

## บทที่ 6

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ภายใต้ข้อบทเรื่อง บริการทางการเงินในข้อตกลงการค้าเสรีทวิภาคี จะส่งผลดีในด้านบริการทางการเงินต่อประชาชน โดยเพิ่มความหลากหลายในการให้บริการทางการเงินและทำให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในการใช้บริการทางการเงินมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้คุณภาพการบริการมีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น เนื่องจากการแข่งขันในการให้บริการมากขึ้น และในด้านระบบสถาบันการเงินจะมีผลให้สถาบันการเงินภายในประเทศจะมีความเข้มแข็งขึ้นเนื่องจากต้องปรับตัวให้สามารถแข่งขันกับสถาบันการเงินต่างประเทศในด้านต่างๆ ได้แก่ การบริหารการจัดการความเสี่ยง การนำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ เป็นต้น นอกจากนี้ทำให้สถาบันการเงินทั้งในและต่างประเทศจะแบ่งตลาดการบริการทางการเงิน โดยมุ่งเข้าสู่กลุ่มเป้าหมายโดยตรง และมีผลให้เกิดความชำนาญในการให้บริการเฉพาะกลุ่ม รวมถึงจะเป็นผลทำให้สถาบันการเงินของไทยได้รับความน่าเชื่อถือ เนื่องจากการยกระดับระบบการบริหารงานที่มีมาตรฐานสากล และทำให้ได้รับการยอมรับจากสากลมากขึ้น

แต่ในด้านผลเสียของการเปิดเสรีทางการเงินจะเกิดขึ้นในด้านการกำกับดูแล โดยการตรวจสอบข้อมูลอาจดำเนินการได้ยากขึ้น และมีการให้บริการในลักษณะที่มีความซับซ้อนและมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมากยิ่งขึ้น และในด้านความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจในประเทศไทย หากธุรกิจในประเทศไทยไม่มีการปรับตัวให้ทันสมัย โปร่งใส และเข้มแข็ง รวมทั้งมีการวางแผนการดำเนินงานที่ดี เมื่อเผชิญกับการแข่งขันจากสถาบันต่างชาติที่มีการให้บริการที่ดี และมีประสิทธิภาพดีกว่า อาจส่งผลให้จำนวนธุรกิจในประเทศลดลง ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรระงับเงื่อนไขมาตรการที่ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมในการเปิดเสรีทางการเงินตามข้อตกลงการค้าเสรีดังกล่าว และศึกษาถึงแนวทางการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีในแบบของ Positive-List หรือ ในแบบ Negative-List เพื่อเป็นประโยชน์ในการเจรจาจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีในอนาคต

การพิจารณาว่าจะเจรจาเปิดเสรีหรือไม่อย่างไรจึงต้องขึ้นอยู่กับภาพรวมของการเจรจาเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สุทธิแก่ประเทศโดยรวมในระยะยาว และหลักการสำคัญคือ ผลประโยชน์ระยะยาวของประเทศและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความกินดีอยู่ดีของประชาชน ขึ้นอยู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ดังนั้น แม้ในกรอบของการเจรจาข้ามสาขาที่ไม่อาจละเลยความเสี่ยงต่อเสถียรภาพในภาคการเงินเช่นกัน

จากบทเรียนจากกรณีศึกษาทั้งสองประเทศในส่วนของ การเปิดเสรีภาคการเงิน  
สรุปได้ดังนี้<sup>1</sup>

การเจรจา FTA กับประเทศสหรัฐฯ ได้รวมถึงการเปิดตลาดภาคการเงิน จึง  
จำเป็นจะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง โดยประเมินถึงความพร้อมและเสถียรภาพของ  
ระบบเศรษฐกิจโดยรวมและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับระบบการเงินทั้งในระยะสั้นและระยะยาว  
ดังเช่น กรณีการเปิดเสรีเพิ่มเติมภาคการเงินของสิงคโปร์และชิลีภายใต้การเจรจา FTA ซึ่งมีความ  
พร้อมทั้งในด้านการแข็งแกร่งและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงิน ตลอดจนความพร้อมใน  
การมีแผนกลยุทธ์เปิดเสรีในลักษณะที่สามารถดูแลผลประโยชน์ในประเด็นที่มีความอ่อนไหวต่อ  
ระบบเศรษฐกิจ และมีข้อสงวนที่ดูแลประเด็นเรื่องเสถียรภาพ

