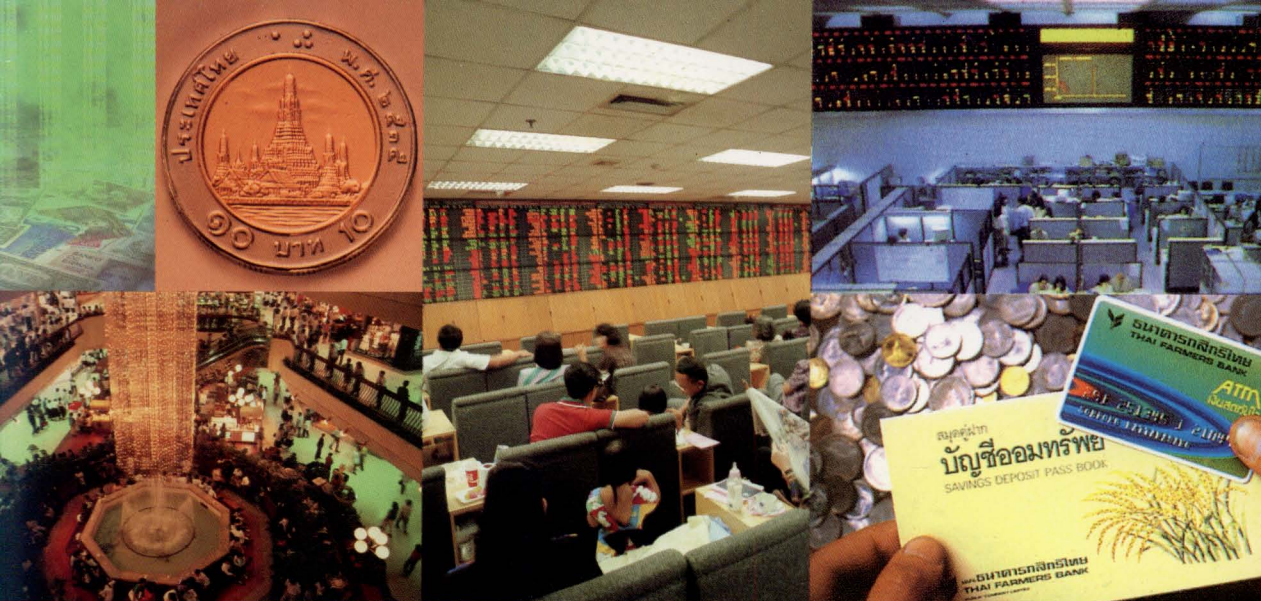




การปฏิรูประบบการเงิน ในประเทศไทย

ปกรณ์ วิชยานนท์
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อทำการวิจัยเชิงนโยบาย และเผยแพร่ผลงานวิจัยต่อภาครัฐบาลและเอกชน นับว่าเป็นสถาบันวิจัยเชิงนโยบายแห่งแรกของประเทศไทยที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นมูลนิธิที่ไม่แสวงหากำไรและได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล ดังนั้นสถาบันจึงเน้นการทำวิจัยเพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบายระยะยาว อันมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง สถาบันได้ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2527 โดยความร่วมมือของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ปิแอร์ ทูโด แห่งประเทศไทยแคนาดา เป็นประธานร่วมในพิธีลงนามในข้อตกลงให้ความช่วยเหลือเพื่อมอบทุนดำเนินการจัดตั้งสถาบันในระยะเริ่มแรก

สถาบันมีวัตถุประสงค์สำคัญ 4 ประการคือ (1) ดำเนินการและส่งเสริมการวิจัยเชิงนโยบาย (2) จัดตั้งศูนย์สารสนเทศ ซึ่งมีข้อมูลอันทันสมัยเกี่ยวกับประเด็นทางนโยบาย (3) สร้างข่ายงานการวิจัยระหว่างสถาบันและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นวิจัยเชิงนโยบาย และ (4) เผยแพร่ผลงานวิจัยเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายต่อความรู้ความเข้าใจของประชาชน

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น สถาบันได้จัดตั้งฝ่ายการวิจัย 6 ฝ่าย และหน่วยงานวิจัยที่ไม่สังกัดฝ่ายใด โดยมีผู้อำนวยการฝ่าย และโครงการเป็นผู้รับผิดชอบ และมีนักวิจัยที่มีความสามารถสูงเป็นผู้ร่วมดำเนินงานสาขาต่างๆ ที่กล่าวข้างต้น คือ (1) เศรษฐกิจรายสาขา (2) ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (3) นโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม (4) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (5) ทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาสังคม และ (6) การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

สถาบันดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบัน และคณะกรรมการบริหารสถาบัน โดยมีประธานสถาบันเป็นผู้ดำเนินงาน

การปฏิรูประบบการเงินในประเทศไทย

โดย

ปกรณ์ วิชยานนท์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การปฏิรูประบบการเงินในประเทศไทย

ISBN 974-87900-3-7

ผู้เขียน: ปกรณ์ วิทยานนท์

พิมพ์ครั้งที่ 1 เดือนธันวาคม 2543

จำนวน 1,000 เล่ม

สงวนลิขสิทธิ์ © 2000

ลิขสิทธิ์เป็นของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง

กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์ (02) 718-5460

โทรสาร (02) 718-5461-2

URL: <http://www.info.tdri.or.th>

Email: publications@tdri.or.th

การเผยแพร่เอกสารนี้เป็นการให้บริการทางวิชาการ ความเห็นที่ปรากฏอยู่ในเอกสารเป็นของผู้เขียน
มิใช่หรือไม่จำเป็นต้องเป็นความเห็นของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

สารบัญตารางและภาพ.....	v
กิตติกรรมประกาศ.....	vii
Executive Summary	ix
บทสรุป	xiii
1. แนวความคิดขั้นพื้นฐานและประสบการณ์ในต่างประเทศ	3
2. โครงสร้างพื้นฐานของไทย	7
3. เส้นทางสู่วิกฤติ	11
4. บทวิเคราะห์.....	13
4.1 ในแง่มหภาค.....	13
4.2 ในแง่จุลภาค	17
5. สิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้ว.....	19
6. งานที่ยังเหลืออยู่และแนวโน้มในอนาคต	32
7. บทสรุป.....	41
ภาคผนวกที่ 1 ลำดับเวลาของมาตรการปฏิรูปทางการเงินที่สำคัญของประเทศไทย ตั้งแต่ วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 2	45
ภาคผนวกที่ 2 ข้อเสนอในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน.....	65
ภาคผนวกที่ 3 การวิเคราะห์เงินทุนนำเข้าจากต่างประเทศด้วยวิธีทางเศรษฐกิจ	67
บรรณานุกรม	71

สารบัญตารางและภาพ

หน้า

ตารางที่ 1	เงินออมของภาคครัวเรือนที่ฝากไว้กับสถาบันการเงิน (ยอดคงค้าง ณ สิ้นปี).....	8
ตารางที่ 2	สินเชื่อที่ปล่อยโดยสถาบันการเงิน (ยอดคงค้าง ณ สิ้นปี)	9
ตารางที่ 3	กฎเกณฑ์การตั้งสำรองหนี้สูญของธนาคารพาณิชย์.....	22
ตารางที่ 4	ยอดสินเชื่อคงค้างและ NPL ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2541	25
ตารางที่ 5	เงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์และหลักทรัพย์ออกใหม่โดยบริษัทเอกชน	28
ตารางที่ 6	หนี้สินของรัฐเป็นร้อยละของรายได้ประชาชาติ.....	32
ตารางที่ 7	การไหลเข้าของเงินลงทุนโดยตรง.....	68
ตารางที่ 8	การไหลเข้าของเงินลงทุนในตลาดหุ้น.....	68
ตารางที่ 9	การไหลเข้าของเงินกู้.....	69
ตารางที่ 10	การไหลเข้าของเงินทุนสู่บัญชีเงินบาทของชาวต่างชาติ.....	69
ภาพที่ 1	ความสำคัญของความเชื่อมั่น	5
ภาพที่ 2	อัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคารในไทย.....	16
ภาพที่ 3	ดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลบัญชีเงินทุนของไทย	16
ภาพที่ 4	เงินทุนนำเข้าสุทธิของไทย	42
ภาพที่ 5	ยอดคงค้างหนี้ต่างประเทศแยกตามอายุเงินกู้	42

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษานี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก New Zealand's Overseas Development Assistance Programme ภายใต้โครงการ THA/NZ/8/2/4 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ขอขอบพระคุณรัฐบาลนิวซีแลนด์เป็นอย่างยิ่งสำหรับความช่วยเหลือดังกล่าว นอกจากนี้บุคคลต่อไปนี้ได้ให้แนวทางและวิจารณ์งานที่เป็นประโยชน์อย่างมากในการศึกษา: ดร.ศิริ การเจริญดี คุณสุชาติ ธรรมมาพิทักษ์กุล คุณไพโรจน์ เสงสกุล คุณอดิสร พินิจกุลวิวัฒน์ และท่านเอกอัครราชทูตนิวซีแลนด์ประจำประเทศไทย (Dr. Adrian Macey) สำหรับข้อคิดเห็นเกี่ยวกับต้นฉบับของรายงาน ดร.ปกรณ์ วิทยานนท์ เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการศึกษานี้ โดยมี คุณยศ วัชรคุปต์ เป็นผู้ช่วยเหลือ และคุณชลธิชา รวมศิลป์ ช่วยในการแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ (Financial Reforms in Thailand)

Executive Summary

In the first half of the 1990's a series of financial liberalization was undertaken in Thailand for the purposes of strengthening competition in the domestic financial system, giving more resilience to financial institutions so as to be able to cope with worldwide liberalization, and expanding the role of Thailand to serve as a regional financial center. Facets of liberalization include foreign exchange controls, interest rates, new businesses, and loosening of previous regulations. The financial liberalization measures led to a flood of capital inflows and a surge of investment spending, speculation, and current account deficits. Meanwhile, excessive and imprudent credit expansion engendered too much risk taking and deteriorating asset quality. The central bank's financial aid given to ailing commercial banks and finance companies aggravated macroeconomic imbalance. Eventually, weakening investor confidence spurred capital outflows to such an extent that the floating of the baht or local currency became inevitable, which triggered financial crises region-wide.

Thailand's economic meltdown in mid-1997 can largely be attributed to three policy errors: liberalization of foreign capital flows while keeping the exchange rate rigid, premature liberalization of financial institutions, and failure to prudently supervise financial institutions. These errors clearly demonstrate the importance of policy consistency. Later on, the Thai government was successful to some degree in restoring economic fundamentals, current account status, investor confidence, and stability of exchange rate. These results show the significance of investor confidence in the current global arena where capital movements are overwhelming not only in size but also in pace.

As indicated by their surging non-performing loans (NPL), domestic financial institutions were hard hit by sharp currency depreciation, falling asset prices, and a strong economic downturn. Foreign banks' branches were less distressed, because they systematically evaluated the viability of projects and debt servicing capacity of prospective clients before extending credits. Their lending decisions were mostly cash-flow based. Besides, they preferred not only to match maturities between sources and uses of funds but also to cover their foreign exchange exposure. Thai private commercial banks were at the opposite end. They paid strong attention to collateral and/or guarantee from reliable or familiar entities. Their lending decisions were asset-based. Worse yet, they barely accounted for risks from maturity mismatching or foreign exchange exposure. Instead, nepotism and cronyism were, to them, of greater importance. Unsurprisingly, private Thai commercial banks' NPL in percentage term was far higher than that of their foreign rivals, or 42 percent versus 10 percent at the end of 1998.

The Thai government promulgated several emergency decrees and established a number of institutions to undertake financial restructuring, e.g. Property Loan Management Organization, Secondary Mortgage Corporation, Financial Sector Restructuring Authority, and Asset Management Corporation. The limit on foreign ownership of shares in domestic financial institutions was lifted so as to enlarge their capital base and strengthen their management tactics. Fifty six finance companies were shut down but both depositors and creditors were provided with government

guarantees. Good and bad assets of defunct finance companies were separated and handled by different agencies. Some ailing private commercial banks and finance companies were nationalized and merged with government banks or finance companies, while others were partly sold to interested parties (e.g., foreign banks) later on.

The central bank tightened regulations on asset classification, provisioning, and reporting, aiming to upgrade local financial institutions to international standards. The definition of non-performing assets was changed to cover past due loans with three or more months in arrears, instead of the previous six (or twelve) or more months. Two new loan categories, pass and special mention, require 1 percent and 2 percent provisioning, respectively. Meanwhile, commercial banks as well as finance companies have to increase provisions for substandard loans from 15 percent to 20 percent. Doubtful loans need a 50 percent provision rather than the previous 100 percent, but loss loans continue to necessitate 100 percent coverage. These new standards forced local banks to increase their capital to a large extent. The new system also called for quarterly, instead of annual, audits and credit reports. Loan portfolio reviews have to cover at least 70 percent of credit outstanding, including the top 100 clients and credits or commitments to related parties. The measures also demand that financial institutions tighten their lending practices and credit analysis procedures, focusing more on borrowers' cash flow and debt servicing capacity rather than on loan collateral. Debt restructuring or renegotiations must be subject to realistic assessment of financial viability of clients or their projects.

The government offered assistance to the financial institutions undergoing recapitalization as follows. If financial institutions commit themselves to comply with new loan loss provisioning immediately or earlier than the targeted year of 2000, they are entitled to enlarge their first-tier capital by issuing preferred shares to the government in exchange for tradable government bonds. Furthermore, as a means to motivate debt restructuring or reconciliation with problem clients, the government put forward an option to financial institutions to increase their second-tier capital by exchanging non-tradable bonds with banks' newly issued debentures, equaling the losses suffered by financial institutions in their debt restructuring.

Even though there are many ways to restructure debts (e.g., interest rate reductions, maturity stretching, partial write-offs, and debt-equity conversion), debt negotiation is not an easy task. It involves not only strong pressures from several parties (e.g., debtors, their potential new partners, local and foreign creditors, central bankers, internal revenue officers) but also legal and regulatory constraints. In this context, the government tried to help by amending bankruptcy and foreclosure laws. In addition, a bankruptcy court was established. Nevertheless, as different parties have different stakes or interests, corporate debt restructuring remains a lengthy and difficult process and represents a major stumbling block to economic recovery. Conversely, slow economic recovery makes commercial banks hesitate to roll over maturing debts or extend new credits, generating a vicious circle between NPL and economic growth.

The financial sector crisis in Thailand has proved to be systemic, requiring major restructuring, which takes many forms, i.e., separation of good and bad assets, capital enlargement, adjustment of debt overhangs, more qualified staff, improvement of management strategies (e.g., credit risk assessment, standard valuation criteria for collateral, systematic databases), legal amendments, better ethics, good governance, adoption of international standards, and upgrading of clients' financial status or

viability. These components deserve equal, immediate, and simultaneous attention, as they have strong inter-relationship. Foreign financial institutions will hold more stakes and command greater influence in the previously protected banking circuit in Thailand. More competition is unquestionable. Family banking will gradually disappear, and so will connected lending. Professional management will gather momentum, and so will the role of technological adjustment.

A complete debt resolution should include not just financial restructuring, but also operation restructuring and corporate restructuring on the part of debtor companies. The former aims at more efficiency while the latter at more effective management and viability. Without these two components, financial restructuring could be in vain.

As regards regulations, financial institutions should be controlled by functions not types, as financial liberalization has allowed financial institutions to undertake the businesses that they had never before handled. The basis of laying down rules and regulations should be re-oriented toward more objectivity. Both examiners and supervisors should focus more on forward looking analysis rather than just account monitoring. More accountability should be required from bank executives or operators, and the standards on accounting, detailed information as well as transparency need to be upgraded. Should all these recommendations be pursued and each financial institution develop its own human resources as well as good corporate governance, regulations specified by the central authorities will be continually abided by, and thus automatically prevent problems. Furthermore, such comprehensive financial reforms will facilitate the real sector, making both economic recovery and financial stability more sustainable.

The two other segments of the financial system which deserve equal emphasis as banking are local capital markets and private business corporations. The former functions as a complement as well as competitor to banks and finance companies. The latter's strength and discipline primarily determines the profits and stability of financial institutions. In these two segments, the central authorities in small economies (like Thailand) ought to pay strong attention to small and medium-sized enterprises (SME), since unit-wise these SME constitute a large portion of private enterprises (90% in Thailand). Though their final output has not reached a sizable share of GDP, their future prospects are important in terms of economic development, income distribution, and social welfare.

บทสรุป

ในครั้งแรกของทศวรรษที่ 1990 ประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการเปิดเสรีทางการเงินเพื่อเพิ่มแรงแข่งขันในตลาดการเงินในประเทศ เพิ่มความยืดหยุ่นให้แก่สถาบันการเงินเพื่อให้สามารถต่อสู้กับแนวโน้มของตลาดโลกได้ รวมทั้งเพิ่มบทบาทของไทยที่จะเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค การเปิดเสรีนี้ประกอบด้วยการผ่อนคลายข้อจำกัดทางด้านปริวรรตเงินตรา อัตราดอกเบี้ย และข้อจำกัดอื่นๆ รวมถึงการประกอบธุรกิจใหม่ๆ การเปิดเสรีทางการเงินนี้ดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากและกระตุ้นทั้งการลงทุน การเก็งกำไร และส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ในขณะเดียวกัน สันเชื่อที่ขยายตัวมากเกินไปและไม่รอบคอบ นำไปสู่ความเสี่ยงที่สูงเกินควรและคุณภาพสินทรัพย์ที่ลดลง ความช่วยเหลือที่ธนาคารชาติให้แก่สถาบันการเงินที่มีปัญหายิ่งเพิ่มความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจมหภาค ในที่สุดความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่เสื่อมถอยลงก็กระตุ้นให้เงินทุนไหลออกจากประเทศมากจนกระทั่งทางการต้องปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัว อันเป็นเหตุให้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินทั้งในประเทศและในภูมิภาคอีกหลายแห่ง

ภาวะวิกฤติในกลางปี 2540 นั้น เป็นผลจากข้อผิดพลาดทางนโยบาย 3 ประการได้แก่ การอนุญาตให้เงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้าออกอย่างเสรี แต่ไม่ปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนเป็นไปตามภาวะตลาด สถาบันการเงินยังไม่พร้อมต่อการเปิดเสรีทางการเงิน และการกำกับสถาบันการเงินยังหละหลวมเกินไป ข้อผิดพลาดเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของความสอดคล้องระหว่างนโยบาย หลังจากภาวะวิกฤติรัฐก็ประสบความสำเร็จพอควรที่จะฟื้นฟูพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ฐานะดุลบัญชีเดินสะพัด ความเชื่อมั่นของนักลงทุน และเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน จึงแสดงให้เห็นว่าความเชื่อมั่นของนักลงทุนมีความสำคัญเป็นอันมากในเวทีเศรษฐกิจโลกที่การหมุนเวียนของเงินทุนมีอิทธิพลเป็นอันมากทั้งในด้านขนาดและความรวดเร็ว

สถาบันการเงินในประเทศได้รับผลกระทบเป็นอันมากจากค่าเงินที่ลดลงเป็นประวัติการณ์ ราคาสินทรัพย์ที่ลดลงและภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ดังที่เห็นได้จากการพุ่งขึ้นของสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) สาขาของธนาคารต่างประเทศประสบปัญหาน้อยกว่าเพราะธนาคารเหล่านั้นประเมินความเป็นไปได้ของโครงการและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าเป็นอย่างดีก่อนที่จะปล่อยสินเชื่อ พิจารณาการหมุนเวียนเงินทุนของลูกค้าเป็นหลัก และมักสร้างความสมดุลของอายุชำระคืนระหว่างแหล่งที่มาและการใช้เงินทุน พร้อมทั้งป้องกันความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนด้วย ส่วนธนาคารพาณิชย์ไทยกลับให้ความสำคัญแก่หลักทรัพย์ค้ำประกันจากแหล่งที่เชื่อถือได้หรือ

คุ้นเคยกัน การตัดสินใจปล่อยสินเชื่อขึ้นอยู่กับฐานะสินทรัพย์มากกว่าการหมุนเวียนเงินทุนของลูกค้านี้ รวมทั้งไม่ค่อยพิจารณาถึงความเสี่ยงเกี่ยวกับความไม่สมดุลของอายุการชำระคืนและฐานะเงินตราต่างประเทศ แต่ความใกล้ชิดในทางเครือญาติและเพื่อนฝูงกลับได้รับความสำคัญมากกว่า จึงไม่น่าแปลกใจที่ NPL ของธนาคารพาณิชย์ไทยอยู่ในระดับที่สูงกว่าของสาขาธนาคารต่างประเทศมาก เช่น ร้อยละ 42 ต่อร้อยละ 10 ในปลายปี 2541

รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้พระราชกำหนดหลายฉบับและจัดตั้งสถาบันขึ้นหลายแห่งเพื่อดำเนินการปฏิรูปทางการเงิน ตัวอย่างเช่น องค์การบริหารสินเชื่อสังหาริมทรัพย์ (อบส.), ตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย, องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.), และบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บปส.) ทาง การได้อนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นในสถาบันการเงินภายในประเทศได้มากขึ้น เพื่อขยายเงินกองทุนและปรับปรุงกลยุทธ์ในการบริหาร รัฐได้สั่งปิดบริษัทเงินทุน 56 แห่ง แต่ก็ให้การค้ำประกันแก่ผู้ฝากและเจ้าหนี้โดยได้แยกสินทรัพย์ดีและเสียของบริษัทเงินทุนเหล่านั้นออกไปให้แก่องค์กรต่างๆ บริหาร รัฐได้เข้ายึดสถาบันการเงินบางแห่งที่มีปัญหาโดยควมกิจการเข้ากับสถาบันการเงินของรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็ขายบางส่วนของสถาบันการเงินเหล่านั้นให้แก่หน่วยงานที่สนใจ เช่น ธนาคารต่างประเทศ

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เพิ่มความเข้มงวดกับกฎเกณฑ์ในการจัดชั้นสินทรัพย์ สำรองหนี้สูญ และรายงานฐานะ เพื่อยกระดับสถาบันการเงินสู่ระดับสากล ความหมายของสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ถูกเปลี่ยนแปลงให้คลุมถึงสินเชื่อที่ไม่ถูกชำระคืนตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปแทน 6 หรือ 12 เดือน ดังที่เคยปฏิบัติมา ประเภทของสินเชื่อใหม่ 2 ประเภท ได้แก่ สินเชื่อจัดชั้นปกติและสินเชื่อจัดชั้นที่กล่าวถึงเป็นพิเศษจะต้องกันสำรองร้อยละ 1 และร้อยละ 2 ตามลำดับ ในขณะที่สัดส่วนการกันสำรองของสินเชื่อต่ำกว่ามาตรฐานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 20 หนี้สงสัยสูญต้องกันสำรองร้อยละ 50 แทนร้อยละ 100 แต่หนี้สูญยังคงต้องกันสำรองร้อยละ 100 เช่นเดิม มาตรฐานใหม่เหล่านี้ทำให้สถาบันการเงินต้องเพิ่มเงินกองทุนเป็นอันมาก ระบบใหม่บังคับให้สถาบันการเงินจัดส่งรายงานสินเชื่อและตรวจสอบภายในเป็นรายไตรมาสแทนรายปี รายงานทบทวนโครงสร้างสินเชื่อต้องครอบคลุมอย่างน้อยร้อยละ 70 ของสินเชื่อคงค้าง รวมถึงลูกค้ารายใหญ่ 100 รายแรกและสินเชื่อหรือข้อผูกพันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาตราการเหล่านี้ยังบังคับให้สถาบันการเงินเข้มงวดเกี่ยวกับการปล่อยสินเชื่อและขั้นตอนการวิเคราะห์สินเชื่อ โดยให้ความสำคัญแก่การหมุนเวียนของเงินทุนและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้านี้มากกว่าสินทรัพย์ค้ำประกัน การปรับโครงสร้างหนี้จะต้องพึงการประเมินความเป็นไปได้ของลูกค้าหรือโครงการเงินกู้อย่างใกล้ชิดยิ่งความเป็นจริงมากที่สุด

รัฐได้เสนอความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ต้องการเพิ่มทุนดังนี้ หากสถาบันการเงินยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งสำรองหนี้สูญทันทีหรือก่อนปี พ.ศ. 2543 สถาบันการเงินเหล่านั้นจะสามารถเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 1 โดยออกหุ้นบริมสิทธิขายให้แก่รัฐเพื่อแลกเปลี่ยนกับพันธบัตรรัฐบาลที่เปลี่ยนมือได้ นอกจากนั้นเพื่อกระตุ้นการปรับโครงสร้างหนี้ รัฐก็ได้อนุญาตให้สถาบันการเงินเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 2 โดยแลกหุ้นกู้ออกใหม่ของธนาคารกับพันธบัตรรัฐบาลที่เปลี่ยนมือไม่ได้เป็นจำนวนเท่ากับขนาดทุนของสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างหนี้

แม้จะมีหลายช่องทางในการปรับโครงสร้างหนี้ (เช่น ลดอัตราดอกเบี้ย ยืดอายุการชำระคืน ตัดหนี้สูญบางส่วน และแปลงหนี้เป็นทุน) แต่การต่อรองหนี้ก็ไม่ใช่ว่าจะง่าย เนื่องจากมีแรงกดดันจากหลายฝ่าย (เช่น ลูกหนี้ ผู้ร่วมทุนรายใหม่ เจ้าหนี้ภายในและภายนอกประเทศ เจ้าหนี้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เจ้าหนี้ที่กรมสรรพากร) และยังต้องประสพข้อจำกัดทางด้านกฎหมายและกฎเกณฑ์อื่นๆ ในแง่ที่รัฐได้พยายามช่วยโดยแก้ไขกฎหมายล้มละลายและกฎหมายยึดทรัพย์ รวมทั้งจัดตั้งศาลล้มละลายด้วย อย่างไรก็ตาม แต่ละฝ่ายก็มีส่วนได้ส่วนเสียและความสนใจที่ต่างกัน การปรับโครงสร้างหนี้ของธุรกิจเอกชนจึงเป็นขั้นตอนที่ยืดเยื้อและก่อปัญหาแก่การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ ในทางกลับกันการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่ล่าช้าทำให้นาคราฟตานิซยัลลิ่งเลที่จะต่ออายุสินเชื่อคงค้างหรือปล่อยสินเชื่อใหม่ทำให้เกิดวงจรอุบาทว์ระหว่าง NPL และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

วิกฤติการณ์ทางการเงินในประเทศไทยเกิดขึ้นจากปัญหาของทั้งระบบจึงจำเป็นต้องปฏิรูปเป็นอย่างมากหลายประการ เช่น แยกสินทรัพย์ดีและเสีย ขยายเงินกองทุน ปรับโครงสร้างหนี้คงค้าง เพิ่มบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ ปรับปรุงกลยุทธ์ในการบริหาร (เช่น การประเมินความเสี่ยงของสินเชื่อ มาตรฐานในการตีราคาสินทรัพย์จำนอง ระบบฐานข้อมูล) การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงจรรยาบรรณ การปรับปรุงธรรมาภิบาล การใช้ระบบสากล และการยกระดับฐานะของลูกค้าองค์ประกอบเหล่านี้สมควรได้รับความสำคัญเท่าเทียมกันและพร้อมกันทันที เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน สถาบันการเงินต่างชาติจะเข้าถือหุ้นและมีอิทธิพลมากขึ้นในวงการธนาคารของไทยที่เคยได้รับการคุ้มครองมาก่อน การแข่งขันจะมีมากขึ้นอย่างแน่นอน กิจกรรมธนาคารในหมู่ครอบครัวจะค่อยๆ หายไป เช่นเดียวกับการปล่อยสินเชื่อในเครือ ในขณะที่การบริหารงานแบบมีอาชีวะจะมีมากขึ้น พร้อมทั้งบทบาทของการปรับปรุงทางด้านเทคโนโลยี

การแก้ไขปัญหานี้ที่สมบูรณ์นั้นไม่เป็นแต่เพียงการปรับโครงสร้างทางการเงิน แต่ควรรวมถึงการปรับโครงสร้างการปฏิบัติงานและโครงสร้างธุรกิจของบริษัทลูกอีกด้วย จุดประสงค์ของการปรับโครงสร้างการปฏิบัติงานคือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในขณะที่การปรับโครงสร้างธุรกิจของบริษัทลูกนั้น

คือ เพื่อปรับปรุงการบริหารงานและความเป็นไปได้ หากไม่มีทั้งสองประการหลัง การปรับโครงสร้างทางการเงินอาจจะเปล่าประโยชน์

เนื่องจากการเปิดเสรีทางการเงินได้อนุญาตให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจที่ไม่เคยทำมาก่อน รัฐจึงควรควบคุมตามประเภทธุรกิจไม่ใช่ตามประเภทสถาบัน โดยกฎเกณฑ์ควบคุมเหล่านั้นไม่ควรพึ่งพิจารณาฐานส่วนบุคคล ทั้งผู้ตรวจสอบและผู้กำกับควรให้ความสำคัญแก่การวิเคราะห์สถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตแทนที่จะตรวจสอบทางบัญชีแต่อย่างเดียว รัฐควรบังคับให้ผู้บริหารหรือผู้ประกอบกิจการของสถาบันการเงินเข้ามีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วย พร้อมทั้งปรับปรุงมาตรฐานทางบัญชี รายละเอียดและความโปร่งใสของข้อมูล หากรัฐนำข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นไปปฏิบัติและแต่ละสถาบันการเงินก็พัฒนานวัตกรรมและธรรมาภิบาลของตน กฎเกณฑ์ข้อบังคับที่รัฐกำหนดก็จะได้ผลอย่างต่อเนื่อง และช่วยป้องกันปัญหาได้โดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ การปฏิรูปทางการเงินอย่างสมบูรณ์แบบเช่นนั้นก็จะช่วยภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง ทำให้ทั้งการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเงินยั่งยืนมากขึ้น

อีกสองส่วนของระบบการเงินที่รัฐควรให้ความสำคัญเท่ากับธนาคารพาณิชย์ ได้แก่ ตลาดทุนและบริษัทธุรกิจเอกชน เพราะตลาดทุนทำหน้าที่เป็นทั้งตัวประกอบพร้อมทั้งแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน ในขณะที่เดียวกันความเข้มแข็งและวินัยของบริษัทธุรกิจเอกชนก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกำไรและเสถียรภาพของสถาบันการเงิน ในสองส่วนที่กล่าวถึงนี้หน่วยงานของรัฐในเศรษฐกิจขนาดเล็ก เช่น ไทย ควรให้ความสนใจแก่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นพิเศษ เพราะธุรกิจเหล่านี้มีจำนวนมาก (ประมาณ 90% ในประเทศไทย) แม้ผลผลิตของธุรกิจเหล่านี้ยังไม่เป็นสัดส่วนที่สูงของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติก็ตาม แต่อนาคตของธุรกิจเหล่านี้ก็สำคัญทั้งในแง่การพัฒนาเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และสวัสดิการทางสังคม

การปฏิรูประบบการเงินในประเทศไทย

โดย

ปกรณ์ วิชาชนนท์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ธันวาคม 2543

1. แนวความคิดขั้นพื้นฐานและประสบการณ์ในต่างประเทศ

ในครึ่งหลังของทศวรรษ 1990 ตลาดการเงินทั่วโลกถูกจับตามองเป็นพิเศษเพราะการล่มสลายของเสถียรภาพทางการเงินในหลายประเทศ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดดุลยภาพทางเศรษฐกิจมหภาคอย่างรุนแรงภายหลังการเปิดเสรีในช่วงสองสามปีก่อนหน้านั้น วิกฤติการณ์ธนาคารพาณิชย์ที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาหลายแห่งสร้างความเสียหายเป็นจำนวนเงินมหาศาลเพราะรัฐบาลของประเทศเหล่านั้นส่วนใหญ่ไม่ได้เตรียมรับมือกับสถานการณ์เช่นนี้ และต้องเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาโดยไม่มีทางเลือกหนี้สาธารณะจึงเพิ่มขึ้นมาก ในขณะเดียวกันการปรับโครงสร้างหนี้ของธุรกิจเอกชนก็ไม่ได้คืบหน้าตามที่คาด ทำให้มีคำถามว่าการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นหรือไม่ หากเกิดขึ้นจริงจะใช้เวลานานเท่าใดและจะยั่งยืนหรือไม่ ผลเสียที่รุนแรงของวิกฤติการณ์ธนาคารพาณิชย์เหล่านี้แสดงให้เห็นว่าสมควรจะศึกษาโครงสร้างขั้นพื้นฐานและประสบการณ์ในอดีต

Goldstein and Turner (1996) ได้อธิบายถึงปฏิกิริยาของนายธนาคารว่ามักกู้เงินระยะสั้นแต่ปล่อยสินเชื่ระยะยาว ดำเนินกิจการโดยเพิ่มหนี้สินเป็นอันมาก และปล่อยสินเชื่อที่มีความคล่องตัวไม่สอดคล้องกับความน่าเชื่อถือทางเครดิตของลูกค้า แต่ก็มีปัจจัยอื่นๆ ที่เข้ามามีบทบาททำให้ค่าของตัวแปรที่เกี่ยวข้องเปลี่ยนแปลงไป ปัจจัยที่ผันผวนบางประการเกิดขึ้นเพราะแรงผลักดันจากต่างประเทศ ในขณะที่บางส่วนเกิดขึ้นจากสาเหตุภายในประเทศ

