนโครงการเป็นระยะ ๆ ที่เหมาะสม เพื่อให้โครงการไม่ล้มสลายหรือเกิดความขัดข้อง แต่ดำเนินต่อไปอย่างราบรื่น ยืดหยุ่น และบังเกิดผลดีตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างแท้จริงและยั่งยืน การตั้ง “คณะทำงาน” เพื่อบริหารโครงการดังกล่าวข้างต้น คงต้องเลือกบุคคลให้เหมาะสมด้วย ซึ่งถ้าได้บุคคลที่เหมาะสมและใช้วิธีการบริหารโครงการอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การวิเคราะห์และแก้ปัญหาาก็จะเป็นระบบและได้ผลเต็มที่ไปด้วยโดยปริยาย

### ก.ร.อ. ภูมิภาคควรเป็นภูมิภาคให้สมชื่อ

เรื่องที่สี่ ที่ควรปรับปรุงได้ภายใต้โครงสร้างปัจจุบันของขบวนการ ก.ร.อ. คือ กลไกและวิธีการเกี่ยวกับ ก.ร.อ. ภูมิภาค

รัฐบาลได้จัดการประชุม ก.ร.อ. ในภูมิภาคขึ้นแล้ว 3 ครั้ง ใน 3 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และได้ส่งเสริมการจัดตั้ง ก.ร.อ. จังหวัดจนเกิด ก.ร.อ. จังหวัดขึ้นแล้วอย่างกว้างขวาง แต่ทั้ง ก.ร.อ. จังหวัด และ ก.ร.อ. ในภูมิภาคนับว่ายังอยู่ในระยะเริ่มต้น แม้ในหลายกรณีจะมีความคืบหน้าและผลงานที่น่าพอใจ แต่โดยทั่วไปแล้ว ยังมีเรื่องที่ต้องพัฒนาอีกมาก สิ่งแรกที่ควรพัฒนาคือ ความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนด้วยกันของในแต่ละจังหวัด หักคือความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการในแต่ละจังหวัด ต่อเมื่อภาคเอกชนด้วยกันเองสามารถร่วมมือกันได้ดี และหน่วยราชการด้วยกันก็สามารถร่วมมือกันได้ดี นั้นแหละความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในแต่ละจังหวัดจึงจะเป็นไปอย่างได้ผลเต็มที่

เมื่อมีความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในระดับจังหวัดแล้ว

ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ ควรร่วมมือกันในเรื่องประเภทใด ที่ผ่านมาแนวทางในประเด็นนี้ยังไม่สู้ชัดเจนนัก จึงเกิดความสับสนว่า ก.ร.อ.จังหวัดควรพิจารณาและดำเนินการในเรื่องอะไรบ้าง และควรมีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร ปัญหานี้จะคลี่คลายไปได้มากถ้า ก.ร.อ.จังหวัดถือหลักว่าควรเน้นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือในขีดความสามารถของภาครัฐบาลและภาคเอกชนในจังหวัดเองที่จะตัดสินใจหรือดำเนินการได้ ซึ่งเรื่องประเภทนี้น่าจะมีมากพอให้ ก.ร.อ.จังหวัดหยิบยกขึ้นมาพิจารณา ส่วนเรื่องประเภทที่ต้องนำเสนอให้หน่วยงานในส่วนกลางดำเนินการนั้น ควรถือเป็นเรื่องที่มีลำดับความสำคัญลดลงไป อย่างน้อยในระยะต้นของการเกิด ก.ร.อ.จังหวัด

ในความพยายามของรัฐบาลที่จะส่งเสริมขบวนการ ก.ร.อ. จึงได้จัดให้มีการประชุม “ก.ร.อ.ในภูมิภาค” ขึ้น แต่การประชุม ก.ร.อ.ในภูมิภาคก็มีความหมายดังที่ระบุในชื่อ คือเป็นการประชุม ก.ร.อ.ส่วนกลางนั่นเอง แต่ไปจัดประชุมในภูมิภาคและเชิญผู้แทนภาครัฐบาลและภาคเอกชนจากจังหวัดต่าง ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุม โดยมีได้ถือถือว่าเป็นผู้ร่วมประชุมด้วย วิธีนี้ได้ผลในด้านกระตุ้นความสนใจและให้ความสนใจ ซึ่งเมื่อสำเร็จวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว ขึ้นต่อไปที่ควรดำเนินการคือ จัดให้มี “ก.ร.อ.ภาค” ขึ้น เพื่อจะได้ครบ 3 ระดับของ ก.ร.อ.คือ ระดับชาติ ระดับภาค และ ระดับจังหวัด

ก.ร.อ.ภาคจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนของจังหวัดต่าง ๆ ในภาค ผสมกับความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการด้วยกันในภาคนั้น ๆ แล้วจึงนำมารวมกันอีกชั้นหนึ่งเป็น ก.ร.อ.ภาค เนื่องจากภาคหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยจังหวัดต่าง ๆ หลายจังหวัด มีอาณาเขตกว้างขวาง โครงสร้างการปกครองหรือการบริหารของภาคนั้นก็ค่อนข้างหลวม ดังนั้น ก.ร.อ.ภาคควรเน้นที่ “การประสานงาน” ส่วน “การดำเนินการ” ควรทำในรูปโครงการ แต่ละโครงการให้มี “คณะทำงาน” ดูแล ซึ่งคณะทำงานนี้ควรประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญ และไม่จำเป็นต้องมีผู้แทนจากทุกจังหวัด จะมีใครอยู่ในคณะทำงานควรดูความเหมาะสมของแต่ละโครงการเป็นสำคัญ เช่น โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวใน 5 จังหวัดก็ควรมีผู้แทนที่เหมาะสมจาก 5 จังหวัดที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

ก.ร.อ.ภาคควรใช้หลักเดียวกับ ก.ร.อ.จังหวัด คือ มุ่งพิจารณาดำเนินการในเรื่องที่หน่วยราชการและเอกชนในภาคนั้น ๆ มีอำนาจตัดสินใจและสามารถดำเนินการ

ได้เอง โดยไม่ต้องพึ่งพาหรือต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลาง เช่นนี้จะทำให้ ก.ร.อ. ภูมิภาค ซึ่งกินความถึง ก.ร.อ. จังหวัดและ ก.ร.อ. ภาครวมกัน เป็นเรื่องภายในของ ภูมิภาคอย่างแท้จริง และจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันและกลุ่มบุคคลใน ภูมิภาคได้เป็นอย่างดียิ่ง ส่วนการหยิบยกข้อขัดข้องตลอดจนข้อเสนอแนะให้ภาครัฐบาล ในส่วนกลางพิจารณา นั้น ก็ควรทำด้วย แต่ควรถือเป็นเรื่องที่มีลำดับความสำคัญรอง ไปจากเรื่องในส่วนภูมิภาคสามารถพิจารณาและดำเนินการกันได้เอง

### ปรับปรุงโครงสร้างของขบวนการ ก.ร.อ.

เมื่อสามารถปรับปรุงกลไกและวิธีการบางประการภายใต้โครงสร้างปัจจุบัน ของ ก.ร.อ. จนได้ผลเป็นที่น่าพอใจแล้ว ขั้นต่อไป ซึ่งเป็นขั้นที่ 2 ของการก้าวสู่อุดม- การณ์ หรือเป้าหมายอันสูงส่งของขบวนการ ก.ร.อ. ก็คือ การปรับปรุงโครงสร้างของ ขบวนการ ก.ร.อ. เพื่อให้ “ภาคเอกชน” มีตัวแทนที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ปัจจุบันนี้ “ภาคเอกชน” ในขบวนการ ก.ร.อ. ได้แก่ 3 สถาบัน คือ หอการค้า- ไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย การเลือกเช่นนี้มีเหตุผลที่ว่า 3 สถาบันนี้ครอบคลุมธุรกิจเอกชนส่วนใหญ่อันได้แก่ การค้า การผลิต และการเงิน ทั้งยังเป็นสถาบันที่ตั้งขึ้นเป็นปีกแผ่นและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปอยู่พอสมควร อย่างไรก็ตาม ยังมีบริษัทธุรกิจหรือกิจการอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้เป็นสมาชิก 3 สถาบันดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถพูดได้เต็มปากว่า สถาบันทั้ง 3 เป็นตัวแทนของผู้ประกอบธุรกิจทั้ง ประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น แม้จะถือว่า 3 สถาบันดังกล่าวเป็นตัวแทนของผู้ประกอบธุรกิจ โดยส่วนรวม แต่ผู้ประกอบธุรกิจก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นของ “ภาคเอกชน” กล่าว อีกนัยหนึ่ง ก.ร.อ. ตามโครงสร้างปัจจุบัน เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับ “ภาคธุรกิจ (บางส่วน)” มากกว่าที่จะเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับ “ภาค เอกชน” โดยแท้

เพื่อให้ ก.ร.อ. เป็นความร่วมมือระหว่าง “ภาครัฐบาล” กับ “ภาคเอกชน” โดยแท้จึงควรขยายโครงสร้างของ ก.ร.อ. ให้ภาคเอกชนมีตัวแทนที่กว้างขวางกว่าปัจจุบัน กล่าวคือ ดำเนินการให้ตัวแทนภาคเอกชนได้ชื่อว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลอย่างน้อย 3 กลุ่ม ดังนี้

- (1) กลุ่มเกษตรกร
- (2) กลุ่มผู้ใช้แรงงาน

## (3) กลุ่มนักธุรกิจ

แต่ทั้งนี้ควรดำเนินการเป็นขั้นตอน ค่อยเป็นค่อยไป มิใช่กระโดดครั้งเดียวเข้าสู่รูปแบบใหม่ วิธีหนึ่งคือ ในเบื้องต้นให้ผู้แทนภาคเอกชนตามโครงสร้างปัจจุบันได้มีการประชุมหารือเป็นครั้งคราวกับ (1) ผู้แทนนักธุรกิจที่ไม่อยู่ในสังกัด 3 สถาบันซึ่งอยู่ใน ก.ร.อ. ปัจจุบัน (2) ผู้แทนกลุ่มเกษตรกร และ (3) ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้แรงงาน เพื่อจะได้แลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ร่วมกัน และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในขบวนการ ก.ร.อ. ได้ด้วย

การประชุมหารือเช่นนี้เท่ากับเป็นการ “ชิมลาง” และเป็นการ “กฤษฎาง” ไปสู่ความร่วมมือที่เป็นทางการยิ่งขึ้น ซึ่งถ้าเป็นไปด้วยดีก็สามารถดำเนินการขั้นต่อไปได้ การดำเนินการขั้นต่อไปก็คือทำให้ตัวแทนภาคเอกชนได้ชื่อว่าเป็นตัวแทนภาคเอกชนโดยแท้จริง แต่วิธีการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวอาจมีได้หลายวิธี วิธีหนึ่งที่น่าพิจารณาคือ ให้องค์กรภาคธุรกิจที่สนใจเข้าร่วมขบวนการ ก.ร.อ. มีสิทธิส่งผู้แทนเข้าร่วมกันเป็น “สมัชชา” องค์กรละ 1 คน แล้วให้สมัชชานี้เลือกผู้แทนจำนวนหนึ่ง เช่น 3 คน ให้เข้าอยู่ใน ก.ร.อ. ในฐานะผู้แทนขององค์กรธุรกิจทั้งหมด มิใช่เป็นผู้แทนองค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น ขณะเดียวกันก็ใช้วิธีเดียวกันนี้ในกรณีขององค์กรกลุ่มเกษตรกร และในกรณีขององค์กรผู้ใช้แรงงาน รวมแล้วจะได้ผู้แทนภาคเอกชน 9 คน เข้าอยู่ใน ก.ร.อ.

