

สรุปและขอเสนอแนะ

บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบันได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เงินฝากเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญที่สุดของธนาคาร ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งจึงได้ใช้ความพยายามในการเพิ่มยอดเงินฝากของตน วัตถุประสงค์หนึ่งในการชักชวนให้ประชาชนนำเงินออมของตนมาฝากไว้กับธนาคาร คือความรู้สึกว่าเงินฝากของตนได้รับการคุ้มครอง ผู้ฝากสามารถจะถอนเงินฝากของตนคืนได้เมื่อต้องการ มาตรการในการคุ้มครองผู้ฝากเงินที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กระทรวงการคลังได้มอบหมายให้เป็นหน้าที่โดยตรงของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเริ่มตั้งแต่การขออนุญาตก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ การเปิดสาขา การควบคุมการดำเนินงาน การดำรงเงินสดสำรอง และการดำรงเงินกองทุน ทั้งนี้ เพื่อรักษาความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ของธนาคารออกไปตรวจสอบธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งว่า ใ้การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย และฐานะของธนาคารอยู่ในสภาพมั่นคงที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินได้เพียงพอหรือไม่ ส่วนทางด้านธนาคารพาณิชย์นอกเหนือจากการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายการธนาคารพาณิชย์แล้ว ยังจะต้องมีการวางนโยบายและระเบียบการบริหารงานของตนเองเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินของตน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายในการให้กู้ยืม นโยบายการลงทุน นโยบายการดำรงสภาพคล่อง การวางระบบการควบคุมภายใน และการดำรงเงินกองทุนให้เพียงพอกับการรับภาระสูญเสียของสินทรัพย์เสี่ยงของธนาคาร

จากการวิเคราะห์การดำรงเงินสดสำรองและการดำรงเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย ปรากฏว่าได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการขั้นต่ำสุด ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ฝากเงินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงน่าจะปรับปรุงและเพิ่มเติมมาตรการบางประการในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินทั้งทางด้านของธนาคารเอง และเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมธนาคาร โดยควรพิจารณาในกรณีต่อไปนี้

1. การดำรงเงินสดสำรองตามกฎหมายมีวัตถุประสงค์อยู่ 2 ประการคือ เพื่อ  
ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้เป็นเครื่องมือควบคุมภาวะการเงินของประเทศ และเพื่อ  
คุ้มครองผู้ฝากเงิน ปัจจุบันตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ธนาคาร  
พาณิชย์ดำรงเงินสดสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7 ของเงินฝาก ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครอง  
กองทุนผู้ฝากเงินในขั้นต่ำสุด ซึ่งในภาวะเหตุการณ์ปกติ อัตรานี้นับว่าเพียงพอ แต่ถ้ามอง  
วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจการเงิน อัตรานี้อาจจะไม่เพียงพอ ฉะนั้น ถ้าหากยังไม่มี  
บทบัญญัติในเรื่องการดำรงสภาพคล่อง ก็น่าจะพิจารณาปรับอัตราเงินสดสำรองให้สูงขึ้นทั้ง  
นี้ โดยยอมให้เพิ่มหลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่ปราศจากภาระผูกพันเป็นส่วนหนึ่งของเงินสดสำรอง  
ที่พึงดำรงให้สูงขึ้น ซึ่งจะไม่มีผลกระทบต่อธนาคารไทยมากนัก เนื่องจาก  
ทางการได้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้เปิดสาขา โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ถือ  
หลักทรัพย์รัฐบาลไทยและหลักทรัพย์ที่รัฐบาลค้ำประกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของเงินฝาก  
อยู่แล้ว แต่จะมีผลต่อสาขาธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศ ถ้าปัจจุบันดำรงหลักทรัพย์  
รัฐบาลไทยไว้น้อย