ทั้งนี้ การเปิดตลาดภาคการธนาคารให้กับสหรัฐฯ ในการเจรจา FTA ควรคำนึงถึง  
ความพร้อมของธนาคารและโครงสร้างพื้นฐานของระบบการเงิน ซึ่งในประเด็นนี้ สิงคโปร์และชิลีได้  
เตรียมความพร้อมมาโดยตลอด โดยมีนโยบายการเปิดเสรีภาคการธนาคารที่ชัดเจนอย่างค่อยเป็น  
ค่อยไปและเปิดให้มีการแข่งขันจากธนาคารต่างชาติอย่างเป็นขั้นตอนก่อนข้อตกลง FTA กับ  
ประเทศสหรัฐฯ มีผลบังคับใช้ ขณะเดียวกันก็ดำเนินนโยบายส่งเสริมการควมรวมระหว่างสถาบัน  
การเงินในประเทศเพื่อเพิ่มความแข็งแกร่ง และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น การแก้  
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาคการเงิน การจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก การพัฒนาตลาดทุน เป็นต้น  
ทำให้ระบบสถาบันการเงินของสิงคโปร์และชิลีมีความเข้มแข็ง ขณะที่สถาบันการเงินก็สามารถ  
รองรับความผันผวนของระบบการเงินได้ดีดังเห็นได้จากผลการประเมินใน Financial Sector  
Assessment Program ของทั้งสองประเทศ ระหว่างปี 2546-2547 โดยกองทุนระหว่างประเทศ  
(IMF) และธนาคารโลก (World Bank)

การเจรจากับประเทศสหรัฐฯ ในการเปิดตลาดภาคการธนาคารจึงควรพิจารณาถึง  
จุดอ่อนจุดแข็งของระบบสถาบันการเงินเพื่อจัดลำดับการเปิดตลาดอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิด  
ประโยชน์ในเชิงการแข่งขัน โดยเปิดโอกาสให้ผู้เล่นที่มีอยู่เดิมปรับตัวในเวลาอันเหมาะสม เช่น  
กรณีสิงคโปร์ที่ได้เจรจาให้มีการเปิดตลาดภาคการธนาคารให้กับสหรัฐฯ อย่างค่อยเป็นค่อยไปและ  
ด้วยความระมัดระวัง โดยผ่อนปรนข้อจำกัดการเปิดตลาดตามลำดับของความอ่อนไหว เช่น การ  
อนุญาตให้ QFB สหรัฐฯ เปิดสาขาเพิ่มเติม การยกเลิกโควตาใบอนุญาต ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบที่  
สำคัญของธนาคารสิงคโปร์ในตลาด domestic retail banking เพื่อให้สถาบันการเงินในประเทศมี  
เวลาปรับตัวต่อการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น

<sup>1</sup>ธาริษา วัฒนเกส, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย,  
(กรุงเทพมหานคร:วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549), หน้า 83-86.

ในการเจรจา FTA กับสหรัฐฯ ประเทศคู่ค้าไม่มีอำนาจต่อรองมากนัก ดังเห็นได้จากกรณีที่สหรัฐฯ ยึดรูปแบบข้อตกลง Negative List เป็นหลักเพื่อให้บรรลุถึงการเปิดเสรีภาคการเงินอย่างเต็มที่ในการเจรจากับสิงคโปร์และชิลี และไม่ผ่อนปรนในประเด็นที่มีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธินักลงทุนสหรัฐฯ เช่น การให้สิทธินักลงทุนฟ้องรัฐ การให้บริการทางการเงินใหม่ (New Financial Services) มาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินที่จำกัด เป็นต้น

โดยประเทศสหรัฐฯ เกรงครัดในรูปแบบการเจรจา FTA มาก โดยเปิดให้ประเทศคู่ภาคีของสงวนในบางประเด็นเท่านั้น ซึ่งจะต้องแสดงให้เห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความอ่อนไหวหรือมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจโดยแสดงจุดยืนที่ชัดเจนตั้งแต่การเจรจาในรอบแรกๆ จนกระทั่งการเจรจาในรอบสุดท้าย ตัวอย่างประเด็นที่มีความอ่อนไหวสำหรับสิงคโปร์ที่สามารถสงวนไว้ได้ คือ การห้ามสถาบันการเงินสหรัฐฯ เข้าซื้อหุ้นเพื่อมีอำนาจควบคุมธนาคารของสิงคโปร์ เพื่อให้ทางการมีเวลาประเมินผลจากการเปิดเสรีภาคการธนาคารใน 2 รอบที่ผ่านมาอย่างรอบคอบก่อนและประเด็นที่ชิลีขอสงวนได้ คือ การระบุข้อผูกพันด้านการเปิดตลาด (Market Access) สำหรับภาคการเงินในส่วนที่เป็น Right of establishment รวมทั้งการเปิดตลาดภาคการประกันภัยให้อยู่ในรูปแบบ Positive List