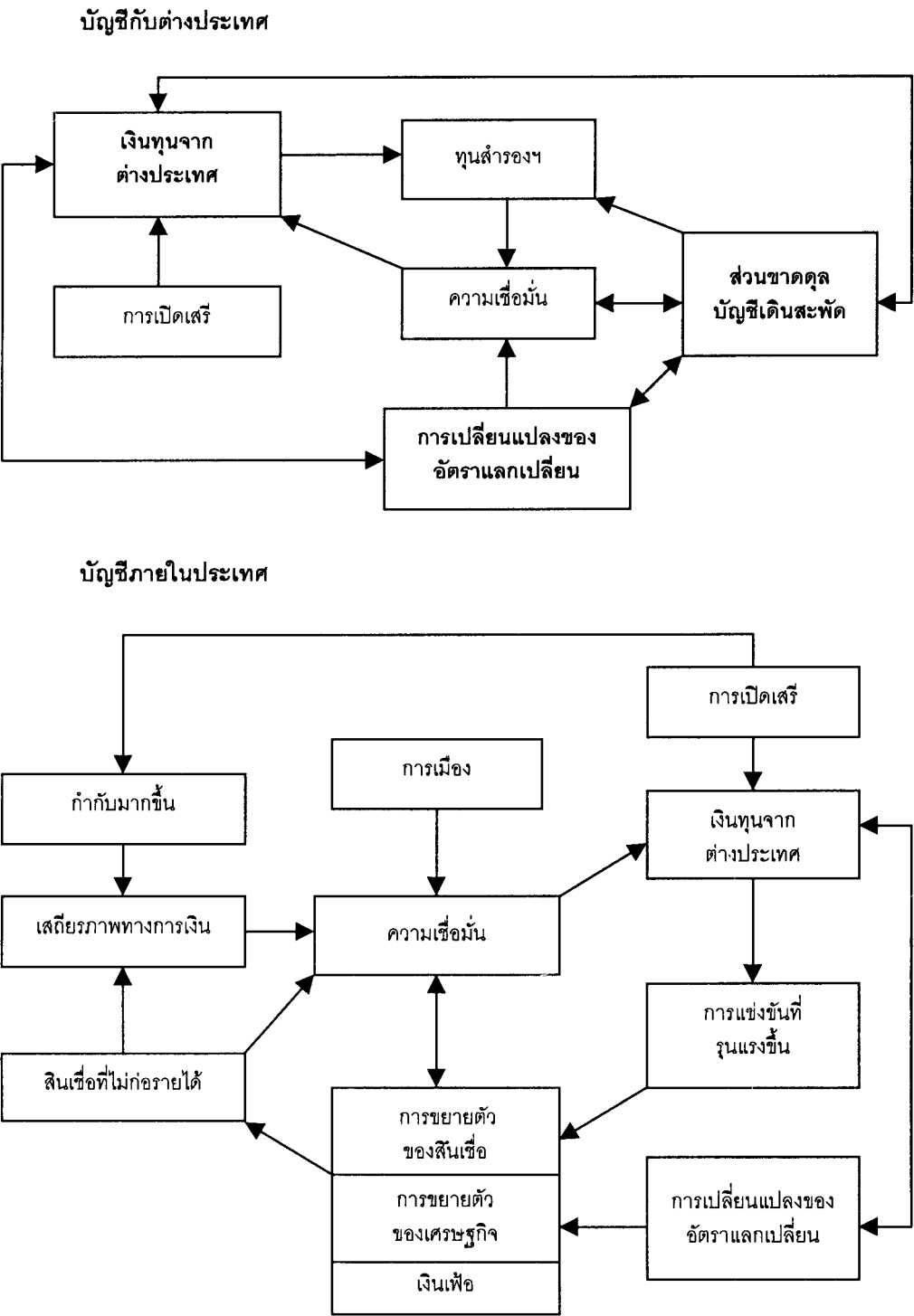
ในด้านการเกี่ยวข้องกับต่างประเทศนั้นมีตัวแปรที่สำคัญ 3 ประการคือ อัตราส่วนราคาสินค้าออกต่อราคาสินค้าเข้าหรือปริมาณความต้องการของต่างชาติ อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลก และระดับความเชื่อมั่นของนักลงทุนรวมทั้งปัจจัยที่กำหนดความเชื่อมั่นนี้ โดยอัตราส่วนราคาสินค้าออกต่อราคาสินค้าเข้าหรือความต้องการของต่างชาติตามปกติแล้วจะส่งผลกระทบต่อดุลบัญชีเดินสะพัด ในขณะที่ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน และความเชื่อมั่นของนักลงทุนจะกระตุ้นให้เงินทุนไหลข้ามประเทศ ดุลบัญชีเดินสะพัดและเงินทุนที่ไหลข้ามประเทศนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สภาพคล่องเปลี่ยนแปลงซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงฐานะหรือศักยภาพของสถาบันการเงิน ตัวอย่างเช่น อัตราส่วนราคาสินค้าออกต่อราคาสินค้าเข้าที่ทรุดตัวลงจะลดความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าธนาคาร และอาจลดความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ จนทำให้เงินทุนไหลออกจากประเทศ อัตราแลกเปลี่ยนลดค่าลง และเกิดความเสียหายต่อฐานะเงินหมุนเวียนของสถาบันการเงิน ในบริบทเดียวกันนี้สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ระดับของกระแสโลกาภิวัตน์ หรือรัฐได้เปิดให้เศรษฐกิจของประเทศค้าขายกับตลาดโลกได้มากน้อยเพียงไรทั้งทางด้านสินค้าและเงินทุน

ในที่นี้ ควรพิจารณาและให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่อง “ความเชื่อมั่น” เป็นพิเศษ เนื่องจากความเชื่อมั่นนี้สามารถส่งผลกระทบต่ออย่างรวดเร็วและรุนแรงต่อการไหลเข้าออกของเงินทุนและฐานะของสถาบันการเงินรวมถึงสภาพการณ์ของเศรษฐกิจมหภาคด้วย ภาพที่ 1 แสดงผลกระทบของความเชื่อมั่นที่มีต่อบัญชีกับต่างประเทศและบัญชีภายในประเทศ ในบัญชีกับต่างประเทศ หลังจากที่ได้เปิดเสรีแล้วความเชื่อมั่นต่อความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศจะกระตุ้นให้เงินทุนไหลเข้า ซึ่งจะไปช่วยเพิ่มทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ หลังจากนั้นทุนสำรองเงินตราต่างประเทศที่สูงขึ้นก็จะไปหนุนหลังความเชื่อมั่นของนักลงทุนอีกทอดหนึ่ง ทั้งนี้ควรพิจารณาผลกระทบอีก 2 ประการด้วย ประการแรก ความเชื่อมั่นที่กล่าวข้างต้นส่งผลถึงการนำเข้า การส่งออก และดุลบัญชีเดินสะพัด ในทางกลับกันก็เป็นจริงเช่นกัน คือ ดุลบัญชีเดินสะพัดที่ดีขึ้น (หรือเลวลง) ก็เป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ไปเพิ่ม (หรือลด) ความเชื่อมั่นของนักลงทุน ประการที่สอง ดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลเงินทุนส่งผลกระทบต่ออัตราแลกเปลี่ยนไปพร้อมๆ กัน ในทางกลับกัน ทิศทางและขนาดของการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนก็มีผลย้อนกลับมากกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนเช่นกัน

ในบัญชีภายในประเทศ ความเชื่อมั่นกระทบต่อพฤติกรรมของทั้งผู้ให้กู้และผู้กู้ จึงส่งผลต่อปริมาณและอัตราการขยายตัวของสินเชื่อ ในขณะเดียวกันความเชื่อมั่นก็สามารถกระตุ้นหรือชะลอการขยายตัวของสินเชื่อผ่านแรงแข่งขันของตลาดและความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนอันเนื่องมาจากเงินทุนจากต่างประเทศที่เป็นผลจากความเชื่อมั่นด้วย อัตราการขยายตัวของสินเชื่อเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ส่งผลต่อทั้งการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ และปริมาณของสินเชื่อที่ไม่ก่อรายได้ (non-performing loans หรือ NPL) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของการบริหารสินเชื่อ ในกรณีใดก็ตาม แม้ NPL จะทำให้เสถียรภาพทางการเงินและความเชื่อมั่นลดน้อยลง แต่หน่วยงานกลางของรัฐก็สามารถช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินทั้งระบบได้โดยการกำกับและตรวจสอบที่รอบคอบ นอกจากนั้น การเมืองก็เป็นปัจจัยภายในประเทศที่สำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลกระทบทางจิตวิทยาอย่างรุนแรงต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน

สำหรับสภาวะภายในประเทศ ความผันผวนของอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจและอัตราเงินเฟ้อมักทำให้การประเมินความเสี่ยงของสินเชื่อยากขึ้น เมื่ออัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจและอัตราเงินเฟ้อที่แท้จริงผิดไปจากที่คาดก็สามารถเพิ่มต้นทุนหรือส่วนขาดทุนได้ อย่างไรก็ตาม นายธนาคารมีแนวโน้มที่จะเข้าเสี่ยง จึงเพิ่มความรุนแรงให้แก่วัฏจักรทางเศรษฐกิจโดยปล่อยสินเชื่อมากเกินไปเมื่อเศรษฐกิจขยายตัวและรับผลขาดทุนเป็นอันมากในยามที่เศรษฐกิจถดถอย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ในขณะที่เศรษฐกิจกำลังขยายตัว นายทุนมักมองโลกในแง่ดีเกินควรและปล่อยสินเชื่อแก่ผู้ลงทุน

ภาพที่ 1 ความสำคัญของความเชื่อมั่น



จนขยายกำลังการผลิตมากเกินไป ในทางกลับกันก็เช่นกัน เมื่อเศรษฐกิจหดตัวนายทุนก็มองโลกในแง่ร้ายและสิ่งที่จะปล่อยสินเชื่อแม้กระทั่งแก่โครงการลงทุนที่เหมาะสม ความลังเลใจเช่นนั้นยิ่งทำให้เศรษฐกิจตกต่ำยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีอีกสองแง่มุมของตลาดท้องถิ่นที่ควรคำนึงถึงคือ มาตรการของรัฐและลักษณะพิเศษของธุรกิจ (เช่น การบัญชี การเปิดเผยข้อมูล และกฎเกณฑ์ข้อบังคับ)

เนื่องมาจากอิทธิพลจากหลายแหล่ง รัฐบาลของหลายประเทศที่กำลังพัฒนาตัดสินใจเปิดเสรีแก่สถาบันการเงินตั้งแต่ปี 2533 ไม่ว่าสถาบันการเงินเหล่านั้นจะพร้อมหรือไม่ การตัดสินใจเช่นนั้นก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสีย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าสถาบันการเงินเหล่านั้นรวมทั้งผู้กำกับดูแลหรือธนาคารกลางมีความพร้อมเพียงใด นอกจากนั้น หน่วยงานที่ควบคุมมักดำเนินมาตรการแทรกแซงตลาดบางประการเช่น จัดตั้งธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการปล่อยสินเชื่อที่จำเพาะเจาะจง ให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาและเกื้อหนุนส่วนขาดดุลงบประมาณ มาตรการแทรกแซงของรัฐเหล่านี้มักก่อปัญหารุนแรงหรือสินเชื่อที่ไม่ก่อรายได้ซึ่งยากมากที่จะแก้ไข

ในที่สุด จุดอ่อนของประเทศกำลังพัฒนาในแง่การบัญชี การเปิดเผยข้อมูล และกฎเกณฑ์ข้อบังคับ ก็ก่อให้เกิดปัญหา เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของวินัยทางตลาดและการกำกับสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างของจุดอ่อนเหล่านี้มีมากมาย เช่น มาตรฐานการจัดหมวดสินทรัพย์ที่แตกต่างกันไม่ค่อยชี้แนะแก่ผู้กำกับดูแลว่าวิกฤติการณ์ธนาคารพาณิชย์จะเกิดขึ้นหรือไม่ และเมื่อใด รายงานที่ไม่เป็นแบบฉบับเดียวกันทำให้เกิดปัญหาที่จะแยกคุณภาพของธนาคารพาณิชย์ กฎเกณฑ์ข้อบังคับก็สำคัญเช่นกัน ช่วงเวลาที่ใช้ในการยึดหรือโอนหลักประกันที่แตกต่างกันย่อมหมายถึงข้อแตกต่างของราคาและวงเงินสินเชื่อ ในทำนองเดียวกันข้อบังคับที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการตั้งสำรองหนี้สูญย่อมนำไปสู่ระดับคุณภาพสินทรัพย์และกำไรขาดทุนที่แตกต่างกัน

Kaminsky and Reinhart (1995) ให้ข้อสังเกตไว้ว่า ในจำนวน 25 ประเทศที่เขาศึกษามีถึง 18 ประเทศที่เปิดเสรีทางการเงินได้ไม่ถึงห้าปีก็ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงิน นั้นแสดงให้เห็นว่าวิกฤติการณ์ธนาคารพาณิชย์มีความสัมพันธ์เป็นอย่างมากกับการที่ยังเตรียมตัวไม่พร้อมสำหรับการเปิดเสรีทางการเงิน (เช่น ในบราซิล ชิลี อินโดนีเซีย เม็กซิโก ประเทศในกลุ่มนอร์ดิก สหรัฐอเมริกา เวเนซุเอลา) การที่รัฐเข้าไปมีบทบาทโดยตรงทำให้เกิดปัญหาเลวร้ายขึ้นด้วย ตัวอย่างเช่น ส่วนใหญ่ของสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในประเทศอาร์เจนตินา บราซิล จีน และอินเดียเป็นของธนาคารของรัฐ

นอกเหนือจากการปฏิบัติงานของธนาคารของรัฐแล้ว รัฐมักเห็นว่าเป็นที่จะต้องกำหนดข้อบังคับต่อธนาคารพาณิชย์เอกชน ตัวอย่างของกฎข้อบังคับเหล่านี้ตามที่ Folkerts-Landau et al. (1995) ลำดับไว้ ได้แก่ สินเชื่อทางการเงินเกษตรและสินเชื่อท้องถิ่นสำหรับสาขานาการที่เปิดใหม่ในประเทศกำลังพัฒนาใน APEC (อินโดนีเซีย เกาหลี มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย) สินเชื่อข้อบังคับเหล่านี้

นอกเหนือจากจะก่อ NPL เป็นอันมากแล้ว ยังทำให้ต้องขอความช่วยเหลือจากธนาคารที่เข้มแข็ง (เช่น อาร์เจนตินาในทศวรรษ 1980) ในบางกรณี (เช่น เม็กซิโกในทศวรรษ 1980) ก็มีการกำหนดเงินสดสำรองจากธนาคารพาณิชย์เพื่อหนุนหลังส่วนขาดดุลงบประมาณ

ปัญหาการปล่อยสินเชื่อแก่บุคคลหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย เพราะสินเชื่อถูกปล่อยให้แก่เจ้าของธนาคาร ผู้จัดการ และธุรกิจในเครือ ในกรณีเหล่านั้นการประเมินสินเชื่อไม่ไปอย่างตรงไปตรงมาและความเสี่ยงของสินเชื่อมักเกาะกลุ่มกัน Lindgren et al. (1996) และ Sheng (1996) ชี้ว่า สินเชื่อที่ให้แกธุรกิจที่เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยหลักที่ก่อปัญหาแก่ธนาคารพาณิชย์ในอาร์เจนตินา บังคลาเทศ บราซิล ชิลี อินโดนีเซีย มาเลเซีย สเปน และไทย สิ่งที่ยู่ยากไปกว่านั้น คือ ความเกี่ยวเนื่องระหว่างสินเชื่อที่ให้แกธุรกิจหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องและปัญหาเศรษฐกิจมหภาค ตัวอย่างเช่น ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อในเครือมากเกินไปในช่วงเศรษฐกิจรุ่งเรืองโดยหวังผลตอบแทนหรือกำไรส่วนต่างที่สูง เงินทุนจากต่างประเทศทำให้ความร่อนแรงนั้นเพิ่มขึ้นอีกโดยเฉพาะเมื่ออัตราแลกเปลี่ยนผันผวนน้อย ผลที่ตามมาคือ ส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงขึ้นจนกระตุ้นให้เกิดการเก็งกำไร ในอัตราแลกเปลี่ยนและเงินทุนไหลออกนอกประเทศ หากประเทศไม่สามารถทนต่อการไหลออกของเงินทุนเหล่านั้นได้ก็ต้องปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวตามภาวะของตลาด สถานการณ์เช่นนั้นได้เกิดขึ้นกับประเทศไทยในปี 2540

ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำวงจรอุบาทว์นี้ยิ่งน่าหดหู่มากขึ้นอีก เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวสินเชื่อจำนวนมากที่สถาบันการเงินได้ปล่อยไปนั้นไม่ได้ให้ผลตอบแทนเพียงพอ ตามกฎเกณฑ์ในแทบทุกประเทศ NPL ที่สูงขึ้นย่อมบังคับให้สถาบันการเงินกันสำรองหนี้สูงมากขึ้นซึ่งทำให้มีสินเชื่อที่จะปล่อยแก่สาธารณชนน้อยลง ผลที่ตามมาคือ การบริโภคและการผลิตที่ลดลงก็มักเพิ่ม NPL มากขึ้นไปอีก ทำให้รายได้ประชาชาติหดตัวต่อเนื่อง นั่นแสดงถึงบทบาทที่สำคัญของสถาบันการเงินที่สามารถเพิ่มความรุนแรงและยืดระยะเวลาของวัฏจักรทางเศรษฐกิจหรือธุรกิจได้

2. โครงสร้างพื้นฐานของไทย

ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีอิทธิพลและส่วนแบ่งตลาดมากกว่าสถาบันการเงินประเภทอื่นๆ ในเกือบทุกแง่มุม เช่น ขนาดของสินทรัพย์ การกระจายของสาขาไปทั่วทุกภูมิภาค การระดมเงินออม และการปล่อยสินเชื่อ รองลงไปจากธนาคารพาณิชย์ ได้แก่ บริษัทเงินทุน ระหว่างปี 2533 และ 2540 ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนมีส่วนแบ่งถึงร้อยละ 88 ของเงินออมครัวเรือนที่ฝากไว้ในระบบการเงิน (ดูตารางที่ 1) ในขณะเดียวกันสินเชื่อของสถาบันการเงินสองประเภทนี้มีจำนวนถึงร้อยละ 92 ของ

สินเชื่อกับสถาบันการเงินทุกประเภท (ดูตารางที่ 2) นั้นแสดงถึงบทบาทของสถาบันการเงินเอกชนประเภทอื่นๆ (บริษัทประกันภัย สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ออมทรัพย์ โรงรับจำนำ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม) รวมถึงสถาบันการเงินที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อจุดประสงค์พิเศษ (ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย)

ตารางที่ 1

เงินออมของภาคครัวเรือนที่ฝากไว้กับสถาบันการเงิน (ยอดคงค้าง ณ สิ้นปี)

พันล้านบาท

	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
1. ธนาคารพาณิชย์	1,149 (77.3)	1,332 (76.6)	1,552 (74.7)	1,787 (73.5)	1,995 (71.7)	2,372 (71.5)	2,642 (70.5)	3,061 (76.2)	3,338 (75.6)
2. บริษัทเงินทุน	155 (10.4)	202 (11.6)	294 (14.1)	374 (15.4)	477 (17.1)	572 (17.2)	661 (17.6)	400 (10.0)	385 (8.7)
3. บริษัทประกันชีวิต	37 (2.5)	45 (2.6)	56 (2.7)	67 (2.8)	83 (3.0)	99 (3.0)	117 (3.1)	140 (3.5)	143 (3.2)
4. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์	2 (0.1)	2 (0.1)	3 (0.1)	5 (0.2)	5 (0.2)	5 (0.2)	6 (0.2)	5 (0.1)	3 (0.1)
5. ธนาคารออมสิน	112 (7.5)	119 (6.8)	130 (6.3)	142 (5.8)	156 (5.6)	179 (5.4)	205 (5.5)	235 (5.9)	325 (7.4)
6. ธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร	13 (0.9)	15 (0.9)	18 (0.9)	23 (0.9)	31 (1.1)	45 (1.4)	57 (1.5)	65 (1.6)	86 (1.9)
7. บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -
8. ธนาคารอาคารสงเคราะห์	18 (1.2)	23 (1.3)	25 (1.2)	32 (1.3)	36 (1.3)	47 (1.4)	59 (1.6)	110 (2.7)	134 (3.0)
9. บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม ขนาดย่อม	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -
10. ธนาคารเพื่อการส่งออกและ นำเข้าแห่งประเทศไทย	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -
ยอดรวม	1,486 (100)	1,738 (100)	2,078 (100)	2,430 (100)	2,783 (100)	3,319 (100)	3,747 (100)	4,016 (100)	4,414 (100)

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคือสัดส่วน (ร้อยละ) ของยอดรวม

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2
สินเชื่อที่ปล่อยโดยสถาบันการเงิน (ยอดคงค้าง ณ สิ้นปี)

	พันล้านบาท								
	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
1. ธนาคารพาณิชย์	1,482 (77.3)	1,789 (75.9)	2,162 (74.4)	2,669 (72.9)	3,431 (71.8)	4,231 (70.8)	4,825 (69.8)	6,037 (73.9)	5,372 (73.0)
2. บริษัทเงินทุน	315 (16.4)	416 (17.6)	548 (18.9)	733 (20.0)	1,008 (21.1)	1,301 (21.8)	1,488 (21.5)	1,284 (15.7)	1,120 (15.2)
3. บริษัทประกันชีวิต	16 (0.8)	19 (0.8)	21 (0.7)	21 (0.6)	21 (0.4)	24 (0.4)	30 (0.4)	36 (0.4)	41 (0.6)
4. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์	3 (0.2)	4 (0.2)	5 (0.2)	6 (0.2)	6 (0.1)	7 (0.1)	7 (0.1)	6 (0.1)	6 (0.1)
5. ธนาคารออมสิน	11 (0.6)	15 (0.6)	18 (0.6)	31 (0.8)	33 (0.7)	39 (0.7)	56 (0.8)	118 (1.4)	145 (2.0)
6. ธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร	39 (2.0)	49 (2.1)	62 (2.1)	81 (2.2)	101 (2.1)	130 (2.2)	170 (2.5)	197 (2.4)	207 (2.8)
7. บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย	21 (1.1)	26 (1.1)	36 (1.2)	49 (1.3)	59 (1.2)	78 (1.3)	104 (1.5)	156 (1.9)	132 (1.8)
8. ธนาคารอาคารสงเคราะห์	30 (1.6)	40 (1.7)	54 (1.9)	72 (2.0)	101 (2.1)	142 (2.4)	198 (2.9)	279 (3.4)	296 (4.0)
9. บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม ขนาดย่อม	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	1 (-)	1 (-)	1 (-)	2 (-)
10. ธนาคารเพื่อการส่งออกและ นำเข้าแห่งประเทศไทย	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	16 (0.3)	27 (0.5)	33 (0.5)	58 (0.7)	40 (0.5)
ยอดรวม	1,917 (100)	2,358 (100)	2,906 (100)	3,662 (100)	4,776 (100)	5,980 (100)	6,912 (100)	8,172 (100)	7,361 (100)

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคือสัดส่วน (ร้อยละ) ของยอดรวม

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (Stock Exchange of Thailand หรือ SET) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2518 มีหน้าที่ดูแลการซื้อขายหลักทรัพย์ภายในประเทศและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลบริษัทหลักทรัพย์ ทำให้นโยบายการกำกับและพัฒนาลตลาดทุนไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในปี 2535 จึงมีการจัดตั้งสำนักงาน

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือ ก.ล.ต. (Securities and Exchange Commission) ขึ้นเพื่อกำกับและพัฒนาตลาดทุนในประเทศไทย ภายใน ก.ล.ต. มีหลายฝ่ายงานดังนี้ ฝ่ายกำกับธุรกิจหลักทรัพย์ ฝ่ายกำกับธุรกิจจัดการลงทุน และสำนักกำกับตลาด ฝ่ายงานแรกทำหน้าที่กำกับบริษัทหลักทรัพย์ที่ทำธุรกิจนายหน้าซื้อขายและค้าประกันการขายหลักทรัพย์ รวมทั้งสมาคมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์ ฝ่ายงานที่สองกำกับบริษัทหลักทรัพย์ที่ทำธุรกิจบริหารกองทุนรวม บริหารกองทุนส่วนบุคคลและที่ปรึกษาการลงทุน รวมทั้งสมาคมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจกองทุนรวม ฝ่ายงานสุดท้ายดูแล SET ศูนย์ซื้อขายตราสารหนี้ไทย สำนักหักบัญชี ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ นายทะเบียนหลักทรัพย์ และสมาคมที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ พร้อมทั้งศึกษาและวางมาตรการพัฒนาและกำกับดูแลธุรกิจตราสารอนุพันธ์

ก่อนปี 2540 วิกฤติการณ์ที่ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนไทยประสบนั้นส่วนใหญ่เกี่ยวเนื่องกับการบริหารงานที่ผิดพลาดของแต่ละหน่วยงาน เช่น ธนาคารเอเชียทรัสต์ (ในปี 2527) ขาดการจัดองค์กรที่เป็นระบบและผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังปล่อยสินเชื่อมากเกินไปให้แก่บริษัทในเครือ ส่งผลให้สินเชื่อที่ไม่ก่อรายได้หรือ NPL พุ่งสูงขึ้นมาก ธนาคารมหานคร (ในปี 2529) ขาดทุนเป็นอันมากจากธุรกิจซื้อขายเงินตราต่างประเทศ ธนาคารนครหลวงไทย (ในปี 2530) ประสบปัญหาอันเนื่องมาจากการปล่อยสินเชื่ออย่างไม่รอบคอบในเขตภูมิภาครวมทั้งความทุจริตของผู้บริหาร

ทางด้านบริษัทเงินทุน บริษัทราชาเงินทุน (ในปี 2521) ปล่อยสินเชื่อในเครือโดยไม่มีหลักประกันเพื่อจุดประสงค์ที่จะซื้อหุ้นของตนเองใน SET เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ใน SET ราคาของหุ้นที่ซื้อตกต่ำลงเป็นอันมากจนบริษัทในเครือที่กู้ไม่สามารถชำระคืนหนี้ได้ ในที่สุดรัฐได้ถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจของบริษัทราชาเงินทุน บริษัทเงินทุนเสรีสากลธนกิจและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ธนกิจ (ในปี 2524-25) ประสบปัญหาสภาพคล่องอย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพและความไม่ซื่อตรงของผู้บริหาร บริษัทเงินทุนพัฒนา (ในปี 2526) ไม่สามารถชำระคืนเงินต้นแก่ผู้ฝากเงินท่ามกลางตลาดการเงินที่ตึงตัวและการแห่เข้าถอนเงินจากบริษัทเงินทุนหลายๆ แห่ง ในวิกฤติการณ์ครั้งนั้น บริษัทเงินทุนที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจมีจำนวนมากถึง 20 แห่ง และอีก 25 แห่งยังต้องเข้าร่วมโครงการที่รัฐให้ความช่วยเหลือ (โครงการ 4 เมษายน 2526)

ในทางตรงกันข้ามกับวิกฤติการณ์ในตลาดเงิน วิกฤติการณ์ในตลาดทุนของไทยมักเกี่ยวโยงหรือถูกกระตุ้นโดยปัจจัยภายนอก เช่น ในปี 2521-22 ราคาน้ำมันและอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศที่พุ่งสูงขึ้นมาก พร้อมทั้งความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างไทยและกัมพูชาส่งผลให้เกิดภาวะเงินตึงตัวและดัชนีตลาดหลักทรัพย์ตกต่ำลงเป็นอันมาก เหตุการณ์ Black Monday ในปี 2530 ซึ่งกดราคาค่าหุ้นทั่วโลกก็กระตุ้นให้นักลงทุนต่างชาติถอนเงินลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ของไทยเพื่อไปชดเชยส่วน

ขาดทุนในตลาดต่างประเทศ การถอนเงินเช่นนั้นก่อให้เกิดผลเสียอย่างรุนแรงต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนไทยในตลาดทุนและภาวะเศรษฐกิจ สงครามอ่าวเปอร์เซียในปี 2533 ซึ่งส่งผลกระทบต่ตลาดน้ำมัน ตลาดเงิน และตลาดหุ้นของโลกก็ทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในภาวะเช่นเดียวกัน อัตราดอกเบี้ยที่พุ่งสูงขึ้นเป็นอันมากทำให้บรรยากาศในการลงทุนถดถอยลงไปอีก

3. เส้นทางสู่วิกฤติ

ในช่วงต้นของทศวรรษ 1990 หลายฝ่ายมองว่าตลาดการเงินของไทยจะดีขึ้นถ้าไทยเปิดเสรีทางการเงิน มาตรการเปิดเสรีทางการเงินจึงเริ่มต้นด้วยการยอมรับพันธะข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเดือนพฤษภาคม 2533 ซึ่งได้ยกเลิกมาตรการควบคุมปริวรรตสำหรับธุรกรรมในบัญชีเดินสะพัด รัฐได้เปิดเสรีการควบคุมปริวรรตเป็นรอบที่ 2 ให้แก่ธุรกรรมในบัญชีเงินทุนในเดือนเมษายน 2534 และในรอบที่ 3 คือเดือนกุมภาพันธ์ 2537 รัฐอนุญาตให้คนไทยใช้จ่ายในต่างประเทศมากขึ้นรวมถึงการลงทุนโดยตรงและการท่องเที่ยว ในเดือนมีนาคม 2536 รัฐสนับสนุนให้เอกชนเปิดกิจการวิเทศธนกิจ (Bangkok International Banking Facilities—BIBF) ขึ้น เพื่อพัฒนาไทยให้เป็นศูนย์กลางทางการเงินระหว่างประเทศ โดยให้สิทธิพิเศษทางภาษีหลายประการ เช่น ลดภาษีเงินได้นิติบุคคล ยกเว้นภาษีธุรกิจและภาษีดอกเบี้ย นอกจากนั้นในเดือนมกราคม 2538 รัฐยังอนุญาตให้กิจการวิเทศธนกิจเปิดสาขาในต่างจังหวัดได้อีกด้วย

ในแง่ดอกเบี้ย รัฐค่อยๆ ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเพื่อส่งเสริมการระดมเงินออมและเพิ่มความคล่องตัวให้แก่ระบบการเงิน โดยเริ่มจากเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากระยะยาวในเดือนมิถุนายน 2532 เงินฝากระยะสั้นในเดือนมีนาคม 2533 เงินฝากออมทรัพย์ในเดือนมกราคม 2535 และเงินกู้ในเดือนมิถุนายน 2535 ทั้งนี้ ในปี 2535-36 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เพิ่มความยืดหยุ่นให้แก่ธนาคารพาณิชย์โดยผ่อนผันเงื่อนไขของการเปิดสาขา เช่น การถือพันธบัตรรัฐบาลและการปล่อยสินเชื่อท้องถิ่น นอกจากนั้นยังได้ขยายความหมายของเงินสำรองสภาพคล่องให้ครอบคลุมถึงพันธบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐวิสาหกิจ รวมถึงตราสารหนี้ที่ออกโดยสถาบัน การเงินหรือหน่วยงานของรัฐที่ผ่านการรับรองแล้ว

ธนาคารพาณิชย์ได้รับอนุญาตให้ทำธุรกิจใหม่ๆ เช่น คำประกันการจำหน่ายและซื้อขายตราสารหนี้ จัดทะเบียนและรับฝากหลักทรัพย์ ขายตราสารหนี้ของรัฐ บริหารกองทุนรวม ให้คำปรึกษาทางการเงิน และทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ก็เช่นกัน

ตัวอย่างของธุรกิจใหม่ๆ ได้แก่ เซาซี้อ บริการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนส่วนบุคคล กองทุนรวม บริการรับฝาก และธุรกิจบริหารตรา

ในขณะเดียวกัน รัฐก็ได้วางขอบข่ายงานและจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่หลายประเภท เช่น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ออกในเดือนพฤษภาคม 2535 ซึ่งเปิดทางให้บริษัทเอกชนออกหุ้นสามัญและตราสารหนี้ พระราชบัญญัตินี้ได้ก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระเพื่อทำหน้าที่กำกับธุรกรรมของตลาดที่เกี่ยวข้องกับหุ้นสามัญ พันธบัตร และตราสารอนุพันธ์ ในปี 2536 รัฐได้ชี้แนะให้ตั้งสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางเครดิต อันได้แก่ TRIS (Thai Rating and Information Services) และในปี 2537 หน่วยงานเอกชนก็จัดตั้งศูนย์ซื้อขายตราสารหนี้เพื่อเป็นตลาดรองเพิ่มสภาพคล่องให้แก่ตราสารหนี้ ส่วนทางด้านระบบการชำระเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับปรุงวิธีการหักบัญชีและการตกลงชำระเงิน ซึ่งได้ช่วยลดต้นทุนและเอื้ออำนวยแก่การขยายตัวของธุรกิจ ตัวอย่างเช่น ระบบ BAHTNET และ THAICLEAR นอกจากนั้นยังได้เริ่มใช้การโอนเงินผ่านเครื่องอิเล็กทรอนิกส์อีกด้วย

จุดประสงค์ของการเปิดเสรีทางการเงินที่รัฐได้ดำเนินการระหว่างปี 2531 ถึง 2539¹ คือเพื่อเพิ่มแรงแข่งขันให้แก่ตลาดการเงินภายในประเทศ เพิ่มความคล่องตัวให้แก่สถาบันการเงินเพื่อต่อสู้กับแนวโน้มโลกาภิวัตน์ทางการค้าและบริการ และเพิ่มบทบาทของไทยให้เป็นศูนย์กลางทางการเงินของภูมิภาค

ในปี 2539 เศรษฐกิจไทยประสบปัญหาหลายประการ เช่น การส่งออกชะงักตัวเพราะความต้องการในตลาดโลกลดลงในขณะที่การนำเข้ายังสูงอยู่ทำให้ส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดพุ่งขึ้น ในขณะเดียวกันอัตราเงินเฟ้อในประเทศก็เพิ่มขึ้น จึงลดความสามารถในการแข่งขันของไทยในตลาดโลก ไม่เป็นที่น่าแปลกใจที่ผู้ค้าและผู้เก็งกำไรเริ่มสงสัยในความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศหรือความน่าเชื่อถือทางเครดิตของไทย นอกจากนั้นฐานะและ NPL ของสถาบันการเงินไทยที่เลวร้ายลงก็ทำให้ความเชื่อมั่นของต่างชาติลดลงอีก กระแสเงินทุนจึงไหลออกเป็นจำนวนมาก รวมถึงการชำระหนี้ต่างประเทศ (ก่อนกำหนด) และการเก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2540 จนกระทั่งธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าไม่สามารถที่จะคงไว้ซึ่งนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ผูกค่าเงินบาทกับตะกร้าเงินอีกต่อไปได้ แม้ว่าจะได้กู้เงินจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากมาหนุนหลังทุนสำรองเงินตราต่างประเทศแล้วก็ตาม ค่าของเงินบาทจึงถูกปล่อยให้ลอยตัวตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2540 หลังจากนั้น เงินทุนก็ยังไหลออกอย่างต่อเนื่องอีกจนค่าเงินดอลลาร์อเมริกันพุ่งขึ้นถึงจุดสูงสุดที่ 53.71

¹ ดูรายละเอียดได้ในภาคผนวกที่ 1

บาทในเดือนมกราคม 2541 (จาก 25.75 บาทในครั้งแรกของปี 2540) ในปี 2541 รายได้ประชาชาติที่แท้จริงของไทยลดลงถึงร้อยละ 10 วิกฤติการณ์ทางการเงินที่รุนแรงนี้มีได้เกิดขึ้นในไทยแต่เพียงแห่งเดียว แต่กลับระบาดไปสู่หลายประเทศเพื่อนบ้านของไทยซึ่งแสดงถึงผลกระทบอย่างต่อเนื่องของความเชื่อมั่นที่อ่อนตัวลง

