

ก้าวใหม่ ภาครัฐ สู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน



รวบรวมบทสรุปผู้บริหารและเผยแพร่ผลงานวิจัย

โครงการวิจัย สศค.ประจำปีงบประมาณ 2553

www.fpo.go.th/e_research/

จัดทำโดย

ฝ่ายเทคโนโลยีและบรรณสารสนเทศ
ศูนย์บริหารงานวิจัยและบรรณสารสนเทศ
หมายเลขโทรศัพท์ 02-273-9020 ต่อ 3588

http://www.fpo.go.th/e_research/ebook/ebook.php

สารบัญ

ชื่อโครงการ

หน้า

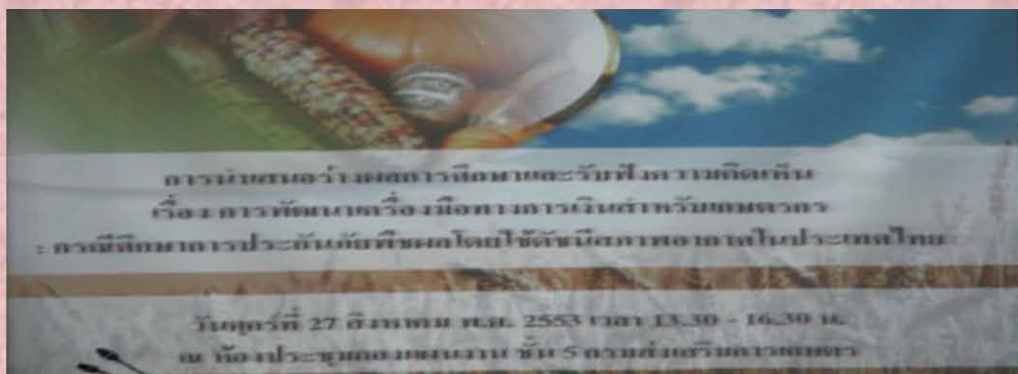
การพัฒนาเครื่องมือทางการเงินสำหรับเกษตรกร :

1 - 14

กรณีศึกษาการประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีสภาพอากาศ
ในประเทศไทย

นโยบายการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขัน
ในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย

15 - 39



ดร.จุฬาทอง จารุมลิตนท หัวหน้าโครงการวิจัย

งานสัมมนาเผยแพร่ผลงานวิจัย
เรื่อง
“นโยบายการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขัน
ในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย”

วันพุธที่ 8 กันยายน 2553
ณ ห้องประชุมป๊าย อิงกากรณ์ ชั้น 7
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศก.)



นายสมคิด ปุณฺณลันเหลื่อ หัวหน้าโครงการวิจัย

1

โครงการวิจัยเรื่อง : การพัฒนาเครื่องมือทางการเงิน
สำหรับเกษตรกร : กรณีศึกษาการประกันภัยพืชผลโดยใช้
ดัชนีสภาพอากาศในประเทศไทย

**Developing a Financial Instrument for Farmers:
A Case of Weather Index-Based Insurance for
Agriculture in Thailand**

ดร.จุฑาทอง	จารุ मिलินท	หัวหน้าโครงการ
ดร.ศรพล	ตุลยเสถียร	นักวิจัย
ดร.ม.ล.พงษ์ระพีพร	อาภากร	นักวิจัย
นางสาวจุฑารัตน์	กาญจน์อุดมการ	นักวิจัย
นายอมรศักดิ์	มาลา	นักวิจัย
นายทวีศักดิ์	มานะกุล	นักวิจัย
นายวิฑูร	วัชรพันธ์	นักวิจัย
นางสุกัญญา	อธิปอห์นัต	นักวิจัย

