

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

จากการที่เศรษฐกิจประเทศไทยเติบโตอย่างรวดเร็วในอัตราสูงเป็นเวลาหลายปีติดต่อกัน โดยเฉพาะในช่วงปี 2534-2538 ในอัตราร้อยละสูงถึงร้อยละ 8.4 ต่อปี หรือประมาณ 3 เท่าของการเติบโตของเศรษฐกิจโลก โดยมีปัจจัยสำคัญที่สุดในการผลักดันคือการส่งออก แต่การที่ประเทศจะสามารถผลิตสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นได้ก็จะต้องมีการลงทุนในปัจจัยการผลิต โดยใช้เงินทุนจากเงินออมของประเทศ แต่เนื่องจากการลงทุนมีมากกว่าเงินออมภายในประเทศจะรองรับได้ ระบบเศรษฐกิจไทยจึงต้องพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศ โดยเฉพาะช่วงปี 2530 ถึง 2534 เศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศปริมาณมากถึงร้อยละ 25.5 ของการลงทุนภายในประเทศและลดลงเหลืออยู่ระหว่างร้อยละ 13.6 ถึงร้อยละ 16.8 ในช่วงปี 2535-2538 ซึ่งเท่ากับเป็นการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาลงทุนในประเทศ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเศรษฐกิจประเทศอุตสาหกรรม โดยเฉพาะ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และยุโรป มีแนวโน้มถดถอยลงและนักลงทุนประเภทสถาบันต้องการกระจายความเสี่ยงการลงทุน ประกอบกับประเทศไทยได้เปิดเสรีทางการเงินในเดือนพฤษภาคม 2533 และการที่ไทยผูกค่าเงินบาทไว้กับตะกร้าเงิน ทำให้มีความเสี่ยงอัตราแลกเปลี่ยนน้อย จึงเป็นผลให้มีเงินจากต่างประเทศไหลเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้น และหนี้ต่างประเทศของภาคธนาคารเพิ่มขึ้นสูงรวมทั้งทำให้ธนาคารในประเทศปล่อยสินเชื่อมากและปล่อยง่าย โดยมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ เนื่องจากมีเม็ดเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมากเกินไป

เมื่อภาคธนาคารได้ก่อหนี้ต่างประเทศจำนวนสูง โดยนำทรัพยากรทางการเงินมาจัดสรรอย่างผิดพลาดจำนวนมากในภาคการผลิตและบริการต่าง ๆ จนกำลังการผลิตเกินความต้องการ เช่น ธุรกิจ โรงพยาบาลเอกชน ที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรมเหล็กมีมากเกินไปความต้องการ นอกจากนี้ ผู้กู้ในประเทศไทยยังมีโครงสร้างเงินทุนที่ไม่ถูกต้อง (Improper Capital Structure) โดยนำเงินกู้ระยะสั้นไปลงทุนในโครงการระยะยาว (Short Term Loans to Finance Long Term Projects) โครงสร้างทางการเงินมีหนี้สินสูง (Highly Leveraged) และกู้เงินตราต่างประเทศสกุลแข็ง แม้มี

¹ ปรึชานวปการ. การขาดแคลนเงินออมของระบบเศรษฐกิจไทย. วารสารธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ฉบับเดือนเมษายน 2539 หน้า 46-48

อัตราดอกเบี้ยต่ำ แต่มีความเสี่ยงเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยน (Strong Currency Loans) และเงินให้สินเชื่อของระบบการเงินไทย เพิ่มขึ้นจาก 2.15 ล้านล้านบาทในปี 2535 เป็น 6.3 ล้านล้านบาทในปี 2540

จากสภาพพฤติกรรมของผู้ให้กู้และผู้กู้ดังกล่าว ส่งผลให้เศรษฐกิจประเทศไทยเติบโตแบบพองสบู่ (Bubble Economy) เกิดปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ภาวะตลาดหุ้นขยายตัวขึ้นมาก หนี้เงินกู้ของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นจาก 260,000 ล้านบาทในปี 2534-2535 เป็น 800,000 ล้านบาทในปี 2539² การใช้จ่ายในประเทศเพิ่มขึ้นมากและคุณภาพสินเชื่อลดลง