ในขณะที่มีการเปลี่ยนโครงสร้างผู้แทนของภาคเอกชนใน ก.ร.อ. อย่างค่อยเป็นค่อยไป ทางภาครัฐบาลก็ควรดำเนินการให้มีการประชุมหารือเป็นครั้งคราวกับผู้แทนจากสถาบันหลักในสังคมไทยอีกอย่างน้อย 3 สถาบัน คือ

- (1) สถาบันรัฐสภา
- (2) สถาบันศาสนา
- (3) สถาบันทหาร

ทั้งนี้ เพราะสถาบันทั้ง 3 มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อความมั่นคงผาสกและความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทย แม้ในเรื่องเศรษฐกิจก็นับได้ว่าสถาบันทั้ง 3 มีส่วนช่วยแก้ปัญหาหรือป้องกันปัญหาได้มาก ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เมื่อรัฐบาลได้มีการประชุมหารือกับผู้แทนของสถาบันทั้ง 3 จะทำให้ได้ข้อคิดและแนวทางที่เป็นประโยชน์มาช่วยงาน ก.ร.อ. ได้ดียิ่งอีกทางหนึ่ง พร้อมทั้งเป็นการปูทางไปสู่ความร่วมมือร่วมใจที่สมบูรณ์

กว้างขวางของคนไทยทั้งชาติ อันเป็นเป้าหมายสูงส่งที่ได้กำหนดให้เป็น “อุดมการณ์” ของ ก.ร.อ. ในอนาคต

### สู่อุดมการณ์

เมื่อขั้นที่ 2 ของการพัฒนาขบวนการ ก.ร.อ. อันได้แก่การปรับปรุงโครงสร้าง ดังกล่าวข้างต้นดำเนินไปได้ดีพอแล้ว ก็จะมาถึงการพัฒนาขบวนการ ก.ร.อ. ในขั้นที่ 3 ซึ่งเป็นขั้นของ “อุดมการณ์” นั่นคือ การดำเนินการให้เกิด “ความร่วมมือร่วมใจของคนในชาติ” อย่างกว้างขวาง เต็มที่ และมีประสิทธิภาพสูงสุด กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ทำให้ “คนไทยทั้งชาติทำงานเป็นทีม” นั่นเอง ซึ่งผลของการร่วมแรงร่วมใจหรือทำงานเป็นทีมในลักษณะนี้ จะมีพลังมหาศาล ผลักดันให้ประเทศไทยและสังคมไทยเจริญก้าวหน้าได้อย่างดียิ่ง อย่างต่อเนื่อง อย่างมั่นคง และอย่างยั่งยืน ฉะนั้น ขั้นที่ 3 ของการพัฒนาขบวนการ ก.ร.อ. นี้จึงเป็นขั้นที่สำคัญที่สุด และยากที่สุดด้วย

คำว่า “ความร่วมมือร่วมใจของคนในชาติ” นี้เป็นเรื่องใหญ่ กินความกว้างขวางมาก แต่พอสรุปได้ว่าสิ่งที่ควรพยายามให้เกิดขึ้น คือ ความร่วมมือกัน การประสานงานกัน การทำงานเป็นทีม ความสมัครสมานสามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน หรือการรวมพลังกันของคนไทย ในทุกวงการ ทุกระดับ ทุกพื้นที่ ซึ่งอาจแยกเป็นมิติต่าง ๆ ได้ดังนี้

- มิติที่ 1 - ความร่วมมือของบุคคล
- มิติที่ 2 - ความร่วมมือของกลุ่มบุคคล หรือตัวแทนของกลุ่มบุคคล
- มิติที่ 3 - ความร่วมมือขององค์กร หรือตัวแทนขององค์กร
- มิติที่ 4 - ความร่วมมือของพื้นที่ หรือตัวแทนของพื้นที่

สภาพอันพึงประสงค์คือ ความร่วมมือร่วมใจ หรือการรวมพลัง ที่เกิดขึ้นในทุกมิติ และระหว่างมิติ ซึ่งแผ่ขยายและฝังรากลึก ไปทั่วสังคมไทย จนกระทั่งเป็นปรากฏการณ์ปกติที่จะเห็นความร่วมมือร่วมใจที่เหนียวแน่นทรงพลัง ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- ความร่วมมือร่วมใจระหว่างบุคคลในครอบครัว
- ความร่วมมือร่วมใจระหว่างนักศึกษาและอาจารย์ในสถาบันการศึกษา
- ความร่วมมือร่วมใจระหว่างพนักงานด้วยกันและระหว่างพนักงานกับผู้บริหารในองค์กรธุรกิจ
- ความร่วมมือร่วมใจระหว่างพนักงานด้วยกันและระหว่างพนักงานกับผู้บริหาร

ในหน่วยงานของรัฐ

- ความร่วมแรงร่วมใจระหว่างผู้บริหารด้วยกันในองค์กรทุกประเภท
- ความร่วมแรงร่วมใจระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนในระดับประเทศ ระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับกอง ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล ระดับหมู่บ้าน
- ความร่วมแรงร่วมใจระหว่างภาคธุรกิจด้วยกันเอง ในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ
- ความร่วมแรงร่วมใจระหว่างนักธุรกิจส่วนกลางกับนักธุรกิจในภูมิภาค
- ความร่วมแรงร่วมใจระหว่างองค์กรเอกชนด้วยกันเองที่ทำงานพัฒนาสังคม และระหว่างองค์กรดังกล่าวกับภาครัฐบาลในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับหมู่บ้าน
- ความร่วมแรงร่วมใจระหว่างชาวบ้าน พ่อค้า ครู พระ และข้าราชการ ในหมู่บ้าน
- ความร่วมแรงร่วมใจระหว่างผู้แทนของหมู่บ้านในตำบล ผู้แทนของตำบลในอำเภอ ผู้แทนของอำเภอในจังหวัด ผู้แทนของจังหวัดในภาค ผู้แทนของภาคในประเทศ
- ความร่วมแรงร่วมใจระหว่างผู้ประกอบการอาชีพในแขนงเดียวกัน
- ความร่วมแรงร่วมใจระหว่างสถาบันหลัก ๆ ในสังคม
- ฯลฯ

การที่สภาพแห่งความร่วมแรงร่วมใจดังกล่าวข้างต้น จะเกิดขึ้นได้อย่างกว้างขวางอย่างเหมาะสม และอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องใช้ความพยายามอย่างยิ่งยวดและยาวนาน ฉะนั้น จึงควรถือว่า “ความร่วมแรงร่วมใจของคนในชาติ” เป็นนโยบายหรือเป้าหมายหลักของประเทศที่รัฐบาลทุกชุดจะพยายามดำเนินการให้ได้ผลดีที่สุดอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และเพื่อให้มี “ศูนย์ประสานงาน” หรือ “แกนนำ” หรือ “พลังผลักดัน” ในเรื่องนี้ก็ควรพิจารณาจัดตั้งองค์กรระดับชาติขึ้นมาให้ทำหน้าที่นำนโยบาย “ความร่วมแรงร่วมใจของคนในชาติ” มาดำเนินการให้ได้ผลในทางปฏิบัติ ซึ่งวิธีหนึ่งที่ได้เสนอแนะไว้แล้วในที่นี้คือ การตั้ง “สภาความร่วมมือแห่งชาติ” ขึ้นประกอบด้วยผู้แทนจาก “สถาบันหลักที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ” ได้แก่

รัฐสภา รัฐบาล กองทัพแห่งชาติ สถาบันศาสนา สถาบันเกษตรกร สถาบันผู้ใช้แรงงาน และสถาบันธุรกิจ และให้ “สภาความร่วมมือแห่งชาติ” นี้ มีหน่วยงานรองรับที่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ โดยมีบุคคลที่เหมาะสมในระดับรัฐมนตรีหรือเทียบเท่าปลัดกระทรวงเป็นอย่างน้อยเป็นผู้บริหารหน่วยงานดังกล่าวเต็มเวลา

## สรุป

ขบวนการ ก.ร.อ. หรือขบวนการความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ได้ถือกำเนิดจากความจำเป็นและการเรียกร้องของสถานการณ์ได้เจริญก้าวหน้ามาด้วยดีพอสมควร มีผลงานประจักษ์ว่าเป็นขบวนการที่ก่อให้เกิดประโยชน์จริงจิ่งในทางปฏิบัติ ซึ่งผลงานนี้ได้แผ่ขยายไปถึงการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคด้วย

เพื่อให้ขบวนการ ก.ร.อ. เป็นจักรกลสำคัญในการนำประเทศชาติไปสู่ความเจริญก้าวหน้าได้ดียิ่งขึ้นไปอีก จึงสมควรกำหนดแนวทางการพัฒนาขบวนการดังกล่าวไว้ให้ชัดเจน โดยแบ่งการพัฒนาออกเป็น 3 ขั้นตอน ขั้นที่ 1 เป็นการปรับปรุงกลไกและวิธีการภายในกรอบของโครงสร้างขบวนการ ก.ร.อ. ในปัจจุบัน ขั้นนี้ควรจะทำให้ได้ไม่ยากนัก เนื่องจากปัญหาข้อขัดข้องที่ประสบอยู่ค่อนข้างชัดเจน แนวทางแก้ไขปัญหาหรือปรับปรุงจึงน่าจะพิจารณาและดำเนินการได้ค่อนข้างสะดวก ขั้นที่ 2 เป็นการปรับปรุงโครงสร้างขบวนการ ก.ร.อ. เพื่อให้ภาคเอกชนมีตัวแทนที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขั้นนี้เริ่มยากมากขึ้นเพราะปัญหาเรื่องตัวแทนภาคเอกชนนั้นได้หยิบยกกันขึ้นมาแล้วมากกว่า 1 ครั้ง แต่ไม่สามารถหาทางออกอันน่าพอใจได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อการปรับปรุงเรื่องกลไกและวิธีการในขั้นที่ 1 เรียบร้อยแล้ว การแก้ปัญหาเรื่องตัวแทนภาคเอกชนก็น่าจะเป็นเรื่องถัดไปที่ต้องปรับปรุงให้ได้ ซึ่งถ้าได้ใช้ความพยายามด้วยความตั้งใจดีและร่วมแรงร่วมใจกันเต็มที่แล้ว ปัญหาที่ว่ายากก็น่าจะคลี่คลายไปได้ ผู้แทนภาคเอกชนที่สำคัญที่ควรให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขึ้นจากผู้ที่เป็นนักธุรกิจก็คือ ผู้แทนจากสถาบันเกษตรกรและสถาบันผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งในสังคมไทย

ขั้นที่ 3 ของการพัฒนาขบวนการ ก.ร.อ. ซึ่งเป็นขั้นที่สำคัญที่สุดและยากที่สุดด้วย คือ การปรับปรุงโครงสร้างขบวนการ ก.ร.อ. เพื่อให้สถาบันหลักที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ ได้เข้ามามีส่วนร่วมร่วมใจกันในระดับสูงสุดของประเทศ ในรูปของ

“สภาพความร่วมมือแห่งชาติ” เพื่อเป็น “ศูนย์ประสานงาน” หรือ “พลังผลักดัน” ให้คนไทยทั้งชาติมีจิตสำนึกแห่งความร่วมมือร่วมใจที่สูงส่งและเหนียวแน่น มีรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ในอันที่จะร่วมแรงร่วมใจกัน รวมพลังกัน ทำงานกันเป็นทีม อย่างจริงจัง ต่อเนื่อง และยั่งยืน ในทุกวงการ ทุกระดับ ทุกพื้นที่ และทุกมิติ ซึ่งรวมถึงความร่วมมือของบุคคล ของกลุ่มบุคคล ขององค์กร และของพื้นที่ ตลอดจนการผสมผสานมิติและองค์ประกอบดังกล่าว

