

บทที่ 6

บทสรุปแนวนโยบาย และข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาของวิทยานิพนธ์นี้ ได้แสดงให้เห็นว่ามีการปันส่วนสินเชื่อในธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยจริง โดยอธิบายได้จากทฤษฎีการปันส่วนสินเชื่อของ Donald Tucker ซึ่งสามารถชี้ชัดจากแบบจำลองที่อุปสงค์และอุปทานสินเชื่ออยู่ในสภาวะไร้ดุลยภาพ อันเป็นผลมาจากการที่ตลาดสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ เป็นตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) ซึ่งทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถปรับตัวได้สมบูรณ์ และไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ ของอุปสงค์ และอุปทานสินเชื่อได้อย่างรวดเร็วพอที่จะจัดอุปสงค์สินเชื่อส่วนเกินได้ การปันส่วนสินเชื่อคงมีอยู่เพียงชั่วคราว จนกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ จะปรับตัวเพิ่มขึ้นจนลงอุปสงค์สินเชื่อส่วนเกินลงได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดทางทฤษฎีของ Donald Tucker ที่อธิบายว่านโยบายอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ไม่มีความยืดหยุ่นเพียงพอ ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องใช้นโยบายการปันส่วนสินเชื่อควบคู่กับนโยบายอัตราดอกเบี้ยในการจัดสรรสินเชื่อ¹

การเปลี่ยนแปลงจำนวนสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่ให้แก่ภาคเอกชน นอกจากขึ้นอยู่กับปัจจัยของอุปทานสินเชื่อเองแล้ว ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กำหนดอุปสงค์สินเชื่อด้วย² เพราะว่าขณะที่ธนาคารพาณิชย์ได้เปลี่ยนแปลงเงื่อนไข และรูปแบบของการให้สินเชื่อ ทำให้การจัดการทางด้านสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์เปลี่ยนแปลงไป เช่น ธนาคารพาณิชย์อาจกู้ยืมเงินจากต่าง

¹Duane G. Harries., " Credit Rationing at Commercial Banks." Journal of Money, Credit and Banking 6 (May, 1974) p.238-240

²Donald P. Tucker, " Credit Rationing, Interest Rate Lags and Monetary Policy Speed." Quarterly Journal of Economics (February, 1968) p.689-702

ประเทศ หรือกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น ทำให้ต้นทุนของธนาคารพาณิชย์เปลี่ยนแปลงไป ก็จะส่งผลต่ออัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ และผลต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมภายในประเทศ กับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยที่กำหนดอุปสงค์สินเชื่อ ทำให้ภาคเอกชนต้องมีการปรับตัวในด้านการลงทุนต่อการที่ธนาคารพาณิชย์จะให้สินเชื่อหรือปฏิเสธการให้สินเชื่อแก่ผู้กู้ยืม

แม้ว่าจะไม่มีการพิสูจน์ในทางทฤษฎีถึงการมีอยู่และระดับการปันส่วนสินเชื่อ ดังที่ศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ก็ตาม แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า มีการปันส่วนสินเชื่อในระบบธนาคารพาณิชย์จริง การปันส่วนสินเชื่อที่ไม่ถูกต้องอาจจะทำให้ธนาคารพาณิชย์จัดสรรสินเชื่อไปให้แก่ ญาติพี่น้อง หรือกลุ่มธุรกิจที่เอื้ออำนวยทางด้านผลประโยชน์อื่นมากเกินไป นอกเหนือจากอัตราดอกเบี้ยแก่ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากการปันส่วนสินเชื่อที่ผิดพลาดในกรณีของธนาคารมหานคร จำกัด (ปี พ.ศ. 2529) ที่ปล่อยสินเชื่อแก่กิจการส่วนตัวของผู้บริหารที่ฮ่องกง และขาดทุนจากการค้าเงินตราต่างประเทศ ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (ปี พ.ศ. 2530) ที่ได้ให้พ่อค้าและนักธุรกิจท้องถิ่นที่ไม่มีความสามารถในการบริหารสินเชื่อดีพอเป็นนายธนาคาร ในรูปของคอมพรินโดร์ มีการจัดสรรสินเชื่อให้แก่ผู้บริหารโดยไม่มีหลักประกัน แต่อย่างไรก็ตามการใช้การปันส่วนสินเชื่อก็เป็นนโยบายอันหนึ่งที่น่าจะเป็นและสมเหตุสมผลของธนาคารพาณิชย์ หากนำมาใช้อย่างถูกต้อง ก็จะเป็นการปกป้องธนาคารพาณิชย์จากความสูญเสีย เนื่องจากสินทรัพย์ที่มีอยู่กลายเป็นสินทรัพย์ที่ด้อยคุณภาพ ดังนั้น อาจทำได้โดยการพิจารณาให้สินเชื่อแก่โครงการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่สูงภายใต้ความเสี่ยงที่ต่ำ การบริหารงานและระบบงานการอำนวยสินเชื่อที่มีประสิทธิภาพ การกระจายกลุ่มของลูกค้าทั้งในลักษณะประเภทธุรกิจและขนาดของลูกค้า จึงเป็นสิ่งที่สำคัญ โดยธนาคารพาณิชย์ได้ใช้มาตรการ หรือกลไกนำไปสู่การปันส่วนสินเชื่ออีก คือ 5C's อันได้แก่ ความตั้งใจจริงหรือลักษณะของผู้กู้ยืม (Character) ความสามารถในการชำระหนี้ (Capacity) เงินทุนที่นำมาลง (Capital) หลักประกัน (Collateral) ภาวะทางเศรษฐกิจ (Condition) ซึ่งหลักการนี้เป็นที่ยอมรับทางสากลและรู้จักกันโดยทั่วไป