ในปี 2539 เป็นต้นมา เศรษฐกิจได้ขยายตัวลดลงเหลือร้อยละ 6.7 ต่อปี เนื่องจากมูลค่าการส่งออกไม่ขยายตัวจากปีก่อน และดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลสูงถึงร้อยละ 8.0 ของผลิตภัณฑ์ในประเทศ ยิ่งกว่านั้น ในปี 2540 ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงยิ่งขึ้น โดยอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจติดลบร้อยละ 0.4 สถาบันการเงินเกิดปัญหาหนี้เสีย โดยเฉพาะหนี้อสังหาริมทรัพย์ และบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือ Moody และ Standard & Poor ได้ประกาศปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือประเทศไทยเป็นระยะ ๆ ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทย ทำให้เกิดการคาดว่รัฐบาลไทยจะต้องปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนหรือลดค่าเงินบาทเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและนักเก็งกำไรต่างชาติเข้าโจมตีค่าเงินบาทและท้ายที่สุดประเทศไทยต้องประกาศเปลี่ยนแปลงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราจากระบบตะกร้าเงินเป็นแบบลอยตัว ตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2540 แต่ค่าเงินบาทยังมีความผันผวนรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ทั้งจากปัจจัยภายในประเทศและภูมิภาค เกิดการไหลออกของเงินทุนต่างประเทศและการทรุดตัวของภาวะเศรษฐกิจ การผลิตเกือบทุกสาขาลดลงหรือไม่ขยายตัวและคาดว่าปัจจุบันอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอาจจะติดลบระหว่างร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 8⁴

เมื่อนักลงทุนและเจ้าหน้าที่ต่างประเทศขาดความเชื่อมั่นต่อเศรษฐกิจไทย ทำให้เกิดเงินทุนไหลออกอย่างต่อเนื่อง มีเม็ดเงินหมุนเวียนในประเทศน้อย เกิดการขาดสภาพคล่องทางการ

² รัชชัย ยงกิตติกุล. คำบรรยาย, โครงการปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 27 มิถุนายน 2541

³ สถาพร กวิตานนท์. เศรษฐกิจไทยใครว่าสิ้นหวัง. วารสารส่งเสริมการลงทุน, ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ 2541 หน้า 16

⁴ วีรพงษ์ รามางกูร. ทางออกประเทศไทย. หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, ฉบับวันที่ 7 กรกฎาคม 2541 หน้า 2

เงินในประเทศและอัตราดอกเบี้ยสูงและปัญหาสินเชื่อด้วยคุณภาพ (Non Performing Loan) ดัง
เช่น ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2540 ธนาคารกสิกรไทยและธนาคารกรุงไทยมี NPL จำนวน 105,379 ล้าน
บาทและ 148,412 ล้านบาท ตามลำดับ⁵

สำหรับภาระหนี้ต่างประเทศของประเทศไทย ณ สิ้นปี 2540 มียอดคงค้างรวมทั้ง
สิ้น 84,489 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ. ในจำนวนนี้เป็นหนี้ของภาครัฐบาล 17,166 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ. เท่า
กับร้อยละ 20.32 ของหนี้ต่างประเทศทั้งสิ้น และหนี้ภาคเอกชน 67,323 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ. เท่ากับ
ร้อยละ 79.68 ของหนี้ต่างประเทศทั้งสิ้น โดยหนี้ต่างประเทศภาคเอกชนแยกเป็นหนี้ภาครัฐกิจที่ไม่
ใช่ธนาคาร 29,080 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ. เท่ากับร้อยละ 43.19 ของหนี้ภาคเอกชนทั้งสิ้น และหนี้ภาค
ธนาคารที่นำมาปล่อยกู้ต่อในประเทศ 38,243 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ. เท่ากับร้อยละ 56.81 ของหนี้ภาค
เอกชนทั้งสิ้น⁶

โดยที่ภาคธนาคารมีภาระหนี้ต่างประเทศสูงมากถึง 38,243 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ.
หรือเท่ากับ 1.5 ล้านล้านบาท ณ อัตราแลกเปลี่ยน 40 บาทต่อดอลลาร์ สหรัฐ. หนี้ภาคธนาคารจำนวน
มหาศาลดังกล่าวมีผลกระทบต่อระบบการประกอบธุรกิจ ระบบสถาบันการเงินและความมั่นคงทาง
การเงินของประเทศโดยรวมซึ่งจะต้องดำเนินการแก้ไข โดยรีบด่วน

จากภาระหนี้สินภาคธนาคารที่มีจำนวนสูงดังกล่าว จึงทำให้ระบบสถาบันการเงิน
ในปัจจุบันประสบปัญหาไม่สามารถปล่อยสินเชื่อเพื่อหล่อเลี้ยงระบบเศรษฐกิจได้ แม้ว่ารัฐบาลจะ
ได้ผ่อนคลายนโยบายการเงินและการคลังมาอย่างต่อเนื่องและอัตราดอกเบี้ยจะค่อย ๆ ลดลงแล้วก็
ตาม แต่เม็ดเงินที่รัฐบาลได้ปล่อยเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจก็ยังไม่ถ่ายเทไปยังภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง
เนื่องจากระบบสถาบันการเงินไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และผนวกกับโอกาสใน
การระดมทุนของธุรกิจไทยจากตลาดเงินและตลาดทุนต่างประเทศได้หดตัวลงอย่างมาก หลังจากที่
ประเทศไทยและประเทศอื่นในภูมิภาคประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลให้
ผู้ผลิตและผู้บริโภคนขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดสินเชื่อที่จะนำมาใช้ปรับ
โครงสร้างการผลิตทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินนโยบายการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจของ
รัฐบาล รวมทั้งวิธีการแก้ไขปัญหานี้มีอยู่หลายวิธี ในการศึกษาครั้งนี้จึงสนใจที่จะศึกษาถึงผล
กระทบของวิธีการแก้ไขปัญหานี้ภาคธนาคารที่มีต่อความสามารถในการให้สินเชื่อระหว่างปี พ.ศ.