แนวทางการพัฒนาขบวนการ ก.ร.อ.ที่จะมาถึงขั้นที่ 3 เป็นการมุ่งมั่นให้บรรลุถึงสภาพอันเป็นอุดมการณ์ จึงควรต้องถือเป็นนโยบายสูงสุดของประเทศที่รัฐบาลทุกชุดจะยึดเป็นแนวทางสำคัญและพยายามสานต่ออย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประสบความสำเร็จด้วยดีให้ได้ในที่สุด ส่วนรูปแบบของการดำเนินการในรายละเอียดนั้น ย่อมสมควรให้ยืดหยุ่นหรือปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์และตามแนวความคิดที่ผสมผสานกันดีแล้วของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีหน้าที่ในขณะนั้น ๆ ข้อสำคัญมิได้อยู่ที่วิธีการแต่อยู่ที่การบรรลุเป้าหมายตามอุดมการณ์ ฉะนั้น วิธีการต่าง ๆ ตามที่เสนอแนะในที่นี้จึงไม่จำเป็นต้องถือว่าเป็นวิธีที่ดีหรือเหมาะสมที่สุด หากเป็นการกระตุ้นความคิดเพื่อประกอบการพิจารณา เมื่อผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาร่วมกันแล้ว เห็นว่าวิธีใดจะเหมาะสมกับสถานการณ์มากที่สุดก็พึงใช้วิธีนั้น และก็ไม่พึงติดยึดอยู่กับวิธีนั้น ๆ โดยไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แต่ควรศึกษาสถานการณ์ พิจารณาทบทวน และรวมพลังสร้างสรรค์ เสาะหาหนทางที่ดียิ่งขึ้นต่อไปเรื่อย ๆ



# นักเศรษฐศาสตร์ในระบบการเมือง\*

ศุภชัย พานิชภักดิ์

## อาลัยเมื่อต้องจากธนาการชาติ

ในตอนแรกที่พรรคประชาธิปไตยมาเชิญให้ผู้เขียนลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ผู้เขียนต้องคิดหนักมาก แต่ไม่ใช่คิดหนักว่าลงแล้วจะได้รับการเลือกหรือไม่ หรือควรจะมีกลยุทธ์ในการลงสมัครและหาเสียงอย่างไร คิดแต่เพียงว่าผู้เขียนจะต้องไปจากธนาการชาติ ซึ่งเป็นที่ที่ผู้เขียนโตมา ได้รับทุนไปเรียนหนังสือ 10 ปี และกลับมาทำงานอีก 12 ปี ความผูกพันนั้นมากมายลึกซึ้งตั้งแต่สมัยเป็นนักเรียน เพราะตลอดเวลา 10 ปี ที่เรียนหนังสืออยู่ต่างประเทศนั้น ผู้ใหญ่ผู้ลัดกันเรียนไปเยี่ยม และผู้เขียนก็เคยทำงานบางอย่างให้ธนาการชาติระหว่างเรียนหนังสืออยู่ เคยกลับมาช่วยงานธนาการครั้งหนึ่งก่อนกลับไปเรียนต่อจนจบ นอกจากนี้ ตำแหน่งงานหน้าที่ที่ธนาการชาติได้ให้ผู้เขียนมาตลอด ก็ได้ช่วยให้ผู้เขียนเป็นตัวเป็นตนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น ความผูกพันต่อธนาการชาติจึงมีมาก

ความรู้สึกผูกพันและความอบอุ่นที่เคยได้จากธนาการทำให้ผู้เขียนรู้สึกแคว้งคว้างว่าหากจะต้องจากธนาการชาติไป ชีวิตจะเป็นอย่างไรบ้าง เพราะไม่เคยตั้งใจว่าจะจากธนาการไป แม้ก่อนหน้านี้จะมีคนเล่าลือว่าผู้เขียนจะไปทำงานต่างประเทศบ้าง จะไปอยู่ธนาการพาณิชย์บ้าง แต่ก็ไม่เคยคิดตัดสินใจอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมาตัดสินใจได้เมื่อระลึกถึงคำกล่าวของ อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และคุณหญิง สุภาพ ยศสุนทร ว่า การที่ธนาการชาติส่งนักเรียนทุนของธนาการไปเรียนหนังสือต่างประเทศก็เพราะมุ่งหวังให้กลับมาช่วยกันทำงานให้กับประเทศชาติเป็นส่วนรวม ไม่ใช่มาทำงานแก่ใจที่ธนาการชาติเพียงแห่งเดียว อาจารย์ป๋วย ยังเน้นอีกว่าเวลาที่ศึกเข้ามาประชิดเราจะไม่ตั้งป้อมรับอยู่ในเมืองเพื่อรอให้ข้าศึกปืนกำแพง

---

\*ความผณี วงศ์ประทีป และ ธาธิษธา ตีอิทธินันท์ เรียบเรียงจากปาฐกถาเรื่อง "กว่าจะได้เป็น ส.ส." ของผู้เขียน

เมืองเข้าเพราะเราจะมีแต่ทางแพ้อาจารย์ป่วย เคยสอนพวกผู้เขียนไว้ว่า เมื่อสำเร็จการศึกษามาแล้วจะต้องช่วยกันช่วยงานของประเทศในที่ต่าง ๆ เมื่อรับศึกของประเทศในจุดต่าง ๆ แล้ว ศึกก็จะมาไม่ถึงธนาคารชาติ นั่นคือเราจะต้องเป็นฝ่ายรุกมากกว่าเป็นฝ่ายรับในการแก้ไขปัญหา

ธนาคารชาติเคยเป็นองค์กรที่อิสระ เคยเป็นที่ซึ่งทุกคนโดยเฉพาะนักการเมืองต้องเกรงใจ เคยเป็นสถาบันซึ่งมีความเป็นเอกเทศ ใครจะเข้ามาละลาบละล้วงมากนักไม่ได้ ธนาคารชาติเปรียบเสมือนเป็นหัวใจของเรื่องการเงินของประเทศที่บีบฉีดเลือดและควบคุมการทำงานของส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย หากหัวใจของเงินบุบสลายหรือหัวใจวายเสียแล้ว ร่างกายก็ยอมจะหาชีวิตใหม่ แม้ส่วนอื่น ๆ ของร่างกายจะยังดีอยู่ปกติ ธนาคารกลางจะเป็นที่เชื่อถือมากกว่าองค์กรอื่น เมื่อธนาคารชาติกู้เงินต่างประเทศจะกู้ได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ และรัฐบาล ไม่ว่าจะประเทศไทยหรือประเทศอื่น เพราะเป็นที่เข้าใจว่าธนาคารชาติของทุกประเทศนั้นล้มไม่ได้ แต่รัฐบาลอาจเปลี่ยนได้ ดังนั้นธนาคารชาติจึงเป็นสถาบันที่ควรแก่การทวงแค้น และควรที่จะช่วยกันรักษาให้สถาบันนี้มีความอิสระ และเป็นที่เชื่อถือทั้งของไทยและต่างประเทศตลอดไป

### แบ่งประเภท ส.ส.

ในความเห็นของผู้เขียน ส.ส. แบ่งได้เป็น 4 ประเภท ประเภทแรกเป็น ส.ส. เก่า เป็นเจ้าถิ่น ซึ่งเรียกได้ว่ามีการจัดตั้งเรียบร้อยแล้ว คำว่าจัดตั้งของ ส.ส. หมายความว่า มีสมัครพรรคพวกที่ไปช่วยหาคะแนนตายไว้ให้แล้ว กล่าวคือ ผู้สมัคร ส.ส. จะจัดตั้งกลุ่ม ๆ หนึ่งขึ้นมาในหมู่บ้านโดยอาจจะเริ่มจากกรรมการสัก 1-2 คน แล้วขอให้กรรมการเหล่านี้ช่วยหาคนที่ออกเสียงให้อีก 10 คน และแต่ละคนก็ไปหาคนที่ออกเสียงอีกประมาณคนละ 5 หรือ 10 คน ไปเรื่อย ๆ เกิดเป็นขบวนการจัดตั้งเป็นกลุ่มขึ้นมา การจัดตั้งนี้เป็นเหมือนลูกโซ่ คล้ายกลไกทวีคูณ (multiplier effect) ทางเศรษฐศาสตร์ เช่น เมื่อลงทุนไปหนึ่งบาทจะก่อให้เกิดรายได้ 3 บาท ซึ่งแต่ละบาทก็จะก่อให้เกิดรายได้อีก 3 บาท ต่อไปเรื่อย ๆ ส.ส. ที่มีการจัดตั้งดี ๆ การหาเสียงก็จะเบาแรงมาก

ส.ส. ประเภทที่สอง เป็น ส.ส. ประเภทเสีย ไม่จำเป็นต้องออกแรงมาก การหาเสียงมีความสะดวก ชีวิตประจำวันยังอาจจะตื่นสายได้ตามปกติ แต่ใช้เงินมาก

บางที่อาจมีอิทธิพล และมีการติดต่อการค้าในเขตของตน มีการทำของชำร่วยบางอย่างไปแจก ตั้งแต่ปลากะปิอง สมุดเด็กเรียนหนังสือ ดินสอ ไม้บรรทัด

ส.ส. ประเภทที่สาม เป็น ส.ส. ที่มีเงินน้อย สมักรเป็น ส.ส. ด้วยอุดมการณ์ และพรรคก็ไม่ค่อยมีเงินช่วยเหลือให้ ส.ส. ประเภทนี้มีวิธีการหาเสียงผิดแผกไปจากคนอื่น คือจะต้องมีลูกเล่น อาจจะต้องเคยเป็นที่รู้จักจากทางหนึ่งทางใดมาก่อน มีคะแนนนิยมติดตัวมาแล้ว ไม่ค่อยได้ใช้เงินเท่าไร แต่ก็ต้องมีอะไรเป็นเอกลักษณ์ของตนเองค่อนข้างมาก

ส.ส. ประเภทสุดท้ายเป็นประเภทหน้าใหม่ ไม่ได้เตรียมตัวเองมา เสียก็ไม่ได้อะไร และไม่มีโอกาสจะได้เป็น ซึ่งผู้เขียนก็คงจะเข้าอยู่ในประเภทสุดท้ายนี้

### สัมผัสปัญหาของชาวบ้าน

การออกหาเสียงได้เป็นโอกาสให้ผู้เขียนได้เห็นถึงสภาพความเป็นอยู่ ตลอดจนปัญหาของชาวบ้านในเขตที่ผู้เขียนลงสมัครรับเลือกตั้งได้อย่างลึกซึ้งซึ่งขึ้นมาก ทำให้เห็นว่าวิธีการทำงานของราชการเป็นอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น ในบางเขตที่ไม่มีไฟฟ้านั้น ปัญหามิใช่เป็นเพราะว่าไม่มีงบประมาณ หรือมีปัญหาเทคนิคในการนำไฟฟ้าเข้า แต่เป็นเพราะท้องถิ่นนั้นเป็นเขตตะเข็บของเขตต่าง ๆ เช่น เขตหนองจอกกับฉะเชิงเทรา เขตหนองจอกอยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้านครหลวง แต่พอพ้นเขตหนองจอกเข้าฉะเชิงเทราจะเป็นเขตไฟฟ้าภูมิภาค แต่ละฝ่ายจะต่อไฟมาสิ้นสุดที่ตรงปลายเขต แต่บริเวณที่อยู่ตรงริมเขตทั้งหมด ไม่ว่าจะมีความยาวเป็นร้อยเป็นพันก็ตามจะไม่มีไฟฟ้าใช้ เพราะอีกฝ่ายหนึ่งจะอ้างว่าบริเวณนั้นอยู่ในริมเขตอีกเขตหนึ่ง ในขณะเดียวกันเหตุการณ์ตรงกันข้ามก็อาจเกิดขึ้นได้เช่นกัน มีบริเวณที่ได้ไฟฟ้าใช้จากของนครหลวง และของภูมิภาคถึง 2 สาย ประชาชนสามารถต่อไฟจากเสาไฟได้ทั้งสองสาย นับเป็นความสูญเสียเปล่า และความผิดพลาดในการวางแผน นี่เป็นเพียงตัวอย่างเกี่ยวกับเรื่องไฟฟ้าเพียงอย่างเดียว หากรวมเรื่องอื่นและเขตอื่นด้วยความสูญเสียเปล่าคงจะมีจำนวนมหาศาล

นอกจากนี้ ก็ยังมีปัญหาของเขตหนองจอกซึ่งคงจะต้องเรียกว่าเป็นเมืองปิดเขตรอบ ๆ เจริญหมดแล้ว ลาดกระบังมีเทคโนโลยี มีนิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง มีความเจริญมาก แต่หนองจอกไม่มีอะไรเลย เป็นเมืองเล็กมาก ไม่แตกต่างจากเมือง