บทสรุปผู้บริหาร

ปัจจุบันผู้รับประกันภัยเอกชนสามารถดำเนินการรับประกันภัยพืชผลประเภทภัยแล้งเพียงอย่างเดียว และสำหรับพืช 2 ชนิดเท่านั้น ได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ซึ่งเริ่มมีการรับประกันภัยจริงในปี 2550 และปัจจุบันมีพื้นที่รับประกันภัยใน 7 จังหวัด ได้แก่ น่าน พะเยา โลก เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ นครราชสีมา ลพบุรี และสระบุรี และข้าวนาปี ซึ่งเริ่มมีการรับประกันภัยจริงในปี 2553 ในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น ซึ่งการรับประกันภัยพืชผลดังกล่าวใช้วิธีดัชนีสภาพอากาศเป็นเกณฑ์ในการประเมินความเสียหาย โดยถึงแม้ว่าการรับประกันภัยพืชผลในประเทศไทยจะได้มีการเริ่มศึกษาและทดลองมาเกือบ 40 ปีแล้ว แต่ขาดความต่อเนื่องของการศึกษาในบางช่วง จนกระทั่ง ถึงปัจจุบันก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จในวงกว้าง ทั้งในมิติของพื้นที่รับประกันภัย มิติของพืช และมิติของภัย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว และกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการความเสี่ยงภัยธรรมชาติของเกษตรกรโดยใช้เครื่องมือทางการเงินในการถ่ายโอนความเสี่ยงจากเกษตรกรผู้เพาะปลูกไปยังผู้รับประกันภัย ซึ่งถือเป็นการจัดการความเสี่ยงวิธีหนึ่งนอกเหนือจากการลดโอกาสและผลกระทบจากภัยธรรมชาติโดยวิธีการชลประทาน และการพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตร ประกอบกับเหตุผลสำคัญเชิงเศรษฐศาสตร์ที่ภาคเอกชนผู้ให้บริการรับประกันภัยเพียงผู้เดียวมีข้อจำกัดในการเข้ามามีบทบาทในตลาดประกันภัยพืชผล ได้แก่ ความเสี่ยงเชิงระบบ (systemic risk) ของภัยธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อการเพาะปลูกของเกษตรกรเป็นจำนวนมากในเวลาเดียวกัน ทำให้การกระจายความเสี่ยงของผู้รับประกันภัยเอกชนทำได้ยาก พร้อมทั้งข้อจำกัดทางการตลาดที่เกษตรกรเป็นผู้มีรายได้น้อย และเกษตรกรผู้เลือกที่จะเอาประกันภัยมักเป็นผู้ที่มีความเสี่ยงสูง (adverse selection) จึงก่อให้เกิดบทบาทของภาครัฐที่ควรเข้ามาสนับสนุนให้การ

ประกันภัยพืชผลได้รับการพัฒนาให้เป็นเครื่องมือหนึ่งที่เกษตรกรสามารถจัดการความเสี่ยงภัยธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการประกันภัยพืชผลซึ่งเป็นเครื่องมือทางการเงินที่สามารถนำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการความเสี่ยงและตอบสนองความต้องการของเกษตรกรไทย โดยใช้วิธีการดำเนินวิจัยจากการวิจัยเอกสาร การสำรวจความรู้ความเข้าใจ และความต้องการของเกษตรกรต่อระบบประกันภัยพืชผล รวมถึงการประเมินผลการดำเนินงานประกันภัยแล้ง สำหรับข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และความพึงพอใจของเกษตรกรที่มีต่อการประกันภัยข้าว โดยใช้ดัชนีสภาพอากาศ จากจำนวนเกษตรกรทั้งหมด 1,359 ตัวอย่าง ในพื้นที่ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 6 จังหวัดตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกและการระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานภาครัฐ และเอกชนผู้ให้บริการประกันภัยในประเด็นการพัฒนาตลาดประกันภัยพืชผลในประเทศไทย