2. ปัจจุบันยังมีมติบัญญัติเรื่องการดำรงสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ เป็น  
นโยบายของแต่ละธนาคารที่จะพิจารณาดำรงไว้ตามความเหมาะสมแก่ฐานะการเงินของ  
ตน จากการศึกษาการดำรงสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยในบทที่ 5  
ธนาคารพาณิชย์บางแห่งดำรงสภาพคล่องต่ำจนอาจจะให้ความคุ้มครองต่อความปลอดภัยของ  
ผู้ฝากเงินไม่เพียงพอ ดังนั้น รัฐบาลจะได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในพระราชบัญญัติการธนาคาร  
พาณิชย์ เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน โดยจะกำหนดให้ดำรง  
สภาพคล่องแยกกันระหว่างเงินฝากและเงินใหญ่ยืม และเงินฝากจะแยกออกพิจารณาแต่ละ  
ประเภทก็ได้ อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวก็มีปัญหาในทางปฏิบัติมาก ฉะนั้น ถ้าจะมีบท  
บัญญัติในเรื่องนี้อาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับ  
เงินฝากทั้งสิ้น หรือจะรวมเงินยืมจากต่างประเทศด้วยก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่ารัฐพึงเล็งเห็น  
ประเด็นใด ความมุ่งหมายในประเด็นการคุ้มครองผู้ฝาก ก็ควรจะดำรงสภาพคล่องต่อเงิน  
ฝากเท่านั้น แต่ถ้ามองพิจารณาในประเด็นที่จะช่วยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้เป็นเครื่องมือ

ในการแก้ปัญหา aggressive demand เมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อ ก็ควรจะรวมเงินกู้ยืม จากต่างประเทศเข้าไปด้วยเพื่อป้องกันมิให้ธนาคารพาณิชย์ขยายเครดิต โดยอาศัยเงิน กู้ยืมมากเกินไป

อย่างไรก็ดี การบังคับใช้ในเรื่องสภาพคล่องนี้ ในภาวะปกติอาจจะไม่จำเป็น มากนัก แต่ในภาวะที่เศรษฐกิจเคลื่อนไหวอย่างรุนแรงก็ควรนำวิธีการข้างต้นมาใช้บังคับ

3. ในระหว่าง 2 - 3 ปีที่ผ่านมา มีธนาคารในต่างประเทศหลายแห่งต้อง เลิกเลิกกิจการเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจเคลื่อนไหวอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัง จากเกิดวิกฤตการณ์เรื่องน้ำมัน (oil crisis) ทั้งนี้ เนื่องจากธนาคารเหล่านั้นต้อง ประสบผลสูญเสียอย่างมหาศาลจากการที่ลูกค้าเงินกู้ยืมของธนาคารประสบความล้มเหลว ของเลิกกิจการ และเกิดจากการเก็งกำไรจากการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของ ธนาคารเอง สำหรับธนาคารในประเทศไทยประสบผลกระทบที่เนื่องมาจากผลของการ เปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจมากพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลสูญเสียที่เกิดจาก ลูกค้าของธนาคาร ทางคานอุตสาหกรรมสิ่งทอ และกระเบื้องเคลือบ ส่วนผลสูญเสียทาง คานการเก็งกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนยังไม่ปรากฏ เพราะตลาดปริวรรตเงินตราต่างประเทศของไทยเรายังแคบมาก

เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดภาวะดังกล่าวกับธนาคารในประเทศไทย จึงน่าจะ ได้พิจารณาความคุ้มครองที่ยังไม่แน่นอน (contingent items) ของธนาคาร เช่น การทำปริวรรตล่วงหน้าที่มีลักษณะเป็นการเก็งกำไร การค้ำประกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การค้ำประกันเงินกู้ และเลตเตอร์ออฟเครดิต เป็นต้น ทั้งนี้ โดยจะถือรายการที่ยังไม่แน่นอนเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของสินทรัพย์เสี่ยงตามมาตรา 10 หรือจะมีบทบัญญัติขึ้นบังคับ เป็นกรณีพิเศษก็ได้ อย่างไรก็ตาม มาตรา 13 เรื่องการให้กู้ยืมหรือการให้เครดิตแก่ลูกหนี้ รายใหญ่ ควรจะได้อำนาจรวมรายการที่ยังไม่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้ำประกัน และหนี้ตามเลตเตอร์ออฟเครดิตของลูกค้าด้วย เพื่อแสดงให้เห็นภาระผูกพันทั้งสิ้น (total exposure) ของลูกค้าแต่ละรายว่ามีขนาดใหญ่เพียงใด เพราะถ้าลูกค้า รายใหญ่เหล่านี้ต้องประสบความล้มเหลว จะมีผลกระทบที่เนื่องต่อธนาคารอย่างมหาศาลดังเช่นที่บางธนาคารต้องประสบอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามทฤษฎีดังกล่าวนี้อาจจะใช้บังคับต่อเมื่อภาวะเศรษฐกิจเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงเท่านั้น