สำหรับประเทศไทย ซึ่งมีระดับการเปิดเสรีที่ต่ำกว่าสิงคโปร์และชิลี ย่อมมีข้อสงวนในประเด็นที่มีความอ่อนไหวมากกว่าอีกสองประเทศ ดังนั้นในการเจรจาต่อรองก็อาจจะไม่สามารถทำข้อสงวนได้เท่าที่ต้องการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกลยุทธ์และอำนาจในการต่อรอง นอกจากนี้พึงต้องระมัดระวังต่อความเสี่ยงในการเจรจาภายใต้กรอบ Negative เช่น การจัดทำข้อสงวนได้ไม่ครบถ้วน รวมทั้งการที่สหรัฐฯ ไม่ยอมให้มีข้อสงวนสำหรับมาตรการในอนาคต ซึ่งทำให้ไทยมีข้อจำกัดและความเสี่ยงสูงในการเจรจากับสหรัฐฯ โดยอาจไม่สามารถป้องกันความเสี่ยงต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน

ทั้งนี้ ประสพการณ์ของสองประเทศดังกล่าว มีบทเรียนที่สำคัญสำหรับการวางนโยบายการเปิดเสรีทางการเงินของประเทศไทย ดังนี้<sup>2</sup>

1. การเปิดเสรีแบบค่อยเป็นค่อยไปในกรณีของสิงคโปร์ จะเห็นได้ว่าแม้สิงคโปร์จะมีการเปิดเสรีทางการเงินก่อนประเทศไทย แต่ในระยะแรกก่อนเปิดตลาดให้กับธนาคารต่างชาติ ธนาคารพาณิชย์สหรัฐฯ มีส่วนแบ่งในตลาด domestic market ไม่ถึงร้อยละ 10 เนื่องจากในระยะนั้นสิงคโปร์มีการจำกัดธุรกิจของธนาคารต่างชาติ โดยในระยะสั้นยังมีการเปิดเสรีแบบค่อยเป็นค่อยไปในเรื่องของการอนุญาตให้มี ATMs หรือเปิดสาขาเพิ่ม การให้ใบอนุญาตผู้ประกอบการราย

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

ใหม่ โดยยังไม่จำกัดขนาดการทำธุรกิจในสกุลเงินสิงคโปร์และให้ระยะเวลาที่เพียงพอในการเตรียมความพร้อมให้แก่ธนาคารพาณิชย์ของสิงคโปร์เองที่จะสามารถแข่งขันกับธนาคารต่างชาติได้

2. การเปิดเสรีของประเทศซิติ ไม่สามารถเปรียบเทียบกับประเทศไทยได้โดยตรงเนื่องจากสภาพของตลาดการเงินของประเทศซิติ การเปิดให้ธนาคารต่างชาติเข้ามาแข่งขันในระดับที่สูงพอสมควรก่อนที่จะเปิดเสรีให้กับประเทศสหรัฐ โดยธนาคารพาณิชย์ต่างชาติมีส่วนแบ่งตลาดอยู่แล้วร้อยละ 32.5 ในปี 2540 ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์สหรัฐถึงร้อยละ 16.2 ดังนั้น การเปิดเสรีเพิ่มเติมจึงไม่มีผลกระทบมากเท่ากับที่ประเทศไทยจะเปิดเสรีทางการเงินเนื่องจากส่วนแบ่งตลาดของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในไทยยังไม่สูงนัก

3. สิงคโปร์มีลักษณะเป็น City state ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางทางการเงิน และเป็นชุมชนเมืองซึ่งประชากรส่วนใหญ่มีความรู้และได้รับบริการทางการเงินค่อนข้างทั่วถึงแล้ว ในขณะที่ประเทศไทยมีลักษณะเป็น dual economy ซึ่งชุมชนท้องถิ่นยังไม่ได้รับบริการธนาคารที่ดีพอ ดังนั้น การเปิดเสรีที่ไม่ระมัดระวังอาจมีผลกระทบต่อให้บริการทางการเงินในท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องให้เวลาธนาคารพาณิชย์ไทยปรับตัวเพื่อขยายบริการในท้องถิ่นก่อนเปิดเสรี