ไกล ๆ ในชนบท ประชาชนเป็นเกษตรกรกว่า 80% แถบนี้มหาตมาจัดเป็นพื้นที่สีเขียว ก่อนหน้านี้เมื่อเอ่ยถึงพื้นที่สีเขียว ผู้เขียนก็นึกถึงสวนลุมฯ นึกว่าเป็นเรื่องที่ดี เป็นปอดของกรุงเทพฯ แต่ก็เพิ่งไปประจักษ์ว่าพื้นที่สีเขียวที่เป็นปอดนี้ กระเพาะของมันไม่มีอาหารย่อยและมันอาจจะตายได้ เพราะว่าเมื่อเป็นพื้นที่สีเขียวก็ตั้งโรงงานไม่ได้ เมื่อไม่มีโรงงานคนในเขตนั้นก็ไม่มีงานทำ เวลานี้การทำงานชั่วคราวได้รายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ ประชาชนในเขตนี้จึงต้องพยายามอพยพย้ายกลับเข้ามาอยู่ในเขตบางกะปิ ทำให้เขตรอบนอกเสื่อมโทรม เป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจซึ่งโยงกับการเลือกตั้งอย่างชัดเจน กล่าวคือ คนที่เหลืออยู่ในเขตรอบนอก คือ คนที่ไม่มีความสามารถ ไม่มีการศึกษา ไปทำมาหากินที่อื่นไม่ได้ หรือเรียกในศัพท์ภาษาอังกฤษว่า ไม่มี mobility ก็ต้องทำแบบเดิมไปเรื่อย ๆ ไม่เข้าใจและไม่สนใจเรื่องการเมือง แต่คนที่มีความ mobility ก็ จะย้ายเข้ามาอยู่ในเขตซึ่งชิตถนน ชิตเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ

### อุปสรรคการหาเสียงมีน่านปลการ

อุปสรรคในการหาเสียงเลือกตั้งนั้นมีนับไม่ถ้วน ประการแรกเขตที่ผู้เขียนลงสมัครนั้นมีเนื้อที่กว้างขวางมาก เมื่อผู้เขียนตัดสินใจลงสมัครในเขตบางกะปินั้น ไม่ทราบว่าจะเขตบางกะปิกินขอบเขตไปถึงที่ใดบ้าง นึกว่าบางกะปิเป็นเขตที่คงจะมีพรรคพวกที่รู้จักกันอยู่มากมาย เพราะฉะนั้น ในการหาเสียงก็คงจะไม่เดือดร้อนมาก มาทราบเอาตอนใกล้สมัครว่าเขตบางกะปินี้รวมหนองจอกและมีนบุรีด้วย เข้าใจว่าพลเมืองประมาณหนึ่งในสามของบางกะปิแท้ ๆ มีนบุรีและหนองจอกนี้ไฟฟ้ายังเข้าไปไม่หมด ยังมีความเจริญน้อยกว่าโคราชเสียอีก เพราะในโคราชนั้นเขตตัวเมืองและอำเภอรอบนอกมีไฟฟ้าหมดแล้ว ภายในพื้นที่อันกว้างขวางนี้ก็มีจำนวนหมู่บ้านมาก เฉพาะเขตบางกะปิเพียงเขตเดียวก็มีถึง 250-300 หมู่บ้านแล้ว ในการหาเสียงก็จะหวังพึ่งกรรมการหมู่บ้านเพียงอย่างเดียวไม่ได้เพราะกรรมการหมู่บ้านนั้นบางทีกลับไปช่วยคนอื่น

ปัญหาอีกเรื่องหนึ่งในการหาเสียงคือเรื่องถูกสุนัขวิ่งไล่เห่ากัด บ้านในหมู่บ้านมักจะเลี้ยงสุนัขจึงต้องระมัดระวัง ขนาดยืนรออยู่ห่าง ๆ ประตูก็ยังปรากฏว่าสุนัขกระโจนเอาหัวของมันโผล่ออกมาจับเสื้อข้างนอกที่ถอดถืออยู่ได้ เพื่อนผู้เขียนเคยกระเซ้าไว้ว่า หากผู้เขียนโดนสุนัขกัดหนึ่งครั้งจะให้เงินหนึ่งหมื่นบาท บางครั้งผู้เขียนก็อดคิดไม่ได้ว่าจะให้มันจับสักทีหนึ่งจะคุ้มกันไหม เพราะเงินหมื่นนี้ถ้าเอาไปใช้บางช่วงก็อาจจะจำเป็นประโยชน์มาก เพราะเรามีเงินน้อยกว่าแรงในการหาเสียง นอกจากสุนัขแล้วผู้เขียนยัง

ต้องหาเสียงแข่งกับการถ่ายทอดการแข่งขันฟุตบอลโลกอีกด้วย นอกจากผู้เขียนจะอดดู การถ่ายทอดทั้งที่ชอบฟุตบอลมากแล้ว เวลาไปเคาะประตูเพื่อหาเสียงในขณะที่เขา กำลังดูฟุตบอลกันอย่างสนุกสนาน ผู้เล่นกำลังจะยิงประตู เจ้าของบ้านจะเปิดประตู พรวดออกมาถามว่าผู้เขียนมาทำไม ผู้เขียนรีบตอบไปว่า “ผมคุยกัยครับ พรรค ปชป. เบอร์ 10, 11, 12 กรุณาไปใช้สิทธิของท่านในวันที่ 27 ก.ค. ด้วยครับ” แทบจะยังไม่ ชาติคำเจ้าของบ้านก็จะกลับปิดประตูโครมไปดูทีวีต่อ เมื่อต้องแข่งกับฟุตบอลโลกเช่นนี้ แล้ว จะไปดึงเสียงจากประชาชนได้อย่างไร

ปัญหาที่มากอีกประการหนึ่งคือการหาเสียงในช่วงฤดูฝน เพราะพรรคของผู้เขียนไม่เคยหยุด ไม่ว่าฝนจะตกหรือแดดจะออก ผิดกับพรรคอื่น ในระหว่างที่ผู้เขียน หาเสียงในเดือนกรกฎาคมนั้นฝนตกบ่อยเกือบจะวันเว้นวัน และมีพายุบ่อย เวทีของเรา ไม่มีหลังคา จะกางร่มพุดก็ไม่ได้ บางครั้งเปียกปอนแล้วยังต้องรอเพื่อนพุดให้จบ บาง ท่านสัญญาว่าจะพุด  $\frac{1}{2}$  ชั่วโมง แต่เวลาพุดจริง ๆ ใช้เวลาเสีย  $1\frac{1}{2}$  ชั่วโมง ผู้เขียนก็ต้อง นั่งเปียกฝนไปด้วย  $1\frac{1}{2}$  ชั่วโมง นอกจากนี้ แก้วที่เป็นแองนั้นน้ำจะลงมาแช่อยู่ นิ่ง ๆ แล้วก็ต้องลุกเพื่อเทน้ำออกจากแก้ว กลับมาบ้านต้องเอากระเป๋าสตางค์มาวางแล้วเอา บัตรประชาชน ใบขับขี่ และแบงค์มาคลี่ตาก ในวันหยุดมีการหาเสียงทั้งวันตั้งแต่เช้า ก็อาจจะเปียกฝนแล้วก็แห้ง และเปียกใหม่สลับกันตั้งแต่เช้าจรดเย็น ไม่ได้เปลี่ยนเสื้อ เพราะลงจากรถไม่ได้ ตอนหลัง ๆ จึงได้แก้ปัญหาโดยให้รถตามแล้วเอาเสื้อผ้าอีกสักชุด สองชุดใส่รถไว้

ในระหว่างหาเสียงนั้น แทนที่ผู้เขียนจะผอมลงเพราะอดอาหาร แต่กลับต้อง ทานอาหารเสียหลายมื้อ บางครั้งอาหารเที่ยงทาน 4 ครั้ง เพราะต้องไปบ้านคนต่าง ๆ ระหว่าง 11 โมงถึงบ่าย 2 โมง 4 บ้าน เพราะเขามีงานทั้ง 4 ที่ เมื่อมีงานชุมชนก็มี การเลี้ยงอาหารกัน ไปที่แรกก็ประมาณ 11 โมงกว่า ได้รับเชิญเป็นเกียรติเจ้าภาพเกรง ว่าจะหิวก็เชิญให้รับประทานอาหาร ผู้เขียนก็ลงมือทานอย่างเต็มที่ ไปบ้านที่ 2 เที่ยง พอดี เขากำลังทานกันสนุกสนาน ก็ลงมือทานอีกแต่น้อยลงไปอีกนิดหนึ่ง ไปถึงอีกที่ หนึ่งเกือบจะบ่ายโมง ยังทานกันไม่เสร็จ ก็ต้องร่วมวงกับเขไปอีก ไปเรื่อย ๆ เป็นอันว่า วันหนึ่ง ๆ ต้องรับประทานอาหารหลายมื้อมาก นอกจากทานมากแล้วในช่วงหาเสียง เลือกตั้งนั้นผู้เขียนได้นอนน้อยมากใน 60 วัน จะนอนโดยเฉลี่ยประมาณดี 2 ผู้เขียน อยู่ด้านสุขุมวิท แต่ต้องไปหาเสียงแถวหนองจอก มีนบุรี ชัยพฤกษ์ชั่วโมงกว่า ๆ กว่า

มาถึงแล้วก็ไปไกลกว่าจะกลับออกมาเที่ยงคืน ตี 1 ถึงบ้านตี 2 บางทีมีคนมารออยู่ที่บ้าน อาจจะต้องมาคุยถึงเรื่องแผนว่าจะทำอะไรต่อ กว่าจะได้นอนก็ตี 3 ตี 5 ต้องตื่นไปตลาดแต่เช้า เพราะฉะนั้น ผู้เขียนได้นอนคืนหนึ่ง 2-3 ชั่วโมงเป็นอย่างมาก นับได้ว่าเป็นช่วงสองเดือนที่หนักที่สุดในชีวิตที่ผู้เขียนเคยประสบมา

### กลยุทธ์ในการหาเสียง

การลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตที่มีสมาชิกสภาเขตและสมาชิกสภา กทม. ของพรรคเดียวกันอยู่แล้วเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการหาเสียง ในเขตอื่น ๆ ใน กทม. ซึ่งมีสมาชิกสภาเขตกับสมาชิกสภา กทม. ของพรรคประชาธิปไตยเป็นจำนวนมากจะทำให้การหาเสียงง่ายเข้า ถึงแม้ว่าเราจะไม่ใช้สมาชิกหน้าเก่ามีการจัดตั้งแล้วก็ตาม สมาชิกสภาเขตกับสมาชิก กทม. จะทำการจัดตั้งปูพื้นไว้ให้แล้ว คล้ายกับว่ามีเอเจนต์ของตนเอง ซึ่งรู้ตลาดดีอยู่แล้ว ทำให้สามารถทราบทันทีว่า ย่านใดไม่ต้องไป ย่านใดต้องไป ควรจะเดินไปพบใครบ้าง ใครคือคนที่จะต้องไปทำความรู้จัก

เมื่อผู้เขียนลงสมัครนั้น สิ่งแรกที่ได้รับคำแนะนำคือให้มีศูนย์อำนวยความสะดวกซึ่งเหมือนเป็นธุรกิจหนึ่ง เพราะจะต้องมีผู้อำนวยการศูนย์ รองผู้อำนวยการศูนย์ มีฝ่ายวิชาการ ฝ่ายพื้นที่ และฝ่ายการเงินซึ่งสำคัญมาก เพราะวันท้าย ๆ จะมีคำขอเบิกเงินมาก ถ้าฝ่ายการเงินไม่แข็งเงินก็จะหมด และในที่สุดจะแพ้เอาง่าย ๆ การเลือกตั้งนี้ชัยชนะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของศูนย์อำนวยความสะดวกมาก ศูนย์เปรียบเหมือนหัวสมอง ถ้าหากศูนย์ทำงานดี ศูนย์ก็จะทราบหมดว่าแขวงใดในเขตมีความรับผิดชอบแล้ว แขวงใดไม่ต้องไปมาก คือวางกลยุทธ์ให้เรียบร้อย จะเป็นการประหยัดเวลาและแรงงานของผู้สมัครมาก