ในการวัดความเสี่ยงของเงินกองทุน นอกจากจะใช้อัตราส่วนเป็นเครื่องวัดแล้ว รัฐบาลจะกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ วิเคราะห์ความเสี่ยงของเงินกองทุนโดยยึดหลักการกระจายสินทรัพย์ตามลำดับของความเสี่ง วิธีนี้ นอกจากการจัดกลุ่มสินทรัพย์ออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามตัวอย่างแบบการวิเคราะห์เงินกองทุนของธนาคาร (หน้า 132) ธนาคารอาจจะมีการเพิ่มกลุ่มสินทรัพย์เป็นรายการเงินในทุยืม และเงินลงทุนรายใหญ่ และรายการสินทรัพย์ที่ยังไม่แน่นอน การที่นำเอาสินทรัพย์ทั้งสองประเภทมาพิจารณาในการวิเคราะห์เงินกองทุน เพราะผลสูญเสียของสินทรัพย์ทั้งสองประเภทมีผลต่อการวิเคราะห์ความมั่นคงของธนาคารได้ดีมาก แต่จะยุ่งยากในทางปฏิบัติ

4. การใช้เงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ต้องถือหลักความปลอดภัย ความมีสภาพคล่องและไหลลื่นกำไรตามสมควร ธนาคารไม่ควรใช้เงินทุนในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูงมากจนน่าจะเป็นอันตรายต่อผู้ฝากเงิน

ช่องทางการใช้เงินทุนที่สำคัญที่สุดของธนาคาร คือ การให้ทุยืมและการลงทุน ธนาคารควรจะวางนโยบายในการให้ทุยืมและการลงทุนด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ ควรจะจัดสรรเงินทุนส่วนหนึ่งสำหรับลงทุนในหลักทรัพย์ และให้ทุยืมในระยะยาวเพื่อผลตอบแทนที่จะได้รับ และเงินทุนส่วนหนึ่งสำหรับลงทุนในหลักทรัพย์ในระยะสั้น ซึ่งพร้อมที่จะเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ง่ายและไม่ขาดทุน เพื่อสภาพคล่องของธนาคาร การให้ทุยืมก็ควรจะมีการกระจายเวลาและประเภทของเงินกู้ให้เหมาะสม โดยมีการจัด portfolio ของเงินกู้ เพื่อลดความเสี่ยงให้น้อยลง

ธนาคารควรจะมีการกันเงินสำรองอย่างเพียงพอสำหรับสินทรัพย์ที่ผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์จัดชั้นเป็นสูงและสงสัย เพื่อให้สินทรัพย์ที่แสดงในงบดุลแสดงฐานะการเงินที่แท้จริง แต่การมีเงินสำรองอย่างเพียงพอนั้น ธนาคารอาจจะต้องใช้เวลาหลายงวดบัญชี โดยเฉพาะธนาคารที่มีสินทรัพย์เสี่ยงและโอกาสที่จะสูญมีมาก และกำไรของธนาคารมีไม่มากนัก ในกรณีเช่นนี้ธนาคารควรจะต้องเพิ่มความระมัดระวังในการให้ทุยืม

และให้เครดิตรวมมากขึ้นกว่าเดิม เพื่อป้องกันมิให้สินทรัพย์ เกิดสูญและสงสัยเพิ่มขึ้นอีก

5. ธนาคารพาณิชย์ควรจะจัดระเบียบการปฏิบัติงานและระบบการควบคุมภายใน ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันมิให้มีจุดอ่อนที่จะก่อให้เกิดการทุจริตขึ้นในการบริหารงาน และเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงาน และปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารระดับสูง นอกจากนั้น ควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่คอยตรวจสอบการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบ คำสั่งและข้อบังคับ เพื่อให้ระเบียบที่วางไว้สัมฤทธิ์ผลอย่างจริงจัง

ธนาคารควรสนับสนุนให้พนักงานของธนาคารได้รับการฝึกฝนอบรมทางด้านวิชาการใหม่ ๆ เกี่ยวกับธนาคาร เพื่อเพิ่มสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน และควรจัดให้มีการสัมมนาระหว่างพนักงานเพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินงาน และหาวิธีแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้น การปรึกษาหารือกันจะทำให้พนักงานธนาคารได้ความคิดในการปรับปรุงการบริหารงานของธนาคารให้มีประสิทธิภาพกว้างขวางยิ่งขึ้น