4. ปัจจัยสำคัญที่สิงคโปร์และซิติประสบความสำเร็จในการเปิดเสรีทางการเงินก็คือ ความพร้อมของระบบธนาคารพาณิชย์ ทั้งในด้านผู้ประกอบการ และด้านโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากทั้งสองประเทศได้มีการปฏิรูประบบธนาคารพาณิชย์มาระยะหนึ่งก่อนที่จะมีการลงนามใน FTA และยังสามารถแก้ไขจุดอ่อนและเตรียมความพร้อมในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก และการปรับปรุงกฎหมายการเงิน นอกจากนี้ทั้ง 2 ประเทศยังใช้เวลาเจรจากับสหรัฐฯ อยู่หลายรอบ (14 รอบกรณีซิติ และ 11 รอบกรณีสิงคโปร์ โดยใช้เวลาประมาณ 2 ปีก่อนลงนาม) แต่เนื่องจากอำนาจต่อรองที่ต่างกันทำให้สิงคโปร์และซิติให้เห็นบทเรียนว่าอาจสามารถต่อรองใช้ Positive List ในบางภาคบริการได้

บทเรียนที่สำคัญที่ได้รับจากประสบการณ์ของสิงคโปร์ และซิติ ที่กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าผู้ดำเนินนโยบายด้านการเปิดเสรีของประเทศไทยต้องทำการประเมินลักษณะโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ความพร้อมของสถาบันการเงินท้องถิ่น ความพร้อมของผู้บริโภคและที่สำคัญที่สุดคือ ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานซึ่งรวมถึง กฎหมาย กรอบการกำกับดูแลสถาบันการเงินว่าอยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการเปิดเสรีในระดับใด เพื่อจะได้กำหนดนโยบายการเปิดเสรีได้อย่างเหมาะสม

จากการวิเคราะห์ จึงสรุปได้ว่าการระบุเงื่อนไขหรือมาตรการที่ขอสงวนไว้ เพื่อไม่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลง (Non-Conforming Measures) เป็นส่วนประกอบของข้อตกลงที่มีลักษณะเป็นแบบ Negative List และจากการศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจธนาคาร

พาณิชย์ พบว่าประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งมาตรการที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งมาตรการที่จำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยหากมีการทำข้อตกลงการค้าเสรี และประเทศไทยต้องดำเนินการศึกษากฎหมาย ระเบียบ ประกาศที่ได้อาศัยอำนาจออกตามกฎหมายทั้งหมด เพื่อวิเคราะห์ว่ามาตรการใดที่ประเทศไทยควรดำรงไว้

และในอนาคตอาจมีมาตรการที่จำเป็นแต่ประเทศไทยไม่ได้ระบุสงวนมาตรการดังกล่าวไว้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาและวิเคราะห์กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศต่างๆ และศึกษาอย่างละเอียดถี่ถ้วน เพื่อประกอบการทำข้อตกลงการค้าเสรี และการศึกษาทำให้สามารถทราบได้ว่าข้อสงวนใดที่ประเทศชิลีได้สงวนไว้ในข้อตกลงการค้าซึ่งทำขึ้นกับสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นแนวทางในการเจรจาของประเทศไทยต่อไป และจากการศึกษาเห็นได้ว่าหลักกฎหมายของประเทศไทยหลายมาตราและหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ มีสาระสำคัญขัดต่อหลักการตามข้อบทตามที่ได้วิเคราะห์ในบทที่ 5 และเมื่อได้วิเคราะห์หลักกฎหมายไทยและหลักการข้อตกลงการค้าเสรีทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศชิลี และข้อตกลงการค้าเสรีทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศสิงคโปร์หลายมาตรการที่ทางประเทศชิลีได้มีการระบุข้อสงวนที่คล้ายคลึงกับหลักกฎหมายของประเทศไทย แต่บางมาตรการประเทศชิลีและประเทศสิงคโปร์ไม่มีการระบุข้อสงวนไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการเจรจาในแต่ละมาตรการที่ขอรระบุเป็นข้อสงวน จึงนับว่าเป็นการยากที่จะสามารถระบุเงื่อนไขหรือมาตรการที่ข้อสงวนไว้ได้อย่างครบถ้วน รวมทั้งมาตรการซึ่งขอสงวนไว้ต้องมีสาระสำคัญตามกฎหมายครบถ้วน