4. บทวิเคราะห์

4.1 ในแง่มหภาค

สิ่งที่น่าสังเกตคือ แม้รัฐจะอนุญาตให้เงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้าออกได้อย่างเสรีแล้วก็ตาม แต่รัฐบาลยังคงผูกค่าเงินบาทไว้กับตะกร้าเงินเช่นเดิมดังที่ได้กระทำมาตั้งแต่ปี 2527 เนื่องจากเงินดอลลาร์อเมริกันมีน้ำหนักมาก (ประมาณ 85%) ภายในตะกร้าเงินนั้น ค่าเงินบาทจึงไม่เปลี่ยนแปลงเท่าใดเมื่อเทียบกับดอลลาร์อเมริกัน และส่วนเปลี่ยนแปลงก็ไม่สอดคล้องกับปริมาณหรือทิศทางของธุรกรรมในตลาดเงินตราต่างประเทศของไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับเป็นฝ่ายเดียวที่กำหนดและปกป้องค่าเงินบาทต่อเงินดอลลาร์อเมริกันเป็นรายวันให้สอดคล้องกับการแปรผันของค่าเงินของสกุลที่อยู่ในตะกร้าเงินตามอัตราแลกเปลี่ยนในตลาดโลก ดังนั้นส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยระหว่างภายในและนอกประเทศไทยจึงไม่เกี่ยงโยงหรือถูกขดเชยด้วยความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนหน่วยงานเอกชนเป็นจำนวนมากรวมถึงสถาบันการเงินจึงเข้าพึ่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากต่างประเทศ โดยไม่ได้ซื้อเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าเพื่อป้องกันความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยน

มาตรการเปิดเสรีทางการเงินที่กล่าวข้างต้นได้ดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศเข้าสู่ไทยเป็นอันมากในระหว่างปี 2533-39 ซึ่งไปกระตุ้นการลงทุน การเก็งกำไร และส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในขณะเดียวกันการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นก็ผลักดันให้สถาบันการเงินภายในประเทศปล่อยสินเชื่ออย่างหละหลวมและมากเกินไป ก่อให้เกิดความเสี่ยงมากเกินควร คุณภาพสินทรัพย์จึงเสื่อมลง มีข้อมูลหลายประการยืนยันถึงข้ออ้างนี้ เงินทุนนำเข้าสุทธิระหว่างปี 2533 และ 2539 มีจำนวนสูงถึงประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ประชาชาติต่อปีจึงเพิ่มขึ้นต่างประเทศคงค้างจาก 29 พันล้านดอลลาร์อเมริกันในปี 2533 ไปจนถึง 91 พันล้านดอลลาร์อเมริกันในปี 2539 หรือจากร้อยละ 34 ของรายได้ประชาชาติไปจนถึงร้อยละ 51 ของรายได้ประชาชาติตามลำดับ ภายในหนี้ต่างประเทศเหล่านั้นสัดส่วนหนี้ระยะสั้นพุ่งขึ้นจากร้อยละ 22 เป็นร้อยละ 50 จึงเพิ่มโอกาสที่จะประสบอันตรายได้ง่าย ทางด้านสถาบันการเงิน การปล่อยสินเชื่อที่ไม่รอบคอบและเก็งกำไรผลักดันให้เกิดสภาพฟองสบู่ขึ้นในหลายภาค

เศรษฐกิจมิใช่แต่เพียงอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ยังรวมถึงหลายอุตสาหกรรม เช่น ยานยนต์ โรงพยาบาล เอกชน เหล็ก และปิโตรเคมี จึงไม่น่าแปลกใจที่คุณภาพสินทรัพย์ของสถาบันการเงินลดลง แต่ความรวดเร็วและปริมาณที่ลดลงนั้นเป็นไปอย่างเกินคาด ธนาคารแห่งประเทศไทยเกรงว่าประชาชนจะตื่นตระหนกและกรุณาเงินจึงยอมปล่อยสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนที่ประสบปัญหา ความช่วยเหลือนั้นทำให้เศรษฐกิจของประเทศที่ขาดดุลยาพอยู่แล้วยิ่งเลวร้ายลงไปอีก ตัวอย่างเช่น ส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดพุ่งขึ้นจากร้อยละ 5 ของรายได้ประชาชาติในปี 2536 เป็นร้อยละ 8 ของรายได้ประชาชาติในปี 2538-39 ในขณะที่เดียวกันอัตราเงินเฟ้อของไทยได้พุ่งเกินอัตราเงินเฟ้อของสหรัฐอเมริกาจนสวนต่างเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.3 ในปี 2536 เป็นร้อยละ 3.0 ในปี 2538-39 ดังนั้นในช่วงต้นปี 2540 ความเชื่อมั่นของนักลงทุนจึงลดลงเป็นอันมาก ความเกรงกลัวว่าค่าเงินบาทจะลดลงและสถาบันการเงินหลายแห่งอาจล้มละลายได้กระตุ้นให้เงินทุนไหลออกจากประเทศเป็นจำนวนมาก จึงผลักดันให้รัฐต้องปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวในกลางปี 2540 ซึ่งก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินทั้งในประเทศไทยและอีกหลายประเทศในภูมิภาค

ค่าเงินบาทที่ลดลงเป็นอันมาก ราคาสินทรัพย์ที่ลดลงและภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำเข้าซ้ำเติมสถาบันการเงินจน NPL กระโดดขึ้นจากร้อยละ 8 ของสินเชื่อคงค้างในกลางปี 2540 เป็นร้อยละ 20 ในเดือนธันวาคม 2540 และร้อยละ 45 ในเดือนธันวาคม 2541 ณ สิ้นปี 2541 นั้นจำนวน NPL สูงถึง 2.7 ล้านล้านบาท หรือร้อยละ 59 ของรายได้ประชาชาติ ที่เลวร้ายไปกว่านั้นคือความเชื่อตรงของลูกหนี้ลดน้อยลง จนลูกหนี้หลายรายที่แม้มีความสามารถในการชำระหนี้ก็ปฏิเสธที่จะชำระหนี้ ก่อให้เกิด NPL ที่ไม่แท้จริง NPL เช่นนั้นมีปริมาณสูงถึงหนึ่งในสามของ NPL ที่รายงานมา

วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยในปี 2540 เป็นผลจากการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดสามประการ ได้แก่

1. เปิดเสรีแก่การไหลเข้าออกของเงินทุนจากต่างประเทศ แต่กลับไม่ปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวตามภาวะตลาด
2. ให้เสรีภาพแก่สถาบันการเงินที่ยังไม่พร้อม
3. ไม่สามารถกำกับและควบคุมสถาบันการเงินได้อย่างรอบคอบ

ข้อผิดพลาดเหล่านี้แสดงให้เห็นชัดว่าความสอดคล้องของนโยบายนั้นมีความสำคัญเป็นอันมาก หากอนุญาตให้เงินตราต่างประเทศเคลื่อนไหวข้ามประเทศได้อย่างอิสระ ราคาของเงินทุนเหล่านั้นหรืออัตราแลกเปลี่ยนควรถูกปล่อยให้เคลื่อนไหวได้อย่างเสรีเพื่อแสดงให้เห็นถึงสภาพที่แท้จริงของตลาด มิเช่นนั้นเงินทุนอาจไหลเข้าหรือออกได้ง่ายและมากเกินไป (ตามอารมณ์และความคาดหมายของตลาด) การให้เสรีภาพแก่สถาบันการเงินก็เช่นกัน เมื่อสถาบันการเงินภายในประเทศยังไม่พร้อมหรือไม่

มีประสบการณ์เพียงพอ คำถามที่สำคัญคือ ควรให้เสรีภาพแก่สถาบันการเงินเหล่านั้นหรือไม่ (และหากให้ควรให้เร็วเท่าใด) เนื่องจากการให้เสรีภาพสามารถนำมาซึ่งความเสี่ยงที่มากขึ้น แต่เมื่อสถาบันการเงินที่ยังไม่พร้อมเหล่านั้นได้เสรีภาพมากขึ้น หน่วยงานกลางของรัฐก็ควรติดตามและดูแลสถาบันการเงินเหล่านั้นอย่างใกล้ชิดตลอดกระบวนการเปิดเสรี โดยเฉพาะในระยะแรกของการปรับตัว

หลังจากที่เกิดภาวะวิกฤติธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นถึงอันตรายของการมีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศที่จำกัด จึงไม่เล็งเป้าหมายไปที่อัตราแลกเปลี่ยนใดๆ เป้าหมายหลักกลายเป็นการลดความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อหลีกเลี่ยงวงจรอุปาทนระหว่างการค้าของเงินและอัตราเงินเฟ้อ ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าพึ่งนโยบายสินเชื่อและอัตราดอกเบี้ยด้วยเพื่อรื้อฟื้นเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน (แทนการเข้าแทรกแซงตลาดเงินตราต่างประเทศโดยตรงเพราะมีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศน้อย) ในอีกแง่หนึ่งคือ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนได้ถูกเปลี่ยนไปจากการนำทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเข้าปกป้องอัตราแลกเปลี่ยน เป็นการใช้อัตราแลกเปลี่ยนเข้าปกป้องทุนสำรองเงินตราต่างประเทศให้มีเสถียรภาพ

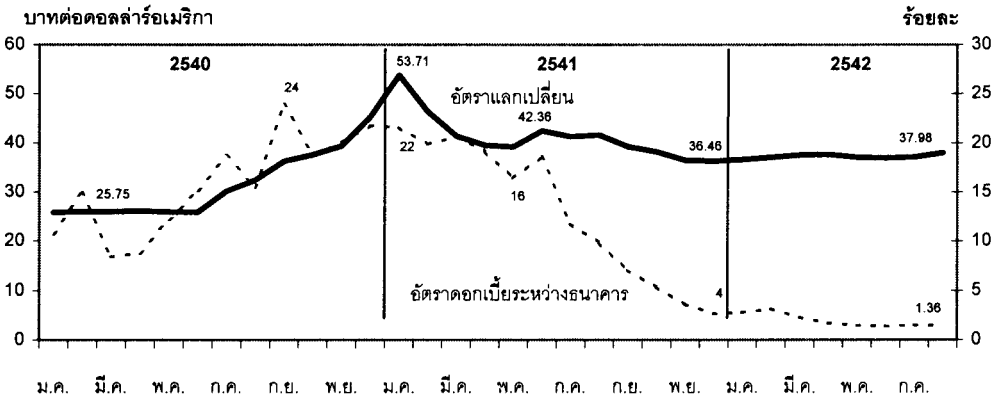
หลายฝ่ายเรียกร้องให้ใช้ทางเลือกอีกข้อหนึ่ง ได้แก่ การใช้ระบบ currency board ซึ่งกำหนดว่าปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบทั้งสิ้นจะต้องมีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศหนุนหลัง อย่างไรก็ตามช่องทางนี้จะทำให้รัฐสูญเสียเอกภาพทางด้านนโยบายการเงินซึ่งจะก่อให้เกิดอันตรายได้ง่ายท่ามกลางการหมุนเวียนของเงินทุนอย่างรวดเร็วในตลาดโลก ปัจจัยสามประการอันได้แก่ ปัญหาที่ยืดเยื้อของธนาคารพาณิชย์ ความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนกฎหมายและสถาบัน ความไม่แน่นอนทางการเมืองที่ทวีขึ้น ชี้ชัดว่าไม่ควรนำระบบ currency board เข้ามาใช้

ยังโชคดีที่รัฐบาลไทยเน้นการแก้ไขจุดอ่อนของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพราะความเชื่อมั่นของนักลงทุนและความน่าเชื่อถือของประเทศมิได้ขึ้นอยู่กัอัตราดอกเบี้ยมากนัก ผลจากการสำรวจเมื่อไม่นานมานี้ ชี้ว่าปัจจัยเจ็ดประการที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้มีอิทธิพลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนมากตามลำดับ

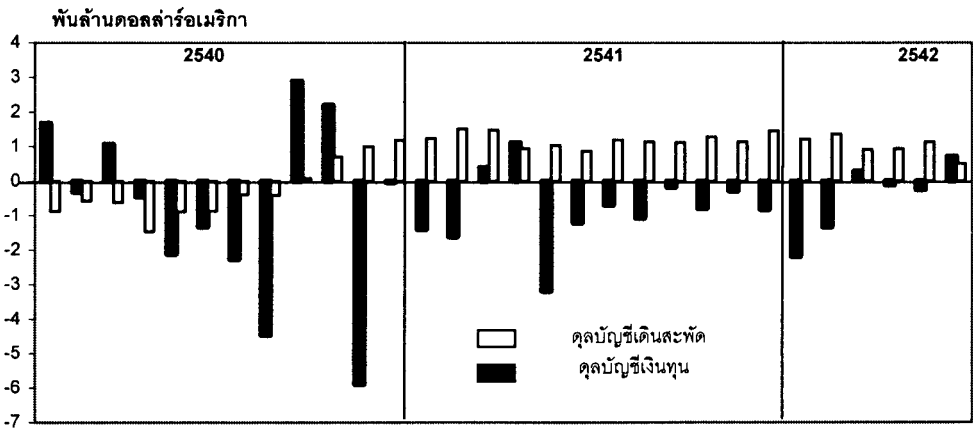
- เสถียรภาพทางการเมือง
- สมรรถภาพของทีมงานบริหารเศรษฐกิจ
- บัญชีกับต่างประเทศรวมถึงดุลบัญชีการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลการชำระเงิน
- ประสิทธิภาพและเสถียรภาพของระบบการเงิน
- ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ
- คุณภาพสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน
- ความสอดคล้องของนโยบาย

ความพยายามของรัฐที่จะลดข้อบกพร่องในโครงสร้างพื้นฐานประสบผลสำเร็จพอควร ดังที่เห็นได้จากค่าของเงินบาทที่เพิ่มขึ้นพร้อมกับเสถียรภาพ (ดูภาพที่ 2) และดุลบัญชีเดินสะพัดที่ดีขึ้น (ดูภาพที่ 3) แม้ว่าอัตราดอกเบี้ยจะได้ลดลงเป็นอันมากก็ตาม ผลลัพธ์เหล่านี้แสดงให้เห็นว่ารัฐประสบความสำเร็จในการเรียกความเชื่อมั่นของนักลงทุนกลับมาซึ่งไม่ขึ้นอยู่กับตัวแปรเพียงสองถึงสามตัว เช่น อัตราดอกเบี้ยหรือดุลบัญชีการค้า วิกฤติการณ์เป็นผลมาจากการพอกพูนของจุดอ่อนขั้นพื้นฐานมากกว่า ดังนั้นการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่ถาวรจึงขึ้นกับว่ามีการปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้นอย่างครบถ้วนหรือไม่ ความพยายามที่จะเข้าไปสร้างเสถียรภาพโดยไม่ปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐานอย่างแนชัด

ภาพที่ 2 อัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคารในไทย



ภาพที่ 3 ดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลบัญชีเงินทุนของไทย



(โดยเฉพาะในภาคการเงินและภาคธุรกิจเอกชน) เปรียบได้ว่าเป็นมาตรการที่ใช้ต้นทุนสูงที่พยายามจะรักษาแค่อาการแต่ไม่แก้ไขสาเหตุที่แท้จริงของโรค ในภาคการเงินเนื่องจากธนาคารพาณิชย์ต่างชาติมี NPL (10%) ที่ต่ำกว่าของธนาคารพาณิชย์ไทย (42%) เป็นอันมาก จึงสมควรศึกษาถึงรายละเอียดของข้อแตกต่างในระดับพื้นฐาน

4.2 ในแง่จุลภาค

ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติปฏิบัติตามระบบสากลหรือหลักเกณฑ์ที่สำนักงานใหญ่ในต่างประเทศกำหนดมา โดยประเมินความเป็นไปได้ของโครงการสินเชื่อและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าก่อนปล่อยสินเชื่อ ทั้งนี้การตัดสินใจส่วนใหญ่ใช้หลักการหมุนเวียนของเงินทุน นอกจากนั้นยังนิยมที่จะบริหารโครงสร้างอายุชำระคืนของสินทรัพย์และหนี้สินให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน พร้อมทั้งป้องกันความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนในอนาคตอีกด้วย ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติส่วนใหญ่จะมีประสิทธิภาพกว่าธนาคารพาณิชย์ไทยในแง่การเรียกเก็บหนี้ค้างชำระและการนำเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าออกใช้ ธนาคารพาณิชย์เอกชนไทยมักทำตรงกันข้าม กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับหลักประกันหรือผู้ค้ำประกันที่คุ้นเคยหรือเชื่อถือได้ การตัดสินใจปล่อยสินเชื่อมักให้ความสำคัญแก่ฐานะของสินทรัพย์แทนที่จะวิเคราะห์การหมุนเวียนของเงินทุน ข้อเสียยิ่งไปกว่านั้นคือมักไม่สนใจความเสี่ยงจากอายุชำระคืนของสินทรัพย์และหนี้สินที่ไม่สอดคล้องกันรวมทั้งความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนด้วย แต่กลับให้ความสนใจกับเครดิตและเพื่อนฝูงมากกว่า นอกจากนั้นธนาคารพาณิชย์เอกชนไทยมักล่าช้าในแง่เทคโนโลยีและการเรียกเก็บหนี้ค้างชำระจนสัดส่วนหนี้ดังกล่าวสูงกว่าของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติมาก

หากจัดอันดับปัญหาที่ธนาคารและบริษัทเงินทุนไทยประสบก่อนวิกฤติการณ์ในปี 2540 จะเห็นได้ชัดถึงจุดอ่อนของระบบการเงินของไทย ประการแรกคือ ขาดการประเมินความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ สถาบันการเงินไทยพึ่งหลักประกันมากเกินไปจนควรและไม่มีความมาตรฐานในการตีราคาหลักประกันเหล่านั้น ดังนั้น การตั้งราคาจึงมักลำเอียง มองในอีกแง่หนึ่งคือ ไม่ให้ความสนใจแก่การศึกษาความเป็นไปได้และการวัดความเสี่ยง ประการที่สองคือ มักปล่อยสินเชื่อแก่บริษัทในเครือ ผู้ถือหุ้นและผู้บริหารของสถาบันการเงินนั้นๆ ประการที่สามคือ มักปล่อยสินเชื่อไปในทิศทางที่เก็งกำไร ดังนั้นสินเชื่อจึงมักขยายตัวมากเกินไปจนเกิดเหตุในบางช่วงเวลาและ/หรือเกาะกลุ่มในบางภาคธุรกิจเป็นพิเศษก่อให้เกิดความเสี่ยงสูง สองสาเหตุหลักของปัญหาเหล่านี้คือบุคลากรที่ด้อยคุณภาพและธุรกิจภาคการเงินของไทยได้รับการปกป้องคุ้มครองมานานเกินไปจนอ่อนแอและไม่สามารถที่จะแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ต่างชาติและกิจการวิเทศธนกิจได้

แม้ธนาคารพาณิชย์ไทยจะดูคล้ายหลังธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในหลายแง่ก็ตาม (เช่น เทคโนโลยี กลยุทธ์การบริหาร) แต่ธนาคารพาณิชย์ไทยก็ยังมิข้อได้เปรียบหลายประการโดยเฉพาะกับลูกค้ารายย่อย ตัวอย่างของข้อได้เปรียบเหล่านี้ได้แก่ สาขาที่กว้างไกลและความคุ้นเคยกับวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมของไทย ดังนั้นจึงยังมีศักยภาพในการแข่งขันกับธนาคารต่างชาติอยู่มาก การปรับตัวใหม่ๆ (เช่น การเข้าเอื้ออำนวยธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมากขึ้น การเปิดและดำเนินกิจการสาขาที่ใช้ต้นทุนน้อยลง) จะช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันอย่างแน่นอน

หากมองในมุมที่กว้างขึ้น การบริหารระบบการเงินเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน รัฐต้องเข้าคุ้มครองสถาบันการเงินหากต้องการพัฒนาสถาบันและบุคลากรในประเทศ แต่การคุ้มครองก็ก่อผลเสียได้หลายรูปแบบ เช่น ความได้ใจและธุรกรรมที่ไม่เหมาะสม หลังจากที่ได้ให้ความคุ้มครองแล้วสักพักหนึ่งจึงควรพิจารณาถึงการเปิดเสรี อย่างไรก็ตามมาตรการเช่นนั้นก็เปรียบเสมือนดาบสองคม ขึ้นอยู่กับว่าสถาบันการเงินภายในประเทศพร้อมเพียงใดที่จะแข่งขัน และหน่วยงานกลางพร้อมเพียงไรที่จะติดตามและกำกับดูแล สิ่งที่สำคัญคือเวลาและความเข้มแข็ง การคุ้มครองที่ยาวนานเกินไปสามารถก่อให้เกิดการขาดประสิทธิภาพได้ง่าย ในทางตรงกันข้ามการเปิดเสรีที่รุนแรงเกินไปก็สามารถก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ได้

ธุรกิจไทยอื่นๆ ที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ก็มีโครงสร้างทางการเงินและวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกับที่กล่าวข้างต้น ดังนั้นความพยายามฟื้นฟูธุรกิจหลังภาวะวิกฤติจึงยากที่จะประสบผลสำเร็จอย่างรวดเร็ว บริษัทเอกชนไทยทุกขนาดนิยมระดมเงินทุนโดยก่อนนี้สินมากกว่าการลงทุนโดยตรง (equity) ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผลสองประการ ประการแรก บริษัทไทยส่วนใหญ่เป็นบริษัทในครอบครัวและต้องการคุมกิจการไว้ในครอบครัว จึงพร้อมที่จะก่อหนี้มากกว่าหาผู้อื่นมาร่วมทุน ประการที่สอง ธุรกิจสามารถนำภาระหนี้สินบางส่วนไปหักภาษีได้ แต่ทำเช่นนั้นไม่ได้สำหรับภาระเงินปันผล ดังนั้นธุรกิจเอกชนไทยจึงไม่ค่อยห่วงภาระหนี้สินที่ตายตัวต่างจากภาระเงินปันผลที่ขึ้นกับผลประกอบการของบริษัท นอกจากนี้ยังมักมองข้ามปัญหาสภาพคล่องที่อาจเกิดขึ้นได้ในเวลาที่ต้องต่ออายุหนี้สิน

ธุรกิจเอกชนของไทย (โดยเฉพาะที่มีขนาดเล็ก) มักมองการณ์ใกล้ในแง่การระดมเงิน กล่าวคือ นิยมเงินทุนระยะสั้นก่อนอื่น เช่น นิยมใช้เงินกู้แบบเบิกเงินบัญชีแม้กระทั่งกับโครงการระยะยาว พูดในอีกแง่หนึ่งคือ ธุรกิจเหล่านั้นไม่ค่อยห่วงเรื่องความไม่สอดคล้องระหว่างอายุของสินทรัพย์และอายุของหนี้สิน แม้การต่ออายุหนี้สินบ่อยๆ หรือกู้เงินมาชดเชยนี้บางครั้งก็ก่อปัญหาทางการเงิน นอกจากนั้น บางหน่วยงานเอกชนที่ทันสมัยและเข้าพึ่งเงินกู้จากต่างประเทศก็ไม่ป้องกันความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนโดยเฉพาะในช่วงที่อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพ ลักษณะเช่นนี้ตรงกันข้ามกับบริษัทต่างชาติหรือบริษัทในเครือของต่างชาติ

ทางฝ่ายหน่วยงานกลางของรัฐ จุดอ่อนอยู่ที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน แต่เดิมธนาคารแห่งประเทศไทยมอบให้ 2 ฝ่ายงานดูแลเรื่องนี้ กฎเกณฑ์ก่อนปี 2540 ระบุอย่างชัดเจนว่า ก่อนที่รัฐจะนำมาตราการป้องกันหรือแก้ไขอันใดออกใช้จะต้องมีผลจากการตรวจสอบออกมายืนยันล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการขาดประสิทธิภาพ และ/หรือขาดบุคลากร ขั้นตอนของการตรวจสอบจึงกินเวลานานมาก จนกว่าที่จะอนุมัติให้ดำเนินมาตรการใดๆ ได้สถานการณ์ก็เลวร้ายเกินแก้แล้ว พุดในอีกแง่หนึ่งคือ กฎเกณฑ์และประสิทธิภาพที่ไม่เพียงพอทำให้มาตรการแก้ไขสถานการณ์นั้นเปล่าประโยชน์ ยิ่งไปกว่านั้นกฎเกณฑ์ยังอนุญาตให้ใช้วิจารณ์ญาณได้มากเกินไปจนควรอีกด้วย ตัวอย่างเช่น กฎเกณฑ์มักมีวรรคต่อไปนี้ “ให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่รอบคอบหรือเหมาะสม”

ในทางตรงกันข้าม ผู้ตรวจสอบบางรายอ้างว่าปัญหาไม่ได้อยู่ที่ขอบเขตของการตรวจสอบ แต่กลับอยู่ที่สิ่งที่เกิดขึ้นหลังการตรวจสอบ กล่าวในอีกนัยหนึ่งคือ ผู้ตรวจสอบรู้ทันว่าปัญหาใดเกิดขึ้นกับธนาคารแห่งใด แต่กลับต้อง “ลดน้ำหนัก” ของภาษาที่ใช้ในรายงานการตรวจสอบ นั้นแสดงถึงว่าการแทรกแซงทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ความกลัวว่าสาธารณชนอาจตื่นตระหนกและอาจเกิดภาวะวิกฤติทั้งระบบหรือความสนใจที่ต่างกันทำให้ผู้กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินไม่ประสานงานกันด้วยดี จึงมิได้แก้ปัญหาในระบบการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. สิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

ในปี 2540 รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้พระราชกำหนดหลายฉบับเพื่อดำเนินแผนการปฏิรูปทางการเงิน โดยมีประเด็นที่สำคัญดังนี้

- ในกรณีฉุกเฉิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะสั่งให้ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนลดทุนและจัดสรรหุ้นเพิ่มทุนโดยไม่ต้องผ่านที่ประชุมผู้ถือหุ้น นอกจากนั้น หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุมัติ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งย้ายผู้บริหารของธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนเหล่านั้นและแต่งตั้งบุคลากรมาทดแทน โดยมีจุดประสงค์ที่จะสามารถแทรกแซงได้ทันเวลาที่ในกรณีที่สถาบันการเงินเหล่านั้นขาดประสิทธิภาพ และประสบผลขาดทุนเป็นอันมาก ทำให้เกิดอันตรายแก่ผลประโยชน์ของสาธารณชน
- แก้อำนาจพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อยืนยันว่า รัฐบาลมีข้อผูกพันที่จะให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund) คำประกันผู้ฝากและเจ้าหนี้

- เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวลงในปี 2539 ธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ที่ทรุดตัวลง ทำให้คุณภาพสินทรัพย์และหลักประกันของธนาคารพาณิชย์เสื่อมค่าลง ผลักดันให้ NPL สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ค่าเงินบาทที่ลดลงทำให้ปัญหานี้ตึงเครียดขึ้น รัฐได้จัดตั้งองค์การบริหารสินเชื่อบริษัทอสังหาริมทรัพย์ หรือ อบส. (Property Loan Management Organization) ขึ้นในปี 2540 เพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้แก่สถาบันการเงิน โดยซื้อสินเชื่อบริษัทอสังหาริมทรัพย์ที่มีปัญหาและระดับประครองโครงการที่เกี่ยวข้องให้สำเร็จลุล่วงไป ต่อมารัฐยังได้ขยายขอบข่ายงานของ อบส. ให้รวมถึงการแปรรูปสินทรัพย์ให้เป็นหลักทรัพย์ การดำเนินงานของกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ การขายทอดตลาดโครงการอสังหาริมทรัพย์และหลักประกัน ในการนี้รัฐอนุญาตให้สถาบันการเงินจัดตั้งบริษัทบริหารสินเชื่อบริษัทอสังหาริมทรัพย์ของตนเอง ซึ่งทำงานคล้ายกับ อบส.
- จัดตั้งบริษัทตลาดรองสินเชื่อบริษัทอสังหาริมทรัพย์ (Secondary Mortgage Corporation) ในปี 2540 เพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้แก่สถาบันการเงินโดยซื้อสินเชื่อบริษัทอสังหาริมทรัพย์รายย่อยลดภาระดอกเบี้ย และแปรรูปสินเชื่อบริษัทอสังหาริมทรัพย์ที่เกี่ยวข้องเป็นหลักทรัพย์ หน้าที่เหล่านี้ช่วยเสริมการปล่อยสินเชื่อเพื่อการเคหะซึ่งช่วยให้ประชากรที่มีรายได้น้อยสามารถมีที่อยู่อาศัยของตนเองได้ อีกจุดประสงค์หนึ่งคือ เพื่อพัฒนามาตรฐานของผลตอบแทนในตลาดพันธบัตร
- จัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน หรือ ปรส. (Financial Sector Restructuring Authority) เป็นองค์กรอิสระขึ้นเพื่อ
 - ทบทวนแผนการฟื้นฟูบริษัทเงินทุนที่ถูกสั่งพักกิจการชั่วคราว
 - ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฝากและเจ้าหน้าที่ของบริษัทเงินทุนเหล่านั้น
 - บริหารการขายบริษัทเงินทุนที่ ปรส. เห็นว่าไม่สามารถจะฟื้นฟูได้
- จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินหรือ บบส. (Asset Management Corporation) เพื่อประมวลหรือซื้อสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนที่ ปรส. เห็นว่าไม่ควรดำเนินงานต่อไป บบส. มีอำนาจที่จะร่วมประมวลสินทรัพย์ที่ติดขัดเพื่อสนับสนุนแรงแข่งขันในการประมวล บบส. บริหารสินทรัพย์ที่ซื้อมาเพื่อเพิ่มมูลค่าหรือสามารถยึดหลักประกันและขายต่อได้ทันที บบส. ได้รับสิทธิพิเศษบางประการ เช่น ข้อยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ
- จัดตั้งธนาคารรัตนสินเป็น “ธนาคารดี” เพื่อซื้อและบริหารสินทรัพย์ที่ดีของบริษัทเงินทุนที่ถูกสั่งพักกิจการชั่วคราว หลังจากนั้นรัฐได้ควบธนาคารรัตนสินเข้ากับธนาคารแหลมทองที่ประสบปัญหาอยู่ เพื่อเป็นช่องทางหนึ่งในการฟื้นฟูทางการเงิน

- อนุญาตให้ต่างชาติสามารถเข้าถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนได้มากขึ้นจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 49 (และ 100% หลังจากนั้น) ได้นานถึง 10 ปี โดยมีจุดประสงค์ที่จะขยายฐานเงินกองทุนของสถาบันการเงิน และปรับปรุงกลยุทธ์ในการบริหารงานด้วย

- ปรส. มีกลยุทธ์ในการปฏิรูประบบสถาบันการเงินดังนี้
- ชี้ชัดลงไปว่าสถาบันการเงินใดประสบปัญหาหรืออยู่รอดยาก
 - พยายามหาเงินที่สามารถจะอยู่รอดได้
 - ดำเนินมาตรการที่เด่นชัดกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา
 - แบ่งภาระให้แก่หลายฝ่าย ประกอบด้วยผู้ถือหุ้นเป็นกลุ่มแรกที่รับภาระขาดทุน ดำเนินคดีกับฝ่ายที่เกี่ยวกับการซื้อโกงและละเลยหน้าที่ ไม่อนุมัติการผิดสัญญาเงินกู้โดยจงใจ และลดภาระที่จะเกิดต่อสาธารณชนให้เหลือน้อยที่สุด
 - คัดครองผู้ฝากเงิน

ปรส. วางแนวทางต่อไปนี้เพื่อฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ถูกสั่งพักกิจการ

- สถาบันการเงินที่มั่นคงเท่านั้นจึงจะสามารถเปิดดำเนินการอีกครั้งหนึ่งได้
- นำระบบที่เข้มงวดเกี่ยวกับการจัดชั้นสินทรัพย์และการตั้งสำรองหนี้สูญมาใช้
- มีเงินกองทุนหนุนหลังที่เพียงพอ
- มีการถือหุ้นและการจัดการที่เหมาะสม
- ยึดอายุการกู้เงินจากกองทุนฟื้นฟู
- แปรเปลี่ยนกองทุนฟื้นฟู เป็นทุนเฉพาะในกรณีที่มีการลดทุนของผู้ถือหุ้นในขณะนั้นแล้ว

ในวันที่ 8 ธันวาคม 2540 หลังจากที่ได้ตรวจสอบฐานะและแผนการฟื้นฟูของบริษัทเงินทุนทั้ง 58 แห่งที่ถูกสั่งพักกิจการ ปรส. ตัดสินใจปิดกิจการ 56 แห่ง โดยใช้หลักเกณฑ์ต่อไปนี้ในการตัดสินใจ

- ความเพียงพอของเงินกองทุนและแหล่งเงินทุนเพิ่มเติม
- ความสามารถในการบริหารสภาพคล่อง
- ความสามารถในการชำระคืนหนี้แก่กองทุนฟื้นฟู
- ความน่าเชื่อถือของผู้บริหาร

รัฐเข้าค้ำประกันทั้งผู้ฝากและเจ้าหน้าที่ของ 56 บริษัทเงินทุนที่ปิดกิจการในขณะที่ยังมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินสุทธิ รัฐมีจุดประสงค์ที่จะแยกทรัพย์สินที่ดีและเสียของบริษัทเงินทุนเหล่านั้นออกจากกัน โดยธนาคารรัตนสินเข้าจัดการทรัพย์สินที่ดีและขายทรัพย์สินที่เสียให้แก่ บบส.