⁵ ธนาคารกสิกรไทย. รายงานคณะกรรมการและงบดุลประจำปี 2540. กรุงเทพฯ. 2541 หน้า 67 และ
ธนาคารกรุงไทย. รายงานคณะกรรมการและงบดุลประจำปี 2540. กรุงเทพฯ. 2541 หน้า 115

⁶ ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจและการเงิน 2540. กรุงเทพฯ 2541. หน้า 131

2540-2541 เพื่อเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหานี้ภาคธนาคารให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของวิธีการแก้ไขปัญหานี้ภาคธนาคารที่มีต่อความสามารถในการให้สินเชื่อระหว่างปี พ.ศ. 2540-2541

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตประชากร

ศึกษารธนาคารพาณิชย์ไทยทุกธนาคาร โดยแบ่งธนาคารพาณิชย์ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ⁷

1. กลุ่มธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลไม่ได้เข้าแทรกแซง 8 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารทหารไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารเอเซีย ธนาคารนครธน และธนาคารไทยทนุ
2. กลุ่มธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลได้เข้าแทรกแซง 6 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ ธนาคารมหานคร ธนาคารศรีนคร ธนาคารนครหลวงไทย ธนาคารแหลมทอง และธนาคารสหธนาคาร
3. กลุ่มธนาคารพาณิชย์ของรัฐบาล 2 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย และธนาคารรัตนสิน

1.3.2 ขอบเขตการศึกษา

วิเคราะห์ผลกระทบของวิธีการแก้ไขปัญหานี้ภาคธนาคารที่มีต่อความสามารถในการให้สินเชื่อ ระหว่างปี พ.ศ. 2540-2541 โดยการ

1. วิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงิน โดยใช้อัตราส่วนเงินกองทุนทั้งสิ้นต่อสินทรัพย์เสี่ยงร้อยละ 8.5 ตามเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด
2. การประนอมหนี้ของธนาคารพาณิชย์ไทยกับผลที่คาดหวังว่าจะสำเร็จในการแก้ไขปัญหานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบที่มีต่อความสามารถในการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ไทย

⁷ แบ่งกลุ่มธนาคารพาณิชย์ตามแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน ตามมาตรการวันที่ 14 สิงหาคม 2541 ของรัฐบาลไทย

3. การวิเคราะห์แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน ตามมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ของรัฐบาลไทยกับผลที่คาดหวังในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยผ่านการขยายตัวของสินเชื่อ รวมทั้ง การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของแผนฟื้นฟูดังกล่าว

1.4 วิธีการศึกษา

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ข้อมูลทุติยภูมิศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารของธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลังและหนังสือแสดงเจตจำนงขอกู้เงินจาก IMF และจากหนังสือ ตำรา วารสาร และ เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ

2. วิเคราะห์เปรียบเทียบวิธีการแก้ไขปัญหานี้ภาคธนาคารของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2540-2541

1.5 ประโยชน์ของการศึกษา

ทำให้ทราบถึงผลกระทบของวิธีการแก้ไขปัญหานี้ภาคธนาคารที่มีต่อความสามารถในการให้สินเชื่อ ระหว่างปี พ.ศ. 2540-2541 ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหานี้ภาคธนาคารให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่อไป

1.6 นิยามศัพท์

1. ผลกระทบ หมายถึงผลกระทบที่มีต่อความสามารถในการให้สินเชื่อ

2. วิธีการแก้ไขปัญหานี้ หมายถึงการประนอมหนี้ของธนาคารพาณิชย์ไทย และแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน ตามมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ของรัฐบาลไทย

3. ความสามารถในการให้สินเชื่อ หมายถึงการที่ธนาคารพาณิชย์ต้องมีเงินกองทุน ทั้งสิ้นต่อสินทรัพย์เสี่ยงขั้นต่ำในอัตราร้อยละ 8.5 หรือปล่อยสินเชื่อ ได้ไม่เกิน 11.76 เท่าของเงินกองทุนตามเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด จึงจะสามารถรองรับผลขาดทุนจากการดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการต้องกันเงินสำรองสำหรับสินเชื่อจัดชั้น ตามอัตราการกันเงินสำรองที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งมีผลกระทบทำให้เงินกองทุนลดลง ถ้าธนาคารพาณิชย์ต้องการขยายสินทรัพย์เสี่ยง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้สินเชื่อและอาจเป็นหนี้ NPL ได้ ธนาคารพาณิชย์ก็ต้องขยายเงินกองทุนเพิ่มขึ้น