หน้าที่อย่างหนึ่งของศูนย์อำนวยความสะดวกคือ ต้องวางแผนในเรื่องป้ายทั้งหมด เช่น วางแผนว่าขั้นแรกจะเน้นที่หน้า หลังจากนั้นจะเน้นพรรคเพราะว่าจะเน้นที่จะได้เป็นคะแนนของพรรคบวกคะแนนนิยมส่วนตัว หากผู้สมัครมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักก็อาจจะไม่คะแนนนิยมส่วนตัว แต่จะไม่มากพอที่จะทำให้ชนะได้ จำเป็นจะต้องมีคะแนนพรรคที่เป็นคะแนนพื้นฐานมาบวกด้วย เพราะฉะนั้น จึงต้องเน้นสโลแกนของพรรคผู้สมัครที่เป็นที่รู้จักดีสามารถประหยัดเงินได้มาก เพราะสามารถติดป้ายซึ่งเน้นแต่เบอร์อย่างเดียว ซึ่งผู้เขียนมาติดเอาสองอาทิตย์สุดท้ายเพราะถ้าเน้นเบอร์ตั้งแต่แรก ๆ ผู้คนที่ขับรถผ่านไปเฉย ๆ ดูแต่หน้า การทำป้ายในวันท้าย ๆ นั้นสำคัญมาก ผู้สมัครทั้ง-

หลายจะมีการเปลี่ยนป้ายเป็นระยะ ๆ ป้ายในวันแรก ๆ ย้ำหน้า ของผู้เขียนแปลกกว่าคนอื่น คือ ใช้รูปใส่ชุดพระราชทานสีขาว เพราะต้องการให้แตกต่างจากผู้อื่นที่ใช้รูปใส่เสื้อครุยหนาแน่นไปหมด หรือมีสายสะพายและเหรียญตราเต็มหน้าอก เพื่อผู้เขียนต้องการเน้นให้เห็นว่ารายการนี้ไม่ขายเฟอร์นิเจอร์ ที่มาสมัครนี้ยังมีงานทำอยู่ไม่ใช่อยู่เฉย ๆ หรือมีไข้เกษียณแล้วไม่มีอะไรทำจึงมาลงสมัคร

ในเขตที่ผู้เขียนลงสมัครนั้นมีคนมาลงสมัคร 42 คน มากที่สุดในกรุงเทพมหานคร มีการติดป้ายกันเป็นการใหญ่สับสนมาก เพราะว่าป้ายติดซ้อนกันจนมองไม่ค่อยเห็น การวางแผนเรื่องการตั้งป้ายจึงสำคัญมาก ถ้าลงทุนมากในตอนแรก แต่จัดแผนไม่ดี ไม่ได้ไปสำรวจพื้นที่ก่อนว่าควรຈจัดตั้งที่ใด จะเสียเปรียบมาก เพราะในที่ซึ่งดีจะมีป้ายซัก 10 กว่าป้าย มาวางซ้อนกันหมด คนมาวางที่หลังสุดจะดีที่สุด เพราะว่าวางอยู่ข้างหน้า ข้างหลังมองไม่เห็น การทำป้ายใหญ่สักนิดก็สามารถบังป้ายคนอื่นหมดได้

การวางแผนเรื่องเวลาในการออกหาเสียงก็เป็นสิ่งสำคัญ ในระหว่างการหาเสียงวันเสาร์ อาทิตย์ ผู้เขียนต้องทำงานมากกว่าวันธรรมดาด้วย เพราะเป็นวันซึ่งชาวบ้านอยู่บ้าน ไปเรียกเคาะประตูได้ วันอื่น ๆ ไปเคาะก็เจอแต่สุนัขกับคนเลี้ยง และคนใช้ แม้แต่ในวันเสาร์อาทิตย์ก็ไม่เชื่อว่าเขาจะอยู่ทั้งวัน ถ้าเมื่อเขาอยู่เขาก็ตื่นสาย เทียงเขาก็พากลับไปทานข้าวข้างนอกกลับมาตอนบ่าย นอนตอนบ่ายอีก กว่าจะเจอกันไม่ใช่ง่าย ๆ เพราะฉะนั้น ผู้เขียนจะต้องไปตักตอนเช้า ๆ คือเมื่อผู้คนที่ตื่นมากำลังสบาย ๆ กำลังจะออกมาเดินเล่น จูงสุนัขออกมาวิ่งเล่นหรือกำลังจะออกมาซื้อของ ผู้เขียนต้องรีบตักหน้าบ้าน ช่วงประมาณ 10 โมง ถึงเที่ยงของวันเสาร์หรือวันอาทิตย์ จึงเป็นจังหวะดีที่จะพบชาวหมู่บ้าน ทำให้ต้องวิ่งตามบ้านต่าง ๆ ในหมู่บ้าน หมู่บ้านใหญ่ ๆ ในเขตบางกะปิบางแห่งมีถึง 2-3 พันหลังคาเรือน แล้วจะมีชอกชอยนับไม่ถ้วนเป็นร้อยชอย ทำให้ไปไม่ได้ทั่วถึงจริง ๆ ทั้ง ๆ ที่ออกแรงเต็มที่ ส่วนในเขตหนองจอก มีนบุรี เป็นอีกลักษณะหนึ่งคือไปในวันทำงานได้ เพราะว่าชาวนาเขาทำนาอยู่ข้างนอก ไม่ได้มีออฟฟิศ ระหว่างวันจันทร์ อังคาร พุธ พฤหัส ศุกร์ ผู้เขียนจึงต้องไปเดินตามเขตข้างนอก ไปเดินตามคันนา ตักน้ำตักทำไปเรื่อย หรือไม่ก็ไปตามชุมชนแออัด ซึ่งชุมชนแออัดเป็นเขตซึ่งเป็นพื้นที่ที่เวลาทำงานเขาก็อยู่ เพราะเขาทำงานอยู่ที่บ้าน

วันหนึ่ง ๆ ผู้เขียนจะแบ่งเวลาออกหาเสียง โดยที่เข้าต้องตื่นแต่มืด ประมาณตี 5 ต้องไปเดินตามตลาดในเขตบางกะปิซึ่งมีตลาดใหญ่อยู่ 7-8 ตลาด แต่ละตลาด

ไปเดินเที่ยวเที่ยวไม่ได้ เพราะตลาดวายเร็ว สัก 6 โมงครึ่ง 7 โมง ก็จะวายแล้ว ผู้เขียนเดินไปที่ต้องแวะไปคุยกับพ่อค้าแม่ค้า โคนใช้ให้ไปกวาดขยะตรงนั้นบ้าง ยกแข่งปลาทุบข้างเข้าไปคุยกับพ่อค้าแม่ค้า คุยกับคนเข้าไปซื้อของตั้งแต่เช้ากระทั่งถึงสาย ก็ไปดักตามหมู่บ้าน เมื่อเจอรถเข้ามาก็ได้พบกันแล้วตอนค่ำก็มีปราศรัย

การปราศรัยเป็นศิลปะอย่างหนึ่ง ที่พรรคประชาธิปไตยใช้มาตลอด ผู้เขียนแปลกใจอยู่อย่างหนึ่งว่า พรรคการเมืองอื่น ๆ ปราศรัยกันพรรคละประมาณไม่เกิน 3 หรือ 4 ครั้ง แต่พรรคประชาธิปไตย โดยเฉพาะในเขตที่ผู้เขียนลงสมัคร ปราศรัยทั้งหมดประมาณ 60 ครั้ง พูดเรื่องเดียวกันทุกวัน 60 ครั้ง บางวันปราศรัย 2 หรือ 3 จุด นอกจากนี้ บางที่ผู้เขียนก็ต้องปราศรัยที่อื่นด้วย การปราศรัยแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ประเภทแรกคือการปราศรัยใหญ่ เป็นการปราศรัยของพรรค ตามจุดใหญ่ ๆ เช่น สนามหลวง สนามชัย วงเวียนใหญ่ ซึ่งคาราทั้งหมดยกของพรรคต้องมา หมายความว่าผู้หลักผู้ใหญ่ กรรมการ และผู้เขียนก็ไปด้วย ประเภทที่ 2 เป็นการปราศรัยใหญ่ของแต่ละเขต หมายความว่า หัวหน้าพรรคต้องเข้ามาพูดด้วยแล้วก็จะมีคนที่เป็นผู้หลักผู้ใหญ่ในเขตข้างเคียงเข้ามาช่วยพูด เป็นการปราศรัยที่ต้องใช้นโยบายของพรรคเต็มที่ และดึงคนมาก ๆ ปราศรัยใหญ่ของบางพรรคทำให้เกิดอาชีพใหม่ขึ้นมา คือ อาชีพรับจ้างฟังปราศรัยใหญ่ ครั้งละ 50 บาท มีคนเอารถมารับเสร็จ ฟังเฉย ๆ ให้ดูมีจำนวนคนมาก ๆ

ปราศรัยประเภทที่ 3 คือ ปราศรัยย่อย ผู้สมัครในเขตเดียวกันไปกันเองโดยไปปราศรัยตามตรอกซอยมีพรรคพวกไปกันมาก แต่คนที่พูดมี 3-4 คน คือผู้สมัครกับสมาชิกสภาเขตที่อยู่ในเขตนั้น กับคนที่ช่วยค้นเวลา นอกจากนี้ ยังมีปราศรัยอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า ปราศรัยจิว โดยเอาไม้มาตอกบนรถ 2 แถวกะปะ เปิดประทุน ให้มีแท่นยืนสูง ๆ แล้วมีโทรโข่งอีกอัน พูดสัก 15 นาที แล้วเอารถออกไปพูดอีกที่หนึ่งอีก 15 นาที ไปเรื่อย ๆ เหมือนโฆษณาเร่ขายยา ปราศรัยนี้จะทำตอนหลังจากปราศรัยย่อยเสร็จแล้ว เนื่องจากเห็นว่า ในเขตบางกะปิมีคนหาเข้ากินค่า กลางคืนพอหลัง 3 ทุ่มไปแล้วตามตลาดแน่นไปหมด หลังปราศรัยย่อยประมาณ 6 โมงถึง 2 ทุ่มครึ่ง หรือ 3 ทุ่ม จะมีปราศรัยจิวตามจุดแบบนี้ ยืนพูด ผู้คนที่นั่งทานข้าวต้มไปฟังไป

นอกจากนี้ ก็จะต้องมีการทำการสำรวจหยั่งเสียง ซึ่งบางครั้งก็ดูเหมือนหลอกตัวเอง คนมาลงคะแนนเสียงมีเป็นหมื่นเป็นแสน แต่หยั่งเสียงเพียง 500 เสียง เพื่อ



ชมตัวเอง อย่างไรก็ตาม ทุกพรรคจะทำการหยั่งเสียงนี้ ซึ่งทำกันแล้วคะแนนของพรรค นั้น ๆ เองนำทุกที่ ผู้ที่รวยคือบริษัทที่รับทำ

ในการหาเสียงนั้น นอกจากจะต้องมีกลยุทธ์ในการหาเสียงแล้ว ยังต้องระวัง กลยุทธ์ในการโจมตีคู่แข่งของฝ่ายตรงข้ามอีกด้วย การที่จะไปติดป้ายก่อนใครนั้นไม่ดี อย่างยิ่ง เพราะว่ามีผู้ที่มาทีหลังจะถอดป้ายของผู้มาก่อน ทีมของผู้เขียนประสบมากที่สุด เพราะเป็นทีมที่สมัครทีมแรก พอประกาศตัวก็ติดป้าย ปรากฏว่าถูกถอดเกือบหมดเกลี้ยง ต้องเสียเงินค่าป้ายเฉพาะตอนแรกประมาณแสนกว่าเกือบสองแสนบาท ป้ายหายไปเฉย ๆ ในการถอดป้ายจะมีคนใส่เสื้อของพรรคประชาธิปัตย์ เอารถติดป้ายเก่า ๆ ของ ปชป. ไปจอดตอนกลางคืน เมื่อตำรวจเข้ามาถาม และกล่าวเตือนว่าการถอดป้าย นั้นผิดกฎหมาย ก็จะได้รับคำตอบว่าคนเหล่านั้นมาจากพรรค ศูนย์ส่งมา เพราะจะย้าย ป้ายไปไว้อีกที่หนึ่ง อันนี้เป็นกลเม็ดเก่าที่รู้กันอยู่แต่ก็ไม่แน่ว่าทีมของผู้เขียนจะโดนหนัก เช่นนี้