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจความเห็นของเกษตรกร มีข้อค้นพบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ 1) ในด้านทัศนคติของเกษตรกรต่อการจัดการความเสี่ยง มีเกษตรกรเพียงร้อยละ 26.7 ที่ต้องการให้รัฐจัดการดูแลทั้งหมดในส่วนที่ตนยอมรับความเสี่ยงไม่ได้ ในขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่ร้อยละ 57.8 เห็นว่า ควรมียุทธวิธีจัดการความเสี่ยงได้ด้วยตนเองบ้าง และให้รัฐดูแลในส่วนที่เหลือ นอกเหนือจากความเสี่ยงด้านราคาผลผลิต และต้นทุนการผลิตแล้ว ภัยแมลงและศัตรูพืชก็เป็นภัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกร และเกษตรกรต้องการให้รัฐมีส่วนช่วยดูแล 2) ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างการประกันภัยและการลงทุนเพาะปลูก เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ร้อยละ 67.9 เห็นว่า การใช้วิธีประกันภัยจะช่วยให้มีความมั่นใจในการลงทุนเพาะปลูกเพิ่มมากขึ้น 3) ในด้านความรู้ความเข้าใจ

เครื่องมือประกันภัย เกษตรกรร้อยละ 50.7 มีความเข้าใจวิธีการและประโยชน์ของการประกันภัยโดยทั่วไป และในสัดส่วนที่น้อยกว่า คือร้อยละ 34.7 มีความเข้าใจวิธีการและประโยชน์ของการประกันภัยแล้ว โดยใช้วิธีการประเมินความเสียหายจากดัชนีสภาพอากาศ และมีเกษตรกรเพียงร้อยละ 33.6 เข้าใจถึงความเสี่ยงพื้นฐาน (basis risk) ของวิธีการประเมินจากดัชนีสภาพอากาศ ซึ่งหมายความว่า เกษตรกรบางส่วนยังไม่เข้าใจว่ามีโอกาสที่แปลงเพาะปลูกของผู้เอาประกันภัยได้รับความเสียหาย แต่จะไม่ได้รับเงินชดเชย และ 4) ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเอาประกันภัยที่มีความสำคัญรองลงมาจากอัตราเบี้ยประกันภัยและทุนประกันภัย คือ ความน่าเชื่อถือของตัวกลางประกันภัย

ในด้านการประเมินผลเกษตรกรผู้มีประสบการณ์เอาประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ จากเกษตรกร 192 ตัวอย่าง พบว่า 1) ตามกรมธรรม์ที่ขายในปัจจุบันที่แบ่งช่วงการเพาะปลูกเป็น 3 ระยะตามลำดับขั้นการเจริญเติบโตของพืช คือ ระยะเพาะปลูก ระยะเติบโต และระยะออกดอกออกฝัก ทุนประกันภัยสะสมในแต่ละช่วงเริ่มจากน้อยไปหามาก และถ้าเกิดความเสียหายทั้งหมดตามเงื่อนไขที่กรมธรรม์กำหนดไว้ในระยะใดระยะหนึ่ง เกษตรกรจะได้รับชดเชยค่าสินไหมสูงสุดในระยะนั้น และถือว่าสิ้นสุดระยะคุ้มครองของกรมธรรม์ ซึ่งจากการวิเคราะห์พฤติกรรมการลงทุนของกลุ่มตัวอย่าง เกษตรกรใช้เงินลงทุนในระยะแรกสูงที่สุด 2) ร้อยละ 42.6 เห็นว่า อัตราค่าเบี้ยประกันภัยสูงเมื่อเทียบกับวงเงินความคุ้มครอง และร้อยละ 30.7 ไม่พึงพอใจกับจำนวนทุนประกันภัยสูงสุดเมื่อเทียบกับจำนวนเงินลงทุนเพาะปลูก 3) ร้อยละ 52.6 ยังไม่พึงพอใจกับระยะห่างระหว่างแปลงเพาะปลูกกับสถานีวัดน้ำฝนที่กำหนดไว้ในระยะรัศมี 25 กิโลเมตร 4) มีเกษตรกรที่มีประสบการณ์การเอาประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์แล้ว และไม่สนใจที่จะเอาประกันภัยในฤดูกาลเพาะปลูกหน้าอยู่สูงถึงร้อยละ 60.8 ซึ่งเมื่อ