## ข้อเสนอแนะ

เมื่อวิเคราะห์ตามลักษณะและผลของการทำข้อตกลงการค้าเสรีใน 2 แบบ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เห็นได้ว่าข้อตกลงการค้าเสรีในแต่ละรูปแบบต่างมีทั้งผลดีและผลเสีย ขึ้นอยู่กับสภาพความพร้อมทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศที่ทำข้อตกลงการค้าเสรี อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อตกลงการค้าเสรีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาทำขึ้นกับประเทศต่างๆ เห็นได้ว่าส่วนใหญ่มีการทำข้อตกลงในรูปแบบ Negative List จึงคาดว่าประเทศไทยจะมีการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องมีความพร้อมและศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อสามารถระบุมาตรการดังกล่าวที่ขัดกับหลักการตามข้อบทเรื่องบริการทางการเงินเป็นข้อสงวนได้อย่างครบถ้วนต่อไป นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะในด้านการทำข้อตกลงการค้าเสรี ดังต่อไปนี้

1) การทำข้อตกลงในรูปแบบ Negative List ต้องมีการจัดทำข้อยกเว้นหรือ non-conforming measures จำนวนมาก และการจัดทำข้อยกเว้นหรือเงื่อนไขอาจไม่ครบถ้วนหรือ

สมบูรณก็ได้ ส่วนในกรณีข้อตกลงในแบบ Positive List ซึ่งสามารถที่จะเลือกสาขาที่ประสงค์จะเปิดเสรี และสามารถระบุข้อยกเว้นและเงื่อนไขของขอบเขตการเปิดเสรีของแต่ละสาขาที่ได้ผูกพันไว้ได้ และในการทำข้อตกลงแบบ Positive List ประเทศไทยสามารถกำกับดูแลสินค้าหรือบริการที่มีการระบุในข้อตกลงได้อย่างชัดเจนและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประเทศไทยสามารถระบุบริการอื่นใดที่ประเทศไทยมีความพร้อมในการแข่งขันกับประเทศคู่สัญญา แต่หากบริการที่ไม่พร้อมในการเปิดเสรี ประเทศไทยก็ไม่จำเป็นต้องระบุในข้อตกลงการค้าเสรี ดังนั้นการทำข้อตกลงในแบบแนวทางเจรจา Positive List มีความยืดหยุ่นต่อประเทศภาคีคู่สัญญาในการปรับตัวเปิดเสรี โดยถือเป็นการเปิดเสรีอย่างค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าในแบบ Negative List และเหมาะสมกับแนวทางของประเทศไทยในการเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรีมากกว่าในการเจรจาแบบ Negative List

2) ควรมีการสนับสนุนความรู้แก่บุคลากรทางการเงินให้มีความรู้ในธุรกิจ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม กฎหมาย และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ความรู้ ความเข้าใจและการเปิดเผยในด้านข้อมูลทั้งทางด้านต่างๆที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นสิ่งจำเป็นด้านที่จะสามารถพัฒนาธุรกิจธนาคารพาณิชย์สามารถให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ

3) ต้องมีความสามารถและความพร้อมในการแข่งขันของธนาคาร ความพร้อมและความต้องการระยะเวลาในการปรับตัวของภาครัฐและภาคเอกชน และความพร้อมของกฎหมายเพื่อรองรับความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจอย่างละเอียดถี่ถ้วน และควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการเปิดเสรีที่เหมาะสมกับความพร้อมของประเทศไทย รวมทั้งความพร้อมในการกำกับดูแลของรัฐและความพร้อมของภาคเอกชนในการเปิดเสรีทางการเงิน

4) การเปิดเสรีทางการเงินจำเป็นต้องมีขั้นตอนที่เหมาะสมตามความพร้อมของทุกฝ่ายเพื่อไม่ให้กระทบต่อเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจและการเงิน โดยไม่จำเป็นต้องถึงขั้นที่เรียกว่าเปิดเสรีโดยสมบูรณ์ แต่เป็นการเปิดเสรีที่เพียงพอสำหรับเป็นช่องทางหนึ่งในการเร่งการปฏิรูประบบการเงินให้ธนาคารพาณิชย์ไทยปรับตัวรับการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นจากกระแสการพัฒนาของธุรกิจการเงินของโลก และทำให้เกิดประสิทธิภาพในระบบการธนาคาร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคและภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่ใช้บริการ