6. ธนาคารควรเปิดเผยฐานะการเงินและผลการดำเนินงานให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ธนาคารเพิ่มความระมัดระวังในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น เท่าที่ผ่านมามีธนาคารพาณิชย์บางแห่งได้ออกหนังสือวารสารเศรษฐกิจ ซึ่งให้ความรู้และข้อมูลที่ เป็นประโยชน์พอควร แต่มีข้อมูลบางประเภทที่ธนาคารไม่ยอมเปิดเผย หากข้อมูลบางอย่างที่ไม่เป็นความลับมากนัก และไม่กระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานของธนาคารแล้ว ธนาคารควรจะได้เปิดเผยเพื่อให้ประชาชน โดยเฉพาะผู้ฝากเงินของธนาคารสามารถติดตามและประเมินประสิทธิภาพในการบริหารงานของธนาคารได้

7. ธนาคารควรดำเนินนโยบายที่เหมาะสม และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ ที่ทางการหรือสมาคมของธนาคารพาณิชย์ได้วางไว้ เช่น การดำรงเงินกองทุนและเงินสำรองไม่ต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่จ่ายดอกเบี้ยเงินฝากหรือเรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้สูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ใหญ่ยืมและให้เครดิตแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น รวมทั้งการให้การสนับสนุนแก่ธุรกิจบางประเภทที่จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ธนาคารควรดำเนินงานในกรอบประเพณีอันดีงามของการธนาคารพาณิชย์ และ จะไม่แข่งขันกันทางที่ผิด การแข่งขันระหว่างธนาคารควรเป็นไปในรูปของการปรับปรุงการดำเนินงาน เพื่อให้บริการแก่ผู้ฝากเงินและประชาชนทั่วไปอย่างมีประสิทธิภาพ และกว้างขวาง

8. ธนาคารพาณิชย์ควรจะกระจายความเป็นเจ้าของของธนาคารให้กว้างขวาง ออกไปเป็น Public Company เพราะการขายหุ้นให้กับมหาชนจะทำให้ความรูสึกว่า ธนาคารพาณิชย์บางแห่งเป็นของเฉพาะในตระกูลนั้น ๆ น้อยลงไป และจะทำให้ธนาคารพาณิชย์สามารถจัดหาเงินทุนได้มากขึ้น เพียงพอและสามารถรับความเสี่ยงภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งจะเป็นผลใหญ่ฝากเงินรู้สึกปลอดภัยในการฝากเงินไว้กับธนาคาร

9. ธนาคารพาณิชย์ควรส่งเสริมให้ตลาดเงินในประเทศไทยขยายตัวกว้างขวาง เพื่อให้มีสถาบันการเงินต่าง ๆ เป็นตัวกลางในการซื้อขายแลกเปลี่ยนตราสาร ตัวเงิน เช่น Commercial Paper, Bank Acceptance เป็นต้น ซึ่งเป็นตราสารที่สามารถแปลงเป็นเงินสดได้ง่าย ประชาชนจะได้นิยมใช้ตราสารต่าง ๆ เป็นเครื่องมือเครดิตมากกว่าใช้เงินสด ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยจะได้ไม่ต้องสำรวจสภาพคล่องของคนในระดับสูงมากนัก อันจะทำให้สูญเสียรายได้ที่ควรจะได้รับ และสถาบันการเงินยังสามารถช่วยอำนวยความสะดวกแก่ธนาคารทั้งหลาย โดยรับฝากจากธนาคารในวันที่มีเงินเหลือ กับใหญ่ในระยะสั้นในวันที่เงินขาดแคลน

10. ประชาชนได้เห็นความสำคัญของระบบการธนาคารพาณิชย์ และคุ้นเคยต่อการฝากเงิน และการใช้บริการของธนาคาร (Banking habit) มากขึ้น จะเห็นได้ว่าปริมาณเงินฝากมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ แม้กระทั่งผู้มีรายได้น้อย หรือเขาวชนก็นิยมนำเงินออมมาฝากไว้กับธนาคารเพื่อความปลอดภัยและเพื่อรายได้ที่ได้ออกเงินออม ซึ่งเป็นการสร้างนิสัยประหยัดและให้เห็นคุณค่าของเงินต่อประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเขาวชนของชาติ ซึ่งถ้าหากธนาคารเกิดล้มเลิกกิจการ ผลก็จะกระทบกระเทือนต่อผู้ฝากที่มีเงินออมรายย่อยเหล่านี้ ฉะนั้น รัฐควรจะให้ความสนใจกับการประกันเงินฝาก ดังเช่นในต่างประเทศได้ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน รัฐควรจะศึกษาถึงข้อดีข้อเสีย และหากมีความเหมาะสมก็ควรนำมาใช้ในประเทศไทย เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากรายย่อย