ในวันที่ 31 มีนาคม 2541 ธนาคารแห่งประเทศไทยปรับปรุงกฎเกณฑ์ให้เข้มงวดขึ้นเกี่ยวกับการจัดชั้นสินทรัพย์ การตั้งสำรองหนี้สูญ และการรายงานฐานะ โดยหวังว่าจะยกระดับสถาบันการเงิน

ในประเทศให้เข้าสู่มาตรฐานสากลภายในปี 2543 ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2541 ได้เปลี่ยนคำจำกัดความของสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้ครอบคลุมถึงสินเชื่อที่มีภาระหนี้คงค้างตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปแทน 6 หรือ 12 เดือน สินทรัพย์สองประเภทใหม่ ได้แก่ สินทรัพย์ “ปกติ” และ “กล่าวถึงเป็นพิเศษ” จำเป็นต้องมีสัดส่วนกันสำรองร้อยละ 1 และ 2 ตามลำดับ ในขณะเดียวกัน ทั้งธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนจำเป็นต้องเพิ่มส่วนกันสำรองสำหรับสินเชื่อต่ำกว่ามาตรฐานจากร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 20 (ดูตารางที่ 3) ส่วนกันสำรองสำหรับสินเชื่อที่น่าสงสัยลดลงจากร้อยละ 100 เป็นร้อยละ 50 แต่สำหรับหนี้สูญยังคงเป็นร้อยละ 100 เช่นเดิม มาตรฐานใหม่เหล่านี้บังคับให้ธนาคารพาณิชย์ในประเทศต้องเพิ่มกองทุนมากขึ้นถึง 80,000 ล้านบาทภายในปี 2541 หลังจากที่ได้เพิ่มไปแล้ว 129,000 ล้านบาท ส่วนบริษัทเงินทุนต้องเพิ่มทุน 42,000 ล้านบาท นอกเหนือจาก 20,000 ล้านบาทที่ได้เพิ่มไปแล้ว ธนาคารพาณิชย์ต้องกันสำรองหนี้สูญเพิ่มขึ้น 100,000 ล้านบาท ในขณะที่ของบริษัทเงินทุนเพิ่มขึ้น 43,000 ล้านบาท

ตารางที่ 3

กฎเกณฑ์การตั้งสำรองหนี้สูญของธนาคารพาณิชย์

การจัดชั้นสินทรัพย์	ระยะเวลานี้คงค้าง	กฎเดิม	กฎใหม่ปี 2541
ปกติ	ต่ำกว่า 1 เดือน	-	1%
กล่าวถึงเป็นพิเศษ	ไม่เกิน 3 เดือน	-	2%
ต่ำกว่ามาตรฐาน	ไม่เกิน 6 เดือน	15%	20%
น่าสงสัย	ไม่เกิน 1 ปี	100%	50%
หนี้สูญ	เกิน 1 ปี	100%	100%

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ระบบใหม่ที่ใช้ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2541 นี้ บังคับให้สถาบันการเงินรายงานฐานะต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรายไตรมาสแทนรายปี การทบทวนโครงสร้างสินเชื่อต้องครอบคลุมอย่างน้อยร้อยละ 70 ของสินเชื่อคงค้าง ซึ่งรวมถึงลูกค้า 100 รายแรกและสินเชื่อหรือข้อผูกพันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องมาตราบการเหล่านี้ยังกำหนดให้สถาบันการเงินเข้มงวดต่อการปล่อยสินเชื่อและขั้นตอนการวิเคราะห์สินเชื่อ โดยให้ความสำคัญมากขึ้นแก่การหมุนเวียนเงินทุนของลูกค้าและความสามารถในการชำระหนี้แทนหลักประกัน การปรับหรือต่อรองโครงสร้างหนี้จำเป็นต้องใช้การประเมินฐานะของลูกค้าหรือโครงการที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดเคียงความเป็นจริงที่สุด

ในวันที่ 14 สิงหาคม 2541 รัฐบาลตัดสินใจเข้ายึดธนาคารพาณิชย์และห้าบริษัทเงินทุน โดยควบกิจการบางแห่งกับธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนของรัฐและขายบางแห่งให้แก่หน่วยงานที่สนใจ นอกเหนือจากนั้น รัฐยังให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินอื่นๆ ที่กำลังเพิ่มทุนดังนี้ ถ้าสถาบันการเงินยอมปฏิบัติตามข้อบังคับเกี่ยวกับการตั้งสำรองหนี้สูญทันทีหรือก่อนปีเป้าหมาย (2543) สถาบันการเงินเหล่านั้นสามารถเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 1 โดยออกหุ้นบุริมสิทธิขายให้แก่รัฐเพื่อแลกเปลี่ยนกับพันธบัตรรัฐบาลที่เปลี่ยนมือได้ นอกจากนี้เพื่อกระตุ้นการปรับโครงสร้างหนี้หรืออะลูมอลวยกับลูกหนี้ที่มีปัญหา รัฐให้ทางเลือกแก่สถาบันการเงินที่จะเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 2 โดยแลกหุ้นกู้ออกใหม่ของสถาบันการเงินกับพันธบัตรรัฐบาลที่เปลี่ยนมือไม่ได้เป็นจำนวนเท่ากับส่วนขาดทุนของสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างหนี้

จุดประสงค์เบื้องหลังของมาตรการ 14 สิงหาคม คือเพื่อปฏิรูประบบสถาบันการเงินจนสามารถนำระบบจัดชั้นสินทรัพย์และกันสำรองหนี้สูญใหม่ออกใช้ให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ พร้อมๆ กับฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจไปในเวลาเดียวกัน หากปล่อยให้สถาบันการเงินพึ่งตนเองก็จะไม่สามารถปล่อยสินเชื่อได้เพราะจำเป็นต้องมีเงินกองทุนมารองรับ NPL ที่มีจำนวนมาก และเงินทุนในขณะนั้นมีจำนวนน้อยทั้งยังขยายได้ลำบากมากท่ามกลางภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ สภาวะการปล่อยสินเชื่อที่ตึงตัวไม่ได้เป็นเพราะขาดแคลนสภาพคล่อง ดังจะเห็นได้จากอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคารลดลงจากร้อยละ 24 เหลือร้อยละ 1.5 (ดูภาพที่ 2) ปัญหาที่แท้จริงสืบเนื่องมาจากสถาบันการเงินไม่มีเงินกองทุนหนุนหลังสินเชื่อได้เพียงพอตามกฎหมายใหม่ที่กล่าวข้างต้น มองในอีกแง่หนึ่งคือ อัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อไม่ได้ขึ้นอยู่กับเพียงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากหรืออัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคาร แต่ขึ้นกับคุณภาพของสินทรัพย์ด้วย

หากมองย้อนหลังจะเห็นได้ว่าอัตราดอกเบี้ยในประเทศที่สูงในช่วงครึ่งแรกของปี 2541 เป็นผลมาจากการกักเงินจำนวนมากของกองทุนฟื้นฟูฯ จากตลาดเงินระยะสั้นเพื่อหนุนหลังมาตรการช่วยเหลือระยะยาว รัฐบาลตัดสินใจออกพระราชกำหนดฉุกเฉินในเดือนสิงหาคม 2541 ที่ให้อำนาจออกพันธบัตรรัฐบาลเป็นมูลค่า 300,000 ล้านบาท เพื่อการจัดการฟื้นตลาด (อันเนื่องมาจากการกู้เงินโดยกองทุนฟื้นฟูฯ) และเพื่อระดมเงินมาสนับสนุนมาตรการเพิ่มทุนที่กล่าวข้างต้น (14 สิงหาคม 2541) การปรับโครงสร้างหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ เช่นนี้ทำให้บรรยากาศของตลาดดีขึ้นดังที่เห็นได้จากอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคารที่ลดลงเป็นอันมาก ในขณะเดียวกันดุลบัญชีเดินสะพัดที่ดีขึ้นก็ช่วยกระตุ้นความเชื่อมั่นของนักลงทุนจนค่าเงินบาทฟื้นตัวขึ้นจาก 47 บาทต่อดอลลาร์อเมริกัน ในเดือนมิถุนายน 2541 เป็น 36 บาทต่อดอลลาร์อเมริกันในเดือนธันวาคม 2541 แม้อัตราดอกเบี้ยจะลดลงมากก็ตาม (ดูภาพที่ 2 และ 3)

สิ่งที่น่าสังเกตคือ มาตรการเพิ่มทุน 14 สิงหาคมนั้นขึ้นอยู่กับความสมัครใจของสถาบันการเงิน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงคือ ธนาคารพาณิชย์จำนวนน้อยเข้าพึ่งโอกาสในการเพิ่มทุนที่รัฐบาลเสนอ โดยเฉพาะเงินกองทุนชั้นที่ 1 จึงแสดงให้เห็นว่าธนาคารพาณิชย์ไม่เต็มใจที่จะลดทุนเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินจากรัฐและสูญเสียความเป็นเจ้าของกิจการลงบางส่วน ในทางตรงกันข้าม ธนาคารเหล่านั้นระดมทุนโดยการออกหุ้นบุริมสิทธิ์ที่เกี่ยวข้องกับหุ้นกู้อันดับรองหรือที่เรียกว่า SLIPS (Stapled Limited Interest Preferred Shares) และ CAPS (Capital Augmented Preferred Shares) แม้ว่าเครื่องมือทางการเงินเหล่านี้จะดึงดูดใจผู้ออมบางรายท่ามกลางอัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ต่ำ เครื่องมือเหล่านี้ก็มีความเสี่ยงในตัวเองบ้าง เนื่องจากเงินต้นไม่ได้รับการค้ำประกันจากรัฐและผลตอบแทนบางส่วนขึ้นกับผลประกอบการของหน่วยงานที่ออกตราสาร

นอกเหนือจากการปรับเปลี่ยนสถานะภาพของสถาบันการเงินแล้ว การปรับโครงสร้างหนี้ของธุรกิจเอกชน ก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการปฏิรูประบบสถาบันการเงินและการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ เพราะความสำเร็จของการปรับโครงสร้างหนี้จะช่วยแก้ปัญหา NPL ของสถาบันการเงินพร้อมทั้งผลักดันวงจรธุรกิจไปพร้อมๆ กัน ดังนั้น รัฐจึงจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.) เพื่อติดต่อประสานงานระหว่างลูกหนี้ ผู้ที่อาจเข้าร่วมถือหุ้น ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน กรอบการดำเนินงานของการปรับโครงสร้างหนี้นี้ใช้แนวทาง "London Approach" ซึ่งเจ้าหน้าที่ประสานงานกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ ยอมรับน้ำหนักของสิทธิในการเรียกร้องความเป็นเจ้าของ หาทงออกโดยไม่ผ่านศาล และยังอนุญาตให้ลูกหนี้เข้าถึงสินเชื่อได้ตามปกติ

ตัวอย่างของการแก้ปัญหาได้แก่ ลดอัตราดอกเบี้ย ยืดอายุการชำระคืน ยกเลิกหนี้บางส่วน และแปลงหนี้เป็นทุน อย่างไรก็ตาม การเจรจาต่อรองหนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะนอกจากจะขึ้นกับแรงกดดันจากหลายฝ่ายแล้ว (เช่น ลูกหนี้ผู้ที่อาจเข้าถือหุ้นรายใหม่ เจ้าหน้าที่ไทยและต่างชาติ เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เจ้าหน้าที่สรรพากร) ยังขึ้นกับข้อจำกัดทางกฎหมายและกฎเกณฑ์ข้อบังคับอื่นๆ ด้วย ในแง่นี้รัฐได้พยายามช่วยโดยแก้ไขกฎหมายล้มละลายและกฎหมายยึดทรัพย์ พร้อมทั้งยกเลิกข้อกำหนดทางภาษีที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเจรจาปรับโครงสร้างหนี้ ถึงกระนั้นก็ตาม การปรับโครงสร้างหนี้ภาคเอกชนก็ยังเป็นกระบวนการที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

เพื่อให้เข้าใจว่าเหตุใดกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้จึงยุ่งยากและยืดเยื้อ ควรสังเกตข้อแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างสถาบันการเงินในประเทศไทย 4 ประเภท อันได้แก่ ธนาคารพาณิชย์เอกชนไทย ธนาคารพาณิชย์ของรัฐ (รวมถึงธนาคารที่รัฐเข้ายึดหลังวิกฤตการณ์) ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ

และ 35 บริษัทเงินทุนที่ยังเหลืออยู่ (ดูตารางที่ 4) ในสินเชื่อคงค้าง ณ สิ้นปี 2541 ธนาคารพาณิชย์ เอกชนไทยถือส่วนแบ่งสูงสุด (51%) ในขณะที่บริษัทเงินทุนถือส่วนแบ่งต่ำสุด (8%) อย่างไรก็ตาม ในแง่คุณภาพของสินทรัพย์ ภาพที่ออกมากลับเป็นตรงกันข้ามคือ NPL ของบริษัทเงินทุนอยู่ในระดับสูงสุดที่ร้อยละ 70 ในขณะที่ NPL ของธนาคารพาณิชย์เอกชนไทยอยู่ที่ร้อยละ 42 ส่วนการที่ NPL ของธนาคารพาณิชย์ของรัฐสูงถึงร้อยละ 62 นั้น ก็มีสาเหตุพิเศษมาจากการที่รัฐเข้ายึดธนาคารพาณิชย์ เอกชนที่มีปัญหาหนักหน่วงหลังการเกิดวิกฤติการณ์ NPL ของธนาคารที่มีปัญหาเหล่านั้นจึงเพิ่มค่าเฉลี่ย ของ NPL ของธนาคารพาณิชย์ของรัฐ ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติมีฐานะ NPL ตรงข้ามกับธนาคารพาณิชย์ของรัฐ คือต่ำสุดที่ระดับร้อยละ 10

ตารางที่ 4
ยอดสินเชื่อคงค้างและ NPL ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2541

จำนวน: พันล้านบาท

	ยอดสินเชื่อคงค้าง (1)	สัดส่วน (%) ของ (1)	NPL (2)	(2) ÷ (1) %
8 ธนาคารพาณิชย์เอกชน	3,063	51	1,293	42
ธนาคารของรัฐ*	1,660	28	1,037	62
ธนาคารต่างชาติ	756	13	75	10
ธนาคารพาณิชย์ทั้งสิ้น	5,479	92	2,405	44
35 บริษัทเงินทุน	461	8	322	70
ยอดรวม	5,940	100	2,727	46

* รวมธนาคารพาณิชย์เอกชนที่ถูกรัฐเข้ายึดหลังวิกฤติการณ์ทางการเงิน

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในส่วน of ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ การดำเนินงานที่เป็นระบบส่งผลเป็นที่น่าพอใจหรือ NPL อยู่ในระดับต่ำ แต่เนื่องจากธนาคารเหล่านี้มีส่วนแบ่งที่จำกัดในตลาดการเงินของไทย (เพราะข้อจำกัดทางกฎหมายในด้านการเปิดสาขาและเปิดธนาคารแห่งใหม่) NPL ที่ต่ำจึงไม่มีผลต่อตลาดการเงินส่วนรวมเท่าใดนัก และเนื่องจากธนาคารต่างชาติมักปล่อยสินเชื่อโดยไม่พึ่งหลักประกัน ธนาคารเหล่านี้จึงเต็มใจกว่าธนาคารไทยที่จะเจรจาต่อรองกับลูกหนี้ภายหลังวิกฤติการณ์ แต่ส่วนแบ่งตลาดที่น้อยจึงทำให้ความเต็มใจนี้ไม่เป็นประโยชน์เท่าไรนัก

ในทางตรงกันข้าม ธนาคารพาณิชย์ไทยดังเลที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ลูกหนี้ที่มีปัญหา เพราะหลักทรัพย์หรือสิ่งค้ำประกันอื่นๆ ที่ธนาคารถืออยู่จะใจให้พยายามยึดสินทรัพย์เหล่านั้นหรือฟ้องร้องผู้ค้ำประกันแทนที่จะพยายามช่วยเหลือ แม้จะมีการแก้ไขกฎหมายล้มละลายของไทยในเดือนมิถุนายน 2541 แล้วโดยเพิ่มช่องทางการฟื้นฟูหรือให้ความช่วยเหลือ (คล้ายกับบทที่ 11 ของกฎหมายประเภทเดียวกันที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา) แต่การช่วยเหลือยังต้องได้รับประจักษ์ของเจ้าหนี้ (หรืออย่างน้อย 75% ของสิทธิการออกเสียงของเจ้าหนี้และครอบคลุมอย่างต่ำ 50% ของหนี้คงค้าง) ข้อจำกัดนี้ทำให้ความล้มเหลวของธนาคารพาณิชย์ไทยที่จะต่อรองหนี้มีอิทธิพลมากขึ้น จึงไม่น่าแปลกใจที่ร้อยละ 90 ของการปรับโครงสร้างหนี้ที่ประสบปัญหาสืบเนื่องมาจากธนาคารพาณิชย์ไทย

ในหลายกรณี เจ้าหนี้พยายามยึดหลักประกัน แต่ขั้นตอนของการยึดทรัพย์ในประเทศมีความยืดเยื้อเป็นอันมากแม้จะมีการแก้ไขกฎหมายยึดทรัพย์แล้วก็ตาม ระยะเวลาการดำเนินงานยังยาวนานทำให้เจ้าหนี้ไม่ค่อยสนใจทางเลือกนี้เท่าใด โดยเฉพาะในกรณีที่ราคาของสินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องไม่เพิ่มขึ้นเท่าที่ต้องการ ทั้งเจ้าหนี้ที่มีและไม่มีหลักประกันจึงตกที่นั่งลำบาก เพราะแม้ผลสุดท้ายของการฟ้องร้อง (ยึดทรัพย์หรือล้มละลาย) จะเข้าข้างเจ้าหนี้ แต่ขั้นตอนก็ยังกินเวลาและแพง เนื่องจากต้องเสียรายได้ที่ควรจะได้ พร้อมทั้งต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของ NPL ในทางกลับกัน การปรับโครงสร้างหนี้ที่แท้จริงอาจให้ผลเร็วขึ้นและหลีกเลี่ยงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ NPL แต่การผ่อนคลายนโยบายเงินกู้ก็ลดรายได้ของเจ้าหนี้เช่นกัน เนื่องจากธนาคารไทยมักถือหลักประกัน ธนาคารเหล่านั้นจึงอยากเลื่อนกำหนดการชำระหนี้มากกว่าที่จะยอมรับผลขาดทุน พุดในอีกแง่หนึ่งคือ ธนาคารไทยค่อนข้างเข้มงวดเพราะมักจะยืนยันให้ลูกหนี้ชำระคืนร้อยละ 100 ของสินเชื่อคงค้างพร้อมดอกเบี้ย ซึ่งต่างจากการประนีประนอมหนี้ในต่างประเทศที่การชำระคืนเพียงร้อยละ 50-70 ก็ถือว่าได้ผลดีมากแล้ว

ลูกหนี้ก็ตกอยู่ในฐานะลำบากเช่นกัน เพราะการกู้ยืมเงินมากเกินไปในอดีตและกำลังการผลิตส่วนเกินในปัจจุบันนำมาซึ่งภาระหนี้ที่หนักหน่วงมาก ความคุ้นเคยและความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหนี้บางราย ทำให้ลูกหนี้อยากเข้าข้างเจ้าหนี้เหล่านั้นมากกว่าเจ้าหนี้รายอื่นในการปรับโครงสร้างหนี้ แต่ความลำเอียงเช่นนั้นย่อมยากที่จะเป็นที่ยอมรับหากปราศจากข้อตกลงระหว่างเจ้าหนี้ทั้งหมด ถ้าลูกหนี้เข้าพึ่งผู้ร่วมกิจการรายใหม่ให้ยอมรับภาระหนี้ ผู้ร่วมกิจการนั้นจะต้องมีฐานะความน่าเชื่อถือเป็นที่ยอมรับของเจ้าหนี้ ในขณะเดียวกัน ผู้ร่วมกิจการรายใหม่ก็มีแนวโน้มที่จะเรียกร้องหลายเงื่อนไขหรือช่องทางเพื่อปกป้องตนเองก่อนที่จะเข้าร่วมลงทุนหรือร่วมรับภาระหนี้ หากไม่มีผู้ร่วมกิจการรายใหม่ ลูกหนี้อาจล้มละลายเมื่อถูกฟ้องโดยเจ้าหนี้ (ต่างชาติ) ที่ไม่ถือหลักประกัน หรือทรัพย์สินของลูกหนี้ต้องถูกยึดเมื่อถูกฟ้องโดยเจ้าหนี้ (ไทย) ที่มีหลักประกัน นอกจากนั้น ข้อตกลงระหว่างเจ้าหนี้มักเกิดขึ้นได้ยากเพราะเจ้าหนี้ต่างรายมีเงื่อนไขหรือสินทรัพย์ค้ำประกันที่ต่างกัน ขึ้นอยู่กับสัญญาเงินกู้

วิธีการหนึ่งของการปรับโครงสร้างหนี้คือแปลงหนี้เป็นหุ้นทุนในบริษัทลูกหนี้ อย่างไรก็ตามลูกหนี้บางรายลังเลที่จะดำเนินการเช่นนี้เพราะต้องการรักษาสถานภาพของการบริหารธุรกิจให้อยู่ในแวดวงของครอบครัว ส่วนความลังเลของลูกหนี้รายอื่นในการแปลงหนี้เป็นทุนเป็นเพราะวิธีการนี้บังคับให้ธุรกิจต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องและข้อมูลดังกล่าวถือเป็นความลับของตระกูล วิธีการแก้ปัญหาอีกวิธีหนึ่ง คือ ตัดหนี้สูญบางส่วนหรือทั้งสิ้น ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติบางแห่ง (เช่น ธนาคารญี่ปุ่น) ไม่นิยมวิธีการนี้เนื่องจากขัดกับนโยบายของสำนักงานใหญ่ ธนาคารอื่นๆ อาจลังเลด้วยเพราะถือหลักประกันและการตัดหนี้สูญทำให้จำเป็นต้องระดมเงินทุนเพิ่มเติมซึ่งกระทำได้ยากมาก

ตามปกติ ธนาคารพาณิชย์ต้องเสียภาษีสำหรับดอกเบี้ยและเงินต้นที่ครบกำหนดแม้ว่าจะยังเรียกเก็บไม่ได้ก็ตาม ในช่วงที่หลายฝ่ายกำลังพยายามปรับโครงสร้างหนี้ ธนาคารพาณิชย์จึงขอสิทธิพิเศษทางภาษีหรือขอรับภาษีคืนสำหรับภาระหนี้ส่วนที่ยังเรียกเก็บไม่ได้ แต่กฎหมายทางภาษีบังคับให้ดำเนินคดีหากจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องมีมูลค่าเกิน 500,000 บาท สำหรับทางฝ่ายลูกหนี้ หนี้ที่เจ้าหนี้ยอมปลดให้ก็ถือเป็นรายได้ซึ่งต้องเสียภาษีธุรกิจร้อยละ 30 ข้อบังคับนี้จึงลดแรงจูงใจแก่ลูกหนี้ที่จะปรับโครงสร้างหนี้ของตน นอกจากนี้ เนื่องจากกรมสรรพากรมีสิทธิเหนือเจ้าหนี้รายอื่นในการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ สิทธิดังกล่าวทำให้เจ้าหนี้ไม่ค่อยเต็มใจที่จะยกเลิกหนี้บางส่วนหรือทั้งสิ้นที่เกินกำหนดชำระคืนแล้ว

แต่ความลังเลของเจ้าหนี้ที่จะปรับโครงสร้างหนี้ก็ก่อให้เกิดต้นทุนเช่นกัน เพราะตามข้อบังคับใหม่เกี่ยวกับการจัดชั้นสินทรัพย์และการกันสำรองหนี้สูญ ยิ่งหนี้เกินกำหนดชำระคืนนานขึ้นเท่าใดยิ่งจำเป็นต้องมีส่วนกันสำรองหนี้สูญหรือเงินกองทุนรองรับมากขึ้นเท่านั้น (ดูตารางที่ 3) และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้นสร้างความลำบากมากเพราะในขณะนั้นสถาบันการเงินมีเงินกองทุนจำกัดและการระดมเงินทุนเพิ่มจากตลาดก็ทำได้ไม่ง่าย

วงจรอุบาทว์ของ NPL อีกประการหนึ่งเกิดขึ้นเมื่อธนาคารพาณิชย์ไทยลังเลที่จะต่ออายุหนี้ที่ครบกำหนดแม้กระทั่งของลูกหนี้ที่ดี เพราะสถานการณ์ที่ไม่น่าวางใจขณะนั้นมีส่วนกระตุ้นให้ธนาคารพาณิชย์เรียกคืนสินเชื่อให้เร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ความลังเลใจของธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวสร้างแรงกดดันแก่ลูกค้าที่ดีของธนาคาร จนลูกค้าเหล่านั้นอาจกลายเป็น NPL รายใหม่ก็ได้ไม่ว่าจะโดยสมัครใจหรือจำเป็นก็ตาม

หลังวิกฤติการณ์ทางการเงินในปี 2540 บริษัทเอกชนที่มีฐานะดีจำนวนมากในประเทศเข้าพึ่งการออกตราสารการเงินหรือหลักทรัพย์แทนเงินกู้จากธนาคารตามที่แสดงในตารางที่ 5 อัตราเพิ่มของเงินกู้จากธนาคารลดลงจากร้อยละ 30.1 ในปี 2537 เป็นร้อยละ 23.4 ในปี 2540 และร้อยละ -9.7 ในปี 2541 ในขณะที่อัตราเพิ่มของหลักทรัพย์ออกใหม่โดยบริษัทเอกชนกระโดดขึ้นจากร้อยละ -23.6 ใน

ปี 2540 เป็นร้อยละ 161.3 ในปี 2541 เนื่องจากเหตุผลหลายประการดังต่อไปนี้ NPL ของธนาคารพาณิชย์อยู่ในระดับสูง เงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์มีจำกัด กฎเกณฑ์ที่เข้มงวดเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน ความต้องการปรับโครงสร้างหนี้ของธุรกิจ (เช่น ยืดอายุการชำระคืน ลดอัตราดอกเบี้ย สับเปลี่ยนสกุลเงิน) มองในมุมที่กว้างขึ้นการเปลี่ยนแปลงที่กล่าวข้างต้นช่วยพัฒนาตลาดตราสารหนี้ภายในประเทศ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอันหนึ่งของระบบการเงิน

ตารางที่ 5

เงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์และหลักทรัพย์ออกใหม่โดยบริษัทเอกชน

พันล้านบาท

	2537	2538	2539	2540	2541	2542
เงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์	3,463.3 (30.1)	4,300.9 (24.2)	4,911.4 (14.2)	6,060.9 (23.4)	5,472.7 (-9.7)	5,248.3 (-4.1)
หลักทรัพย์ออกใหม่ของภาคเอกชน	272.1	226.0 (-16.9)	214.0 (-5.3)	163.4 (-23.6)	427.0 (161.3)	851.0 (99.3)
- หุ้นสามัญ	137.2	129.6	117.9	63.3	330.0	465.7
- หน่วยลงทุน	68.4	39.9	39.7	81.7	64.6	85.4
- ใบสำคัญแสดงสิทธิ	7.6	4.1	2.6	-	-	22.7
- หุ้นกู้	58.9	52.4	53.8	18.4	32.4	277.2

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคืออัตราเพิ่มจากระยะเดียวกันในปีก่อน

ที่มา: เครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจที่สำคัญ ธนาคารแห่งประเทศไทย

โดยสรุป การที่ธนาคารพาณิชย์ไทยมีแนวโน้มต่อต้านการตัดหนี้สูญพร้อมทั้งปล่อยสินเชื่อใหม่ ทำให้การปรับโครงสร้างหนี้ขนาดใหญ่ไม่ประสบผลสำเร็จและทำให้การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจล่าช้าออกไป (ถ้าสามารถฟื้นตัวได้อย่างแท้จริง) หากตีความในแง่มุมมองที่กว้างขึ้น ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนดูจะไม่กระตือรือร้นในการปรับโครงสร้างหนี้ สถานการณ์เช่นนี้ตรงกันข้ามกับที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาในทศวรรษที่ 1990 เมื่อความเต็มใจของธนาคารพาณิชย์อเมริกันที่ยอมตัดหนี้สูญจำนวนมากได้ช่วยผลลัพท์ทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำให้ดีขึ้นและรื้อฟื้นภาคอสังหาริมทรัพย์

อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะปฏิรูประบบการเงินในประเทศไทยก็ประสบผลสำเร็จบ้างดังตัวอย่างต่อไปนี้

- แยกสถาบันการเงินที่มีศักยภาพออกจากสถาบันการเงินที่ไม่มี ปิดกิจการของ 56 บริษัทเงินทุนและจำหน่ายสินทรัพย์ผ่านการประมูลของ ปรส. เข้าจัดการธนาคารพาณิชย์ที่

ประสบปัญหา 6 แห่งด้วยวิธีการต่างๆ เช่น ควบรวมกับธนาคารของรัฐ (มหานคร แหลมทอง สหธนาคาร) โอนสินทรัพย์ที่ดี (กรุงเทพพาณิชย์การ) เพิ่มทุนโดยรัฐเพื่อแปรรูปเป็นของภาคเอกชนในลำดับต่อไป (ศรีนคร นครหลวงไทย)

- เพิ่มความมั่นคงของสถาบันการเงินที่เหลืออยู่โดยปรับปรุงการกำกับตรวจสอบ ยกกระตักการจัดชั้นสินทรัพย์และกันสำรองหนี้สูญ เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของมากขึ้น และเพิ่มเงินกองทุน สถาบันการเงินต่างชาติเข้าเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในธนาคารขนาดเล็ก (ไทยทูน เอเชีย นครธน รัตนสิน) แล้วขยายฐานเงินกองทุน² ธนาคารพาณิชย์ไทยขนาดใหญ่ประสบผลสำเร็จในการเพิ่มทุนโดยออกลูกผสมระหว่างหุ้นบุริมสิทธิและหุ้นกู้ลำดับรอง SLIPS และ CAPS เปิดช่องทางให้ผู้ซื้อได้รับลูกผสมระหว่างหุ้นบุริมสิทธิและหนี้ที่ค้ำประกันผลตอบแทนขั้นต่ำ ตราสารเหล่านั้นจึงดึงดูดใจนักลงทุนเป็นอันมากท่ามกลางอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำในปี 2542 จึงไม่น่าแปลกใจที่ธนาคารพาณิชย์เอกชนขนาดใหญ่สามารถขยายเงินกองทุนได้มากพอควร สำหรับธนาคารที่ไม่สามารถทำได้ กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าให้ความช่วยเหลือ ในระหว่างวันที่ 14 สิงหาคม 2541 ถึง 12 พฤษภาคม 2542 สถาบันการเงินในประเทศไทยสามารถเพิ่มทุนได้ (ทั้งที่ผ่านมาตรการ 14 สิงหาคม และที่ดำเนินการเอง) เป็นจำนวนเงินดังต่อไปนี้ 190.148 พันล้านบาท สำหรับธนาคารพาณิชย์เอกชน 254.137 พันล้านบาทสำหรับธนาคารพาณิชย์ของรัฐ 3.119 พันล้านบาทสำหรับบริษัทเงินทุน 447.404 พันล้านบาทสำหรับยอครบทั้งระบบ
- ผู้ถือหุ้นต่างชาติที่เพิ่มขึ้นในธนาคารพาณิชย์จะช่วยยกระดับกลยุทธ์ในการบริหารธนาคารเหล่านี้ กล่าวในอีกแง่หนึ่งคือ ให้ความสำคัญมากขึ้นกับการหมุนเวียนเงินทุนและลดระบบที่พึ่งวิจารณ์ญาณส่วนบุคคลให้น้อยลง ซึ่งจะช่วยลดและทำให้สามารถบริหารความเสี่ยงได้ดีขึ้น³

² อย่างไรก็ตาม รัฐเป็นผู้รับภาระทางการเงินเป็นจำนวนมากเนื่องจากวิธีที่จะดึงดูดผู้ถือหุ้นต่างชาติรายใหม่ คือ การย้ายหนี้อย่างถอนตัวจากธนาคารที่มีปัญหาไปสู่ บปส. ของรัฐ

³ แม้ว่าสถาบันการเงินต่างชาติจะช่วยปรับปรุงระบบการเงินของไทยได้ในหลายแง่ (เช่น การบริหารมีอาชีพเทคโนโลยีที่ทันสมัย) แต่สถาบันการเงินเหล่านี้อาจจะไม่เอื้ออำนวยแก่การพัฒนาเศรษฐกิจ (เช่น การปล่อยสินเชื่อชนบท) เพราะขาดความคุ้นเคยกับวัฒนธรรมไทย ระมัดระวังเป็นอันมากเกี่ยวกับความเสี่ยงหรือกำไร และกฎบังคับเข้มงวดที่สำนักงานใหญ่ในต่างประเทศบังคับใช้ ดังนั้น จึงมีเพียงธนาคารของรัฐเท่านั้น (เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน) ที่จะช่วยรองรับคำขอที่ไม่เป็นทางการ (เช่น การปล่อยสินเชื่อชนบท การซื้อพันธบัตรรัฐบาล)

- กระบวนการปรับโครงสร้างหนี้เอกชนประสบความสำเร็จพอควร หนี้ที่ปรับโครงสร้างได้มีจำนวนสะสมเพิ่มขึ้นจาก 9,016 รายในเดือนธันวาคม 2541 เป็น 17,667 ราย และ 30,763 รายในเดือนกุมภาพันธ์ และ มีนาคม 2542 ตามลำดับ โดยมีมูลค่า 155.566 พันล้านบาท 215.863 พันล้านบาท และ 280.936 พันล้านบาทตามลำดับ (อย่างไรก็ตาม ยังเหลือ NPL ที่ต้องดำเนินการต่อไปอยู่เป็นมูลค่า 2.7 ล้านล้านบาท)
- แก้ไขเพิ่มเติมและออกกฎหมายเกี่ยวกับการล้มละลายและการยึดทรัพย์ นอกจากนั้นยังได้จัดตั้งศาลล้มละลาย การปฏิรูปกฎหมายเหล่านี้จะเอื้ออำนวยต่อการปรับโครงสร้างหนี้ และสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ระบบการเงิน
- จัดตั้งบริษัทข้อมูลเครดิต (Credit Bureau) ขึ้นในเดือนกันยายน 2542 โดยมีธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นผู้ริเริ่มบริษัทข้อมูลเครดิตนี้ ทำหน้าที่แลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ระหว่างเจ้าหนี้รายต่างๆ ซึ่งคาดว่าจะช่วยลดความเสี่ยงทางสินเชื่อและเพิ่มประสิทธิภาพในการประเมินและบริหารความเสี่ยงแก่เจ้าหนี้ ในทางปฏิบัติ งานของบริษัทนี้คือการขยายงานทะเบียนเครดิตกลางที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเคยดำเนินการ
- ในวันที่ 24 กันยายน 2542 ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดขอบเขตสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์สามารถอนุมัติให้แก่บริษัทที่มีผู้บริหารธนาคารพาณิชย์นั้นร่วมบริหารอยู่ด้วย ขอบเขตนี้คือ ขีดต่ำของร้อยละ 50 ของเงินกองทุนลูกหนี้ หรือร้อยละ 25 ของหนี้สินทั้งสิ้นของลูกหนี้ หรือร้อยละ 5 ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ของธนาคารเจ้าหนี้ ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถถือหุ้นได้เกินร้อยละ 1 ของบริษัทจำกัด นอกจากนั้น ผู้บริหารดังกล่าวไม่สามารถเข้าร่วมเป็นผู้ดำเนินการในบริษัทจำกัดได้เกินสามแห่ง ข้อจำกัดเหล่านี้มีจุดประสงค์เพื่อสร้างความโปร่งใสและระบบธรรมาภิบาลที่ดีซึ่งจะช่วยป้องกันไม่ให้เกิด NPL อันเนื่องมาจากสินเชื่อที่ปล่อยแก่บุคคลหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ก็มีต้นทุนที่สูงพอควรในหลายรูปแบบ

- ฝ่ายแรกที่เข้ารับการระ (ของการตัดหนี้สูญ) คือ ผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินในขณะนั้น ซึ่งรัฐบาลได้ใช้ช่องทางนี้เป็นเงื่อนไขของการอัดฉีดเงินทุนเพื่อช่วยเหลือตามมาตรการ 14 สิงหาคม
- การออกพันธบัตรโดยกองทุนฟื้นฟู สร้างภาระให้แก่รัฐบาลเป็นอันมาก ณ สิ้นเดือนมกราคม 2542 กองทุนฟื้นฟู ได้ออกพันธบัตรเป็นจำนวนประมาณ 400,000 ล้านบาท เพื่อนำเงินไปใช้ปล่อยกู้หรือเพิ่มทุนแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา การได้ถอน