สรุปผลการศึกษา

จากการทดสอบเชิงประจักษ์ ถึงระดับของการปันส่วนสินเชื่อที่ใช้ระดับของอุปสงค์สินเชื่อส่วนเกินเป็นตัวบ่งชี้ ในช่วงปี พ.ศ. 2524 ถึง พ.ศ. 2533 พบว่าระยะเวลาและระดับของอุปทานสินเชื่อส่วนเกินกลับมีมากกว่าอุปสงค์สินเชื่อส่วนเกิน เนื่องมาจากในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาเป็นช่วงเวลาที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2526 ถึง พ.ศ. 2527)

และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากต่างประเทศต่ำกว่า อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมภายในประเทศ เป็นส่วนใหญ่ ทำให้มีการนำเงินทุนเข้ามาในประเทศเป็นจำนวนมาก (ในช่วงปี พ.ศ. 2531 ถึง พ.ศ. 2533) อีกทั้งความสัมพันธ์ของการปันส่วนเงินเชื่อและการปรับตัวอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ มี 2 รูปแบบ คือ

1. นโยบายของการปรับตัวของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ อันสืบเนื่องมาจากนโยบายของทางการ เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาเงินเฟ้อ การกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัว การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ส่งผลให้ความสมดุลของอุปสงค์และอุปทานเงินเชื่อเปลี่ยนแปลงไป ก่อให้เกิดการปันส่วนเงินเชื่อตามมา

2. การปันส่วนเงินเชื่อเกิดขึ้นเนื่องจาก ภาวะทางเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวและมีอัตราการเติบโตที่สูง อุปสงค์เงินเชื่อสูง ส่งผลให้ความสมดุลของอุปสงค์และอุปทานเงินเชื่อเปลี่ยนแปลงไป อัตราดอกเบี้ยเงินกู้จึงต้องปรับตัวเพื่อให้เกิดความสมดุล

กรอบของนโยบาย

เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินขนาดใหญ่ และมีสัดส่วนการให้กู้ยืมแก่ภาคเอกชนมากที่สุด อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่กำหนดการลงทุนและการที่ธนาคารพาณิชย์ใช้นโยบายการปันส่วนเงินเชื่อ ควบคู่ไปกับนโยบายอัตราดอกเบี้ยในการจัดสรรเงินเชื่อ หรือการคัดเลือกโครงการลงทุนที่ธนาคารพาณิชย์จะสนับสนุน ดังนั้น การปันส่วนเงินเชื่อย่อมส่งผลกระทบต่อการลงทุนและการจ้างงาน ทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งวัดได้จากการเติบโตของรายได้ประชาชาติลดลง เพราะว่าหน่วยธุรกิจหรือภาคเศรษฐกิจบางกลุ่มไม่ได้รับการสนับสนุนเงินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ ถ้าหากสามารถลดการปันส่วนเงินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ลงได้ ย่อมจะส่งผลต่อการลงทุนและการจ้างงานเพิ่มขึ้น ทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มสูงขึ้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามหากมองในอีกแง่มุมหนึ่งที่มีอุปทานเงินเชื่อส่วนเกินมากดังที่พบในภาคศึกษานี้ก็อาจจะส่งผลเสียต่อสถาบันการเงินด้วยเช่นกัน อุปทานเงินเชื่อส่วนเกินที่ไม่ได้รับการตอบสนองจากอุปทานเงินเชื่อ ก่อให้เกิดต้นทุนต่างๆ เช่น ต้นทุนเงินฝาก ค่าใช้จ่ายในการบริหารและการดำเนินงานต่างๆ มากมาย ทำให้ธนาคารพาณิชย์ก็จะเร่งปล่อยเงินเชื่อเพื่อลดอุปทานเงินเชื่อลง เพื่อการขยายส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้น โดยไม่ระมัดระวัง นโยบายการปันส่วนเงินเชื่อไม่เข้มงวด ผลที่ตามมาคือธนาคารพาณิชย์จะได้ลูกค้าที่มีคุณภาพไม่ดี สินทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นมาอาจจะไม่มีคุณภาพพอก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในระบบธนาคารพาณิชย์ ดังนั้นแนวทางที่ถูกต้องที่สุดก็คือ ไม่เพียงแต่ลดอุปสงค์เงินเชื่อส่วนเกินเท่านั้น ควรจะต้องลดอุปทานเงินเชื่อส่วนเกินด้วย