เกมส์ซึ่งคู่ต่อสู้ใช้มากอีกอย่างก็คือส่งคนไปจรรยาพรประมาณ 4 ทุ่ม 5 ทุ่ม ไปตามหมู่บ้าน บีบแตรเรียกเขาออกมา แกล้งบอกว่าพรรค ก. มาหาเสียง คนอยู่ในบ้าน กำลังงัวเงียนอนอยู่ต้องลุกขึ้นมาก็จะนึกไม่ชอบใจพรรคที่มาหาเสียงยามวิกาลเช่นนั้น อาจทำให้ตัดสินใจไม่เลือกพรรคนั้นได้ ซึ่งก็เป็นวิธีหาเสียงที่พรรคหนึ่งนำมาทำให้อีกพรรคหนึ่งเสียเสียง คือมาทำโฆษณาตะโกนตอนเช้ามีดบ้าง ตอน 5 ทุ่ม 6 ทุ่มบ้าง ทั้งที่พรรคนั้นไม่รู้เรื่องอะไรเลย

วิธีที่ถูกแกล้งอีกอันหนึ่งก็คือ พรรคอื่นจะออกรถโฆษณาตอนกลางวัน หรือ แจกใบปลิวว่าพรรคประชาธิปัตย์จะมาปราศรัยเย็นวันนี้ที่นั่น ๆ เวลาหกโมง หรือทุ่ม-หนึ่ง พรรคประชาธิปัตย์เองนั้นไม่ทราบเรื่องเลย แต่มีคนอื่นไปโฆษณาแทนว่าพรรค ประชาธิปัตย์มาประกาศไว้จะมหาเสียงที่ตรงนั้น เย็นลงประชาชนก็มา 100-200 คน เพื่อมาฟังปราศรัย เมื่อไม่มีใครมา พรรคประชาธิปัตย์ก็จะถูกตำหนิ บางทีก็จะมีการ ส่งจดหมายไปตามวัดวาอารามหรือสถานที่ต่าง ๆ บอกว่าพรรคประชาธิปัตย์จะมาให้เงิน บริจาคเงินวัดละ 2 หมื่น 3 หมื่น ซึ่งจริง ๆ ทางพรรคไม่ทราบ ก็จะถูกหาว่าหลอกกัน

### ระบอบประชาธิปไตยต้องช่วยกันสนับสนุน

เวลาที่ผู้เขียนรณรงค์หาเสียง จะเน้นประเด็นว่าขอร้องให้มาที่หน่วยเลือกตั้ง แล้วหย่อนบัตรเท่านั้น ผู้เขียนเน้นเรื่องการใช้สิทธิเพื่อจะรักษาระบอบประชาธิปไตยไว้

เรื่องที่คุณเขียนห่วงมากอีกเรื่องหนึ่งคือ ชาวบ้านมีความคาดหวังว่าผู้สมัคร ส.ส. จะต้องเอาเงินมาแจกพวกเขาเป็นเรื่องที่เรียกกันว่านโยบายจะทำให้ผู้ออกเสียงเท่าไร แรก ๆ ออกหาเสียงผู้เขียนก็ตั้งใจที่มีคนถามว่ามีนโยบายอย่างไร คิดไปว่าเขาสนใจจะถามว่านโยบายเศรษฐกิจ นโยบายการจ้างงาน การลงทุน หรือรัฐบาลจะเก็บภาษีอย่างไร ก็เล่าเรื่องนโยบายไปสักพัก เขาบอกว่านั่นไม่ใช่ นโยบาย นโยบายคือผู้สมัครมีอะไรที่จะมาให้ผู้ลงคะแนนบ้าง ตอนหลัง ๆ เมื่อถูกถามว่ามีนโยบายอย่างไร ผู้เขียนก็รู้สึกใจแป้วทุกที เคยถูกว่าไม่มีเงินแล้วก็ไม่ควรลงสมัคร ผู้เขียนต้องเห็นว่านโยบายของผู้เขียนนั้นคือการไม่ใช้เงินในการหาเสียง จริงอยู่ผู้แทนราษฎรต้องสะท้อนให้เห็นความทุกข์ยากของประชาชนในท้องที่ของตัวเอง แต่ผู้แทนราษฎรไม่ใช่กำนัน และไม่ใช่นักการเมืองระดับท้องถิ่น คือ สมาชิกสภาเขตหรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครด้วย

ผู้เขียนอยากจะทำเกี่ยวกับเรื่องระบบการเมืองไทยว่า การให้การศึกษาร่วมเกี่ยวกับการเมืองยังน้อยไป ประเทศซึ่งต้องการจะส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย ไม่ควรจะไปปิดหูปิดตาไม่ให้ข้าราชการยุ่งเรื่องการเมือง ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าข้าราชการไม่ยุ่งการเมือง วันที่ไปเลือกตั้งจะเลือกใคร ภายอย่างไร เพราะฉะนั้น คำว่าไม่ยุ่ง ควรจะพูดให้ชัดเจนว่า หมายถึงการไม่เอาตำแหน่งหน้าที่ไปก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่การไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อติดตามผลงานของพรรคการเมืองนั้นก็น่าจะยอมให้ทำได้ เพราะไม่ได้มีเจตนาที่จะเอาตำแหน่งหน้าที่ไปทำประโยชน์ให้กับพรรคนั้น ขณะนี้ธุรกิจก็เหมือนกันจะพยายามไม่ยุ่งเกี่ยวกับพรรคการเมือง ผู้เขียนคิดว่า เราไม่ควรรักษาระบอบอันนี้ ถ้าราชการก็ไม่ให้ยุ่ง ธุรกิจก็ไม่ให้ยุ่ง ในที่สุดคนที่ยุ่งก็คือคนที่มีรายได้น้อย คนที่ไม่มีอะไรทำ คนที่เกษียณแล้ว ซึ่งไม่ต้องผูกพันอะไรทั้งสิ้น เมื่อถึงเวลามาลงคะแนนกัน คนเหล่านี้คือ คนที่มั่ง 70-80% แต่จะให้คนเหล่านี้เป็นคนที่ถูกชะตาของประเทศชาตินั้นไม่ถูกต้อง ควรจะต้องมีการกระจายออกไปให้ครบหมดในทุกวงจร ในทุกกลุ่มของบุคคลเพื่อให้เป็นธรรมที่สุด

## เกี่ยวกับผู้เขียน

- ผู้เขียน**            นายกิตติพร ลิ้มปัสวัสดิ์
- การศึกษา**        นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2511 เดินทางไปศึกษา ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อต้นปี 2512 ศึกษาระดับปริญญาตรี *B.Sc. (Econ.)* ที่ *Wharton School of Finance and Commerce, University of Pennsylvania* จากนั้นศึกษาเพิ่มเติมด้าน *Regional Science* ที่มหาวิทยาลัยเดียวกัน
- การทำงาน**        เริ่มทำงานธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ฝ่ายวิชาการ เมื่อปี 2520 ในหน่วยการอุตสาหกรรมและหน่วยวิจัยเศรษฐกิจการเงิน เป็นหัวหน้าหน่วยวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตั้งแต่ปี 2526
- ผู้เขียน**            นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์
- การศึกษา**        นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2507 เดินทางไปศึกษา ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี 2508 และสำเร็จการศึกษาเมื่อปี 2516 ระหว่างได้รับทุนได้เข้าศึกษาระดับปริญญาตรี *B.A. (Economics)* ที่ *Williams College* และระดับปริญญาเอก *Ph.D. (International Economics)* ที่ *M.I.T.*
- การทำงาน**        ทำงานที่ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2516 ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการฝ่ายเมื่อปี 2529 งานที่ทำเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจการเงินโดยตลอด นอกจากนั้น ยังทำหน้าที่นักวิชาการของทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา มาตั้งแต่ปี 2518 ได้ร่วมอยู่ในคณะกรรมการของรัฐทางด้านเศรษฐกิจหลายคณะ และให้บริการทางวิชาการแก่มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยหลายแห่ง

**ผู้เขียน** นางสาวดวงมณี วงศ์ประทีป

**การศึกษา** ได้รับทุนธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2512 เดินทางไปศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ทางเศรษฐศาสตร์ จาก *Darham University* และระดับปริญญาโท ทางเศรษฐศาสตร์การขนส่ง จาก *Leeds University* กลับมาทำงานที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี 2520 และลาไปศึกษาต่อระดับปริญญาเอกด้วยทุนของมหาวิทยาลัย ในปี 2522 ขณะนี้ เป็น *Ph.D. Candidate* ของ *Washington University, St. Louis, Missouri*, สหรัฐ. โดย *major* ทางเศรษฐศาสตร์การเงิน และ เศรษฐมิติ

**การทำงาน** ระหว่างปี 2520-2522 ทำงานในหน่วยวิจัยเศรษฐกิจทั่วไป ฝ่ายวิชาการ ระหว่างปี 2525-2526 ทำงานเป็น *Researcher* ที่ *Development Research Department* ของธนาคารโลก ที่กรุงวอชิงตันดีซี เมื่อกลับจาก สหรัฐ. ในปี 2527 ปฏิบัติงานในหน่วยวิจัยเศรษฐกิจการเงิน หน่วยวิจัยพื้นฐานและหน่วยภาวะเศรษฐกิจทั่วไป ฝ่ายวิชาการ ปัจจุบันเป็นหัวหน้าหน่วยการเงินระหว่างประเทศ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย

**ผู้เขียน** นางสาวธริษา ตีอธินันท์

**การศึกษา** นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2510 เดินทางไปศึกษา ณ ประเทศญี่ปุ่น ในเดือนมกราคม 2511 จบการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ระดับปริญญาตรี และปริญญาโท จากมหาวิทยาลัย *Keio* ที่ *Tokyo* กลับมาปฏิบัติงานที่ธนาคารเมื่อ 15 มิถุนายน 2518 จนถึงเดือนสิงหาคม 2522 ได้ลาไปศึกษาต่อที่ *Washington University, St. Louis, Missouri* ที่สหรัฐอเมริกา ด้วยทุนของมหาวิทยาลัย ปัจจุบันเป็น *Ph.D. Candidate (Econ.)*

**การทำงาน** เริ่มงานที่ หน่วยการเงิน และหน่วยวิจัยเศรษฐกิจการเงิน ฝ่ายวิชาการ แล้วเลื่อนตำแหน่งเป็น หัวหน้าผู้วิเคราะห์ ส่วนวิเคราะห์การธนาคาร ฝ่ายการธนาคาร เมื่อกลับจากสหรัฐอเมริกา โอนไปอยู่ฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ปัจจุบันเป็นผู้ช่วยหัวหน้าส่วนส่วนกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