และนอกจากนี้ภาคธนาคารพาณิชย์ของไทยมีความพิเศษกว่าภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ เนื่องจากประเทศไทยยังมีระบบธนาคารพาณิชย์เป็นช่องทางหลักในการจัดสรรทรัพยากรและเป็นช่องทางหลักของการส่งผ่านผลการดำเนินนโยบายการเงิน ซึ่งทำให้การดำเนินนโยบายของทางการรวมถึงการเปิดเสรีภาคการธนาคารของไทยถึงต้องคำนึงถึงเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงินโดยรวม อีกทั้งธนาคารพาณิชย์ไทยยังอยู่ในระหว่างการปรับตัวให้พร้อมสำหรับการแข่งขันจากธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ แม้ว่าธนาคารพาณิชย์ไทยจะมีความได้เปรียบธนาคารพาณิชย์

ต่างชาติในเรื่องการเข้าถึงลูกค้าผ่านจำนวนสาขาที่มากกว่า แต่การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ไทยยังมีข้อเสียเปรียบธนาคารพาณิชย์ต่างชาติอยู่ เช่น ความสามารถในการบริหารความเสี่ยง การจัดการกับสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ รวมถึงการให้บริการทางการเงินในรูปแบบที่ซับซ้อน เป็นต้น

### 6.2.1 เงื่อนไขที่จำเป็นในการเปิดเสรีภาคการธนาคาร<sup>3</sup>

#### 1. เสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยรวม

การเปิดเสรีภาคการธนาคารอาจเพิ่มความอ่อนไหวของเศรษฐกิจมหภาคต่อปัจจัยภายนอกประเทศ ดังนั้น การมีระบบเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพด้วยการดำเนินนโยบายการเงินการคลังที่เหมาะสมเป็นสิ่งจำเป็นก่อนการดำเนินมาตรการเปิดเสรี ซึ่งระบบเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันนับว่ามีเสถียรภาพน่าพอใจ เศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง และขยายตัวในระดับที่สอดคล้องกับศักยภาพการเจริญเติบโต (potential growth rate) มีเงินเฟ้อในระดับที่สอดคล้องกับเป้าหมายเงินเฟ้อ และในด้านภาคต่างประเทศ หนี้ต่างประเทศลดลงและเงินสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ค่าเงินบาทเคลื่อนไหวอย่างมีเสถียรภาพ กอปรกับมีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลและภาครัฐบาลมีดุลการคลังเกินดุล<sup>4</sup>

#### 2. ความพร้อมของธนาคารพาณิชย์

แม้ว่าธนาคารพาณิชย์ไทยจะมีผลประกอบการดีขึ้นเป็นลำดับนับจากวิกฤตการณ์ในปี 2540 แต่เมื่อเทียบกับธนาคารต่างชาติแล้วในภาพรวมยังมีความเสียเปรียบในด้านประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน โดยเฉพาะในด้านการบริหารความเสี่ยงโดยธนาคารพาณิชย์ไทยยังมีสัดส่วนของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในสัดส่วนที่สูงกว่าธนาคารต่างชาติมาก นอกจากนี้ธนาคารต่างชาติยังมีความได้เปรียบในด้านต้นทุนจากขนาดและเงินทุนที่ใหญ่กว่ามาก โดยธนาคารพาณิชย์ไทยอยู่ระหว่างการปรับโครงสร้างจากการควบรวมและจัดโครงสร้างธุรกิจภายใต้แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งอยู่ระหว่างปรับปรุงประสิทธิภาพเพื่อรองรับระดับการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น และเพื่อรองรับแนวทางกำกับดูแลที่เน้นระบบการบริหารความเสี่ยงที่มี

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

ความซับซ้อนขึ้น ซึ่งในระยะต่อไปจะช่วยให้สามารถแข่งขันได้ดีขึ้น ในกรณีของบุคลากรในภาคการธนาคารนั้น แม้ว่าขณะนี้บุคลากรไทยจะสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในการให้บริการการเงินที่ไม่ซับซ้อน แต่ก็ยังขาดความเชี่ยวชาญในธุรกิจและผลิตภัณฑ์การเงินที่มีความซับซ้อน จึงยังต้องใช้เวลาในการพัฒนาความรู้ความชำนาญระยะหนึ่ง<sup>5</sup>