พิจารณาข้อมูลของเกษตรกรที่มีความเห็นดังกล่าว พบว่า เป็นกลุ่มเกษตรกรที่เห็นว่า อัตราค่าเบี้ยประกันภัยสูงเมื่อเทียบกับวงเงินความคุ้มครอง และยังไม่มีความเข้าใจในเกณฑ์การจ่ายเงินสินไหมทดแทนอย่างชัดเจน 5) สิ่งที่เกษตรกรต้องการให้มีการปรับปรุงจากกรมธรรม์ที่ขายในปัจจุบัน คือ อัตราค่าเบี้ยประกันภัย ระยะห่างของสถานีวัดน้ำฝนที่ไกลจากแปลงเพาะปลูกของเกษตรกร และประเภทของภัยที่รับประกันที่จำกัดอยู่เฉพาะภัยแล้ง

ในส่วนของความพึงพอใจของเกษตรกรผู้เอาประกันภัยแล้งสำหรับข้าว ซึ่งเพิ่งเริ่มดำเนินขายจริงในปี 2553 และในปัจจุบันยังไม่สิ้นสุดระยะเวลาคุ้มครองจากเกษตรกร 41 ตัวอย่าง พบว่า เกษตรกร ร้อยละ 80.9 พึงพอใจต่ออัตราเบี้ยประกันภัย และจากการประเมินผลเกษตรกรผู้มีประสบการณ์ในการทดลองเอาประกันภัยเสมือนจริง พบว่า มีเกษตรกรจำนวนร้อยละ 86.4 เห็นว่า การจ่ายเงินสินไหมทดแทนมีความสอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง และร้อยละ 83.7 ของเกษตรกรกลุ่มนี้สนใจที่จะเอาประกันภัยในฤดูการเพาะปลูกหน้า เนื่องจากเห็นว่า การประกันภัยเป็นเครื่องมือในการจัดการความเสี่ยงต่อต้นทุนการผลิตที่ดี

ผลการสำรวจพบว่า เมื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่ 2,000 บาท ต่อไร่ เกษตรกรเต็มใจที่จะจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยโดยเฉลี่ยที่ 117 บาท ต่อไร่ และ 109 บาท ต่อไร่ สำหรับข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และข้าว ตามลำดับ ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อประกันภัยของเกษตรกรที่มีความสำคัญรองลงมาจากอัตราค่าเบี้ยประกันภัยและค่าสินไหมทดแทน คือ ความน่าเชื่อถือของตัวกลางประกันภัย ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่เห็นว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีความน่าเชื่อถือ และเหมาะสมที่จะเป็นตัวกลางประกันภัยสูงถึงร้อยละ 91.2

ผลการสัมภาษณ์ตัวอย่างผู้ให้บริการประกันภัยทั้งประเภทนายหน้าและผู้รับประกันภัยปัจจุบันตลอดจนการสัมภาษณ์รับฟังความคิดเห็นกับผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่างๆ เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2553 ณ ห้องประชุมกองแผนงานกรมส่งเสริมการเกษตร พบว่า ในภาพรวมการนำวิธีประเมินความเสียหายแบบดัชนีสภาพอากาศมาใช้ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาเพื่อให้กรมธรรม์มีความเหมาะสมสำหรับเกษตรกรในแต่ละเขตพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งในการพัฒนากรมธรรม์นั้น จำเป็นต้องใช้ข้อมูลหลายประเภท เช่น สถิติปริมาณน้ำฝน ต้นทุนในการผลิตและปริมาณผลผลิตระดับรายแปลงและอำเภอ จำนวนเกษตรกรและตำแหน่งแปลงเพาะปลูกที่อยู่ในวงจรชีวิตของสถานีตรวจวัดน้ำฝนในแต่ละแห่ง ซึ่งถึงแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล แต่ก็ยังกระจายในแต่ละหน่วยงาน นอกจากนี้ องค์ความรู้และเทคนิคประกันภัยอาจต้องมีการถ่ายทอดต้นแบบจากต่างประเทศ ซึ่งการประเมินความเสียหายโดยใช้ดัชนีนั้นอาจมีรูปแบบอื่น ๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย นอกจากนี้ การสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องการประกันภัยให้กับเกษตรกรก็เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐาน และในด้านตัวกลางระหว่างผู้รับประกันภัยเอกชนและเกษตรกรนั้น ธ.ก.ส. เป็นหน่วยงานหลักเพียงแห่งเดียวในปัจจุบันที่ทำหน้าที่อย่างเข้มแข็ง