พันธบัตรเหล่านั้นจะกระทำได้อหรือไม่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในอนาคตหรือการแปรปรวน
หน่วยงานเหล่านั้นไปสู่ภาคเอกชน

- การปรับปรุงกฎเกณฑ์ควบคุมสถาบันการเงิน (เช่น การจัดชั้นสินทรัพย์ กันสำรองหนี้สูญ
และความเพียงพอของเงินกองทุน) ในช่วงเวลาอันสั้นก่อให้เกิดวงจรอุบาทว์ในภาค
เศรษฐกิจที่แท้จริง เพราะกฎเกณฑ์เหล่านั้นทำให้ NPL สูงขึ้น ส่งผลให้ต้องตั้งสำรองและ
เพิ่มทุนขึ้นอีกระลอกหนึ่ง ซึ่งทำให้อาคารพาณิชย์ยิ่งล้มที่จะปล่อยสินเชื่อ สร้างภาวะ
สินเชื่อตึงตัว เศรษฐกิจตกต่ำ และ NPL เพิ่มขึ้นในภาคธุรกิจ จึงไม่น่าแปลกใจที่รายได้
ประชาชาติที่แท้จริงหดตัวลงถึงร้อยละ 10 ในปี 2541 ส่งผลเสียแก่เศรษฐกิจและสังคม
เป็นอย่างมาก
- การสั่งปิดธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนนอกจากจะทำให้เกิดการปลดพนักงานแล้ว
ยังหมายถึงการยกเลิกสินเชื่อแก่บางบริษัทอีกด้วย ซึ่งนำไปสู่การผลิตที่ลดลงอันมีผลเสีย
ต่อการจ้างงานอีกทอดหนึ่ง การปรับโครงสร้างหนี้ยังทำให้สภาพการณ์เลวร้ายลงเพราะ
เงื่อนไขใหม่มักบังคับให้ลูกหนี้ปรับฐานะการเงินของตนพร้อมทั้งต้นทุนที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง
มักหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะลดการจ้างงาน สถิติของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
แสดงให้เห็นถึงชะตากรรมของลูกจ้างเหล่านั้น เนื่องจากอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นจาก
ร้อยละ 4.8 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2541 เป็นร้อยละ 5.47 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2542 จำนวน
ลูกจ้างที่ถูกปลดเพิ่มขึ้นจาก 5,015 คนในปี 2539 เป็น 38,217 คนในปี 2540 และ
51,498 คนในปี 2541 ตัวเลขเหล่านี้สอดคล้องกับการใช้กำลังการผลิตที่ลดลง (จาก
72.4% ในปี 2539 เป็น 65.0% ในปี 2540 และ 52.1% ในปี 2541) นั้นแสดงถึงต้นทุน
ของการแก้ไขดุลบัญชีกับต่างประเทศและการปรับโครงสร้างของระบบการเงิน
- แม้การปฏิรูประบบการเงินที่ได้รับความนิยมจะนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่
ยั่งยืน แต่กระบวนการเหล่านั้นย่อมเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลที่มากขึ้น ซึ่งในระยะ
แรกอาจทำให้ความเชื่อมั่นของตลาดและความน่าเชื่อถือของประเทศลดลง ความเชื่อมั่น
และความน่าเชื่อถือเหล่านี้จะกลับคืนดีขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการปฏิรูป
ทางการเงินในระยะยาว

ในบรรดาด้านทุนที่กล่าวถึงข้างต้นทั้งสิ้น สิ่งที่ได้รับความสนใจจากสาธารณชนมากที่สุด คือ
ภาระของรัฐบาล เพราะความพยายามของรัฐที่จะหนุนการปรับโครงสร้างทางการเงิน (โดยอัดฉีดเงิน
ทุน) และแรงการใช้จ่าย (โดยลดภาษีและเพิ่มงบประมาณ) เพิ่มหนี้สินของรัฐเป็นอันมาก ตามการ

ประมาณการของธนาคารโลก (ดูตารางที่ 6) หนี้สาธารณะของสี่ประเทศในเอเชียเพิ่มขึ้นในอัตราที่น่าตระหนกโดยเฉพาะของอินโดนีเซียและไทย

ตารางที่ 6
หนี้สินของรัฐเป็นร้อยละของรายได้ประชาชาติ

	2539	2542 ^ป	2543 ^ป
อินโดนีเซีย	51.1	93.0	98.3
ภายในประเทศ	25.1	57.0	64.3
ต่างประเทศ	26.0	36.0	34.0
มาเลเซีย	47.7	59.5	63.3
ภายในประเทศ	31.7	36.5	39.3
ต่างประเทศ	16.0	23.0	24.0
เกาหลีใต้	28.2	41.3	40.7
ภายในประเทศ	19.2	25.3	24.7
ต่างประเทศ	9.0	16.0	16.0
ไทย	11.0	55.4	52.7
ภายในประเทศ	2.0	26.4	24.7
ต่างประเทศ	9.0	29.0	28.0

ที่มา: ธนาคารโลก ป = ประมาณการ

6. งานที่ยังเหลืออยู่และแนวโน้มในอนาคต

วิกฤติการณ์ทางการเงินในประเทศไทยได้แสดงให้เห็นว่าเป็นภาวะวิกฤติของทั้งระบบและจำเป็นต้องมีการแก้ไขครั้งใหญ่ในแง่ต่างๆ เช่น การแยกสินทรัพย์ที่ดีและเสียออกจากกัน การขยายเงินกองทุน การปรับหนี้คงค้าง การเพิ่มคุณภาพของบุคลากร การปรับปรุงกลยุทธของการบริหาร (เช่น การวัดความเสี่ยงทางเครดิต มาตรฐานการติดตามหลักประกัน ฐานข้อมูลที่เป็นระบบ) การแก้ไขกฎหมาย การปรับปรุงระบบจริยธรรมและธรรมาภิบาล การใช้มาตรฐานสากล และการยกระดับฐานะของลูกค้า เนื่องจากองค์ประกอบเหล่านี้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันจึงควรได้รับความสนใจเท่าเทียมกันในเวลาเดียวกันและโดยทันที ตัวอย่างเช่น การแยกสินทรัพย์ดีและเสียจะเป็นประโยชน์ก็ต่อเมื่อบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่เสีย (asset management companies) มีความเชี่ยวชาญในการเรียกเก็บหนี้ ในขณะที่ธนาคารที่บริหารสินทรัพย์ที่ดีก็ต้องเชี่ยวชาญในการบริหารเงินฝากและสินเชื่อ นอกจากนั้น

เมื่อแยกสินทรัพย์ออกอย่างถูกต้องแล้วก็ควรเพิ่มทุนแก่เฉพาะธนาคารที่สามารถดำเนินการได้เท่านั้น มิใช่ทุกธนาคารที่ประสบปัญหา เหตุผลสองประการที่สนับสนุน คือ การเพิ่มทุนตามปกตินั้นก่อต้นทุนที่สูงและการขยายเงินกองทุนของธนาคารที่มีโครงสร้างและการบริหารที่ไร้ประสิทธิภาพจะเป็นความพยายามที่ไร้ประโยชน์ในท้ายที่สุด การปรับโครงสร้างระบบการเงินจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อดำเนินมาตรการแก้ไขตามลำดับขั้นตอนที่ถูกต้อง จึงพอจะเข้าใจได้ว่า เหตุใดการปรับโครงสร้างของภาคการเงินในประเทศไทยจึงคืบหน้าไปช้ากว่าที่คาดไว้

ในขณะที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการยกเครื่องกฎหมายการยึดทรัพย์และกฎหมายล้มละลายซึ่งช่วยเร่งการปรับโครงสร้างหนี้ รัฐบาลก็ยังประสบปัญหาในการขยายเงินกองทุนของสถาบันการเงิน เพราะความสนใจของนักลงทุนในหุ้นของธนาคารพาณิชย์ลดลงอย่างรวดเร็วหลังจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงิน แม้รัฐบาลได้ตัดสินใจให้ความช่วยเหลือโดยตรงในการอัดฉีดเงินทุน แต่ลำพังเงินกองทุนเพียงอย่างเดียวก็ไม่สามารถทำให้สถาบันการเงินอยู่รอดหรือปฏิรูปได้

ประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นชัดว่าสถาบันการเงินต่างชาติที่เข้มแข็งจะมีอิทธิพลต่อตลาดการเงินไทยเพิ่มขึ้นในทุกแง่มุม เนื่องจากสถาบันการเงินเหล่านั้นเข้ามาถือหุ้นและมีส่วนร่วมบริหารในระบบธนาคารพาณิชย์ของไทยซึ่งเคยถูกปกป้องมาก่อน สิ่งที่ทำหายเป็นอันมากคือการกีดกันของ quasi-banks และ non-banks เช่น GE Capital, Ford, GM, Microsoft และ Intel ซึ่งมีเครือข่ายที่เข้มแข็งและเชื่อมโยงกับภาครัฐโดยตรง ในอนาคตความสนใจจะอยู่ที่กลยุทธ์ทางการตลาดมากกว่าการเปิดสาขา และค่าบริการมากกว่าส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย ธนาคารต่างชาติจะให้ความสำคัญหรือได้เปรียบของตน (เช่น ในการให้คำปรึกษาทางการเงินหรือลงทุนและการมีสาขาทั่วโลก) ช่วยทำกำไรและขยายตัวในประเทศไทย กิจกรรมธนาคารพาณิชย์ในระบบโลกาภิวัตน์จะดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่องและกระตุ้นให้ธนาคารขนาดใหญ่ลดต้นทุนเพื่อให้สามารถต่อสู้หรือรักษารากฐานของตนได้ แม้กระทั่งหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลตลาดการเงินก็จะถูกกดดันโดยบริษัทต่างชาติให้ผ่อนคลายกฎเกณฑ์ต่อไปและอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประเภทใหม่ๆ การแข่งขันจะรุนแรงขึ้นอย่างแน่นอน ดังนั้น หากจะให้ธนาคารพาณิชย์ของไทยอยู่รอด สิ่งต่อไปนี่คงมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น

1. ระบบธนาคารแบบครอบครัวจะค่อยๆ หดไป เช่นเดียวกับสินเชื่อที่ปล่อยแก่บุคคลหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้อง
2. การบริหารโดยมืออาชีพจะมีบทบาทมากขึ้น เช่นเดียวกับการปรับเปลี่ยนทางด้านเทคโนโลยี

โอกาสของการอยู่รอดจะเพิ่มขึ้นถ้าธนาคารพาณิชย์ไทยเข้าร่วมโครงการควบและซื้อกิจการ เพราะกลยุทธ์นี้จะให้ประโยชน์จากขนาดของธุรกิจที่ใหญ่ขึ้นและความสามารถที่จะแข่งขันกับ

ต่างประเทศได้ดีขึ้น ในที่นี้ไม่ควรตีความหมายที่ผิดของคำว่า "การควบและซื้อกิจการ" กลยุทธ์นี้เกี่ยวข้องแต่เฉพาะความเป็นเจ้าของและสิทธิในการบริหารมิได้สื่อความหมายถึงการขยายขนาด ในทางตรงกันข้ามกลยุทธ์นี้อาจนำไปสู่การลดขนาดของหน่วยปฏิบัติงานด้วยซ้ำเพื่อลดต้นทุนหรือเพิ่มกำไร ในช่วงเวลาที่ยาวขึ้นการควบและซื้อกิจการจะช่วยแก้ปัญหา NPL เพิ่มทุน และส่งเสริมความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้วย

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่สถาบันการเงินควรระมัดระวังคือ การปรับโครงสร้างหนี้ที่นำมาใช้เป็นช่องทางในการแก้ปัญหา NPL ในบางกรณีการปรับโครงสร้างหนี้เป็นแต่เพียงการเลื่อนกำหนดการชำระคืน หากเป็นเช่นนั้น ปัญหาอาจเกิดขึ้นใหม่ได้ง่ายเมื่อถึงกำหนดชำระคืนแต่ภาวะเศรษฐกิจหรือธุรกิจของลูกค้ายังไม่ฟื้นตัวอย่างเต็มที่ แท้ที่จริงแล้ว การปรับโครงสร้างทางการเงินเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของการแก้ไขปัญหานี้ อีกสององค์ประกอบที่สำคัญ (ซึ่งมักถูกละเลย) คือ การปรับโครงสร้างการปฏิบัติงานและการปรับโครงสร้างองค์กรของบริษัทลูกหนี้ การปรับโครงสร้างการปฏิบัติงานหมายถึงการปรับเปลี่ยนกลไกการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพดีขึ้น ในขณะที่การปรับโครงสร้างองค์กรมีจุดประสงค์ที่จะแยกแยะการถือหุ้นที่สับสนระหว่างบริษัทในเครือเพื่อให้สามารถบริหารงานได้ดีขึ้น หากขาดสององค์ประกอบหลังนี้ การปรับโครงสร้างทางการเงินอาจไร้ประโยชน์ โดยเฉพาะเมื่อภาวะเศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัวอย่างมั่นคง

หากจะให้การปฏิรูประบบการเงินได้ผลดีอย่างต่อเนื่อง สถาบันการเงินของไทยจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงในแทบทุกองค์ประกอบพื้นฐาน โดยเฉพาะคุณภาพบุคลากร กลยุทธ์ในการบริหาร และจริยธรรม ข้อเตือนใจนี้ใช้ได้กับทุกช่องทางของการปรับโครงสร้างระบบการเงินในประเทศไทย เช่น การแยกสินทรัพย์ที่ดีและเสียออกจากกันผ่านบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน การควบรวมกิจการ การซื้อกิจการหรือแม้กระทั่งการอนุญาตให้ต่างชาติเข้ามามีส่วนร่วม ช่องทางเหล่านี้อาจไม่ได้ผลถ้าองค์ประกอบพื้นฐานไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งอาจทำให้เกิดการปล่อยสินเชื่อบนขอบคอบ มี NPL ที่สูงขึ้นและเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินอีกครั้ง ในทางตรงกันข้าม หากปรับปรุงคุณภาพบุคลากรจนถึงระดับที่สามารถบริหารธุรกิจการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ (เช่น ในการประเมินความน่าเชื่อถือทางเครดิต) ระบบที่ล้าสมัย (เช่น ใช้หลักประกันเป็นเกณฑ์สำคัญ) ก็จะหมดไป บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ซื้อและบริหารสินทรัพย์เสียนั้นควรมีความเชี่ยวชาญในการบริหารหนี้และไม่ควรเป็นส่วนหนึ่งของธนาคารที่เป็นเจ้าของหนี้เสียเหล่านั้นมาแล้ว บริษัทบริหารสินทรัพย์เช่นนั้นจึงจะเป็นวิธีแก้ไขปัญหา NPL ที่เหมาะสม กล่าวโดยสรุปบุคลากรที่มีคุณภาพสูงขึ้น ระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพ และคุณธรรมที่ดีขึ้นจะช่วยยกระดับและสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ระบบการเงินอย่างถาวร

หากพิจารณาโดยละเอียด การเปลี่ยนแปลงของธุรกิจการเงินของไทยที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อาจแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ เปลี่ยนแปลงโดยไม่สมัครใจและเปลี่ยนแปลงโดยสมัครใจ ประเภทแรกเกิดขึ้นโดยการนำกฎเกณฑ์ข้อบังคับใหม่ๆ มาใช้ ในขณะที่ประเภทที่สองเป็นการปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปซึ่งขึ้นกับหลายปัจจัย เช่น แรงจูงใจจากรัฐบาล ผู้ถือหุ้นต่างชาติรายใหม่และวิจรรณญาณของธนาคารพาณิชย์เอง

การเปลี่ยนแปลงที่ไม่สมัครใจประกอบด้วย

1. การยกเครื่องกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง⁴ ในปัจจุบันรัฐควบคุมสถาบันการเงินของไทยตามประเภทของหน่วยงานที่ประกอบกิจการ (เช่น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทประกันชีวิตและสหกรณ์) แต่การเปิดเสรีทางการเงินได้อนุญาตให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจที่เคยดำเนินการมาก่อน หรือสถาบันการเงินประกอบธุรกิจที่เหลื่อมล้ำซึ่งกันและกัน ดังนั้นสถาบันการเงินจึงควรถูกควบคุมตามประเภทของธุรกิจที่สถาบันการเงินนั้นดำเนินการ มิเช่นนั้นกฎเกณฑ์ต่างๆ อาจไม่ได้ผลเพราะเกิดช่องโหว่ ตัวอย่างเช่น การคาบเกี่ยวระหว่างกิจการธนาคารพาณิชย์และบริษัทประกันภัยหรือธนาคารพาณิชย์และสหกรณ์สามารถทำให้กฎเกณฑ์ที่คุมสถาบันการเงินแต่ละประเภทไม่ประสบผล ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายแห่ง เช่น สหราชอาณาจักร และนิวซีแลนด์ได้ดัดแปลงกฎเกณฑ์ให้บังคับใช้ครอบคลุมสถาบันการเงินทุกประเภทที่ประกอบธุรกิจแบบเดียวกัน เช่น ธุรกิจนายหน้าหลักทรัพย์ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ และวณิชธนกิจ
2. เปลี่ยนหลักของการวางกฎเกณฑ์ให้ใช้วิจรรณญาณส่วนบุคคลน้อยลง เพื่อหลีกเลี่ยงช่องโหว่และความลำเอียง อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงต้องใช้วิจรรณญาณของตนแยกสินทรัพย์ว่ามีความเสี่ยงมากหรือน้อย ตัวอย่างเช่น สินทรัพย์หรือลูกหนี้ในประเภทธุรกิจเดียวกันอาจมีน้ำหนักต่างกันขึ้นกับสถานะที่แท้จริงหรือความสามารถในการชำระหนี้ ระบบถ่วงน้ำหนักความเสี่ยงใหม่นี้ตรงกับระบบใหม่ของ Bank for International Settlements (BIS)
3. ทั้งผู้ตรวจสอบและผู้กำกับต้องให้ความสำคัญแก่การวิเคราะห์สถานการณ์ภายนอกมากกว่าการตรวจสอบระบบบัญชีธนาคารซึ่งแสดงถึงแต่เพียงฐานะในอดีต คุณสมบัตินี้สำคัญเนื่องจากสถาบันการเงินต้องบริหารเงินทุนหมุนเวียนที่ผันผวนในแต่ละช่วงเวลา

⁴ ในช่วงต้นปี 2543 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสนอข้อแก้ไข พ.ร.บ. การเงินหลายฉบับซึ่งต้องผ่านการพิจารณาและอนุมัติโดยรัฐสภา ดูบทสรุปของข้อเสนอเหล่านี้ในภาคผนวกที่ 2

ผู้กำกับที่มีวิสัยทัศน์ไกลจึงสามารถตรวจพบปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในระบบได้ว่าจะเกิดขึ้นที่ใดและเมื่อใด

4. บังคับให้ผู้บริหารธนาคารพาณิชย์หรือผู้ประกอบการรับผิดชอบในสิ่งที่ตนได้ตัดสินใจดำเนินการไป เพราะธุรกรรมเหล่านั้นกระทบต่อผลประโยชน์ของธนาคาร ในกรณีที่ NPL ที่สูงเกินควร ผู้บริหารเหล่านั้นควรถูกดำเนินคดีหรือจำต้องวางสินทรัพย์ของตนเพื่อค้ำประกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น กฎเกณฑ์นี้จะช่วยจูงใจให้ผู้บริหารธนาคารพาณิชย์หรือผู้ประกอบการระมัดระวังมากขึ้นเกี่ยวกับประสิทธิภาพและคุณภาพสินทรัพย์ของธนาคารที่ตนเกี่ยวข้อง
5. ยกกระดับมาตรฐานการบัญชี รายละเอียดของข้อมูล และความโปร่งใสเพื่อให้ระบบการเงินมั่นคงขึ้นเนื่องจากคุณสมบัติต่อไปนี้ ความยั่งยืน ระบบตรวจสอบที่ชัดเจน และการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ
6. เมื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนในระบบสถาบันการเงินแล้ว ต้องจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นเพื่อเป็นช่องทางเพิ่มกลไกตลาดในสถาบันการเงิน มิเช่นนั้นการถือความเสี่ยงมากเกินไปควรหรือความได้ใจจากการหนุนหลังของรัฐ และวิกฤติการณ์ทางการเงินอาจเกิดขึ้นอีกครั้งได้ง่าย

การเปลี่ยนแปลงโดยสมัครใจมีองค์ประกอบสองประการ คือ ทรัพยากรบุคคลและบรรษัทภิบาลที่ดี การพัฒนาคุณสมบัติทั้งสองนี้จะช่วยปรับปรุงรากฐานของระบบการเงิน และหลังจากที่ประสบผลสำเร็จในการปรับปรุงองค์ประกอบทั้งสองนี้ พร้อมทั้งเพิ่มความรับผิดชอบ ยกกระดับมาตรฐานการบัญชี ให้รายละเอียดของข้อมูลและมีความโปร่งใสแล้ว การกำกับสถาบันการเงินจะไม่เป็นเรื่องยากอีกต่อไป และการตรวจสอบจะไม่จำเป็น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อนำเงื่อนไขทั้ง 6 ข้อนี้ออกใช้ สถาบันการเงินก็จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของหน่วยงานกลางอย่างต่อเนื่องและจะป้องกันปัญหาโดยอัตโนมัติ สถานการณ์เช่นนั้นเป็นไปได้อย่างแน่นอน ดังเช่น ในประเทศนิวซีแลนด์ ดังนั้นหน่วยงานกลางควรกระตุ้นให้สถาบันการเงินปรับปรุงคุณภาพบุคลากรและระบบบรรษัทภิบาล

รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาอาจใช้เครื่องมือเตือนภัยล่วงหน้าเกี่ยวกับวิกฤติการณ์ธนาคารควบคู่กับข้อเสนอทางนโยบายข้างต้น Gonzalez-Hermosillo (1999) ได้เสนอให้ใช้อัตราส่วนของเงินกองทุนบวกเงินสำรองสินเชื่อ ลบด้วย NPL ต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้น (coverage ratio) เป็นเครื่องชี้ที่ดีอันหนึ่งถึงความเสี่ยงบางของธนาคาร อย่างไรก็ตาม ยังมีดัชนีอื่นๆ อีกที่บ่งชี้ถึงความเสี่ยงของตลาดและสภาพคล่อง กล่าวโดยสรุป ระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่เหมาะสมควรพิจารณาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในแง่จุลภาคและมหภาค

หน่วยงานกลางของรัฐควรเตรียมความพร้อมให้แก่สถาบันการเงินในประเทศเพื่อสามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในเวทีการเงินโลก ตัวอย่างเช่น ในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยบังคับให้สถาบันการเงินรักษาสัดส่วนของเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงที่ร้อยละ 8.5 ซึ่งสอดคล้องกับข้อตกลงของ BIS ในปี 2531 อย่างน้อยก็หนึ่งของฐานเงินกองทุนนี้ต้องเป็นเงินทุนชั้นที่ 1 (อันได้แก่ หุ้นทุน หุ้นสามัญ และหุ้นบุริมสิทธิ) และกำไรสะสม ส่วนที่เหลือหรือเงินทุนชั้นที่ 2 ประกอบด้วยหนี้สินอันดับรองและการประเมินราคาสินทรัพย์ใหม่

ในเดือนมิถุนายน 2541 คณะกรรมการบาเซล (Basel Committee) ของ BIS ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับธนาคารพาณิชย์ได้วางแนวทางที่จะเปลี่ยนข้อตกลงในปี 2531 โดยแนวทางใหม่เน้น 3 ประเด็น ดังนี้

- เงินกองทุนขั้นต่ำ: ระบบการประเมินสินเชื่อกำหนดความเสี่ยงของเงินกู้และสินทรัพย์อื่นๆ อย่างละเอียดจะเข้าทดแทนระบบการถ่วงน้ำหนักความเสี่ยงอย่างกว้างๆ ห้าขั้นตอน (ดูตารางที่ 3) หน่วยงานภายนอกหรือระบบวัดความเสี่ยงภายในธนาคารเองจะเป็นผู้ทำการประเมิน สำหรับความเสี่ยงด้านอื่น เช่น ความเสี่ยงในการปฏิบัติงานและความเสี่ยงในแง่ดอกเบี้ยจะถูกรวมอยู่ในการคำนวณหาเงินกองทุนขั้นต่ำ
- กระบวนการทบทวนการกำกับ: แนวทางใหม่เสนอให้แทรกแซงการกำกับแต่เนิ่นๆ เพื่อให้มั่นใจว่าเงินกองทุนของสถาบันการเงินมีเพียงพอสำหรับโครงสร้างความเสี่ยง ผู้กำกับอาจบังคับให้สถาบันการเงินต่างๆ เพิ่มทุนเกินขอบเขตขั้นต่ำ และทบทวนระบบบริหารความเสี่ยงภายในอย่างสม่ำเสมอ
- การใช้วินัยของตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ: ธนาคารพาณิชย์ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างเงินทุน ระบบบัญชีและความเสี่ยงหลักที่ตนถืออยู่

แนวทางใหม่มีจุดประสงค์ที่จะแก้ไขจุดอ่อนที่มีมานานแล้วในข้อตกลงเดิม ตัวอย่างเช่น เงินกู้ระหว่างธนาคารที่ให้แก่สถาบันในประเทศสมาชิก OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) ได้รับน้ำหนักความเสี่ยงร้อยละ 20 แม้ว่าจะมีโอกาสเกิดหนี้สูญที่สูงกว่านั้นสำหรับประเทศนอกกลุ่ม OECD เช่น ประเทศไทย ข้อตกลงดังกล่าวสนับสนุนให้ธนาคารปล่อยเงินกู้ระยะสั้นเพราะสินเชื่ออายุไม่เกิน 1 ปีมีน้ำหนักความเสี่ยงเพียงร้อยละ 20 ในขณะที่สินเชื่อระยะยาวมีน้ำหนักร้อยละ 100 นั่นคือเหตุผลประการหนึ่งที่น่าไปสู่การกู้ระยะสั้นเป็นจำนวนมากเกินควร และสินเชื่อเหล่านั้นก็ได้จุดชนวนให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในภูมิภาคเอเชียในปี 2540 เมื่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนเกิดสั่นคลอนเป็นอันมาก

ประเทศไทยอาจต้องนำแนวทางของเงินกองทุนใหม่นี้มาบังคับใช้ในไม่ช้า เช่น ภายในปี 2544 โดยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 3 (หนี้อันดับรองที่มีอายุชำระคืนไม่เกินห้าปี) มาหนุนเงินกองทุนชั้นที่ 1 และ 2 ข้อบังคับเกี่ยวกับเงินกองทุนนี้จะถูกนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับความเสี่ยงของธนาคารต่างๆ การคำนวณจะไม่รวมเฉพาะความเสี่ยงทางด้านสินเชื่อและตลาดเท่านั้น แต่จะรวมถึงฐานะสภาพคล่อง โครงสร้างการชำระคืน และความเสี่ยงในการปฏิบัติงานของสถาบันการเงินด้วย

ถึงแม้ว่าระบบการประเมินความเสี่ยงใหม่จะเข้าไปแทนที่การถ่วงน้ำหนักห้าชั้นตอนแบบเก่า แต่ก็ยังเป็นที่ยกเถียงกันอยู่ว่าใครจะเป็นผู้ประเมินความเสี่ยง ควรเป็นธนาคารพาณิชย์หรือหน่วยงานภายนอก เช่น สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ หากให้หน่วยงานภายนอกจะให้ผลการจัดอันดับที่สามารถเปรียบเทียบกับแห่งอื่นๆ ในโลกได้ อย่างไรก็ตาม ช่องทางดังกล่าวต้องใช้ทั้งเวลาและต้นทุนที่สูงจึงเพิ่มภาระแก่ผู้กู้ ไม่ว่าใครจะเป็นผู้ประเมินก็ตาม ธนาคารภายในประเทศก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่าเมื่อใดจะเป็นเวลาที่เหมาะสมที่จะนำกฎเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับเงินกองทุนมาใช้

ประเด็นที่ท้าทายอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลไทยต้องเตรียมรับมือในอนาคตอันใกล้นี้คือ การเปิดเสรีทางการเงินที่รุนแรงขึ้น ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมาย Financial Services Act of 1999 ซึ่งมีผลบังคับใช้แทนที่ Glass-Steagall Act of 1933 กฎหมายปี 1999 นี้ได้เปลี่ยนโครงสร้างพื้นฐานของระบบการเงินในสหรัฐอเมริกา โดยอนุญาตให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจการเงินประเภทที่ไม่เคยทำมาก่อน เช่น ให้ธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์และบริษัทประกันภัยทำหน้าที่คาบเกี่ยวกัน ซึ่งจะช่วยเพิ่มแรงแข่งขัน ประสิทธิภาพ (หรือลดต้นทุน) นวัตกรรมและความหลากหลายของบริการทางการเงิน นอกจากนี้ยังจะเพิ่มจำนวนการควบและรวมกิจการทั่วโลกด้วย แม้ผู้บริโภคจะได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงนี้อย่างแน่นอน แต่ในประเทศกำลังพัฒนา (เช่น ประเทศไทย) จะต้องระมัดระวัง บทเรียนจากวิกฤติการณ์ทางการเงินในปี 2540 ชี้ให้เห็นว่า การเปิดเสรีทางการเงินจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบที่สำคัญ (เช่น ความพร้อมของสถาบันการเงินและผู้กำกับดูแล) ดังนั้น หน่วยงานควบคุมทางการเงินของไทยจึงควรใช้นโยบายและมาตรการที่รอบคอบเพื่อเผชิญกับการเปิดเสรีทางการเงินที่รุนแรงขึ้นในเวทีการเงินโลก ตามปกติวิธีการแบบค่อยเป็นค่อยไปจะเป็นแนวทางที่จะช่วยให้การปรับตัวเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพและประสบความสำเร็จ

สิ่งที่ท้าทายเช่นกัน คือ การพัฒนาตลาดทุนในประเทศไทย SET ต้องการสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนในด้านความสุจริตและความน่าเชื่อถือของผลประกอบการของบริษัทจดทะเบียน จึงได้กำหนดคุณสมบัติของบริษัทที่ต้องการเข้าจดทะเบียนรายใหม่ เช่น กำไรขั้นต่ำภายในช่วงเวลาหนึ่งติดต่อกัน จำนวนผู้ถือหุ้นขั้นต่ำ เป็นต้น แต่วิสาหกิจขนาดกลางและเล็ก (small- and medium-sized enterprises—SME) โดยทั่วไปมักจะไม่มีความสัมพันธ์ตามที่กำหนด ส่วนใหญ่ของ SME จึงต้องพึ่งการ

กู้เงินจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน พร้อมทั้งเงินกู้จากตลาดเงินนอกระบบและหมู่เพื่อนฝูง สิ่งที่น่าเห็นห่วง คือ จำนวนของ SME ซึ่งสูงถึงร้อยละ 90 ของจำนวนธุรกิจเอกชนของไทย แม้ผลผลิตของ SME จะไม่เป็นสัดส่วนที่ใหญ่ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ แต่ศักยภาพในขนาดของธุรกิจเหล่านี้ก็มีความสำคัญในแง่การพัฒนาเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และสวัสดิการสังคม ปัจจุบันแม้จะมีสถาบันการเงินที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลกิจการกลุ่มนี้เป็นพิเศษ (เช่น บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม และบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม) แต่องค์กรเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ SME ส่วนใหญ่ได้

ทางออกที่เป็นไปได้สำหรับ SME มีสองประการ ประการแรก พัฒนาตลาดตราสารหนี้ภายในประเทศให้เป็นกลไกหลักในการระดมเงินทุนซึ่งจะช่วยลดการพึ่งพาธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน ตลาดตราสารหนี้เหล่านี้จะช่วยลดความเสี่ยงอันเนื่องมาจากความไม่สอดคล้องของอายุชำระคืน ประการที่สอง อาจจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ (special purpose vehicles—SPV) ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น เพื่อออกพันธบัตรที่มีสินทรัพย์หนุนหลังและขายแก่ผู้ออมโดยตรง รัฐอาจต้องเข้าค้ำประกัน SPV เหล่านี้เพื่อให้ผู้ออมเกิดความเชื่อมั่นเพียงพอ SPV น่าจะช่วย SME ได้อย่างมีประสิทธิภาพทันทีเพราะสามารถกระจายความเสี่ยงและพัฒนาความเชี่ยวชาญในการบริหาร SME ได้อย่างมีประสิทธิภาพ SPV จะช่วยลด NPL ของทั้งธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน ในขณะที่ช่วยกระตุ้นการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ หน่วยงานที่คล้ายคลึงกับ SPV คือ กองทุนฟื้นฟูผู้ผิดชำระหนี้ (debtor rehabilitation fund—DRF) จุดประสงค์หลักของกองทุนนี้คือ ฟื้นฟูบริษัทหรือลูกหนี้ที่ประสบปัญหาแต่ยังมีศักยภาพทางเศรษฐกิจ หรือกำลังดำเนินโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนส่วนใหญ่ DRF มีหน้าที่ปรับโครงสร้างหนี้ของบริษัทหรือกิจการที่มีศักยภาพแต่ไม่ได้รับสินเชื่อหรือความสนใจจากสถาบันการเงินเอกชน

ในแง่อื่นๆ ของการพัฒนาตลาดทุน ควรมีการติดตามตรวจสอบบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องเพื่อให้ได้มาซึ่งประสิทธิภาพของการบริหารงาน การตรวจสอบและควบคุมภายในที่น่าเชื่อถือจะช่วยให้ตลาดหลักทรัพย์เป็นคู่แข่งที่สำคัญของธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนในการบริการผู้ออม นักลงทุนและการพัฒนาระบบการเงิน อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาของธนาคารโลกชี้ว่า ร้อยละ 16 ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ถูกควบคุมโดยผู้ถือหุ้นภายในครอบครัวเดียวกัน และตระกูลใหญ่ห้าตระกูลคุมถึงร้อยละ 50-60 ของบริษัทจดทะเบียน การขาดการกระจายผู้ถือหุ้นมักเป็นอุปสรรคแก่การตรวจสอบภายในและการบริหารความเสี่ยง การปรับโครงสร้างทางธุรกิจจึงเป็นงานที่เร่งด่วนเนื่องจากตามปกติแล้วธุรกิจจะใช้เวลาในการพัฒนาระบบบรรษัทภิบาลที่ดี

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ต้องพัฒนาตลาดทุนภายในประเทศ คือ ตามปกติแล้วสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์มีต้นทุนค่อนข้างมาก ก่อนปี 2540 สินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์มีจำนวนสูงถึงร้อยละ 70-80 ของการหมุนเวียนเงินทุนในเอเชียเทียบกับร้อยละ 40-50 ในลาตินอเมริกา และสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์เหล่านี้ก็ถูกโทษว่าเป็นสาเหตุให้ธุรกิจก่อนนี้เกินตัวในช่วงที่ราคาสินทรัพย์พุ่งขึ้นสูง ส่วนใหญ่ของเงินทุนจำนวน 125 พันล้านดอลลาร์อเมริกันที่ถูกถอนออกจากเอเชียในช่วงวิกฤตินั้นก็คือ สินเชื่อธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะสินเชื่อระยะสั้น กล่าวในอีกแง่หนึ่งคือ การแห่ถอนเงินนั้นเกิดขึ้นผ่านธนาคารพาณิชย์มิใช่ผ่านตลาดทุน ดังนั้น หากเปลี่ยนตัวกลางหลักในการระดมทุน จากธนาคารพาณิชย์มาสู่ระบบกลไกตลาดโดยตรงก็จะช่วยลดความผันผวน และกลับไปเน้นกำไรพร้อมทั้งโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจมากกว่า

ตามรายงานจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเรื่อง "Financial Sector Crisis and Restructuring: Lessons from Asia" หน่วยงานกลางที่ดูแลด้านการเงินโดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาควรให้ความสนใจแก่หัวข้อต่อไปนี้เป็นพิเศษ

- ดำเนินมาตรการจัดการกับปัญหารุนาการพาณิชย์โดยทันที รวมถึงการปรับโครงสร้างเพื่อป้องกันปัญหา
- รัฐควรเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในทุกด้านของการปรับโครงสร้างระบบการเงิน
- มาตรการของรัฐต้องโปร่งใสเพื่อให้การปรับโครงสร้างน่าเชื่อถือและประสบความสำเร็จ
- แม้การตีราคาสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ที่มีได้มีราคาตลาดกำหนดชัดเจนจะกระทำได้อย่างท่ามกลางความผันผวนทางเศรษฐกิจ แต่ก็เป็นที่ต้องกระทำ
- การแก้ไขภาวะวิกฤติของธนาคารพาณิชย์และธุรกิจเอกชนต้องกระทำควบคู่กัน
- ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจดี สถาบันการเงินควรระดมทุนเพื่อขยายเงินกองทุน

ในขณะที่เศรษฐกิจกำลังฟื้นตัว บทเรียนที่เด่นชัดประการหนึ่งจากวิกฤติการณ์ คือ หน่วยงานกลางควรติดตามฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน การระดมทุนของธุรกิจเอกชน วิชาหนักขนาดกลางและย่อม และเงินทุนจากต่างประเทศ เนื่องจากสิ่งเหล่านี้มีผลกระทบต่อประเทศเป็นอย่างมาก นอกจากนั้น รัฐควรจัดการกับเรื่องเหล่านี้ด้วยมาตรการที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่เหมาะสมและฟื้นฟูความเชื่อมั่น รัฐควรให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่เงินทุนจากต่างประเทศ เพราะเงินทุนเหล่านี้นอกจากจะมีจำนวนมหาศาลและทรงอิทธิพลมากแล้วยังเคลื่อนย้ายได้คล่องตัวและไวต่อปัจจัยรอบด้าน ดังนั้นจึงอาจจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อติดตามตรวจสอบปริมาณองค์ประกอบและการใช้เงินทุนจากต่างประเทศอย่างละเอียด โดยเปรียบเทียบกับโครงสร้างภาระหนี้ความสามารถในการชำระหนี้และนโยบายเศรษฐกิจในขณะนั้น ข้อมูลที่ละเอียดและรวดเร็วจาก

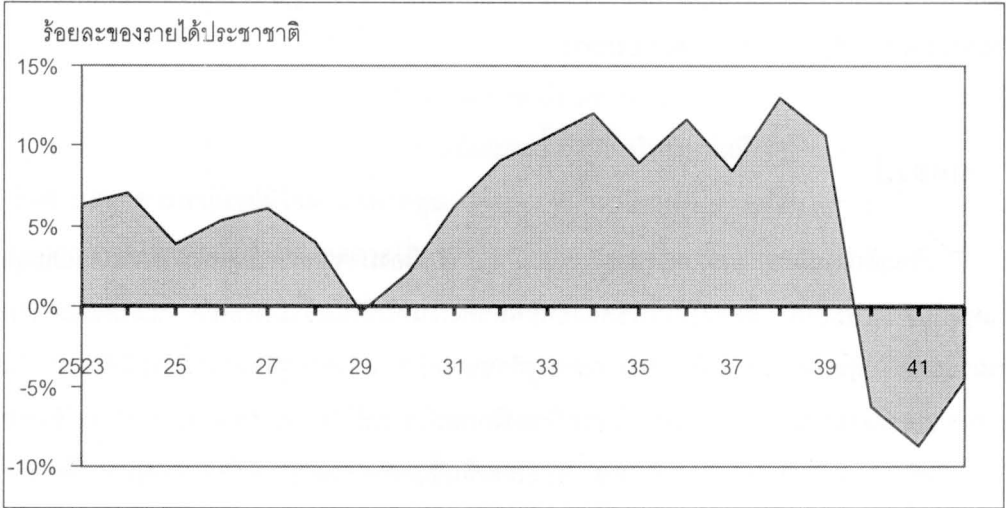
คณะทำงานเฉพาะกิจนี้จะเป็ประโยชน์อย่างยิ่ง โดยจะชี้ให้เห็นถึงแรงจูงใจเบื้องหลังของการไหลเข้าออกของเงินทุนจากต่างประเทศและเสนอแนะปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้พร้อมทั้งวิธีการหรือมาตรการที่ถูกต้องที่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาเหล่านั้น เพราะไม่มีมาตรการหรือกฎเกณฑ์ครอบจักรวาลใดๆ ที่สามารถป้องกันหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทุกประการ

7. บทสรุป

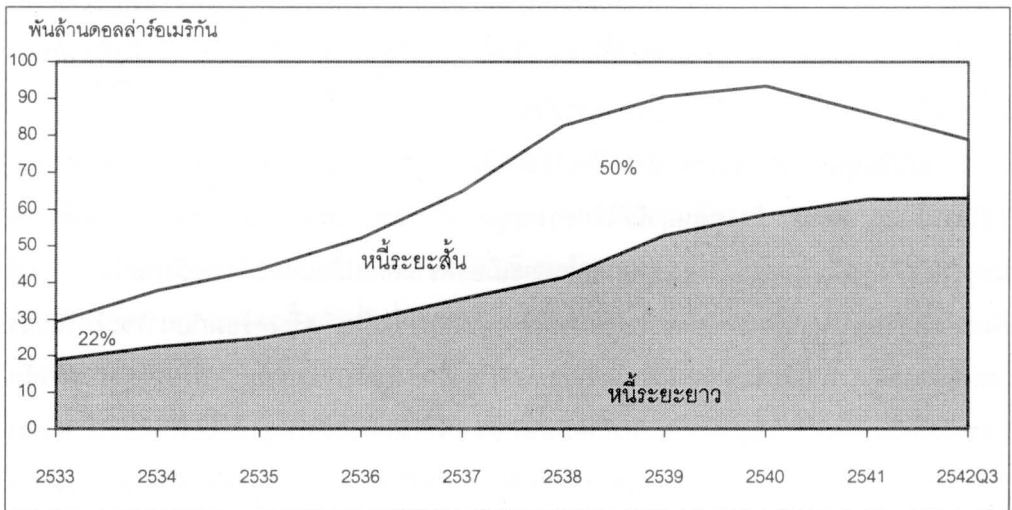
วิกฤติการณ์ทางการเงินครั้งล่าสุด (ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปิดเสรีทางการเงินและดุลเงินท่กับต่างประเทศ) แสดงให้เห็นชัดถึงอิทธิพลของเงินท่ที่ไหลเข้ามประเทศ ขนาดและความผันผวนของเงินท่เหล่านั้นเป็นที่น่าวิตกแก่เศรษฐกิจขนาดเล็ก แม้เศรษฐกิจเหล่านั้นจะมีศักยภาพในการขยายตัวที่ดีก็ตาม ตัวอย่างเช่น ในกรณีของไทยหลังจากที่ได้ยกเลิกข้อจำกัดทางด้านปริวรรตเงินตราในปี 2534 เงินท่ไหลเข้าสุทธิจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและเป็นจำนวนมาก คือ จากร้อยละ 2.1 ของรายได้ประชาชาติในปี 2530 เป็นร้อยละ 10.8 ต่อปีในระหว่างปี 2534-39 (ดูภาพที่ 4) นอกจากนั้นเงินท่เหล่านี้ยังมีความผันผวนสูงอีกด้วยดังที่เห็นได้จากการที่สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 15 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 50 ในปี 2538 (ดูภาพที่ 5) เงินท่ที่ไหลเข้าจำนวนมากนี้เป็นเพราะอัตราแลกเปลี่ยนที่มีเสถียรภาพและศักยภาพทางเศรษฐกิจที่ดีของประเทศ ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ก็ขออายุชำระคืนที่สั้นเพราะให้ทั้งความยืดหยุ่นมากขึ้นและความได้เปรียบในแง่ที่มีน้ำหนักความเสี่ยงน้อยกว่าสินเชื่ระยะยาวด้วย

แม้เงินท่จากต่างประเทศเหล่านี้จะทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วเกินคาดในช่วงปี 2533-38 ก็ตาม เงินท่เหล่านี้ก็ได้ก่อวงจรอุบาทว์ ในช่วงแรกการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจจึงดึงดูดเงินท่จากต่างประเทศโดยเฉพาะเมื่ออัตราแลกเปลี่ยนค่อนข้างเหนียวแน่น แต่หลังจากนั้นเงินท่จากต่างประเทศกระตุ้นการใช้จ่ายเกินตัวซึ่งเมื่อเกิดขึ้นพร้อมกับการชะงักงันของการส่งออกแล้ว ทำให้ส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดพุ่งสูงขึ้นถึงระดับอันตราย ส่วนขาดดุลเหล่านั้นพร้อมทั้งเสถียรภาพของระบบการเงินที่เริ่มสั่นคลอนจึงได้ลดระดับความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างประเทศ และได้กระตุ้นให้เงินท่ไหลออกนอกประเทศเป็นอันมากจนรัฐต้องปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวในต่อนกลางปี 2540 ภาวะวิกฤตินี้แสดงให้เห็นชัดว่าการเปิดเสรีทางการเงินที่ค่อนข้างเน้นและรวดเร็วเกินไปสำหรับประเทศที่ค่อนข้างเล็กและยังมีประสบการณ์ไม่มากพอสามารถนำไปสู่ความเสี่ยงและอันตรายที่มากเกินไป

ภาพที่ 4
เงินทุนนำเข้าสุทธิของไทย



ภาพที่ 5
ยอดคงค้างหนี้ต่างประเทศแยกตามอายุเงินกู้



หากมองย้อนหลัง หลายฝ่ายคงสงสัยว่าทำไมในช่วงก่อนวิกฤติการณ์รัฐบาลไทยจึงรักษา
ระดับอัตราแลกเปลี่ยนอย่างเหนียวแน่น และยังให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ (เช่น ซื้อกิจการ

อุดหนุนทางสินเชื่อ และสินเชื่อแบบซื้อลด) แก่ทั้งสถาบันการเงินและธุรกิจอื่นๆ อีกด้วย แม้ว่าจะเกิดความไม่สมดุลที่รุนแรงแก่เศรษฐกิจส่วนรวมก็ตาม นโยบายเหล่านี้คงมีจุดประสงค์หลักที่จะรักษาเสถียรภาพทางการเงินและสนับสนุนพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เนื่องจากสถาบันการเงินภายในประเทศและธุรกิจเอกชนยังไม่พร้อมที่จะต่อสู้กับความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนควบคู่ไปกับการแข่งขันจากต่างประเทศที่รุนแรงขึ้นอันเนื่องมาจากการเปิดเสรีทางการเงินอย่างไรก็ตาม อัตราแลกเปลี่ยนที่มีเสถียรภาพพร้อมทั้งการที่รัฐเข้าให้ความช่วยเหลือบ่อยครั้งนำไปสู่การกู้เงินตัว ความได้ใจและธุรกรรมที่ไม่เหมาะสม ซึ่งทำให้สิ่งต่อไปนี้อยู่ร้ายลง: การขาดดุลภาพของเศรษฐกิจส่วนรวม (อัตราเงินเฟ้อและส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัด) ฐานะของสถาบันการเงินภายในประเทศ และความเชื่อมั่นของนักลงทุนจากต่างประเทศ จนกระตุ่นเงินไหลออกจากประเทศเป็นจำนวนมากและเกิดความตึงเครียดทางการเงิน ซึ่งกดดันให้รัฐยื่นมือเข้าช่วยบ่อยครั้ง

ดังนั้น ท่ามกลางตลาดการเงินที่ค่อนข้างสับสนของโลก ถ้าจะให้เศรษฐกิจขนาดเล็กที่มีศักยภาพดี (เช่น ไทย) สามารถฟื้นตัวได้อย่างยั่งยืน เศรษฐกิจเหล่านั้นคงหลีกเลี่ยงสิ่งต่อไปนี้ไม่ได้

1. เพิ่มความแข็งแกร่งให้แก่สถาบันการเงินภายในประเทศผ่านหลายช่องทาง เช่น การซื้อและควบกิจการ ต่างชาติเข้าร่วมถือหุ้นและบริหารมากขึ้น ใช้กฎเกณฑ์ข้อบังคับที่เป็นมาตรฐานสากลมากขึ้นขณะที่พึงวิจารณ์ญาณน้อยลง ปรับปรุงคุณภาพของบุคลากรและเทคโนโลยี
2. สร้างเสริมความสามารถและฐานะการเงินของธุรกิจท้องถิ่นผ่านตลาดการเงินภายในประเทศ เพื่อให้ธุรกิจเหล่านั้นสามารถต่อสู้กับความผันผวนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดการกู้จากต่างประเทศที่ไม่จำเป็น เพิ่มระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตซึ่งจะไปช่วยปรับปรุงคุณภาพสินทรัพย์ของสถาบันการเงินภายในประเทศในช่วงเวลาต่อไป
3. ลดมาตรการให้ความช่วยเหลือของรัฐซึ่งจะช่วยลดความได้ใจ ธุรกรรมที่ไม่เหมาะสมและความไม่สมดุลของเศรษฐกิจส่วนรวม ในขณะเดียวกันก็จะช่วยกระตุ้นธุรกิจเอกชนให้พัฒนาคุณภาพการบริหารของตนและพึ่งตนเองให้มากขึ้น
4. สนับสนุนความร่วมมือในภูมิภาคซึ่งจะช่วยเพิ่มความสามารถของรัฐบาลในแต่ละประเทศให้สามารถต่อสู้กับเงินทุนที่ผันผวนระหว่างประเทศอยู่เป็นจำนวนมาก

มาตรการที่กล่าวถึงข้างต้นทั้งสี่ประการจะช่วยฟื้นฟูความเชื่อมั่นของนักลงทุนในต่างประเทศและนำไปสู่การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ในปัจจุบันคงพอเข้าใจได้ว่าทำไมรัฐจึงให้ความสำคัญสูงสุดแก่การฟื้นฟูเสถียรภาพของระบบการเงิน เป้าหมายสำคัญต่อไปคือภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง หลังจากที่ได้แก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจแล้ว รัฐอาจค่อยๆ เพิ่มความผันผวนให้แก่อัตราแลกเปลี่ยนบ้าง

เพื่อให้เป็นเครื่องมือที่จะลดเงินทุนไหลเข้าจากต่างประเทศ เพราะตามผลการศึกษาที่ผ่านมา⁵ ความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนเป็นปัจจัยที่สำคัญมากส่งผลอย่างรุนแรงต่อเงินทุนนำเข้าในรูปแบบต่างๆ อย่างไรก็ตามรัฐควรระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งเพราะอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่สามารถส่งผลกระทบอย่างรวดเร็วต่อความเชื่อมั่น ดุลบัญชีเดินสะพัด อัตราเงินเฟ้อและการขยายตัวของเศรษฐกิจ (ตามที่แสดงในภาพที่ 1)

สำหรับบทบาทของหน่วยงานกลางที่ดูแลตลาดการเงินนั้น BIS เสนอช่องทางต่อไปนี้เพื่อเสี่ยงและลดความเสี่ยงซึ่งจะช่วยให้สามารถจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินได้ในทุกรูปแบบหลังปี 2543

- จัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้เกี่ยวกับธุรกรรม ฐานะสินทรัพย์และหนี้สินของสมาชิกตลาด
- มีบุคลากรที่มีคุณภาพเป็นจำนวนมากพอที่สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน
- สนับสนุนสถาบันการเงินให้มีช่องทางเพียงพอและหลากหลายด้วยที่จะเข้าถึงสภาพคล่อง
- สนับสนุนความเชื่อมั่นของสาธารณชนโดยผ่านสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ (เพื่อลดพฤติกรรมที่ไม่มีเหตุผลและอาจกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพ)
- ปรับปรุงความสามารถและคุณภาพในการใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างสมาชิกของตลาดโดยการออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลหรือความโปร่งใส
- จัดตั้งช่องทางการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างภาครัฐและเอกชนและระหว่างหน่วยงานควบคุมของรัฐ (รวมทั้งข้ามประเทศด้วย)
- จัดเตรียมการหารือกับภาคเอกชนเพื่อให้ได้มาซึ่งความร่วมมือในการวางแผนฉุกเฉิน
- ทบทวนโครงสร้างทางกฎหมายเพื่อให้รัฐมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะมีมาตรการโต้ตอบกับหลายๆ เรื่องหรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้

ข้อเสนอแนะของ BIS ที่กล่าวข้างต้นสามารถนำเข้าไปเป็นประโยชน์แก่การวางแผนฉุกเฉินได้ในทุกแขนงของระบบการเงินรวมถึงการธนาคาร การตกลงชำระเงิน การประกันภัยและธุรกิจหลักทรัพย์

⁵ ดูตัวอย่างในภาคผนวกที่ 3

ภาคผนวกที่ 1

ลำดับเวลาของมาตรการปฏิรูปทางการเงินที่สำคัญของประเทศไทย ตั้งแต่วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 2

2518

- เม.ย. - ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเริ่มเปิดดำเนินการ
- 2522 - ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) จัดตั้งตลาดซื้อคืนพันธบัตรเพื่อเป็นช่องทางในการดำเนินมาตรการทางการเงินและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการของตลาดการเงิน โดยอนุญาตให้สถาบันการเงินเข้าปรับสถานะสภาพคล่องของตน
- 2523 - ยกเลิกเพดานเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ (ธพ.) และบริษัทเงินทุน (บง.) จากที่เคยกำหนดไว้ร้อยละ 15 โดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปี 2467 มาตรการนี้เพิ่มความยืดหยุ่นให้แก่ ธปท. ในการปรับเพดานอัตราดอกเบี้ยให้สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายการเงินและสภาวะการเงินในต่างประเทศ

2527

- พ.ย. - เพื่อเอื้ออำนวยต่อการค้าระหว่างประเทศและปรับปรุงดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศไทย ทาง การจึงเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนจากค่าเงินบาทที่เกาะอยู่กับค่าเงินดอลลาร์อเมริกันแต่สกุลเดียวไปเกาะกับตะกร้าของเงินสกุลสำคัญหลายสกุล ในขณะเดียวกันก็ได้ลดค่าเงินบาทลงร้อยละ 15 เมื่อเทียบกับค่าเงินดอลลาร์อเมริกัน
- จัดตั้งกองทุนร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อค้ำประกันสินเชื่อสำหรับอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่มีทรัพย์สินไม่เกิน 10 ล้านบาท (บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติการของกองทุนนี้จนถึงปี 2536 หลังจากนั้นกองทุนเปลี่ยนฐานะเป็นสถาบันการเงินอิสระ)

2528

- ก.พ. - จำกัดวงเงินเบิกเกินบัญชีแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ให้เกิน 50 ล้านบาท เพื่อปรับปรุงโครงสร้างเงินกู้ของ ธพ.
- มี.ค. - ธปท. ส่งเสริมให้ ธพ. เริ่มใช้ระบบ BIBOR (Bangkok Interbank Offered Rate) ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับธุรกรรมในตลาดการเงินและเพื่อให้ได้มาซึ่งมาตรวัดของอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงิน

- พ.ค. - ยกเลิกมาตรการควบคุมการเปิด letters of credits
- พ.ย. - จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้นภายใน ธปท. เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นให้แก่การให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา
- 2529 - ยกเลิกระบบที่แยกเพดานอัตราดอกเบี้ยสำหรับสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ
- เพื่อส่งเสริมการควบกิจการระหว่าง บง. รัฐได้ผ่อนผันข้อจำกัดเกี่ยวกับการเปิดสาขาของบริษัทที่ควบกิจการจากที่แต่เดิม บง. สามารถดำเนินกิจการได้เพียงหนึ่งสาขา
- เพื่อให้บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ (บค.) สามารถระดมทุนจากสาธารณะชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงลดอายุขั้นต่ำของตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกโดย บค. จากสามปีเหลือเพียงหนึ่งปี โดยไม่มีการถอนก่อนกำหนด
- 2530 - ขยายขอบเขตธุรกิจของ ธพ. และ บง. ให้รวมถึงกิจกรรมต่อไปนี้
- ดูแลสินทรัพย์
 - ระดมหรือจัดการสินเชื่อ
 - ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการควบและซื้อกิจการ
 - ศึกษาความเป็นไปได้
- 2531 - เพื่อช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของ ธพ. ขนาดเล็ก ธปท. จึงส่งเสริมให้ธนาคารเหล่านั้นเปิดสาขาย่อยในบางเขตของประเทศเพื่อลดต้นทุนการดำเนินงาน
- 2532
- มี.ย. - ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินฝาก ธพ. ที่มีอายุตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป นับเป็นขั้นแรกของการเริ่มเปิดเสรีทางด้านอัตราดอกเบี้ย
- ก.ค. - การโอนเงินที่เกี่ยวกับเงินปันผลและดอกเบี้ย/เงินต้นของหนี้ต่างประเทศออกนอกประเทศ ไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติล่วงหน้าจาก ธปท. อีกต่อไป
- 2533
- มี.ค. - ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ธพ. ที่มีอายุต่ำกว่า 1 ปี
- พ.ค. - รอบที่ 1 ของการเปิดเสรีทางด้านบริหารตราเริ่มขึ้นเมื่อประเทศไทยเข้ารับข้อผูกพันตาม มาตรา 8 ของบพญญติกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้มีการเปิดเสรีอย่างสมบูรณ์ แก่ธุรกรรมในบัญชีเดินสะพัดและการโอนเงินทุนไปต่างประเทศมีข้อจำกัดที่น้อยลง
- พ.ย. - ลดเงื่อนไขในการเปิดสาขาของ ธพ. ที่ให้ถือพันธบัตรรัฐบาลเป็นสัดส่วนขั้นต่ำของเงินฝากจากร้อยละ 16 เป็นร้อยละ 9.5

- ผ่อนปรนขอบเขตของฐานะเงินตราต่างประเทศสุทธิของ ธพ. จากร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 25 ของเงินกองทุนสำหรับฐานะสินทรัพย์สุทธิ ในขณะที่ข้อจำกัดสำหรับฐานะหนี้สินสุทธียังคงเดิมที่ร้อยละ 20 ของเงินกองทุน

2534

- ม.ค. - เปลี่ยนแปลงการคำนวณเงินสดสำรองของ ธพ. จากในรอบหนึ่งสัปดาห์ให้หลังเป็นสองสัปดาห์ให้หลัง เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นให้แก่การบริหารสภาพคล่อง
- ขยายความหมายของเป้าหมายสินเชื่อชนบทภายใต้ข้อกำหนดเกี่ยวกับสินเชื่อชนบทให้รวมถึงสินเชื่อสำหรับการขายส่งธัญพืชและอสังหาริมทรัพย์ของอุตสาหกรรมในเขตชนบท
- เม.ย. - รอบที่ 2 ของการเปิดเสรีทางด้านปริวรรตเงินตราเริ่มขึ้นโดยผ่อนปรนการส่งออกเงินทุนเพื่อการลงทุนในต่างประเทศ การส่งคืนเงินปันผลและรายได้จากการขายหุ้นของชาวต่างชาติ หน่วยงานเอกชนหรือชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศสามารถเปิดบัญชีเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้ขึ้นกับเงื่อนไขบางประการ เช่น เงินทุนต้องมาจากต่างประเทศ (เช่น รายได้จากการส่งออก)
- พ.ค. - เพิ่มจำนวนสินทรัพย์ขั้นต่ำที่สาขา ธพ. ต่างประเทศต้องถือในประเทศไทย จาก 5 ล้านบาท เป็น 125 ล้านบาท
- เพิ่มประเภทหลักทรัพย์ที่สาขา ธพ. ต่างประเทศต้องถือครอบครองให้รวมถึงตราสารหนี้ที่ค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง หุ้นกู้ พันธบัตรและตราสารหนี้ที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายพิเศษ หรือรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่ ธพท. อนุมัติเป็นรายการนี้ไป
- มิ.ย. - เพิ่มเติมประเภทของหลักทรัพย์ที่ ธพ. สามารถถือได้ตามเงื่อนไขการเปิดสาขาให้รวมถึงพันธบัตรและหุ้นกู้ของรัฐวิสาหกิจแม้จะไม่ได้รับการค้ำประกันโดยกระทรวงการคลังก็ตาม
- เปลี่ยนข้อกำหนดเงินสดสำรองเป็นข้อกำหนดสินทรัพย์สภาพคล่อง (ธพ. ยังคงต้องถือหลักทรัพย์และเงินสดเป็นจำนวนอย่างต่ำร้อยละ 7 ของเงินฝาก) และเพิ่มเติมหลักทรัพย์ที่สามารถถือได้ให้รวมถึงพันธบัตรที่ออกโดย ธพท. หุ้นกู้และพันธบัตรที่ออกโดยองค์กรของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษหรือตามที่อนุมัติโดย ธพท.
- ก.ค. - ขยายช่วงเวลาการเปิดบริการของ ATM และตัวแทนแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตจาก 7.00 น. ถึง 22.00 น.
- ก.ย. - ลดเงื่อนไขการเปิดสาขาของ ธพ. ที่ให้ถือหลักทรัพย์ที่สามารถถือได้จากขั้นต่ำร้อยละ 9.5 ของเงินฝากเป็นร้อยละ 8
- หลักทรัพย์ที่ค้ำประกันโดยกระทรวงการคลังสามารถนับรวมเข้าในสินทรัพย์สภาพคล่องขั้นต่ำของ ธพ. ได้
- ธ.ค. - อนุญาตให้ บง. ประกอบธุรกิจสีสิ่ง

2535

- ม.ค. - ลดเงื่อนไขสินเชื่อชนบทดังต่อไปนี้
1. ขยายคำจำกัดความของสินเชื่อชนบทให้รวมถึงสินเชื่อสำหรับอาชีพของเกษตรกรและสินเชื่อสำหรับการขายส่งและการส่งออกผลผลิตเกษตรกรรม
 2. ขยายความหมายของสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมจากธุรกิจที่มีสินทรัพย์สุทธิต่ำกว่า 5 ล้านบาทเป็น 10 ล้านบาท
 3. ไม่รวมเงินฝากระหว่างธนาคารในฐานะเงินฝากภายใต้เงื่อนไขสินเชื่อชนบท
- ก.พ. - ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ที่ ธพ. จะให้ได้
- ผ่อนปรนเงื่อนไขการเปิดสาขาของ ธพ. ให้ถือหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตจากขั้นต่ำเท่ากับร้อยละ 8 ของเงินฝากเป็นร้อยละ 7
- มี.ค. - อนุญาตให้ ธพ. ประกอบธุรกิจ
1. เป็นตัวแทนจำหน่ายตราสารหนี้ที่ออกโดยรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ
 2. บริการสารสนเทศ
 3. บริการที่ปรึกษาทางการเงิน
- อนุญาตให้ บง. ประกอบธุรกิจ
1. เป็นตัวแทนจำหน่ายตราสารหนี้ที่ออกโดยรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ
 2. บริการสารสนเทศ
 3. บริการสนับสนุนอันได้แก่ การจัดเตรียมเอกสารที่จำเป็นสำหรับบริษัทที่ขอสมัครเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์
- อนุญาตให้บริษัทหลักทรัพย์ (บล.) ประกอบธุรกิจ
1. ดูแลสินทรัพย์
 2. เป็นนายทะเบียนและผู้ชำระเงินค่าหลักทรัพย์
 3. บริการสารสนเทศ
 4. บริการสนับสนุน
- พ.ค. - ผ่อนคลายมาตรการควบคุมปริมาณมากขึ้นในแง่ต่อไปนี้
1. อนุญาตให้ผู้ส่งออกได้รับการชำระเงินเป็นเงินบาทจากบัญชีเงินบาทของชาวต่างชาติโดยไม่ต้องได้รับการอนุมัติล่วงหน้าจาก ธพท.

2. อนุญาตให้ผู้ส่งออกใช้รายได้เงินตราต่างประเทศของตนชำระค่านี้นต่างประเทศโดยไม่ต้องได้รับการอนุมัติล่วงหน้าจาก ธพท. หรือใช้ชำระค่าสินค้าเข้าโดยไม่ต้องโอนเงินตราต่างประเทศนั้นเข้าประเทศตั้งที่เคยปฏิบัติกันมาก่อน
 3. อนุญาตให้ผู้ฝากเงินตราต่างประเทศสามารถใช้เงินฝากเหล่านั้นชำระหนี้ต่างประเทศของบริษัทในเครือ
 4. อนุญาตให้รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจฝากเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนไม่จำกัดในบัญชีเงินตราต่างประเทศของตน
 5. อนุญาตให้ชาวต่างชาติฝากเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากชาวไทยลงในบัญชีเงินตราต่างประเทศของตน
- จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ก.ล.ต.) เพื่อดูแลกฎเกณฑ์และพัฒนาการของตลาดทุน
- ม.ย. – ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของ ธพ. อัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ของ บง. และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของ บค.
- อนุญาตให้ ธพ. ประกอบธุรกิจ ต่อไปนี้
1. จัดการ รับประกันการจำหน่าย และต่อรองตราสารหนี้
 2. เป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นผู้ที่ได้รับการค้าประกัน
 3. ผู้ดูแลผลประโยชน์ของกองทุนรวม
 4. นายทะเบียนหลักทรัพย์
 5. ตัวแทนจำหน่ายหน่วยลงทุน
- เพิ่มจำนวนขั้นต่ำของเงินทุนที่ชำระแล้วของ บง. และ บค. ดังต่อไปนี้
- บง. จาก 60 ล้านบาทเป็น 100 ล้านบาทภายใน ก.ค. 2536 และ 150 ล้านบาทภายใน ก.ค. 2538
 - บค. จาก 30 ล้านบาทเป็น 50 ล้านบาทภายใน ก.ค. 2536 75 ล้านบาทภายใน ก.ค. 2537 และ 100 ล้านบาทภายใน ก.ค. 2538
- ก.ค. – อนุญาตให้ ธพ. สามารถออกบัตรเงินฝาก (negotiable certificate of deposit—NCD) ที่มีอายุตั้งแต่ 3 เดือนถึง 3 ปี โดยมีจำนวนขั้นต่ำ 500,000 บาท (และเพิ่มขึ้นครั้งละ 100,000 บาท)
- ส.ค. – อนุญาตให้ บค. ลงทุนในตราสารหนี้ที่ค้าประกันโดยกระทรวงการคลังได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของเงินกองทุน

- ก.ย. - ผ่อนคลายมาตรการควบคุมปริวรรตอีกครั้ง ธพ. ที่อยู่ในประเทศเวียดนามและประเทศที่มีพรมแดนติดกับไทยสามารถถอนเงินบาทจากบัญชี ธพ. ในไทยอย่างเสรีจนถึงยอดคงค้างที่สูงสุดแต่ไม่รวมเงินกู้
- อนุญาตให้ บง. และ บงล. ประกอบธุรกิจต่อไป (โดยขึ้นกับข้อจำกัดบางประการ)
1. เป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้น
 2. ผู้ดูแลผลประโยชน์ของกองทุนรวม
- อนุญาตให้หุ้นกู้และพันธบัตรที่มีค้ำประกันซึ่งออกโดยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นสินทรัพย์ที่ถือได้ภายใต้ข้อกำหนดสินทรัพย์สภาพคล่องขั้นต่ำของ ธพ.
- ตลาดหลักทรัพย์เริ่มใช้ระบบเคลียร์และชำระเงินโดยที่ไม่ต้องอาศัยใบยืนยัน
- ต.ค. - อนุญาตให้ บง. ทำธุรกิจต่อไปหลังจากที่ได้รับอนุมัติจาก ธพท.
1. ดูแลสินทรัพย์ประเภท NCD และตราสารหนี้
 2. ตัวแทนจำหน่าย
 3. นายทะเบียนและตัวแทนชำระเงินสำหรับหลักทรัพย์
 4. จัดการการออก การค้ำประกันการจำหน่าย และการต่อรองตราสารหนี้
- อนุญาตให้เครื่อง ATM ให้บริการตลอด 24 ชั่วโมงในแต่ละวัน
- พ.ย. - ลดเงื่อนไขการเปิดสาขาของ ธพ. ที่ให้ถือหลักทรัพย์ที่เข้าข่ายจากขั้นต่ำร้อยละ 7 ของเงินฝากเป็นร้อยละ 6.5 ส่วน บง.สามารถออก NCD
- 2536
- ม.ค. - นำมาตรฐานเงินกองทุนขั้นต่ำของ BIS ออกใช้สำหรับ ธพ. โดยในระยะแรกอัตราส่วนขั้นต่ำของเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงเท่ากับร้อยละ 7 สำหรับธนาคารไทยและร้อยละ 6 สำหรับธนาคารต่างชาติ
- ก.พ. - ลดเงื่อนไขการเปิดสาขาของ ธพ. ที่ให้ถือหลักทรัพย์ที่เข้าข่ายจากขั้นต่ำร้อยละ 6.5 ของเงินฝากเป็นร้อยละ 5.5
- มี.ค. - อนุญาตให้เปิดกิจการวิเทศธนกิจหรือ Bangkok International Banking Facilities (BIBF) ซึ่งให้บริการได้สามประเภท: บริการทางการเงินแก่ชาวต่างชาติในสกุลเงินต่างประเทศและสกุลเงินบาท (out-out) บริการทางการเงินแก่ผู้มีถิ่นฐานในประเทศในสกุลเงินต่างประเทศ (out-in) และบริการการเงินและการลงทุนระหว่างประเทศ โดยรัฐได้ออกใบอนุญาต 46 ใบให้แก่ธนาคารภายในประเทศ สาขานานาชาติในประเทศ และสถาบันการเงินอื่นๆ จากต่างประเทศ BIBF ต้องระดมเงินทุนจากต่างประเทศและปล่อยสินเชื่อเป็นเงินตราต่างประเทศเท่านั้น

- เพิ่มจำนวนเงินบาทขั้นสูงสุดที่บุคคลสามารถถือไปประเทศเวียดนามหรือประเทศที่มีพรมแดนติดกับไทยได้เป็น 250,000 บาท