### 3. โครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน

การเปิดเสรีภาคการธนาคารย่อมนำมาซึ่งความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้น หากไม่สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังนั้น การมีโครงสร้างพื้นฐานที่แข็งแกร่งจะช่วยลดความเสี่ยงที่เกิดขึ้น เช่น การมีกระบวนการจัดการแต่เนิ่น ๆ กับธนาคารที่มีปัญหาและไม่สามารถปรับตัวต่อการแข่ง (Prompt Corrective Action) ซึ่งมาตรการดังกล่าวอาจรวมถึงการให้ออกจากระบบอย่างเป็นระเบียบ ไม่กระทบต่อเสถียรภาพระบบการเงินโดยรวม ปัจจุบันโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินของไทยยังมีจุดอ่อนอยู่หลายประการ โดยเฉพาะในด้านกฎหมาย เช่น การขาดอำนาจในการเข้าดำเนินการแต่เนิ่น ๆ และการขาดสถาบันประกันเงินฝาก นอกจากนี้ ที่ผ่านมามีประเทศไทยยังพึ่งพิงระบบธนาคารพาณิชย์สูงกว่าตลาดการเงิน จึงควรพัฒนาตลาดทุนเพื่อสร้างความสมดุลในระบบการเงินยิ่งขึ้น และช่วยให้ความเสี่ยงไม่กระจุกตัวในระบบธนาคาร อีกทั้งโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ ที่จำเป็น ได้แก่ ระบบธรรมาภิบาลที่ดีในภาคธุรกิจ ระบบบัญชีที่เป็นไปตามมาตรฐานสากลและมีความโปร่งใส เป็นต้น ซึ่งล้วนช่วยให้ระบบธนาคารสามารถดูแลจัดการความเสี่ยงได้ดีขึ้น

### 4. ระบบการกำกับตรวจสอบธนาคาร

แม้ว่าการกำกับตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ของไทยจะพัฒนาไปมากแล้ว โดยปัจจุบันมีการกำกับดูแลความเสี่ยง (Risk-based supervision) เพื่อความมั่นคงของระบบเป็นหลักและให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลและการจัดการที่เหมาะสมตามความเสี่ยงของธนาคาร แต่ยังมีจุดอ่อนบางประการ เช่น กฎหมายยังไม่ได้ให้อำนาจแก่ทางการในการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่มสำหรับกลุ่มธุรกิจการเงิน และการกำกับดูแลเงินกองทุนตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า124.



## 6.2.2 กลยุทธ์การเปิดเสรีภาคการธนาคาร<sup>6</sup>

จากการวิเคราะห์ความพร้อมของระบบการเงิน ระบบสถาบันการเงิน และโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน ประกอบกับการศึกษาบทเรียนจากประสบการณ์การเปิดเสรีของประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกับของไทยแล้ว สามารถสรุปกลยุทธ์การเปิดเสรีภาคการธนาคารได้ ดังนี้

### 1. การรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ

ทางการต้องมีจุดยืนที่มั่นคงในประเด็นที่มีความสำคัญต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงิน และการดูแลผลประโยชน์ในประเด็นที่มีความอ่อนไหวต่อระบบเศรษฐกิจไทย ไม่ว่าจะเลือกเจรจาเปิดเสรีภาคการธนาคารในรูปแบบใดก็ตาม เช่น การมีอิสระในการดำเนินมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงิน การดำเนินมาตรการการเงินทุนเคลื่อนย้าย เป็นต้น

### 2. การเปิดเสรีภาคการธนาคารต้องมีการจัดลำดับ (Sequencing) ที่เหมาะสมและทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป

แม้ว่าการเปิดเสรีภาคการธนาคารจะมีส่วนช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการเงิน แต่หากการเปิดเสรียังไม่มีระบบและไม่คำนึงถึงความพร้อมและไม่เหมาะสมกับการพัฒนาของประเทศ นอกจากจะไม่ช่วยให้เกิดการพัฒนายั่งยืนแล้ว ยังอาจนำไปสู่วิกฤติในภาคการธนาคารได้ โดยเฉพาะในประเทศที่โครงสร้างพื้นฐานทางการเงินและเศรษฐกิจมีจุดอ่อน เช่น จากความบิดเบือนในระบบ ตลอดจนการกำกับดูแลธนาคารยังไม่เข้มแข็งพอสอดคล้องกับสภาวะที่ความเสี่ยงเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะหากปัญหาในภาคการธนาคารกระจายตัวออกเป็นวงกว้างไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นจนเป็นต้นเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจ ดังนั้น การเปิดเสรีภาคการธนาคารต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังและค่อยเป็นค่อยไป โดยต้องคำนึงถึงความพร้อมของประเทศ และให้เวลาธนาคารในการปรับตัวเพื่อรองรับการแข่งขันที่จะมากขึ้น และช่วยให้ทางการสามารถปรับปรุงกรอบการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายกำกับธนาคารที่มีประสิทธิภาพภายใต้ความผันผวนและความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้น

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 129 -131.