โดยการทำให้ตลาดสินเชื่อนี้มีอุปสงค์ใกล้เคียงกับอุปทานสินเชื่อนี้ให้มากที่สุด เพื่อให้มีเสถียรภาพในตลาด และให้อัตราดอกเบี้ยอยู่ในดุลยภาพและเหมาะสมซึ่งจะทำหน้าที่เป็นกลไกทางราคา และเป็นตัวแสดงถึงประสิทธิภาพในการจัดสรรสินเชื่อนี้ของธนาคารพาณิชย์และการลงทุนของผู้กู้ยืมให้ได้

แนวนโยบาย

ปัญหาที่สำคัญก็คือ ไม่มีใครหรือหน่วยงานใดทราบว่าจะให้อัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมนั้นอยู่ที่ระดับหรืออัตราใด แนวทางที่ทำได้ก็คือ

1. การพัฒนาระบบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินให้มีการแข่งขันเสรี เพื่อให้มีการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินมากกว่าที่เป็นอยู่ อีกทั้งการผ่อนคลายมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลที่เพิ่มมากขึ้นจะทำให้สถาบันการเงินต่างๆ ต้องปรับตัวมุ่งขยายบริการทางการเงิน และการให้บริการทางด้านสินเชื่อนี้ในหลายรูปแบบ และในขณะเดียวกันก็พยายามเสริมสร้างความมั่นคงของระบบธนาคารพาณิชย์ และความปลอดภัยของผู้ฝากเงิน

การพัฒนาระบบธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินจะต้องสามารถตอบสนองต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศที่อาจนำไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ และต้องสามารถแข่งขันกับต่างประเทศในรูปแบบที่สลับซับซ้อนมากขึ้น แต่การพัฒนาระบบธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินทั้งระบบจะทำได้ขนาดไหน ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล และมาตรการการสนับสนุนที่ออกเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่อาจล้าสมัย อันเป็นอุปสรรคและจำกัดขอบเขตของการประกอบการ นอกจากนี้ความสามารถในการกำกับและควบคุมดูแล จะเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้การดำเนินงานของสถาบันการเงินไทยทั้งระบบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ

2. จากการพัฒนาระบบธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินของประเทศข้างต้น สถาบันการเงินต่างๆ ต้องพัฒนารูปแบบของตราสารเพื่อการลงทุน และระดมเงินออมให้เหมาะสมกับความต้องการทั้งจากภาครัฐบาลและภาคเอกชน ตราสารต่างๆ ที่อาจนำมาใช้ในประเทศไทย เช่น บัตรเงินฝาก (Transferable Certificate of Deposit - TCD และ Negotiable Certificate of Deposit - NCD) น่าจะมีบทบาทมากขึ้น สถาบันการเงินต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์จะนำบริการด้านนี้เสนอเข้าสู่ตลาดมากขึ้น การพัฒนารูปแบบของตราสารให้หลากหลายไม่ว่าเป็นระยะเวลา หรือผลตอบแทนที่จะได้รับเพื่อให้ผู้ลงทุนสามารถเลือกลงทุนได้ตามต้องการ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการถือ CD มีทั้งสำหรับผู้ถือ CD และผู้ถือ CD ทางด้านผู้ถือตราสารนี้จะช่วยให้สามารถระดมเงินออมได้มากขึ้น ถ้า CD ให้อัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ การกำหนดระยะเวลาของการจ่ายเงินคืนใน