พ.ค. - ยกเลิกเงื่อนไขการเปิดสาขาของ ธพ. ที่ให้ถือหลักทรัพย์ที่เข้าข่ายให้เป็นสัดส่วนขั้นต่ำของเงินฝาก

ก.ค. - ธพท. เปิดบริการสินเชื่อพิเศษให้แก่โครงการลงทุนขนาดกลางและเล็กที่ได้รับสิทธิพิเศษจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในเขตที่สนับสนุนนอกกรุงเทพและปริมณฑล (เขต 3)

- จัดตั้งสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตแห่งแรกในประเทศไทยอันได้แก่ Thai Rating and Information Service (TRIS)

ส.ค. - อนุญาตให้สถาบันการเงินสมัครเข้ารับทะเบียนสำหรับซื้อขายตราสารหนี้

- ประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยปี 2536 ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM bank) ในเดือนกุมภาพันธ์ 2537

ต.ค. - บังคับให้ ธพ. ประกาศใช้อัตราดอกเบี้ย Minimum Retail Rate (MRR) โดยคำนวณจากต้นทุนเฉลี่ยของเงินฝากและต้นทุนการดำเนินงาน ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้อ้างอิงสำหรับลูกค้ารายย่อยที่สำคัญ

พ.ย. - อนุญาตให้บริษัทประกันภัยสามารถลงทุนในหุ้นและหน่วยลงทุนได้ถึงร้อยละ 60 ของสินทรัพย์ทั้งสิ้น นอกจากนั้นบริษัทเหล่านั้นสามารถให้บริการเหล่านี้ได้ด้วย: ลีสซิ่ง บริหารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และบริหารกองทุนรวม

ธ.ค. - เพิ่มอัตราส่วนขั้นต่ำของเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 7.5 สำหรับธนาคารไทยและจากร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 6.5 สำหรับธนาคารต่างชาติ

- กำหนดอัตราส่วนขั้นต่ำของเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงสำหรับ บง. ที่ร้อยละ 7 โดยมีระยะเวลาปรับตัวได้จนถึง 1 ก.ค. 2537

2537

ม.ค. - อนุญาตตราสาร Asian Currency Note (ACN) ที่ออกโดยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมไทยแห่งประเทศไทยเป็นสินทรัพย์ที่ ธพ. ถือได้ประเภทหนึ่งภายใต้ข้อกำหนดสินทรัพย์สภาพคล่อง

- อนุญาตให้ บง. และ บค. ถือตราสาร ACN ในสกุลเงินบาทที่ออกโดยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และพันธบัตรที่ออกโดยรัฐบาลในในตลาดต่างประเทศเป็นสินทรัพย์ที่ถือได้ประเภทหนึ่งภายใต้ข้อกำหนดสินทรัพย์สภาพคล่อง

- ก.พ. - ผ่อนคลายมาตรการควบคุมปริวรรตอีกครั้ง ดังนี้
1. เพิ่มปริมาณเงินบาทสูงสุดที่บุคคลสามารถถือไปยังประเทศเวียดนามหรือประเทศชายแดนได้จาก 250,000 บาทเป็น 500,000 บาท
 2. ยกเลิกขอบเขตของจำนวนเงินตราต่างประเทศสูงสุดที่นำออกนอกประเทศเมื่อเดินทางไปต่างประเทศ
 3. เพิ่มจำนวนปริมาณเงินสูงสุดที่คนไทยสามารถนำไปลงทุนในต่างประเทศได้โดยไม่ต้องขออนุมัติล่วงหน้าจาก ธพ. จาก 5 ล้านดอลลาร์อเมริกันเป็น 10 ล้านดอลลาร์อเมริกันต่อปี
 4. อนุญาตให้คนไทยใช้เงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากต่างประเทศชำระข้อผูกพันโดยไม่ต้องขายให้แก่ ธพ. ในประเทศไทยก่อน
- มี.ค. - อนุญาตให้ บง. ขอเปิดสำนักงานสินเชื่อออกกรุงเทพฯ และปริมณฑล
- มี.ย. - กำหนดข้อจำกัดแก่ฐานะเงินตราต่างประเทศสุทธิแก่ บง. (สินทรัพย์สุทธิไม่เกิน 25% ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 และหนี้สินสุทธิไม่เกิน 20% ของเงินกองทุนชั้นที่ 1)
- ให้ ธพ. กันเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 75 ภายใน 30 มิ.ย. 2537 และร้อยละ 100 ภายใน 31 ธ.ค. 2538
- ส.ค. - อนุญาตให้ บง. เปิดสำนักงานผู้แทนในต่างประเทศ
- อนุญาตให้กิจการวิเทศธนกิจขอเปิดสาขาต่างจังหวัด (Provincial International Banking Facilities—PIBF) โดยเงินทุนสำหรับ PIBF ต้องมาจากต่างประเทศเช่นเดียวกับ BIBF อย่างไรก็ตาม PIBF สามารถปล่อยสินเชื่อได้ทั้งในสกุลเงินบาทและสกุลเงินต่างประเทศ ในขณะที่ BIBF สามารถปล่อยสินเชื่อได้แต่เพียงในสกุลเงินตราต่างประเทศ
- ออกแนวทางการแยกธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ภายในบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ออกจากกัน
- ก.ย. - อนุญาตให้ ธพ. เปิด ATM โดยไม่ต้องขออนุมัติ
- อนุญาตให้ ธพ. ลงทุนในธุรกิจใดหรือในหุ้นส่วนของธุรกิจนั้นๆ ได้ แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นที่ขายทั้งหมด
- จัดตั้งชมรมผู้ค้าตราสารหนี้ (Bond Dealers' Club) เพื่อทำหน้าที่เป็นตลาดรองสำหรับตราสารหนี้ โดยมีระบบการซื้อขายที่เป็นมาตรฐานพร้อมทั้งขั้นตอนของการต่อรองและตกลงส่งมอบ
- พ.ย. - ลดเพดานฐานะสินทรัพย์และหนี้สินต่างประเทศสุทธิของ ธพ. ลงเหลือร้อยละ 20 และร้อยละ 15 ของเงินกองทุนตามลำดับ หรือ 5 ล้านดอลลาร์อเมริกันขึ้นกับว่าปริมาณไหนจะมากกว่ากัน
- อนุญาตให้ BIBF ระดมทุนโดยออกตราสาร NCD

2538

- ก.พ. - คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนการพัฒนาระบบการเงิน (ปี 2538-2543) ที่ ธปท. กระทรวงการคลัง และ กสท. ร่วมกันวางแผน
- มี.ค. - ปรับการคำนวณ MRR ใหม่โดยใช้ต้นทุนเงินฝากทั้งสิ้น
- ธพ. ต้องเสนอรายละเอียดของความเสี่ยงและการบริหารงานเกี่ยวกับการซื้อขายเงินตราต่างประเทศและตราสารอนุพันธ์
- บง. และ บงล. ที่มีเงินกองทุนเกิน 20,000 ล้านบาท ต้องเสนอแผนสินเชื่อให้แก่ ธปท.
- เม.ย. - เพิ่มปริมาณเงินสูงสุดของการเบิกจ่ายแต่ละครั้งสำหรับสินเชื่อ BIBF จาก 500,000 ดอลลาร์อเมริกันเป็น 2,000,000 ดอลลาร์อเมริกันโดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่ 18 ต.ค. 2538
- พ.ค. - ออกแนวทางการบริหารความเสี่ยงอนุพันธ์โดยไม่สนับสนุนให้ใช้สัญญาเงินกู้
- อนุญาตให้ บง. ระดมทุนจากสาธารณะชนโดยออกตั๋วแลกเงิน (bill of exchange-B/E) โดยจำนวนเงินขั้นต่ำของแต่ละตั๋ว B/E คือ 10 ล้านบาท และ บง. สามารถออกตั๋ว B/E ในต่างประเทศได้ด้วยหลังจากขออนุมัติจาก ธปท. แล้ว
- สาขาธนาคารต่างชาติ BIBF และ บง. ขนาดใหญ่ต้องเสนอแผนสินเชื่อและแผนสินเชื่อ out-in ต่อ ธปท.
- อนุญาตให้ บค. ทำธุรกิจในฐานะหน่วยงานกลางประสานงานเกี่ยวกับสินเชื่อ
- ออกแนวทางการระดมเงินออมในรูปการออมแบบผูกพัน
- นำแนวทางของ BIS ที่เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงในธุรกรรมอนุพันธ์มาใช้กับ ธพ.
- ให้ ธพ. ที่ทำวิเทศธนกิจกันเงินสำรองสำหรับหนี้สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้เช่นเดียวกับที่ ธพ. ปฏิบัติ
- กระทรวงพาณิชย์ออกประกาศเงื่อนไขสำหรับการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ต้องการจะประกอบธุรกิจประกันชีวิตหรือประกันภัยในปี 2538 โดยจะต้องเสนอใบสมัครภายใน 3 เดือนหลังจาก 8 มิ.ย. 2538
- มิ.ย. - กสท. ประกาศกฎเกณฑ์ เงื่อนไข และขั้นตอนที่จะอนุญาตให้ บล. ซื้อหรือถือหุ้น
- ก.ค. - อนุญาตให้ ธพ. ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของลูกค้าที่จะถือหุ้นกู้ที่ไม่ได้รับการค้ำประกัน
- ส.ค. - ธปท. ออกพันธบัตรระยะสั้นจำนวน 10,000 ล้านบาทในทุกอาทิตย์เพื่อดูดซับสภาพคล่องส่วนเกินจากตลาดเงินโดยพันธบัตรมีอายุ 1 เดือน 3 เดือน และ 6 เดือน

- ปรับการคำนวณฐานะสภาพคล่องของ ธพ. สำหรับบัญชีเงินบาทของผู้มีถิ่นที่อยู่ในต่างประเทศจากร้อยละ 7 ของสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นร้อยละ 7 ที่ฝากไว้กับ ธพท.
 - ก.ย. - บังคับให้ บงล. จัดสรรเงินกองทุนสำรองสำหรับธุรกิจหลักทรัพย์ไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินกองทุนชั้นที่ 1
 - ปรับการวัดฐานะเงินตราต่างประเทศสุทธิของ ธพ. ไทย
 - ออกแนวทางการยกระดับ BIBF ขึ้นเป็นสาขาเต็มรูปแบบ
 1. ต้องเป็น ธพ. ขนาดใหญ่ที่มีสัญญาเต็มรูปแบบกับภาครัฐและ/หรือเอกชนในประเทศไทย
 2. ต้องมีเงินทุนขั้นต่ำ 2,000 ล้านบาท โดยเริ่มจาก 1,000 ล้านบาทและครบ 2,000 ล้านบาทภายใน 1 ปี
 - ออกประกาศเรื่องประเภทของสัญญาที่ บง. สามารถทำข้อผูกพันเพื่อป้องกันความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยน
 - ต.ค. - เพิ่มจำนวนขั้นต่ำของการเบิกถอนเงินแต่ละครั้งจาก BIBF จาก 500,000 ดอลลาร์อเมริกันเป็น 2,000,000 ดอลลาร์อเมริกัน
 - ปรับการวัดฐานะเงินตราต่างประเทศสุทธิของสาขา ธพ. ต่างประเทศ โดยมีข้อยกเว้นเกี่ยวกับสินเชื่อการค้า
 - อนุญาตให้ บง. ออกตั๋วแลกเงินและบัตรเงินฝากในสกุลเงินตราต่างประเทศโดยมีอายุการชำระคืนไม่น้อยกว่า 1 ปี และเสนอขายในตลาดต่างประเทศ
 - พ.ย. - ออกแนวทางการขออนุญาตเปิดธนาคารใหม่
- 2539
- ม.ค. - ธพท. ใช้แนวทางใหม่ในการปล่อยสินเชื่อแก่ ธพ. บง. และ บงล. โดยการปล่อยกู้ผ่านหน้าต่างสินเชื่อใช้ระบบสัญญาซื้อคืนแทนการวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน
 - มี.ค. - ธพท. ประกาศการออกพันธบัตรระยะยาวของ ธพท.
 1. พันธบัตรอายุ 1 ปี จะนำออกประมูลทุก 2 เดือน ครั้งละ 1,000 ล้านบาทเริ่มตั้งแต่ เม.ย. 2539
 2. พันธบัตรอายุ 2 ปี จะนำออกประมูลทุกไตรมาส ครั้งละ 500 ล้านบาท เริ่มตั้งแต่ มิ.ย. 2539
 สถาบันที่เข้าร่วมประมูลได้นั้นรวมถึง ธพ. บง. ธนาคารออมสิน และกองทุนฟื้นฟูฯ
 - เม.ย. - บังคับให้ บง. และ บงล. รักษาสภาพคล่องสำรองที่ ธพท. ในระดับร้อยละ 7 ของการกู้เงินบาทโดยผู้มีถิ่นฐานอยู่ต่างประเทศหรือเงินฝากที่มีอายุการชำระคืนต่ำกว่า 1 ปี รวมถึงการออกตั๋วสัญญาใช้เงิน ตั๋วแลกเงิน และ NCD

- พ.ค. - ให้ บง. บงล. และ บค. กันเงินสำรองในระดับร้อยละ 100 สำหรับหนี้ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้
- ม.ย. - บังคับให้ ธพ. และ BIBF ถือเงินสดสำรองร้อยละ 7 ของเงินกู้หรือเงินฝากจากต่างประเทศ
- บังคับให้ บง. และ บงล. ถือเงินสดสำรองร้อยละ 7 ของเงินกู้หรือเงินฝากจากต่างประเทศ (ทั้งในสกุลเงินบาทและสกุลเงินต่างประเทศ)
- อนุญาตให้ BIBF ของ ธพ. ต่างประเทศนับรวมเงินสดสำรองเป็นส่วนหนึ่งของสินทรัพย์ต่างประเทศ
- ก.ค. - ออกแนวทางสำหรับการขอจดทะเบียน BIBF รอบที่ 2
- นำระบบอิเล็กทรอนิกส์เคลียร์ใหม่ออกใช้
- ออกแนวทางในการเปิดสาขาสำหรับธนาคารต่างประเทศ
- ส.ค. - ออกพันธบัตรกองทุนฟื้นฟูฯ
- อนุญาตให้นับพันธบัตรที่ออกโดยกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นส่วนหนึ่งของสินทรัพย์สภาพคล่อง
- ก.ย. - ปรับคำจำกัดความของเงินกองทุนของ ธพ. และ บง. โดยให้นับรายได้จากหุ้นบริษัทที่สะสมเป็นเงินกองทุนชั้นที่ 2 แทนที่จะเป็นเงินกองทุนชั้นที่ 1
- ต.ค. - เพิ่มอัตราส่วนเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต่อสินทรัพย์เสี่ยงของ ธพ. จากร้อยละ 5.5 เป็นร้อยละ 6 และอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงทั้งสิ้นของ บง. จากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 7.5 (ตั้งแต่ 1 ม.ค. 2541 อัตราส่วนทั้งสิ้นนี้จะเพิ่มเป็นร้อยละ 8 โดยอัตราส่วนสำหรับเงินกองทุนชั้นที่ 1 ยังคงอยู่ที่ร้อยละ 5.5)
- เปลี่ยนกลไกการปฏิบัติงานของตลาดซื้อคืนพันธบัตร จาก Dutch auction เป็น continuous matching ซึ่งแสดงข้อมูลที่แท้จริงในตลาดซื้อคืนพันธบัตรผ่าน REUTERS และ BISNEWS
- ธ.ค. - อนุญาตให้ บง. บงล. และ บค. รวมหุ้นกู้ พันธบัตร และตราสารหนี้ที่ค้ำประกันโดยกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นส่วนหนึ่งของสินทรัพย์สภาพคล่อง

2540

- ม.ค. - บังคับให้ ธพ. ส่งรายงานรายเดือนเกี่ยวกับสินเชื่อสิ่งหาริมทรัพย์สำหรับโครงการที่มียอดคงค้างหรือเงินทุนเกิน 100 ล้านบาท
- เปลี่ยนรูปแบบรายงานฐานะและรายได้ของ บง. บงล. และ บค. ให้อยู่ในรูปแบบเดียวกันกับบริษัทมหาชนจำกัด

- ประกาศการรับผู้สมัครสามกลุ่มที่ต้องการเปิด ธพ. แห่งใหม่ภายในประเทศ
- เปิดระบบหักบัญชีรายย่อยทางอิเล็กทรอนิกส์ ระบบเคลียร์ริงสำหรับธุรกรรมจำนวนน้อย
- ก.พ. - ออกแนวทางสำหรับการสำรองเงินกองทุนให้พอเพียงแก่ความเสี่ยงของตลาด
- มี.ค. - ประกาศข้อบังคับให้สถาบันการเงินกันเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐานในทุกครั้งปีบัญชีที่ร้อยละ 15 สำหรับ ธพ. และร้อยละ 20 สำหรับ บง. และ บค. โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่ มี.ย. 2540
- ประกาศตั้งองค์การบริหารสินเชื่อส่งหาทรัพย์สิน (อบส.) เพื่อรับซื้อลูกหนี้ของหาทรัพย์สินที่มีหลักประกันเพื่อนำไปบริหารและเพิ่มมูลค่า อบส. มีทุนประเดิมจากงบประมาณ 1 ล้านบาท และเงินกองทุนหมุนเวียนที่จะไประดมอีก 100,000 ล้านบาทโดยการขายพันธบัตรที่รัฐบาลค้าประกัน
- บังคับให้ บง. ส่งรายงานเกี่ยวกับธุรกรรมตัวเงิน (เช่น จำนวนสินเชื่อกหรือเงินลงทุนสูงสุด) เพื่อลดความเสี่ยงของธุรกิจส่วนรวม
- บังคับให้ ธพ. กันเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐานในระดับร้อยละ 15 และ บง. บงล. บค. ในระดับร้อยละ 20 (ตั้งแต่สิ้น มี.ย. 2540 และสถาบันการเงินสามารถสะสมการกันเงินสำรองนี้ภายใน 5 ปี)
- เม.ย. - ธปท. แต่งตั้ง 10 สถาบันการเงิน (8 ธพ. และ 2 บง.) เป็นคู่ค้าในตลาดแรก เพื่อซื้อขายและสร้างตลาดสำหรับพันธบัตรรัฐบาล
- ธปท. ออกประกาศเกี่ยวกับการรวมและซื้อกิจการของสถาบันการเงิน
- กสท. ออกประกาศเกี่ยวกับคุณสมบัติของตัวเงินที่ถือเป็นหลักทรัพย์ซึ่งต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์คุ้มครองผู้ลงทุน
- กสท. ออกเครื่องมือใหม่ที่เรียกว่าหุ้นกู้ระยะสั้นเพื่อระดมเงินทุนระยะสั้น
- พ.ค. - ประกาศเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของ ธพ. โดยคำนวณ MRR ให้สัมพันธ์กับ MLR แทนระบบเดิมที่สัมพันธ์กับต้นทุนเงินฝาก ทั้งนี้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงสุดที่จะเรียกเก็บจากลูกค้าทั่วไปได้คือ $MLR + \text{มาร์จินอีกไม่เกินร้อยละ 4}$ วิธีการคำนวณนี้จะทำให้ MLR เคลื่อนไหวตามสภาพตลาด
- อบส. เริ่มระดมทุนโดยออก zero coupon bond จำนวน 1,000 ล้านบาท
- มิ.ย. - ออกแนวทางให้ ธพ. กำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดโดยวางพาดานชั่วคราวบนอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก เงินฝากออมทรัพย์ที่ใช้สมุดบัญชีเป็นหลักฐานในการฝากถอนและไม่ใช้เช็คในการถอน

จะได้รับดอกเบี้ยตามที่คำนวณโดย ธพ. เอง ส่วนเงินฝากประจำตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปอัตราดอกเบี้ยจะไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี

- ประกาศแนวทางสำหรับ บง. ที่จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดอันได้แก่
 1. อัตราดอกเบี้ย/อัตราส่วนลดสำหรับตัวสัญญาใช้เงินที่มีกำหนดเวลา จะไม่เกินร้อยละ 14 ต่อปี ในกรณีที่ก่อนกำหนดอัตราดอกเบี้ยจะไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี
 2. อัตราดอกเบี้ยสำหรับสินเชื่อเมื่อเรียกจากสาธารณชนจะไม่เกินร้อยละ 11 ต่อปี
 3. บง. จะต้องประกาศอัตราดอกเบี้ยเมื่อเรียกและส่วนลดสำหรับบัตรเครดิตโดยจำแนกตามจำนวน อายุของเงินกู้หรือเงินฝาก เงื่อนไข และสูตรการคำนวณอัตราที่ บง. นำไปใช้ในการซื้อขายบัตรเครดิต
- ธปท. ขอให้ ธพ. ไม่ขายเงินบาทในตลาดต่างประเทศ
- อนุญาตให้ ธพ. บง. และ บงล. จัดตั้งบริษัทบริหารสินเชื่อสหกรณ์ทรัพย์
- ออกแนวทางเกี่ยวกับข้อบังคับเรื่องสภาพคล่องสำรองว่า
 1. ให้นำตราสารหนี้ที่ออกโดยกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นส่วนหนึ่งของสินทรัพย์สภาพคล่องได้
 2. ไม่รวมเงินฝากแบบ out-out ในฐานหนี้สินของ BIBF
- เพื่อเอื้ออำนวยต่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน รัฐจึงออกพระราชกำหนด 4 ฉบับ
 1. แก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 เพื่อผ่อนปรนขอบเขตการถือหุ้นของชาวต่างชาติ
 2. แก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 เพื่อสนับสนุนและลดอุปสรรคในการควบและซื้อกิจการของสถาบันการเงิน ซึ่งได้รับการอนุมัติจากกระทรวงการคลัง
 3. เพื่อเอื้ออำนวยการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นเพื่อประกอบกิจการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นหลักทรัพย์
 4. จัดตั้งบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย
- สั่งให้ บง. 16 แห่งหยุดการดำเนินงานเป็นเวลา 30 วัน และเสนอแผนฟื้นฟูแก่ทางการ (เริ่มตั้งแต่ 27 มิ.ย. 2540 และในวันที่ 25 ก.ค. 2540 ได้เลื่อนระยะเวลาออกไปจนถึง 29 ก.ย. 2540) ในระหว่างนั้น บง. กลับมาประกอบกิจการได้อีกบางประเภท
- กสท. ออกแนวทางสำหรับการจัดตั้งตลาดรองตราสารหนี้
- ตั้งแต่วันที่ 2 ก.ค. 2540 ระบบอัตราแลกเปลี่ยนของไทยจะเปลี่ยนแปลงจากการผูกค่าเงินบาทกับตะกร้าเงินไปเป็นอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบมีการจัดการ (managed float) ซึ่งค่าเงินบาทจะถูกกำหนดโดยกลไกตลาดเพื่อแสดงถึงปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

- ธปท. ออกประกาศบังคับให้ธนาคารไทยใดๆ ที่ได้รับกำไรจากฐานะเงินตราต่างประเทศทันทีและล่วงหน้าในวันที่ 30 มิ.ย. 2540 ให้ขายผลกำไรนั้นแก่ ธปท. ภายใน ส.ค. 2540
- ขอให้สถาบันการเงินขายเงินบาทแก่บุคคลที่มีถิ่นที่อยู่นอกประเทศเฉพาะเมื่อบุคคลนั้นทำธุรกิจในประเทศไทย นอกจากนั้นการชำระหนี้สำหรับบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่นอกประเทศควรกระทำในสกุลดอลลาร์อเมริกันเท่านั้น ยกเว้นสำหรับเครื่องมือทางการเงินที่มีอายุมากกว่า 6 เดือน
- เพิ่มอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานของ ธปท. จากร้อยละ 10.5 เป็นร้อยละ 12.5
- อนุญาตให้ ธพ. และ บง. ทำหน้าที่เป็นตัวแทนเรียกเก็บสินเชื่อส่งหาบริษัท
- เพิ่มเพดานอัตราดอกเบี้ยของ บง. จากร้อยละ 11 เป็นร้อยละ 13 สำหรับเงินกู้แบบทวงถาม และจากร้อยละ 14 เป็นร้อยละ 17 สำหรับเงินกู้แบบมีกำหนดเวลา และของ ธพ. จากร้อยละ 12 เป็นร้อยละ 14 สำหรับเงินฝากที่มีอายุการชำระคืนมากกว่า 3 เดือน
- ส.ค.
 - สั่งให้ บง. 42 แห่งหยุดการดำเนินงานเป็นเวลา 60 วัน (ยกเว้นธุรกิจบางอย่างที่จำเป็น) และยื่นแผนฟื้นฟูแก่คณะกรรมการกำกับการควบหรือโอนกิจการของสถาบันการเงินภายในช่วงเวลาเดียวกัน
 - จัดตั้งระบบหมุนเวียนสภาพคล่องโดยบังคับให้สถาบันการเงินที่มีสภาพคล่องส่วนเกินมาจากเงินฝาก ณ วันที่ 4 ส.ค. ให้ปล่อยสภาพคล่องเหล่านั้นแก่สถาบันการเงินอื่นๆ ที่ขาดสภาพคล่องกองทุนฟื้นฟูฯ ในฐานะผู้จัดการระบบนี้จะให้สินเชื่อแก่สถาบันการเงินที่ขาดสภาพคล่องในอัตราดอกเบี้ยเท่ากับอัตราดอกเบี้ย 7 วันในตลาดซื้อคืนบวกร้อยละ 1.5 ต่อปี
- ก.ย.
 - ลดอัตราส่วนสภาพคล่องขั้นต่ำสำหรับเงินฝากและเงินกู้จากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 6 ซึ่งประกอบด้วยเงินฝากที่ ธปท. ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 เงินสดไม่มากกว่าร้อยละ 2.5 และที่เหลือในรูปแบบตราสารการเงิน นอกจากนั้นยังลดอัตราส่วนเงินสดสำรองเงินฝากและเงินกู้ระยะสั้นลงด้วยเหลือร้อยละ 6
 - ออกแนวทางการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ ธพ. และ บง. จะเรียกเก็บจากลูกค้าให้ใช้อัตราเฉลี่ยที่เรียกเก็บโดยห้า ธพ. ไทยขนาดใหญ่เป็นมาตรฐาน สำหรับอายุการชำระคืนที่เกิน 3 เดือน ส่วนที่เกินจากมาตรฐานนั้นไม่ควรมากกว่าร้อยละ 3
 - ออกแนวทางการลงบัญชีทางด้านเงินตราต่างประเทศโดยใช้อัตราอ้างอิงของ ธปท.
- ต.ค.
 - เพิ่มอัตราดอกเบี้ยที่ บง. ควรจ่ายหรือเรียกเก็บจากลูกค้าโดยใช้อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของห้า ธพ. ไทยขนาดใหญ่เป็นมาตรฐานวัดบวกรวมส่วนเกิน สำหรับอายุการชำระคืนน้อยกว่า 7 วัน ส่วนเกินไม่ควรมากกว่าร้อยละ 5 มิเช่นนั้นให้ใช้ส่วนเกินร้อยละ 3

- ออกแนวทางในการปรับอัตราดอกเบี้ยที่ บง. สามารถเรียกเก็บหรือจ่ายแก่ลูกค้าให้ไม่มากกว่าหรือน้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของอัตราที่ประกาศแต่ก็ต้องไม่มากกว่าเพดานทางการ
- ประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับ เพื่อลดอุปสรรคทั้งทางด้านกฎหมาย ขั้นตอน ภาษี และข้อจำกัดพื้นฐานโดยแก้ไขปัญหาของธุรกิจและสถาบันการเงินดังต่อไปนี้
 - จัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) เพื่อพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการของ บง. ที่ถูกระงับการดำเนินการ
 - จัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บบส.) เพื่อดำเนินการจำหน่ายสินทรัพย์ที่ถูกยึดโดย ปรส.
 - แก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ เพิ่มอำนาจให้แก่ ธพท. ที่จะดำเนินมาตรการทันทีเพื่อแก้ไขภาวะวิกฤติทางการเงิน โดยเปลี่ยนแปลงการจัดการและเร่งขั้นตอนการเพิ่มทุน
 - แก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ในทำนองเดียวกันและตามหลักการเดียวกันกับการแก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์
 - แก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อให้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าดำเนินการผู้ฝากและเจ้าหนี้ของทุกสถาบันการเงิน
 - แก้ไขประมวลรัษฎากรเพื่ออนุญาตให้สถาบันการเงินสามารถหักผลประโยชน์ทางภาษีได้สำหรับเงินทุนที่กันสำรองหนี้สูญ
- ปรับพฤติกรรมทางบัญชีสำหรับ ธพ. บง. บงล. และ บค. โดยอนุญาตให้สามารถหักลดหย่อนภาษีเงินได้ได้เต็มจำนวนสำหรับเงินกันสำรองหนี้สูญ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่บัญชีที่เริ่มตั้งแต่ 1 ม.ค. 2541
- เพิ่มความเข้มงวดของกฎเกณฑ์การจัดชั้นสินทรัพย์และออกแนวทางสำหรับมาตรฐานดูแลสถาบันการเงินดังนี้
 - ไม่ให้นับรายได้ดอกเบี้ยค้างชำระเกิน 6 เดือนของสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 ม.ค. 2541
 - สำหรับสินทรัพย์ต่ำกว่ามาตรฐาน ณ สิ้นเดือน มิ.ย. 2540 สถาบันการเงินจำเป็นต้องกันสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของเงินกองทุนภายในครึ่งหลังของปี 2540 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ภายในครึ่งแรกของปี 2541
 - บังคับให้มีการกันสำรองสำหรับทุกเงินกู้ที่ค้างชำระเกิน 6 เดือน โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 31 ธ.ค. 2540

- เร่งรัดการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน เพิ่มความเข้มงวดให้แก่หลักการประเมินผลการดำเนินงานของเจ้าของและผู้บริหารงานของสถาบันการเงิน
 - ปรับแนวทางการขออนุญาตประกอบธุรกิจเพิ่มเติมและเปิดสาขาเพิ่ม สำหรับ บง. บงล. และ บค. ซึ่งกำลังวางแผนที่จะควบหรือซื้อกิจการ โดยบังคับให้ผู้ร่วมลงทุนทั้งที่เป็นไทยและชาวต่างประเทศต้องผ่านมาตรฐานที่เหมาะสม สำหรับผู้ร่วมลงทุนที่เป็นสถาบันการเงินจะต้องได้รับการจัดอันดับเครดิตที่ดีจากสถาบันจัดอันดับเครดิตระหว่างประเทศ
 - ปรับปรุงแนวทางในการขออนุญาตประกอบกิจการ ธพ. โดยระบุคุณสมบัติของผู้ร่วมลงทุนและผู้ลงทุนหลักซึ่งจำเป็นต้องผ่านมาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับชาวไทย หรือนิติบุคคลไทยหรือต่างประเทศ สำหรับผู้ลงทุนที่เป็นสถาบันการเงินจะต้องได้รับการจัดอันดับเครดิตที่ดีจากสถาบันจัดอันดับเครดิตระหว่างประเทศ ในการสมัครขอทะเบียนผู้ลงทุนหลักจะต้องแนบรายชื่อสมาชิกของคณะกรรมการควบคู่ไปกับใบสมัครพร้อมทั้งหลักฐาน
 - เพิ่มการเข้าร่วมของชาวต่างชาติในสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นภายในประเทศ โดยอนุญาตให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้าถือหุ้นส่วนใหญ่และควบคุมการบริหารได้ยาวถึง 10 ปี หลังจากนั้นนักลงทุนต่างชาติจะเป็นแต่เพียงรากฐานในแง่ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่เขาถืออยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเขาไม่สามารถเพิ่มจำนวนการถือหุ้นจนกว่าอัตราส่วนการถือหุ้นของเขาจะลดต่ำลงสู่ระดับร้อยละ 49
- ๕.ค. - ผลการตัดสินใจของ ปรส. เกี่ยวกับ บง. ที่ถูกสั่งพักกิจการ 58 แห่งคือ มีเพียงสองแห่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินแผนฟื้นฟู ส่วนอีก 56 แห่งนั้นต้องปิดกิจการลงอย่างถาวร
- บบส. ได้วางกฎเกณฑ์และแนวทางของการประกอบกิจการ ซึ่งรวมถึงขั้นตอนและวิธีการกำหนดราคาของสินทรัพย์นำส่งส่วยที่ บบส. จัดซื้อ

2541

- ม.ค. - ปรับคุณสมบัติของบุคคลที่สามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกบัตรเครดิตให้เข้ามาตรฐานสากล (สำหรับทั้งข้าราชการและบุคคลธรรมดา) คือมีรายได้มากกว่า 240,000 บาทต่อปี และอีก 60,000 บาทต่อปีสำหรับบัตรเสริมโดยผู้ถือต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 22 ปี นอกจากนั้นการชำระเงินขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของยอดคงค้างและไม่น้อยกว่า 2,000 บาท
- แก้ไขกฎเกณฑ์ควบคุมการบริวรรตดังนี้ (1) ต้องนำรายได้จากการส่งออกเข้าประเทศทันทีหลังจากที่ได้รับการชำระเงินหรือไม่เกิน 120 วัน (แต่เดิม 180 วัน) และ (2) ลดช่วงเวลาของการแลกเปลี่ยนเงิน (สำหรับเงินตราต่างประเทศที่ต้องเปลี่ยนเป็นเงินบาท) จาก 15 วันเป็น 7 วัน

- กระทรวงการคลังประกาศการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ใหม่ (ธนาคารดี) เพื่อร่วมประมูลสินทรัพย์ของ บง. ที่ปิดกิจการไปแล้ว 56 แห่ง ธพ. ใหม่ได้แก่ ธนาคารรัตนสิน จะมี 1 บง. และ 1 บล. เป็นบริษัทในเครือ
 - ธพท. สั่งให้ธนาคารศรีนครจำกัดลดทุนและเพิ่มทุนทันที
 - ยกเลิกระบบตลาดเงินตราต่างประเทศสองตลาด สถาบันการเงินสามารถเข้าประกอบธุรกรรมเงินตราต่างประเทศได้อย่างอิสระรวมถึงธุรกรรมเงินบาทกับผู้มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ และยังยกเลิกกฎเกณฑ์การควบคุมการโอนเงินบาทจากการขายหุ้นภายในประเทศของผู้มีถิ่นอยู่นอกประเทศ
- ก.พ.
- ธนาคารนครหลวงไทยจำกัดถูกสั่งให้ลดทุนและเพิ่มทุนทันที อีกสองธนาคารที่ถูกสั่งให้ตัดส่วนขาดทุนสะสมและต้องเพิ่มทุนได้แก่ ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การจำกัด และธนาคารมหานครจำกัด
 - กรม. ลงมติอนุมัติแผนการพัฒนาและขยายขอบเขตธุรกรรมของ อบส. ดังนี้
 - แปลงสินทรัพย์ให้เป็นตราสารการเงินและบริหารสินเชื่อส่งหาทรัพย์สิน
 - ออกพันธบัตรที่รัฐบาลค้ำประกันและตราสารหนี้ระยะสั้น
 - ยกอันดับ อบส. เป็นบริษัท
 - เพื่อเอื้ออำนวยแก่ขั้นตอนการประมูลสินทรัพย์ของ บง. ที่ถูกปิดกิจการ 56 แห่ง ธพท. อนุญาตให้ ธพ. ประกอบธุรกิจซื้อหรือโอนสินเชื่อจากสถาบันการเงินอื่นๆ ภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้ (1) ก) สินเชื่อเงินบาทจากสถาบันการเงินภายในประเทศไทยหรือ บบส. ข) สินเชื่อเงินตราต่างประเทศจากสถาบันการเงินภายในประเทศไทย สถาบันการเงินในต่างประเทศหรือ บบส. (2) การซื้อหรือโอนสินเชื่อต้องเป็นการซื้อขาดเดียว (outright) และสอดคล้องกับฐานะของความเป็นจริงในแง่คุณภาพหรือการจัดชั้นของสินทรัพย์ เงินต้น และดอกเบี้ยคงค้าง
 - เพื่อเอื้ออำนวยแก่ขบวนการประมูลสินทรัพย์ของ บง. ที่ถูกปิดกิจการ 56 แห่ง และผ่อนคลายสภาวะการเงินที่ตึงตัว ธพท. อนุญาตให้กิจการวิเทศธนกิจซื้อหรือโอนสินเชื่อเงินตราต่างประเทศจากสถาบันการเงินในประเทศไทย สถาบันการเงินของต่างประเทศ หรือ บบส. โดยแต่ละงวดของการเบิกจ่ายต้องไม่ต่ำกว่า 2 ล้านดอลลาร์อเมริกันหรือเทียบเท่า จำนวนขั้นต้นนี้อาจได้รับการยกเว้นสำหรับการเบิกจ่ายงวดสุดท้าย การซื้อต้องเป็นการซื้อขาดเดียว
 - เพื่อขยายขอบเขตการดำเนินงานของ ธพท. ให้สอดคล้องกับความเชื่อในศาสนาอิสลาม ธพท. อนุมัติให้ ธพ. เสนอบริการ Interest-Free Units ซึ่งผู้ให้บริการต้องมีสินทรัพย์ไม่ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท

- มี.ค. - ปรับน้ำหนักความเสี่ยงของสินเชื่อเพื่อการส่งออกเป็นร้อยละ 20 สำหรับสินเชื่อเพื่อการส่งออกตาม L/C ที่ยังมิได้มีการส่งสินค้าและสินเชื่อเพื่อการส่งออกตามเอกสารอื่นๆ (รวมถึง D/P และ D/A) ซึ่ง ธพ. คำนึง
- ออกกฎเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการกันสำรองและการจัดชั้นสินทรัพย์โดยมีจุดประสงค์ที่จะเพิ่มความแข็งแกร่งให้แก่การกำกับดูแลสถาบันการเงิน และนำกฎเกณฑ์กำกับดูแลเข้าสู่มาตรฐานสากลภายในสิ้นปี 2543 ดังนี้
- (1) ดอกเบี้ยค้างรับ: ตั้งแต่ 1 มกราคม 2542 ให้สถาบันการเงินระงับการบันทึกบัญชีดอกเบี้ยค้างรับเป็นรายได้สำหรับลูกหนี้ที่ค้างชำระดอกเบี้ยภายใน 3 เดือนนับจากวันครบกำหนดสำหรับดอกเบี้ยที่บันทึกแล้วแต่ยังไม่ได้รับจริงจะต้องถอนออกจากบัญชีรายได้ตั้งแต่ 1 ม.ค. 2543
 - (2) มาตรฐานการจัดชั้นสินทรัพย์: ตั้งแต่วัดบัญชีที่ 2 ของปี 2541 ทุกรายการทั้งในและนอกบัญชีต้องจัดให้อยู่ภายในห้าประเภทอันได้แก่ ปกติ กล่าวถึงเป็นพิเศษ ต่ำกว่ามาตรฐาน น่าสงสัย และหนี้สูญ การจัดชั้นนี้ควรกระทำโดยใช้มาตรฐานตามคุณภาพ อย่างไรก็ตามเมื่อสินเชื่อกำหนดเป็นจำนวนหลายงวดสำหรับแต่ละประเภทของสินทรัพย์ สินเชื่อนั้นต้องถูกจัดชั้นให้ตรงตามความเป็นจริง
 - (3) ข้อบังคับเกี่ยวกับการกันสำรองสำหรับสินเชื่อที่ถูกจัดชั้นมีดังนี้: ปกติร้อยละ 1 กล่าวถึงเป็นพิเศษร้อยละ 2 ต่ำกว่ามาตรฐานร้อยละ 20 น่าสงสัยร้อยละ 50 และหนี้สูญร้อยละ 100 หรือตัดหนี้สูญ ข้อบังคับเกี่ยวกับการกันสำรองนี้จะค่อยๆ มีผลบังคับโดยเริ่มจากรอบบัญชีที่ 2 ของปี 2541 และมีผลบังคับเต็มที่ในรอบบัญชีที่ 2 ของปี 2543
 - (4) การตีราคาหลักประกัน: การจัดชั้นสินทรัพย์ไม่พิจารณาถึงหลักประกันที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามเมื่อคำนวณปริมาณเงินกันสำรองอาจหักหลักประกันที่ตีราคาอย่างถูกต้องออกจากสินเชื่อ รัฐส่งเสริมให้สถาบันการเงินใช้ราคาตลาดและตีราคาหลักประกันบ่อยครั้งเพื่อให้แสดงถึงมูลค่าตลาดที่แท้จริง ธพ. จะออกแนวทางการตีราคาหลักประกันอย่างละเอียดและจะประกาศในรอบบัญชีที่ 2 ของปี 2541
 - (5) การปรับโครงสร้างหนี้: การต่อรองหนี้สินใดๆ จะต้องใช้การประเมินค่าที่แท้จริงรวมถึงเงื่อนไขใหม่ ทั้งนี้จะต้องเก็บเอกสารรายละเอียดของการต่อรองหนี้และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง โดยที่เอกสารเหล่านี้จะต้องพร้อมที่จะส่งมอบแก่ ธพ. เมื่อได้รับคำขอหลักเกณฑ์ของการต่อรองหนี้คือการปรับโครงสร้างหนี้หรือการผูกพันให้สอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตามหลักการ การต่อรองหนี้ควรนำไปสู่เงินกันสำรองสำหรับหนี้ที่คาดว่าจะสูญทั้งสิ้น แนวทางใหม่นี้จะใช้บังคับตั้งแต่ 1 ก.ค. 2541 เป็นต้นไป

- การทบทวนโครงสร้างสินเชื่อ: ตั้งแต่ 1 ก.ค. 2541 สถาบันการเงินจะทบทวนคุณภาพของโครงสร้างข้อผูกพันของตนทั้งในและนอกบัญชี โดยส่งมอบข้อสรุปของผลการทบทวนนี้รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับการจัดชั้นสินทรัพย์และเงินกันสำรองแก่ ธปท. ณ วันสิ้นสุดของทุกไตรมาส

เม.ย. - พ.ร.บ. ล้มละลายที่แก้ไขแล้ว มีผลใช้บังคับหลังจากที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

- แก้ไขธุรกิจของกิจการวิเทศธนกิจดังนี้

- (1) ลดจำนวนขั้นต่ำของการเบิกจ่ายสินเชื่อจาก 2,000,000 ดอลลาร์อเมริกันเป็น 500,000 ดอลลาร์อเมริกัน สำหรับสินเชื่อที่ปล่อยให้แก่ผู้ส่งออกหรือลูกค้าที่มีรายได้จากการส่งออกเท่ากับสองเท่าของรายได้ทั้งสิ้น
- (2) อนุญาตให้กิจการวิเทศธนกิจซื้อลดเครื่องมือทางการเงินในสกุลเงินต่างประเทศที่เกี่ยวข้องสินค้าออกได้จากผู้ส่งออกไทยเท่านั้น
- (3) อนุญาตให้กิจการวิเทศธนกิจค้าประกันการจำหน่ายหรืออวัลสินเชื่อในสกุลเงินต่างประเทศ จากสถาบันการเงินโดยมีขอบเขตเท่ากับ 2,000,000 ดอลลาร์อเมริกันสำหรับลูกค้าและ 500,000 ดอลลาร์อเมริกันสำหรับผู้ส่งออกตามที่ระบุใน (1)
- (4) เพิ่มสินทรัพย์สกุลเงินบาทที่กิจการวิเทศธนกิจต้องถือสำรองสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในประเทศไทยจาก 100 ล้านบาทเป็น 200 ล้านบาท

พ.ค. - ธปท. สั่งให้เจ็ด บง. ลดทุนและเพิ่มทุนโดยเปลี่ยนหนี้สินกับกองทุนฟื้นฟู เป็นทุน ทีมบริหารงานของเจ็ด บง. และ บงล. เหล่านี้ก็ถูกเปลี่ยนแปลงด้วย: (1) บงล. ร่วมเสริมกิจ จำกัด (2) บงล. นวธนกิจ จำกัด (3) บง. มหาทุน จำกัด (4) บง. บางกอกเอเชีย จำกัด (5) บงล. เคสทิ จำกัด (6) บง. เฮอร์คิวลีส จำกัด และ (7) บง. เศรษฐการ จำกัด

มิ.ย. - ออกกฎเกณฑ์ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้และประเมินหลักประกันดังนี้

กฎเกณฑ์การปรับโครงสร้างหนี้

- (1) สถาบันการเงินต้องวางกลยุทธ์เป็นทางการสำหรับการปรับโครงสร้างหนี้เพื่อครอบคลุมทุกขั้นตอนของกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้และระบุอย่างละเอียดถึงความเสี่ยงของแต่ละหน่วยงานในการปรับโครงสร้างตั้งแต่จุดเริ่มต้น
- (2) เมื่อสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในการปรับโครงสร้างหนี้ให้ความประนีประนอมแก่ลูกหนี้และประสบกับผลขาดทุน สถาบันการเงินนั้นต้องรับรู้ส่วนขาดทุนจากการปรับโครงสร้างหนี้ในบัญชีกำไรขาดทุนสำหรับรอบบัญชีนั้นตามมาตรฐานการบัญชีสากล
- (3) หลังจากการปรับโครงสร้างหนี้สถาบันการเงินอาจย้ายสินเชื่อจากหมวดน่าสงสัยหรือสูญเป็นต่ำกว่ามาตรฐาน หลังจากที่ถูกหนี้ได้ชำระดอกเบี้ยสำหรับหนี้ที่ปรับโครงสร้างแล้วเป็น

อย่างต่ำ 3 เดือน หรือได้ชำระเงินต้นแล้วอย่างต่ำสามงวด สถาบันการเงินอาจย้ายสินเชื่อก้าวเข้าข่ายหมวดปกติ

กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินและตีราคาหลักประกัน

สถาบันการเงินต้องให้ผู้ประเมินอิสระประมาณค่าของหลักประกันในบางกรณี ทั้งนี้ขึ้นกับมูลค่าทางบัญชีของสินเชื่อกและขนาดของเงินกองทุนของสถาบันการเงิน ผู้ประเมินภายในต้องทำตามมาตรฐานการประเมินที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป และมาตรฐานของพฤติกรรมที่กำหนดโดยสมาคมประเมินหลักทรัพย์มีอาชีพ นอกจากนั้นสถาบันการเงินต้องประเมินหรือตีราคาหลักประกันอย่างน้อยปีละครั้ง เมื่อได้กระทำการประเมินหลักประกันไปแล้วภายใน 6 เดือนที่ผ่านมา สถาบันการเงินอาจลดมูลค่าทางบัญชีของสินเชื่อกลงได้สูงถึงร้อยละ 90 ของมูลค่าหลักประกัน เมื่อการประเมินค่ากระทำไปแล้ว เกิน 6 เดือน สถาบันการเงินอาจลดมูลค่าทางบัญชีของสินเชื่อกลงได้สูงถึงร้อยละ 50 ของมูลค่าหลักประกัน

- ขยายขอบเขตของธุรกิจวิเทศธนกิจดังนี้
 - (1) อนุญาตให้กิจการวิเทศธนกิจเปิดตัว L/C ในสกุลเงินต่างประเทศให้แก่ผู้นำเข้าภายในประเทศโดยจำกัดจำนวนขั้นต่ำเหลือ 2,000,000 ดอลลาร์อเมริกันสำหรับลูกค้า และ 500,000 ดอลลาร์อเมริกันสำหรับผู้นำเข้าที่มีรายได้จากการส่งออกอย่างน้อยเท่ากับครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งสิ้น
 - (2) อนุญาตให้กิจการวิเทศธนกิจปล่อยสินเชื่อในสกุลเงินต่างประเทศแก่ผู้นำเข้ายืนยันโดยทรัสต์รีซีทส์ โดยจำกัดจำนวนเงินไว้ที่ 2,000,000 ดอลลาร์อเมริกันสำหรับลูกค้า และ 500,000 ดอลลาร์อเมริกันสำหรับผู้นำเข้าตามที่กล่าวใน (1)
- อนุญาตให้กิจการวิเทศธนกิจถือสินทรัพย์เป็นพันธบัตรรัฐบาลได้ร้อยละ 2 และส่วนที่เหลือร้อยละ 4 เป็นเงินสด และถือสินทรัพย์เงินบาทโดยไม่จำกัดจำนวนได้เฉพาะในรูปพันธบัตรรัฐบาล

ที่มา: "Financial Institutions and Markets in Thailand," Economic Research Department, Bank of Thailand, 1999.

ภาคผนวกที่ 2

ข้อเสนอในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

1. พระราชบัญญัติสถาบันการเงิน พระราชบัญญัตินี้จะรวมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์เข้าด้วยกัน โดยมีจุดประสงค์หลักต่อไปนี้

- ขยายขอบเขตธุรกิจของสถาบันการเงิน
- รองรับแนวโน้มทั่วโลกที่ให้ความสำคัญแก่การธนาคารพาณิชย์แบบไม่จำกัดประเภทธุรกิจ หรือ universal banking
- มีความชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของหน่วยงานหรือชาวต่างชาติ
- อนุญาตให้ธุรกิจการเงินเกาะกลุ่มกันแต่กลุ่มบริษัทเหล่านั้นจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบที่ละเอียดรอบคอบและครบถ้วน พร้อมทั้งการกำกับดูแลที่ให้ความสำคัญแก่ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้อง
- จัดมาตรฐานความเข้มงวดของกฎเกณฑ์และเพื่อให้ได้มาซึ่งความสอดคล้องหรือหลีกเลี่ยงข้อใหม่
- เปิดโอกาสให้สามารถดำเนินมาตรการแก้ไขได้ทันเวลา
- ส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลที่ดีและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม
- บังคับให้มีความโปร่งใสมากขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและต่อต้านการปฏิบัติคดโกง

2. พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย การทบทวนพระราชบัญญัตินี้มีจุดประสงค์ที่จะให้อิสรภาพแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้นในหลายแง่มุม เช่น ธนาคารชาติไม่จำเป็นต้องมีข้อผูกพันที่จะรับประกันการจำหน่ายหลักทรัพย์ของรัฐบาล ดังนั้นจึงสามารถคงไว้ซึ่งความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการเงิน การเมือง จะมีอิทธิพลน้อยลงต่อผู้ว่าการซึ่งมีอายุงานรอบละสี่ปี ธนาคารชาติจะถูกเรียกร้องให้มีความโปร่งใสและความรับผิดชอบมากขึ้น

3. พระราชบัญญัติเงินตรา พระราชบัญญัตินี้ล้าสมัยนี้เป็นอุปสรรคแก่การบริหารทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของประเทศเพราะมีข้อจำกัดบางประการ เช่น การตีราคาสินทรัพย์ การแยกบัญชี การทบทวน พระราชบัญญัตินี้จะช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นหรือคล่องตัวให้แก่การบริหารทุนสำรองเงินตรา

4. พระราชบัญญัติประกันเงินฝาก จุดประสงค์ของการเสนอพระราชบัญญัตินี้คือเพื่อส่งเสริมเสถียรภาพทางการเงินโดยค้ำประกันเงินฝากให้แก่ผู้ฝากเงิน เมื่อจัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระแล้ว สถาบันประกันเงินฝากจะเข้าจัดการข้อตกลงทางบัญชีของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต สถาบันนี้จะบังคับให้หน่วยงานที่รับฝากเงินทุกแห่งเข้าเป็นสมาชิกเพื่อให้ได้มาซึ่งเสถียรภาพทางการเงินและความเป็นไปได้ และสมาชิกเหล่านั้นจะได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตตามฐานะทางการเงินและผลประกอบการที่แท้จริง การจัดอันดับนี้จะชี้ให้เห็นถึงระดับความเสี่ยงและค่าสมาชิกที่แตกต่างกัน แต่เดิมกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจำเป็นต้องขออนุญาตจากศาลล้มละลายก่อนดำเนินมาตรการ แต่สถาบันประกันเงินฝากจะสามารถขายสินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องหลังจากที่ได้พิจารณาและตัดสินใจในขั้นสุดท้ายแล้ว

ในระยะยาวหลังจากที่ภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจและการเงินได้รับการแก้ไขหรือตกลงเรียบร้อยแล้วหลายฝ่ายเสนอว่าสถาบันประกันเงินฝากควรมีหน้าที่รับผิดชอบทางด้านเสถียรภาพของสถาบันการเงิน หน้าที่เหล่านั้นได้แก่การตรวจสอบและกำกับดูแล ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับผิดชอบแต่เฉพาะเรื่องนโยบายการเงินหรือหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจส่วนรวม (ในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ทั้งทางด้านเสถียรภาพของสถาบันการเงินและนโยบายการเงิน) การแยกหน้าที่เช่นนั้นจะเพิ่มเอกภาพให้แก่ธนาคารกลางหรือทำให้ธนาคารกลางไม่ต้องประสบปัญหาทางเลือกสองทางที่แม้จะดีทั้งคู่แต่ก็มักจะขัดกันเองหรือ dilemma (เช่น ที่ต้องเลือกระหว่างเสถียรภาพของสถาบันการเงินหรือเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ) ดังที่ประสบมาบ่อยครั้งในอดีต

ภาคผนวกที่ 3

การวิเคราะห์เงินทุนนำเข้าจากต่างประเทศด้วยวิธีทางเศรษฐมิติ

เงินทุนนำเข้าจากต่างประเทศมีหลายรูปแบบ ได้แก่ เงินลงทุนโดยตรง เงินลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ เงินกู้ และเงินบาทของชาวต่างชาติ ในขณะที่เดียวกันปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเงินทุนเหล่านี้ก็มีหลากหลายเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ศักยภาพการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ผลตอบแทนจากตลาดหลักทรัพย์ ส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ย ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน และเสถียรภาพของเศรษฐกิจส่วนรวม ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อเงินทุนนำเข้าทั้งโดยตรง (เช่น อัตราดอกเบี้ยต่อเงินกู้) และโดยอ้อม (เช่น กระทบความเชื่อมั่นที่นักลงทุนมีต่อเศรษฐกิจของประเทศที่รับเงินทุน) แม้จะมีคำอ้างทางทฤษฎีมากมายว่าปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกระทบอย่างไรแก่เงินทุนประเภทใด แต่ก็มีความวิจัยทางด้านตัวเลขเป็นจำนวนน้อยที่สรุปว่าปัจจัยใดมีความสำคัญเพียงไร ในปี 2541 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจึงใช้วิธีทางเศรษฐมิติวัดความสำคัญดังกล่าว และเปรียบเทียบความสำคัญของแต่ละปัจจัยเหล่านั้น

ในที่นี้ใช้ standardized coefficients จากสมการ OLS วัดระดับความสำคัญของปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อการนำเงินเข้าเงินทุนแต่ละประเภท โดยใช้ข้อมูลรายเดือนตั้งแต่เดือนมกราคม 2531 ถึงเดือนมิถุนายน 2541 ปัจจัยที่นำมาทดสอบผลกระทบต่อการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศ มีดังนี้

- ส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ย
- ผลตอบแทนจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
- ความผันผวนของค่าเงินบาทเมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์อเมริกัน เยน ดอลลาร์สิงคโปร์
- ค่าค่าประกันอัตราแลกเปลี่ยนล่วงหน้า
- เครื่องชี้เสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค เช่น ส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ส่วนต่างอัตราเงินเพื่ออัตราส่วนทุนสำรองเงินตราต่างประเทศต่อสินค้าเข้า
- เครื่องชี้ธุรกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การใช้ไฟฟ้าของภาคเอกชน ดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรม

นอกจากนั้นยังรวมตัวแปร dummies ที่แสดงถึงผลที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจหรือการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยน และการเปลี่ยนแปลงความน่าเชื่อถือของประเทศตามการจัดอันดับ ผลการศึกษาทางเศรษฐมิติที่แสดงในตารางที่ 7-10 นั้นใกล้เคียงกับที่คาดสำหรับแต่ละประเภทของเงินทุนไหลเข้า โดยมีลักษณะเด่นดังต่อไปนี้

เงินลงทุนโดยตรง (ตารางที่ 7) การส่งออกนับเป็นเครื่องชี้ที่สำคัญที่สุด แสดงถึงความสัมพันธ์ระยะยาวและบทบาทของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำหรับส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (สำคัญเป็นอันดับสอง) นั้นคงเกี่ยวโยงกับความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ ส่วนทางด้านอัตราแลกเปลี่ยน ความผันผวนของ

ค่าเงินบาทต่อเยนมีผลรุนแรงกว่าต่อเงินสกุลอื่นๆ ทั้งนี้คงเป็นเพราะญี่ปุ่นมีส่วนร่วมในการลงทุนโดยตรงมากกว่าประเทศอื่นๆ

เงินลงทุนในตลาดหุ้น (ตารางที่ 8) ปัจจัยที่แสดงถึงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (เช่น ดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรม ดัชนีตลาดหลักทรัพย์) สำคัญเท่าเทียมกับปัจจัยทางเทคนิค (เช่น ความผันผวนของค่าเงินบาท ต่อดอลลาร์อเมริกัน ค่าค้าประกันอัตราแลกเปลี่ยนล่วงหน้า และส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย) ในทางตรงกันข้าม ความเพียงพอของทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ (เมื่อเทียบกับรายจ่ายสินค้าเข้า) ไม่ค่อยสำคัญต่อนักลงทุนต่างชาติในตลาดหุ้นเช่นเดียวกับที่ไม่มีอิทธิพลต่อเงินลงทุนโดยตรง

เงินกู้ (ตารางที่ 9) ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยและความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการนำเงินเข้าเงินกู้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนสำคัญกว่าส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย ผลลัพธ์เช่นนี้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่แท้จริงในปี 2540-41 เพราะในช่วงนั้นอัตราดอกเบี้ยเงินบาทที่สูงมากไม่สามารถดึงดูดเงินกู้ได้เท่าใด เนื่องจากค่าของเงินบาทมีความเสี่ยงสูง เมื่อค่าเงินบาทเริ่มมีเสถียรภาพแม้อัตราดอกเบี้ยจะลดลงมากกว่าครึ่ง เงินกู้จากต่างประเทศก็ไหลเข้ามามากกว่าในช่วงวิกฤติ

ตารางที่ 7 การไหลเข้าของเงินลงทุนโดยตรง

ตัวแปร	Standardized Coefficients	T-Statistics
1. การส่งออก ¹	0.308**	6.094
2. ส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัด	-0.158**	-3.968
3. การขยายตัวของเศรษฐกิจ ²	0.041*	1.895
4. ความผันผวนของค่าเงินบาทต่อเยน	-0.035*	-1.551

* สำคัญในระดับ 10% ** สำคัญในระดับ 5%

R² adjusted = 0.962 D.W. = 2.23

¹ ใช้มูลค่าการส่งออกเป็นตัววัด ² เนื่องจากขาดข้อมูลรายเดือน จึงใช้มูลค่าการใช้ไฟฟ้าของภาคเอกชนเป็นตัววัด

ตารางที่ 8 การไหลเข้าของเงินลงทุนในตลาดหุ้น

ตัวแปร	Standardized Coefficients	T-Statistics
1. การขยายตัวของเศรษฐกิจ ¹	0.267**	4.203
2. ความผันผวนของค่าเงินบาทต่อดอลลาร์อเมริกัน	-0.245**	-2.750
3. ผลงานของตลาดหุ้น ²	0.244**	5.545
4. ค่าค้าประกันอัตราแลกเปลี่ยนล่วงหน้า	-0.236**	-2.399
5. ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย	0.224**	2.311

* สำคัญในระดับ 10% ** สำคัญในระดับ 5%

R² adjusted = 0.842 D.W. = 2.11

¹ ใช้ดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรมเป็นเครื่องชี้การขยายตัวของเศรษฐกิจ

² ใช้ดัชนีตลาดหลักทรัพย์เป็นเครื่องชี้ผลงานของตลาดหุ้น

ตารางที่ 9 การไหลเข้าของเงินกู้

ตัวแปร	Standardized Coefficients	T-Statistics
1. ค่าค้าประกันอัตราแลกเปลี่ยนล่วงหน้า	-0.405**	-4.272
2. ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย	0.302**	2.514
3. ความผันผวนของค่าเงินบาทต่อดอลลาร์อเมริกัน	-0.173**	-1.933
4. อัตราส่วนทุนสำรองเงินตราต่างประเทศต่อรายจ่ายสินค้าเข้า	0.148*	1.701

* สำคัญในระดับ 10%

** สำคัญในระดับ 5%

R^2 adjusted = 0.764

D.W. = 1.96

บัญชีเงินบาทของชาวต่างประเทศ (ตารางที่ 10) ไม่น่าแปลกใจที่ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ค่าค้าประกันอัตราแลกเปลี่ยนล่วงหน้าและดัชนีตลาดหุ้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ชี้แนะนักลงทุนต่างชาติว่าควรเข้ามาลงทุนในประเทศไทยหรือไม่ แต่สิ่งที่น่าสังเกตสามประการ มีดังนี้

- อัตราส่วนทุนสำรองเงินตราต่างประเทศต่อรายจ่ายสินค้าเข้า (ซึ่งชี้แนะแก่นักลงทุนว่าประเทศลูกหนี้จะสามารถชำระหนี้ต่างประเทศได้หรือไม่) ได้รับความสำคัญจากนักลงทุนต่างประเทศมากกว่าปัจจัยอื่นๆ รวมทั้งส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย ประเด็นนี้ตรงกับแนวโน้มที่เงินฝากบาทของชาวต่างชาติมักมีอายุสั้นและผันผวนง่าย ขึ้นกับว่ามีชาวใดมากระทบความเชื่อมั่นของนักลงทุนหรือไม่
- ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยสำคัญว่าดัชนีตลาดหลักทรัพย์
- ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่สำคัญทางสถิติคือ ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยของเงินบาทและของเงินดอลลาร์สิงคโปร์ ไม่ใช่ของเงินดอลลาร์อเมริกันหรือเงินเยน นอกจากนั้นความผันผวนของค่าเงินบาทที่สำคัญทางสถิติคือ ระหว่างค่าเงินบาทกับค่าเงินดอลลาร์สิงคโปร์ ไม่ใช่กับค่าเงินดอลลาร์อเมริกันหรือเงินเยน ผลการทดสอบทางสถิตินี้ตรงกับความจริงที่ว่าส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 60) ของเงินฝากบาทของชาวต่างชาตินั้นมาจากสิงคโปร์

ตารางที่ 10 การไหลเข้าของเงินทุนสู่บัญชีเงินบาทของชาวต่างชาติ

ตัวแปร	Standardized Coefficients	T-Statistics
1. อัตราส่วนทุนสำรองเงินตราต่างประเทศต่อรายจ่ายสินค้าเข้า	0.124**	2.075
2. ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก	0.112**	3.028
3. ค่าค้าประกันอัตราแลกเปลี่ยนล่วงหน้า	-0.084*	-1.777
4. ผลงานของตลาดหุ้น	0.071*	1.804
5. ความผันผวนของค่าเงินบาทต่อดอลลาร์สิงคโปร์	-0.061*	-1.623

* สำคัญในระดับ 10%

** สำคัญในระดับ 5%

R^2 adjusted = 0.922

D.W. = 2.23

ความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาตินับเป็นปัจจัยที่สำคัญมากที่มีผลต่อการนำเงินทุนจากต่างประเทศเข้าประเทศไทย ข้อสรุปนี้เห็นได้ชัดจากน้ำหนักของส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในกรณีของการนำเข้าเงินลงทุนโดยตรง (ดูตารางที่ 1) น้ำหนักของการขยายตัวทางเศรษฐกิจในกรณีของการนำเข้าเงินลงทุนในตลาดหุ้น (ดูตารางที่ 2) น้ำหนักของอัตราส่วนทุนสำรองเงินตราต่างประเทศต่อรายจ่ายสินค้าเข้าทั้งในกรณีของการนำเข้าเงินกู้ (ดูตารางที่ 3) และเงินฝากบาทของชาวต่างชาติ (ดูตารางที่ 4)

ส่วนต่างของอัตราเงินเฟ้อระหว่างของไทยและต่างประเทศไม่สำคัญทางสถิติ ทั้งนี้คงเป็นเพราะในอดีตไทยประสบความสำเร็จในการรักษาเสถียรภาพทางราคาเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นปัจจัยนี้จึงไม่ค่อยกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ

บรรณานุกรม

- Ammar Siamwalla, and Orapin Sopchokchai. 1998. *Responding to the Thai Economic Crisis*. Bangkok: United Nations Development Programme.
- Bank of Thailand, Economic Research Department. 1999. *Financial Institutions and Markets in Thailand*. Bangkok: Bank of Thailand.
- Banyong Pongpanich, and Suparut Saicheua. 1997. The Way Out of Economic Crisis. Paper presented at the TDRI on September 20.
- Chantawan Sucharitkul, and Vachira Aromdee. 1994. Assessing Thailand's Financial Reform. Paper on Policy Analysis and Assessment, Economic Research Development, Bank of Thailand.
- Chittima Duriyaprapan, and Mathee Supapongse. 1996. Financial Liberalization: Case Study of Thailand. Paper presented at the 12th Pacific Basin Central Bank Conference, November 18-20, Singapore.
- Folkerts-Landau, David et al. 1995. "Effects of Capital Flows on the Domestic Financial Sectors in APEC Developing Countries." In Khan and Reinhart (Eds.), *Capital Flows in the APEC Region*. IMF Occasional Paper No.122. Washington, D.C.: International Monetary Fund, March.
- Goldstein, Morris, and Philip Turner. 1996. *Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options*. BIS Economic papers, No.46. Basel: Bank for International Settlements, Monetary and Economic Department.
- Gonzalez-Hermosillo, Brenda. 1999. "Developing Indicators to Provide Early Warnings of Banking Crises." *Finance & Development* (June).
- Joint Year 2000 Council (consisting of Basle Committee on Banking Supervision, Committee on Payment and Settlement Systems, International Association of Insurance Supervisors, and International Organization of Securities Commission). 1999. *Planning by Financial Market Authorities for Year 2000 Contingencies*. Basel: Bank for International Settlements.

- Kaminsky, Graciela, and Carmen Reinhart. 1995. *The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance of Payments Problems*. Board of Governors of the Federal Reserve System and the International Monetary Fund, manuscript.
- Lindgren, Carl-Johan, Gillian Garcia, and Mathew I. Saal. 1996. *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Ministry of Finance, Fiscal Policy Office. 1999. *Thailand's Economic Reform*. Bangkok: Ministry of Finance.
- Nukul Commission Report. 1998. *Analysis and Evaluation of the Facts Behind Thailand's Economic Crisis*. Bangkok: Thailand Development Research Institute.
- Sheng, Andrew. 1996. *Bank Restructuring: Lessons for the 1980s*. Washington, D.C.: World Bank.
- Siri Ganjarerndee. 1996. Important Changes in Money and Banking between 1972 and 1996.
- Thailand Development Research Institute (TDRI). 1997. Financial Volatility and Currency Speculation. Paper presented to the Economic Department, Ministry of Foreign Affairs, November.
- _____. 1999. *Social Impacts of the Asian Economic Crisis in Thailand, Indonesia, Malaysia, and the Philippines*. Bangkok: TDRI.
- _____. 1999. *Foreign Capital Flows to Thailand: Determinants and Impact*. Bangkok: TDRI.

ประวัติผู้เขียน

ปกรณ์ วิทยานนท์

ผู้เขียนเป็นผู้ชำนาญการวิจัย ด้านตลาดเงินตลาดทุน ประจำฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เคยได้รับทุนเล่าเรียนหลวง ทุนธนาคารแห่งประเทศไทย และทุนมูลนิธิฟอर्ड สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์และคณิตศาสตร์จากวิลเลียมส์คอลเลจ ระดับปริญญาโทและเอกในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยฮาร์เวิร์ด ประเทศสหรัฐอเมริกา เคยทำงานที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารโลก และบริษัทที่ปรึกษาธุรกิจเอกชน

Code: BM 2

Title : การปฏิรูประบบการเงินในประเทศไทย

Price : 200 Baht .



ISBN 974-87900-3-7

การปฏิรูประบบการเงินในประเทศไทย

ภาวะวิกฤติทางการเงินของไทยในปี 2540 เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปิดเสรีทางการเงินที่ผิดพลาด บทเรียนที่เด่นชัดคือ ก่อนที่จะเริ่มการเปลี่ยนแปลงใดๆ ทุกฝ่ายต้องพร้อม ทั้งนี้รวมถึงสถาบันการเงินและหน่วยงานที่กำกับดูแล นอกจากนี้รัฐควรดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในหลายๆ ด้านให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน หลังจากภาวะวิกฤติ รัฐก็ประสบความสำเร็จพอควรในการแบ่งกลุ่มสถาบันการเงินออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่สามารถและที่ไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ปรับปรุงการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ยกกระดานการจัดชั้นสินทรัพย์และกันสำรองหนี้สูญ สนับสนุนการควบและซื้อกิจการ อนุญาตให้ต่างชาติเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น และเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวมที่รอบคอบแม้จะเกิดภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจและสังคมก็ตาม ความพยายามของรัฐเหล่านี้ได้ช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนต่างชาติและเพิ่มเสถียรภาพให้แก่ตราแลกเปลี่ยน อย่างไรก็ตาม หากจะให้ระบบการเงินของไทยสามารถต่อสู้กับพลวัตในอนาคตของตลาดการเงินโลกได้ดี รัฐจำเป็นต้องปรับปรุงกฎเกณฑ์ข้อบังคับและการกำกับดูแล พร้อมทั้งพัฒนาบุคลากรและบรรษัทภิบาลของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ ก็ไม่ควรมองข้ามตลาดทุนภายในประเทศและหน่วยงานธุรกิจเอกชนด้วยโดยเฉพาะกิจการขนาดเล็กและขนาดกลาง



565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง

กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์: (02) 718-5460; โทรสาร: (02) 718-5461-2

Web site: <http://www.info.tdri.or.th>

Email: publications@tdri.or.th