นอกจากนั้น การจัดลำดับการเปิดเสรีภาคการธนาคารยังต้องพิจารณาถึงความอ่อนไหวของการเปิดเสรีในเรื่องนั้น ๆ ต่อระบบเศรษฐกิจและผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการพิจารณาเปิดเสรีเชิงแข่งขันรวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการรายเดิมปรับตัวอย่างเหมาะสม เช่น การถือหุ้นของชาวต่างชาติสามารถผ่อนปรนได้ก่อนการขยายสาขาของธนาคารต่างชาติ เนื่องจากในช่วงวิกฤติปี 2540 ได้มีการผ่อนปรนเป็นกรณีเฉพาะให้ต่างชาติถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ไทยได้ไม่จำกัดจำนวนภายใต้ระยะเวลาที่กำหนดเพื่อแก้ไขฐานะของธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงสามารถปรับตัวได้ในระดับหนึ่งแล้ว ในขณะที่การผ่อนคลายนโยบายจำกัดเรื่องสาขานั้น ธนาคารพาณิชย์ไทยยังจำเป็นต้องปรับตัวสำหรับการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น

### 3. การเจรจาต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

การดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ได้มีการจัดโครงสร้างรูปแบบและบทบาทของระบบสถาบันการเงินให้มีความคล่องตัวในทางธุรกิจ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น เพื่อให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะผู้บริโภคนในชนบทมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงการเปิดให้มีการแข่งขันของธนาคารต่างชาติมากขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป นอกจากนี้ยังมีการขยายขอบเขตธุรกิจของธนาคารพาณิชย์และมีการปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพระบบสถาบันการเงิน

### 4. เลือกเวทีและรูปแบบการเปิดเสรีภาคการธนาคารที่เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความเสี่ยงต่ำสุด

แนวทางการเปิดเสรีในเวทีต่าง ๆ รวมทั้งรูปแบบการเปิดเสรีตาม Modes of Supply ทั้ง 4 รูปแบบ มีประโยชน์และความเสี่ยงแตกต่างกัน ดังนั้นจึงต้องพิจารณาแนวทางเปิดเสรีภาคการธนาคารที่เหมาะสมกับระบบธนาคารของประเทศที่จะทำให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาประเทศสูงสุดและมีความเสี่ยงต่ำที่สุด

โดยทั่วไปการเปิดเสรีพหุภาคีภายใต้กติกาของ GATS ใช้เวลาในการเจรจาและเปิดตลาดภาคการธนาคารนานที่สุด และมีความเสี่ยงต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจต่ำสุด ขณะที่อีกขั้วหนึ่งคือการเปิดเสรีในระดับทวิภาคีแบบ Negative List ซึ่งเป็นการเปิดเสรีการค้าแบบก้าวกระโดดและมีขอบเขตกว้างขวางและรวมภาคการเงินด้วย โดยมุ่งเน้นการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ภายในกรอบเวลาที่ชัดเจน และจะส่งเสริมให้กลไกตลาดทำงานอย่างเต็มที่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจการเงิน โดยรวมหากระบบเศรษฐกิจมีความพร้อม แต่ก็มีความเสี่ยงมาก

ที่สุดต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงินหากไม่สามารถปรับตัวได้ทันทั้งนี้ โดยระดับความเสี่ยงจะเพิ่มขึ้นตามความเร็วของการเปิดเสรี ขอบเขตการเปิดเสรี และความอ่อนไหวของระบบเศรษฐกิจการเงิน โดยเฉพาะจุดอ่อนในโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน

#### 5. รักษาความเป็นเจ้าของธนาคารพาณิชย์โดยคนไทยในระดับที่สมควร

การเปิดเสรีภาคการธนาคารอาจจะยังไม่สามารถเปิดแบบเต็มที่ แต่ยังคงมีความจำเป็นต้องรักษาความเป็นเจ้าของธนาคารพาณิชย์โดยคนไทยในระดับที่สมควร เพื่อให้มั่นใจว่าจะรักษาเสถียรภาพระบบการเงินไทยไว้ได้ เนื่องจากในช่วงวิกฤติมีความเสี่ยงที่ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติอาจถอนการลงทุนจากไทย หรือลดให้สินเชื่อใหม่และทวงถามหนี้คืน ซึ่งจะเป็นการซ้ำเติมเศรษฐกิจที่บอบช้ำ และเกิดภาวะวิกฤติซ้ำซ้อน ทำให้ยากแก่การฟื้นตัวของเศรษฐกิจ