- ผู้เขียน นางสาวนภพร เรืองสกุล
- การศึกษา นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2505 เดินทางไปศึกษา ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อเดือนมกราคม 2506 สำเร็จการศึกษากลับมาปฏิบัติงาน เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2512 ระหว่างได้รับทุนเข้าศึกษาระดับปริญญาตรี A.B.(Econ.) ที่ Goucher College และระดับปริญญาโท M.(Econ.) ที่ University of California at Los Angeles (UCLA)
- การทำงาน เริ่มงานในฝ่ายวิชาการ แล้วย้ายไปเป็นหัวหน้าหน่วยจัดกู้เงิน ฝ่ายการบัญชี ต่อมาเป็นหัวหน้าหน่วยซื้อขายหลักทรัพย์ ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการธนาคาร และหัวหน้าส่วนวิเคราะห์การธนาคาร ในฝ่ายการธนาคาร ก่อนจะย้ายไปเป็นรองผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์
- ปัจจุบันเป็นผู้จัดการ ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้จัดการ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน
- ผู้เขียน นางสาวพรรณรดา ปิยะชินวรรณ
- การศึกษา นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2523 เดินทางไปศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ เมื่อเดือนตุลาคม 2523 และสำเร็จการศึกษากลับมาปฏิบัติงานเมื่อ 17 มีนาคม 2529 ระหว่างได้รับทุนได้เข้าศึกษาวิชาชีพทางการบัญชีชั้นสูง (Chartered Accountancy) ของ The Institute of Chartered Accountants in England and Wales จนสำเร็จ ได้วุฒิเป็น A.C.A. และเป็นสมาชิกของสถาบันตั้งกล่าวเมื่อ 1 พฤษภาคม 2529
- การทำงาน ขณะนี้ได้ปฏิบัติงานเป็นผู้วิเคราะห์ผู้ช่วย หน่วยวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ 2 ส่วนกำกับและวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์

- ผู้เขียน นายพิชิต ภัทรวิมลพร
- การศึกษา ได้รับทุนจากธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2521 ไปศึกษาปริญญาตรีทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเกษตร B.Ag.Ec. (2523-2526) และปริญญาเอกทางเศรษฐศาสตร์การเงิน Ph.D. (Econ.) ณ University of New England ประเทศออสเตรเลีย (2527-2529)
- การทำงาน เริ่มทำงานในฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ในวันที่ 1 มีนาคม 2529 ในตำแหน่ง เศรษฐกรผู้ช่วย จนถึงปัจจุบัน
- 
- ผู้เขียน นายพิสิฐ ล้อธรรม
- การศึกษา นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2513 เดินทางไปศึกษา ณ ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อสิงหาคม 2513 และสำเร็จการศึกษากลับมาปฏิบัติงานเมื่อ 25 สิงหาคม 2520 ระหว่างได้รับทุนได้เข้าศึกษาจนจบได้ Doctoraal ทาง Economics จาก Erasmus University ใน Rotterdam (หรือ The Netherlands School of Economics)
- การทำงาน เริ่มงานในฝ่ายวิชาการ จนถึงระดับหัวหน้าหน่วยการคลัง แล้วย้ายไปปฏิบัติงานในฐานะ ผู้ช่วยทางวิชาการของกรมการบริหรของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่วอชิงตัน ดี.ซี. เป็นหัวหน้าส่วนควบคุมการบริวรรค 2 และขณะนี้เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการ ฝ่ายวิชาการ ของธนาคารแห่งประเทศไทย

- ผู้เขียน** นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม
- การศึกษา** นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2504 เดินทางไปศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ เมื่อ พฤษภาคม 2504 และสำเร็จการศึกษากลับมาปฏิบัติงานเมื่อ 24 ตุลาคม 2510 ระหว่างได้รับทุนได้เข้าศึกษาระดับปริญญาตรี B.Sc.(Econ.) ที่ University of Hull
- การทำงาน** เริ่มงานในตำแหน่ง เศรษฐกรผู้ช่วย ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ต่อมาได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยสถาบันการเงิน หัวหน้าส่วนการพนักงาน หัวหน้าศูนย์ฝึกอบรม ผู้อำนวยการสาขาภาคใต้ รองผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ได้รับการยืมตัวไปเป็นกรรมการและผู้จัดการ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2523-2525 แล้วกลับเข้าธนาคารแห่งประเทศไทยในตำแหน่งรองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ
- ลาออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย ไปร่วมงานกับธนาคารไทยทุน จำกัด เมื่อ 16 พฤษภาคม 2526 ในตำแหน่ง ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการทั่วไป

- ผู้เขียน** นายเมธี สุภาพงษ์
- การศึกษา** นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2523 เดินทางไปศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2523 และสำเร็จการศึกษากลับมาปฏิบัติงาน เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2528 ระหว่างได้รับทุนได้เข้าศึกษาระดับปริญญาตรี B.Sc.(Econ.) ที่ London School of Economics
- การทำงาน** เศรษฐกรผู้ช่วย หน่วยการเงิน ฝ่ายวิชาการ

- ผู้เขียน** นายเรจิชัย มะระกานนท์
- การศึกษา** นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2504 เดินทางไปศึกษา ณ ประเทศญี่ปุ่น สำเร็จปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัย KEIO แล้วไปศึกษาต่อ ณ ประเทศอังกฤษสำเร็จปริญญาโทจาก London School of Economics
- การทำงาน** เริ่มงานในฝ่ายวิชาการ เมื่อ 14 ธันวาคม 2514 และได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยภาวะธุรกิจ หัวหน้าหน่วยการเงินและการธนาคารตามลำดับ แล้วโอนย้ายไปสายงานปฏิบัติ โดยเป็นหัวหน้าส่วนกำกับและวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ ฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน เลื่อนตำแหน่งจนเป็นผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน หลังจากนั้น โอนย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคาร ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2529 ธนาคารให้ยืมตัวไปปฏิบัติงานที่ธนาคารกรุงไทย เป็นระยะเวลา 2 ปี ในตำแหน่ง รองผู้จัดการใหญ่
- ผู้เขียน** นายวิจิตร สุพินิจ
- การศึกษา** เป็นนักเรียนทุนรุ่นแรกของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเดินทางไปศึกษาเมื่อเดือน พฤษภาคม 2504 ณ ประเทศอังกฤษ และกลับมาทำงานที่ธนาคารเป็นคนแรก ในปี 2509 สำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรีทางเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัย Manchester และต่อมาได้ไปศึกษาที่มหาวิทยาลัย Yale สหรัฐอเมริกา ได้รับปริญญา M.A.(Economics)
- การทำงาน** เมื่อกลับมาทำงานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ได้เข้าทำงานในฝ่ายวิชาการ ในหน้าที่ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และความร่วมมือระหว่างประเทศ ต่อมาได้ย้ายไปฝ่ายการต่างประเทศ ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบอัตราแลกเปลี่ยน ในช่วงปี 2523-2525 ธนาคารได้มอบหมายให้ไปดำรงตำแหน่ง Alternate Executive Director ณ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เมื่อเดินทางกลับได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ จนกระทั่งต้นปี 2529 จึงดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย



- ผู้เขียน** นายศิริ การเจริญดี
- การศึกษา** นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2508 จบการศึกษาระดับปริญญาตรี B.Sc. (Hons) จาก University of Sydney และปริญญาเอก Ph.D. จาก Monash University เดินทางกลับมาปฏิบัติราชการเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2519
- การทำงาน** เคยทำงานกับ Reserve Bank of Australia และสอนพิเศษในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เริ่มงานในธนาคารแห่งประเทศไทย ในฝ่ายวิชาการจนถึงระดับหัวหน้าหน่วยวิจัย เศรษฐกิจการเงิน จึงย้ายไปเป็นหัวหน้าส่วนวิเคราะห์การธนาคาร ก่อนที่จะกลับมา รับตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการในปี 2525 ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรองผู้อำนวยการ ฝ่ายวิชาการ ในปี 2528 จนกระทั่งถึงปลายปี จึงได้ไปรับตำแหน่งที่ปรึกษา กรรมการ บริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศเอเชียอาคเนย์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักผู้ว่ากร ธนาคารแห่งประเทศไทย
- ผู้เขียนภาพปก** นายสุขเล็ก จรรยาวงษ์
- การศึกษา** Doncaster College of Art (Graphic Design) ได้รับทุนธนาคารแห่งประเทศไทย กลางปี 2515 ขณะเข้ารับการศึกษาที่บริษัท Thomas de la Rue England แล้วเดินทางไปฝึกงานต่อที่โรงพิมพ์ธนบัตร Giesecke & Devrient GMBH ณ เมือง มิวนิค สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตะวันตก และต่อไปที่ National Bank of Austria ณ กรุงเวียนนา, De la Rue Giori S.A. Instruction Centre, Milan, ITALY.
- การทำงาน** เริ่มทำงานเป็นพนักงานออกแบบธนบัตร ประจำแผนกแม่พิมพ์ 1 กองการทำแม่พิมพ์ โรงพิมพ์ธนบัตร ธนาคารแห่งประเทศไทย ลาออกเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2529 เพื่อศึกษาและทำงานส่วนตัวในด้านศิลปะ

- ผู้เขียน** นายศุภชัย พานิชภักดิ์
- การศึกษา** นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2505 เดินทางไปศึกษา ณ ประเทศเนเธอร์แลนด์ และสำเร็จการศึกษากลับมาปฏิบัติงานเมื่อ 7 มกราคม 2517 ระหว่างได้รับทุน ได้เข้าศึกษาระดับปริญญาตรี *Kandidaats (Math-Econ.)* ระดับปริญญาโท *Doctoraal (Math-Econ.)* และระดับปริญญาเอก *Ph.D. (Econometrics)* จาก *Erasmus University*
- การทำงาน** เริ่มทำงานในฝ่ายวิชาการ ได้พิเศษแล้วย้ายไปประจำสำนักผู้ว่าการ ปี 2521 ย้ายไปเป็นผู้ช่วยหัวหน้าส่วนธุรกิจต่างประเทศ ฝ่ายการต่างประเทศ ในปีต่อมา ได้เลื่อนตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนตรวจสอบและวิเคราะห์การปริวรรต ในปี 2525 ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าการ และในปี 2528 เป็นผู้อำนวยการ ฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน
- ลาออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี 2529 เพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับเลือกตั้งและเข้าร่วมอยู่ในคณะรัฐบาลปัจจุบันดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง

- ผู้เขียน** นายสถาพร ชินะจิตร
- การศึกษา** นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2508 เดินทางไปศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ เมื่อธันวาคม 2508 และสำเร็จการศึกษากลับมาปฏิบัติงานเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2514 ระหว่างได้รับทุนได้เข้าศึกษาระดับปริญญาตรี *B.Sc.(Econ.)* ที่ *University College London* และระดับปริญญาโท *M.Sc.(Econ.)* ที่ *London School of Economics*
- การทำงาน** เริ่มงานในฝ่ายวิชาการ จนถึงระดับหัวหน้าหน่วยงานการเงิน หัวหน้าหน่วยวิจัยเศรษฐกิจการเงิน แล้วย้ายไปปฏิบัติงานในฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ และฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ครั้งสุดท้ายดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน
- ลาออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย ไปร่วมงานกับธนาคารไทยพาณิชย์ เมื่อ 1 เมษายน 2527 ในตำแหน่งผู้จัดการฝ่ายวิจัยและวางแผน ปัจจุบันเป็นผู้จัดการฝ่ายควบคุมสินเชื่อ