โดยสรุปแล้วงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า การประกันภัยพืชผลเป็นเครื่องมือทางการเงินที่สำคัญที่ควรได้รับการผลักดันให้สามารถนำมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับเกษตรกรไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการรองรับความแปรปรวนของสภาพอากาศ อย่างไรก็ดี ถ้ากรมธรรม์ในปัจจุบันได้รับการปรับปรุงให้จำนวนทุนประกันภัยสูงสุดที่เกษตรกรได้รับในช่วงแรกของการเพาะปลูกมากขึ้นก็จะสามารถตอบสนองกับความต้องการของเกษตรกรได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กรมธรรม์สิ้นสุดระยะเวลาคุ้มครองในช่วงแรก

ของการเพาะปลูก

นอกจากนี้ การสื่อสารให้เกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในกรรมธรรม์เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความยั่งยืนของการประกันภัยพืชผล การสร้างฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบและมีหน่วยงานที่เป็นจุดศูนย์กลาง จะช่วยให้ภาคเอกชนผู้ให้บริการประกันภัยสามารถนำไปต่อยอดและพัฒนาารูปแบบกรรมธรรม์ได้เร็วและตอบสนองความต้องการของเกษตรกรได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การประเมินความเสียหายแบบดัชนีสภาพอากาศ ควรได้รับการพิจารณาเงื่อนไขอื่น ๆ ก่อนมีการนำมาใช้ในแต่ละพื้นที่ เช่น ความเหมาะสมของสภาพดิน และสภาพการตกของฝน การสนับสนุนจากภาครัฐในการจัดการโครงสร้างพื้นฐานอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิจัยและพัฒนาารูปแบบกรรมธรรม์ โดยใช้วิธีการประเมินความเสียหายอื่น ๆ เช่น ดัชนีเขตพื้นที่ (area-yield index insurance) ซึ่งรูปแบบกรรมธรรม์ที่พัฒนาต่อไปนี้อาจเหมาะกับผู้เอาประกันภัยระดับสถาบันการเงินหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าระดับเกษตรกรรายบุคคลแต่ผู้รับประโยชน์สุดท้าย คือ เกษตรกร ซึ่งเมื่อได้รับการพัฒนาและภาครัฐเห็นว่าเป็นประโยชน์กับเกษตรกร ก็อาจมีความจำเป็นในการแก้กฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

งานวิจัยนี้เสนอแนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในอนาคต โดยภาครัฐควรสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันของภาคเอกชนให้มีการพัฒนาารูปแบบกรรมธรรม์ที่หลากหลาย ตอบสนองกับความต้องการของเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ ซึ่งในการพัฒนาและการขยายมิติการรับประกันภัยนั้น ภาครัฐอาจพิจารณาใช้แนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships) โดยรัฐเป็นผู้กำหนดแผนการพัฒนาประกันภัยพืชผล สนับสนุนให้ภาคเอกชนแข่งขันกันในเชิงธุรกิจ และรัฐอาจอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยแก่เกษตรกรในบางส่วน

Executive Summary

At the present, Thai farmers could insure against only one type of disaster risks, which is the draught risk, and only for maize and rice. Currently, the draught insurance on maize is offered in the market for farmers in seven provinces: Nan, Phitsanulok, Nakhonsawan, Lopburi, Nakhon Ratchasima, and Saraburi; and the draught insurance on rice is offered in the market for farmers only in Khon Kaen province. These draught insurances utilize similar “weather index” as a measure of damages with slight differences in details of their product designs. In detail, the insurance premium and the amount of compensation for rice are tied with the amount of loan from Bank for Agricultural and Agricultural Cooperative (BAAC), while for maize, the flat rate premium applies to all coverage areas and the maximum compensation varies in accordance with the degree of risk in each particular area.