CD ก็เป็นข้อดีอย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้ออก CD สามารถวางแผนการใช้เงินได้ง่ายขึ้น เนื่องจากรู้แหล่งเงินทูลและต้นทุนที่แน่นอน โดยไม่ต้องพะวงต่อการเตรียมเงินบางส่วนไว้สำหรับปล่อยสินเชื่อ เพราะธนาคารพาณิชย์สามารถนำเงินที่ระดมได้จากการออกตราสารนี้ ไปปล่อยสินเชื่อได้เพิ่มขึ้นด้วย สำหรับผู้ลงทุนหรือผู้ซื้อ CD ก็จะได้รับผลดีที่ว่า CD ให้ผลตอบแทนสูงกว่าเงินฝากประเภทอื่น อีกทั้งธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน ก็ยังสามารถจะหาดอกเบี้ยในระยะสั้นจากเงินที่เหลือใช้ชั่วคราว ซึ่งดีกว่าการปล่อยเงินไว้เฉยๆ ซึ่งทำให้อุปทานสินเชื่อส่วนเกินลดลง

ในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มยกฐานะของตราสาร CD ตามนโยบายที่จะพัฒนาตราสารทางการเงินและพัฒนาตลาดรอง โดยมีพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ ปี พ.ศ. 2505 แก้ไข ปี พ.ศ. 2535 ได้รองรับการออก NCD โดยธนาคารพาณิชย์แล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการกำหนดหลักเกณฑ์จากระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย (รวมทั้งพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์ ปี พ.ศ. 2535 ในเรื่องและขยายประเภทธุรกิจและบัตรเงินฝาก จะทำให้ผู้ลงทุนและหน่วยธุรกิจมีทางเลือกมากขึ้น การปันส่วนสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ก็จะลดน้อยลง)

ต่อไปหากมีการพัฒนาตราสารดังกล่าวแล้ว CD จะช่วยดึงเงินจากตลาดเงินนอกระบบเข้าสู่ในระบบ เพราะผลตอบแทนและความคล่องตัวรวมไปถึงช่วยในการพัฒนาตลาดเงินด้วย แต่อย่างไรก็ตาม CD จะเป็นตัวทำให้คุณภาพสินทรัพย์อาจลดลงเพราะลูกค้าขึ้นดีหันไปออกตราสารเพื่อจำหน่ายในตลาดโดยตรง ลูกค้าที่มีคุณภาพดีออกจากระบบธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงิน และลดฐานะเงินฝากของสถาบันการเงิน แต่ข้อดีก็คือ เมื่อผู้กู้และผู้ออมมีทางเลือกมากขึ้น สถาบันการเงินก็จะถูกแรงกดดันจากตลาดให้ปรับปรุง หรือพัฒนาบริการของตนให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น นอกจากนี้เครื่องมือทางการเงินนี้ยังช่วยรักษาเสถียรภาพให้แก่ระบบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินด้วยตัวของมันเอง ธนาคารพาณิชย์มีการวางแผนและบริหารทางการเงินทั้งระยะสั้น และระยะยาวที่ดีขึ้น ให้สอดคล้องกับการปล่อยสินเชื่อ ไม่ให้เกิดอุปสงค์สินเชื่อส่วนเกิน และอุปทานสินเชื่อส่วนเกินมากเกินไปดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา

หากตราสารทางการเงินถูกพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ผู้ออมและผู้ลงทุนจะมีจำนวนมากขึ้น อีกทั้งผู้ออมและผู้ลงทุนอาจจะมาพบกันได้โดยไม่ต้องผ่านธนาคารพาณิชย์ ผลที่จะตามมาก็คือระบบตราสารทางการเงินนี้ จะทำให้เกิดอัตราดอกเบี้ยที่สมดุลและเหมาะสมเพื่อใช้ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในตราสารทางการเงินอื่นๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ ที่ปัจจุบันกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศยกเลิกการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมแล้ว

ข้อเสนอแนะ

การศึกษาถึงเรื่องการบินส่วนอื่น ๆ จะประสบปัญหาที่สำคัญคือ การขาดแคลนข้อมูล
 ดังนั้น กรอบของงานวิจัยจะถูกจำกัดให้อยู่ในระดับภาพรวมของทั้งระบบธนาคารพาณิชย์
 ตัวแปรทางค่าคาดคะเนของอัตราเงินเฟ้อในการศึกษานี้ มีเครื่องหมายที่แปรผันในทิศ
 ทางตรงกันข้ามกับอุปสงค์สินเชื่อบริษัทพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่งในการศึกษา
 ต่อไป

ตัวแปรทางด้านมาตรการของรัฐบาล ที่นำเข้ามาใช้ในแบบจำลองคงมีแต่เพียง อัตรา
 ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริง รัฐบาลยังใช้นโยบาย
 อื่นๆ อีกที่มีความสำคัญ เช่น อัตราดอกเบี้ยในตลาดซื้อคืน และพันธบัตรรัฐบาล ปัจจัยอื่นๆ
 เหล่านี้ ควรที่จะได้นำเข้ามาพิจารณาในแบบจำลองในการศึกษาในอนาคต