- ผู้เขียน** นายเสรี จินตนเสรี
- การศึกษา** สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิตจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ  
ได้เนติบัณฑิตไทย ได้รับทุนธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2509 เดินทางไปศึกษา ณ  
ประเทศอังกฤษ ได้เนติบัณฑิตอังกฤษ (Lincoln's Inn)
- การทำงาน** ทำงานที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ระหว่างปี 2513 ถึง 2525 ตำแหน่งงานที่สำคัญ  
คือ ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าฯการและรองผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย  
ลาออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย ไปร่วมงานกับบริษัทอิตัลไทยอุตสาหกรรม จำกัด  
ในฐานะกรรมการบริหารและที่ปรึกษากฎหมาย แล้วออกไปทำงานกับสำนักงานตัวแทน  
ธนาคาร *Banque Nationale de Paris* ในตำแหน่งรองตัวแทนและตัวแทนฝ่ายไทย  
ปัจจุบันทำงานที่ธนาคารไทยพาณิชย์ ในตำแหน่งผู้จัดการฝ่ายการธนาคารต่างประเทศ  
มีประสบการณ์ในการเจรจากู้ยืมเงินทั้งภาครัฐบาลและเอกชน โดยเคยทำหน้าที่เป็น  
ตัวแทนทั้งฝ่ายผู้กู้และผู้ให้กู้ ทั้งด้านการเงินและกฎหมาย รวมทั้งในฐานะเป็น  
ตัวแทนของธนาคารต่างประเทศซึ่งดำเนินการเรื่องนี้
- ผู้เขียน** นายโอฬาร ไชยประวัตติ
- การศึกษา** นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2504 เดินทางไปศึกษา ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา  
และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางเศรษฐศาสตร์จาก *Wharton School, University of Pennsylvania* และระดับปริญญาเอกจาก *M.I.T.*
- การทำงาน** เริ่มงานในฝ่ายวิชาการ ปี 2513 จนได้เป็นผู้ช่วยการฝ่ายวิชาการในปี 2522 และ  
ย้ายไปเป็นผู้ช่วยการฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน  
ลาออกจากธนาคารแห่งประเทศไทยไปร่วมงานกับธนาคารไทยพาณิชย์ เมื่อ 2 มกราคม 2525  
ในตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่ ปัจจุบันเป็นรองผู้จัดการใหญ่

# ชีวประวัติอาจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์\*

## ชีวประวัติโดยย่อ

นายป่วย อึ้งภากรณ์ เกิดเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2459 ที่ตลาดน้อย กรุงเทพฯ บิดาชื่อ นายซา เป็นชาวจีนอพยพเข้าเมืองไทย มีอาชีพขายส่งปลา มารดาชื่อ นางเซาะเซ็ง มีเชื้อไทย-จีน ครอบครัวนายซาและนางเซาะเซ็ง มีบุตร 7 คน ชาย 5 คน และหญิง 2 คน นายป่วยเป็นบุตรคนที่ 4

เมื่อนายป่วยอายุ 10 ขวบ บิดาได้ถึงแก่กรรม จึงตกเป็นหน้าที่มารดาต้องเลี้ยงบุตรธิดาทั้งหมด นายป่วย เข้าศึกษาที่โรงเรียนอัสสัมชัญ แผนกภาษาฝรั่งเศส ทำคะแนนได้ดีเยี่ยมในวิชาภาษาฝรั่งเศสและคณิตศาสตร์ เมื่อจบการศึกษาในปี 2475 นายป่วยได้รับเลือกเป็นครูสอนหนังสือที่โรงเรียนอัสสัมชัญ นายป่วยเริ่มอาชีพครูเมื่ออายุ 17 ปี ได้รับเงินเดือน 40 บาท (เสมือนพนักงานที่รับราชการสมัยนั้นได้รับเงินเดือนขั้นต้น 15 บาท) นายป่วยแบ่งให้มารดาเดือนละ 30 บาท และเก็บไว้ใช้ส่วนตัว 10 บาท

นายป่วยเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง โดยยังเป็นครูอยู่ และได้ปริญญาธรรมศาสตร์บัณฑิตปี 2480 จึงเริ่มอาชีพใหม่ โดยเป็นล่ามให้กับอาจารย์ฝรั่งเศสในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี 2481 เมื่อนายป่วยอายุ 23 ปี ได้สอบแข่งขัน และได้ทุนรัฐบาลไปศึกษาต่อทางเศรษฐศาสตร์และการคลังที่ London School of Economics ของมหาวิทยาลัยลอนดอน ประเทศอังกฤษ ได้ปริญญาตรีเกียรตินิยมอันดับหนึ่งในปี 2484 ทำให้ได้รับทุน Leverhulme Studentship เพื่อศึกษาต่อระดับปริญญาเอกทันที

ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง นายป่วย เข้าร่วมขบวนการเสรีไทยในประเทศไทย อังกฤษ โดยอาสาสมัครเข้าทำงานใน British Army Pioneers Corps ทำงานติดต่อกันระหว่างไทยกับสัมพันธมิตรใช้ชื่อรหัสว่า "เข้ม" นายป่วยเข้าประเทศไทยโดยกระโดดร่ม

---

\*จากหนังสือ "คิดถึงอาจารย์ป่วย" จัดทำโดย คณะกรรมการห้องสมุดเศรษฐศาสตร์  
2527 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยการอนุญาตของคุณเฉลณี สุธรรมวงศ์ กรรมการ

ลงที่ชัชชาวนาและถูกเจ้าหน้าที่จับกุมนำตัวส่งเข้ากรุงเทพฯ งานสำคัญครั้งนี้คือ การติดต่อส่งข่าวทางวิทยุให้ฝ่ายสัมพันธมิตร นายป๋วยได้ทำหน้าที่นี้จนถึงเดือนพฤษภาคม 2488 จึงได้รับอนุญาตให้กลับอังกฤษและได้รับการเลื่อนยศเป็นนายพันตรีแห่งกองทัพอังกฤษ

ณ ประเทศอังกฤษ นายป๋วยได้เขียนวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกเกี่ยวกับการควบคุมตีบูก เริ่มเขียนปี 2489 และสอบปากเปล่าเสร็จปลายปี 2491 แต่กรมสมุทการเมืองทำให้เลื่อนเวลารับปริญญาเอกเป็นปี 2492 นายป๋วยได้แต่งงานกับนางสาวมารีกาเร็ต สมิธ มีบุตรชายรวม 3 คน

นายป๋วยเข้ารับราชการในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังในปี 2492 และดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติในปี 2496 เมื่อดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ได้ 7 เดือนเศษ เนื่องจากไม่ยอมดำเนินนโยบายสู่ตามลมจึงต้องออกจากตำแหน่งนี้ไป ในปี 2499 นายป๋วยต้องเผชิญกับอำนาจมืดและอิทธิพลทางการเมือง ทำให้ต้องจากประเทศไทยไปรับตำแหน่งที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจการคลังประจำสถานเอกอัครราชทูตไทยในอังกฤษ ระหว่างนี้ได้มีส่วนช่วยให้ไทยขายตีบูกและยางพาราแก่อังกฤษและประเทศยุโรปได้มากขึ้น เมื่อไทยได้เข้าเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติระหว่างประเทศ นายป๋วยได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนประเทศไทยและได้รับเลือกเป็นประธานสภานิติบัญญัติระหว่างประเทศในปี 2501-2502

ปี 2501 นายป๋วยได้รับแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ปลายปี 2502 ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อยู่ในตำแหน่ง 12 ปี โดยได้ขอลาออกหลายครั้งหลายคราแต่ไม่ได้รับอนุมัติ นายป๋วยได้เสริมสร้างความมั่นคงให้เกิดแก่ระบบการธนาคารพาณิชย์ และสิ่งสำคัญกว่าอื่นใด คือได้ป้องกันนักการเมืองมิให้เข้าไปใช้อิทธิพลในการกำหนดนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี 2504 ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

นอกจากนี้ นายป๋วยยังดำรงตำแหน่งในหน่วยงานและคณะกรรมการที่สำคัญอีกหลายชุด ทำงานอุทิศตนให้แก่บ้านเมืองจนได้รับรางวัล รามอน แมกไซไซ ในปี 2508

นายป๋วยรับตำแหน่งคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี 2507 ได้ปฏิรูปงานสำคัญ 2 ด้านคือ การปรับปรุงหลักสูตรปริญญาตรี และ

การผลิตอาจารย์ ซึ่งเป็นผลให้จำนวนอาจารย์ประจำในคณะฯ ซึ่งมีเพียง 4 คน ในปี 2507 เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 90 คน ในปีการศึกษา 2518 นอกจากนั้นได้เริ่มหลักสูตรปริญญาโท ซึ่งสอนเป็นภาษาอังกฤษ และริเริ่มโครงการบัณฑิตอาสาสมัคร

สิ่งที่นายป๋วยย้าอยู่เสมอคือ ความเป็นธรรมในสังคม และเสรีภาพของประชาชน นายป๋วยต้องการเห็นเมืองไทยเปลี่ยนแปลงโดยสันติวิธี และยึดหลัก "ธรรมคืออำนาจ" มิใช่ "อำนาจคือธรรม" ดังจะเห็นจากพฤติกรรมส่วนตัวและข้อเขียนในจดหมาย "นายเข้ม เย็นยิ่ง" และบันทึกประชารวมโดยสันติวิธีจากข้อเขียนนั้น ทำให้นายป๋วยต้องไปสอนหนังสือ ณ มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ แต่ถึงกระนั้นเสี่ยงข่มขู่เอาชีวิตก็ยังไม่ถึงประเทศอังกฤษ จึงได้ลาออกจากคณะบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และที่ปรึกษากระทรวงการคลังเมื่อเดือนสิงหาคม 2515 หลังตุลาคม 2516 นายป๋วยได้กลับมาเป็นอาจารย์พิเศษประจำคณะเศรษฐศาสตร์ และรับตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2518 ต่อมาเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 นายป๋วยได้เผชิญกับมรสุมทางการเมืองอีกครั้ง จึงไปพำนักอยู่ ณ ประเทศอังกฤษ จนถึงปัจจุบันนี้

พิมพ์ที่โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โทร. 2153626

---

นายวันชัย ศรีชนะ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา มีนาคม 2530

3006-23/2,050

# รายชื่อหนังสือของสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เล่มที่จะออกสู่ตลาดเร็วๆ นี้

## การหนังสือพิมพ์เบื้องต้น

โดย รองศาสตราจารย์ ดร. สุณี หิรัญวัฑฒ์  
ภาควิชาการหนังสือพิมพ์ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## การประเมินบุคคล

โดย รองศาสตราจารย์ เกศินี หงสนันท์  
ภาควิชาวิจัยระบบสารสนเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## การบัญชีต้นทุน

โดย รองศาสตราจารย์ ดวงมณี โกมารทัต  
ภาควิชาบัญชี คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ทฤษฎีจิตวิทยาพัฒนาการ

โดย รองศาสตราจารย์ ดร. พรหมทิพย์ ศิริวรรณบุศย์  
ภาควิชาจิตวิทยา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## พัฒนาการบ้านของคนไทยในภาคกลาง

โดย รองศาสตราจารย์ ม.ล. ประทีป มาลากุล  
ภาควิชาสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## แต่ อาจารย์ ป่วย

### การเงินการธนาคารและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

หนังสือรวมบทความเล่มนี้ เป็นผลงานของนักวิชาการกลุ่มหนึ่ง ซึ่งได้รับทุนของธนาคารแห่งประเทศไทยไปศึกษาวิชาในต่างประเทศในต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา เจ้าของบทความทุกคน ได้พร้อมใจกันมอบลิขสิทธิ์ในบทความของตนให้แก่มูลนิธิอาจารย์ป่วย เพื่อเป็นการแสดงกตเวทิตาแก่อาจารย์ป่วย อิงภากรรณ์ ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มให้มีทุนการศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้น เมื่อครั้งท่านเป็นผู้ว่าการธนาคารฯ

บุญมา วงศ์สวรรค์

ประธานกรรมการมูลนิธิอาจารย์ป่วย

เรื่องที่แต่ละคนหยิบยกขึ้นมาเขียนเป็นเรื่องของประสบการณ์ในการทำงานที่พวกเรามีส่วนร่วมอยู่ด้วย พวกเราบางคนมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการกำหนดนโยบายหรือแก้ไขเหตุการณ์ในบางเรื่อง แต่บางเรื่องเป็นเรื่องของการศึกษาและการตั้งข้อสังเกต ตามแนวของวิชาการที่ได้ร่ำเรียนมา

... พวกเราหวังว่า หนังสือเล่มนี้คงเป็นประโยชน์ สำหรับผู้ที่ต้องการทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจและการเงิน การธนาคารของไทย

คณะผู้เขียน

ท่านที่สนใจหนังสือ

แต่อาจารย์ ป่วย การเงินการธนาคาร และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

ติดต่อสั่งซื้อได้ที่

ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศาลาพระแก้ว จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท กรุงเทพฯ 10500 โทร. 2511501, 2518705-6



สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ถนนพญาไท กรุงเทพฯ 10500