Although crop insurance has been studied and trial experimented in Thailand for nearly 40 years, its use has been limited in terms of area, and disaster type coverage, given some periods of discontinuation in

the implementation. However, according to the mentioned fact and the logical framework for the management of disaster risk, crop insurance can be used as the financial instrument to transfer risk from farmers to insurers, and is considered as one of the tools to manage disaster risk aside from the improvement in irrigation system and agricultural technology. In particular, it can be used to deal with “systemic risk,” that is difficult for anyone to deal by himself. However, its use is limited by the affordability of farmers and is subjected to the “adverse selection” program, in which only farmers with high risks seek to obtain the insurance. Nonetheless, the government can help develop the crop insurance as a tool to effectively insure against disaster risk.

The objective of this research is to suggest improvements to the existing weather index insurance as a tool to effectively manage disaster risks. The research methodology includes literature review, interview of experts in the private sector, and survey of 1,359 farmers in 6 provinces to assess their knowledge and needs of crop insurance, as well as the experience of farmers who have bought the weather index

insurance.

According to the survey, (1) with regard to farmers' attitude on risk management, 26.7 percent of the farmers want the government to help manage the risks that they cannot cover by themselves, which in addition to disaster risk, also include risks on agricultural price and input cost, while 57.8 percent of the farmers think the risk management burden could be shared by the governments and farmers; (2) with regard to the relationship between insurance and production, 67.9 percent of the farmers would be more confident in their crop product with crop insurance; (3) with regard to the familiarity on crop insurance, 50.7 percent of the farmers understand the procedures involved and the benefits of general insurance, while only 34.7 percent of the farmers understand the "weather index insurance" and only 33.6 percent understand "basis risk," and (4) important factors that affect farmers' decision to buy a crop insurance are premium, insurance coverage, and credibility of an insurance agent respectively.

With regard to the survey of 192 samples of farmers who have experiences on weather index insurance on maize, the results are as

follows: (1) 42.6 percent of the farmers think the insurance premium is too high, (2) 30.7 percent of the farmers' investment pattern during crop cycle is inversely related to the insurance coverage during the crop cycle, (3) 52.6 percent of the farmers are not satisfied with the 25 kilometre radius of the rainfall measuring instrument, (4) 60.8 percent of the farmers will not purchase the weather index insurance during their next crop season given high premium and unclear policy coverage, and (5) the existing weather index insurance need to be improved on the insurance premium rate, the rainfall measurement radius, and the type of insured risk.

With regard to their experience on weather index insurance on rice from the survey of 41 samples, the results are as follows: 80.9 percent of the farmers are satisfied with the insurance premium, 86.4 percent of the farmers think that the insurance premium is consistent with the insurance coverage, and 83.7 of the farmers are interested in purchasing the weather index insurance during their next crop season.

With regard to the affordability, according to the survey, in return for 2,000 baht per rai (or 1,600 square metres) of insurance

coverage, maize farmers are willing to pay 117 baht per rai, and rice farmers are willing to pay 109 baht per rai. Moreover, the factors affecting the purchasing decision include the premium, the policy coverage, and credibility of the insurance agent. Also, 91.2 percent of the farmers think that the BAAC is a credible and appropriate agent.

According to the interviews from a sample of insurance brokers and insurers, as well as comments from experts from relevant agencies on August 27, 2010 at the seminar at Department of Agricultural Extension, Ministry of Agriculture and Cooperatives, there are areas of improvement for weather index insurance to make it more suitable for farmers in different regions. There is the need to gather important statistics such as rainfall, input costs, yields by crop area, number of farmers, and location of farmers within the radius of rainfall measurement station. Moreover, there is the need to enhance the knowledge of insurer on technical aspect of insurance as well as the understanding of farmers on insurance product. Also, at the present, BAAC is the only agency promoting weather index insurance.

In conclusion, this research shows that crop insurance is one of

the financial instruments that can potentially be used to manage disaster risks for Thai farmers. Particularly, under the climate variability condition, the use of proper financial instrument to manage the risk beforehand would fulfill the loophole of the uncovered loss and preventing farmers from the difficulty that is caused by disaster. Based on the existing insurance policy, the adjustment of the coverage amount to be in line with the actual production cost especially in the first stage of planting would help respond to farmers' needs.

Moreover, to sustain its relevance and usefulness, it is important to promote the complete understanding of crop insurance products. In addition, with a central database, insurers can develop and tailor crop insurance products to suit farmers' needs. Moreover, in the assessment of damage from draught, weather index should be used in conjunction with other conditions specific to each area, such as the quality of soil and the pattern of rainfall. Furthermore, other models of insurance such as an area-yield index insurance, which may suit for a local government or financial institution as an insured should be explored.

This research has recommended the proper and suitable direction

for Thailand. The support of the government is needed in order to promote competition among insurers to develop the varieties of insurance products that could respond to the farmers' needs in each area. The government may consider the model of the Public-Private Partnership, in which the government initiates the development plan for crop insurance, and give some supports to promote competition among private insurers. The government may also subsidise the insurance premium for farmers.

2

โครงการวิจัยเรื่อง : นโยบายการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย

Regulatory Policy for Competition Development in Thailand Financial Business

นายสมคิด	บุญล้นเหลือ	หัวหน้าโครงการ
ดร. โชติชัย	สุวรรณภรณ์	นักวิจัย
นางนภาพร	วิริยาพวงศ์	นักวิจัย
นางสาวศิริตลา	แสงด้วง	นักวิจัย
นางสาวรินทร์ธียา	เอียรธิดิฏกุล	นักวิจัย
ดร. นรพัทธ์	อัสวาลลภ	นักวิจัย
นายธนากร	ไพโรวรรณ	นักวิจัย
นายจรัสวิชัย	สายธารทอง	นักวิจัย

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการวิจัย เรื่อง “นโยบายการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) เพื่อวิเคราะห์สภาพการแข่งขันและสภาพการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินทั้งในประเทศไทยและเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และ (2) เพื่อออกแบบนโยบายที่ควรจะเป็นในการกำกับดูแลให้เกิดการพัฒนาด้านการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย ทำการศึกษาเฉพาะธุรกิจทางการเงินหลัก 3 ประเภท คือ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจประกันภัย (ประกันชีวิต และประกันวินาศภัย) และธุรกิจหลักทรัพย์ และศึกษาเปรียบเทียบในลักษณะกรณีศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และมาเลเซีย ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกภาคเอกชน ที่เกี่ยวข้อง และมีการวิจัยเชิงปริมาณสนับสนุนในส่วนของการวัดระดับการแข่งขันด้วยค่าดัชนีเฮอร์ฟินดาล-เฮิร์ชแมน (Herfindahl-Hirschman Index: HHI) และอัตราการกระจุกตัว (Concentration ratio)

ผลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ที่ (1) พบว่า ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ประกันชีวิต ประกันวินาศภัย และหลักทรัพย์ มีสภาพการแข่งขันทางธุรกิจ สภาพการกำกับดูแล และนโยบายตามแผนพัฒนาธุรกิจแต่ละประเภทคล้ายคลึงและแตกต่างกันไป โดยในภาพรวมธุรกิจทางการเงิน ในประเทศไทยมีโครงสร้างตลาดแบบแข่งขันไม่สมบูรณ์ จากการวัดระดับการแข่งขันภายในธุรกิจด้วยดัชนี HHI พบว่าธุรกิจประกันวินาศภัยและหลักทรัพย์มีระดับการแข่งขันภายในธุรกิจสูงกว่าธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีระดับการแข่งขันปานกลาง ในขณะที่ธุรกิจประกันชีวิตมีการแข่งขันต่ำกว่าธุรกิจประเภทอื่นโดยเปรียบเทียบ (ตารางและภาพประกอบ)

ตารางสรุปเปรียบเทียบระดับการแข่งขันจำแนกตามประเภทธุรกิจ

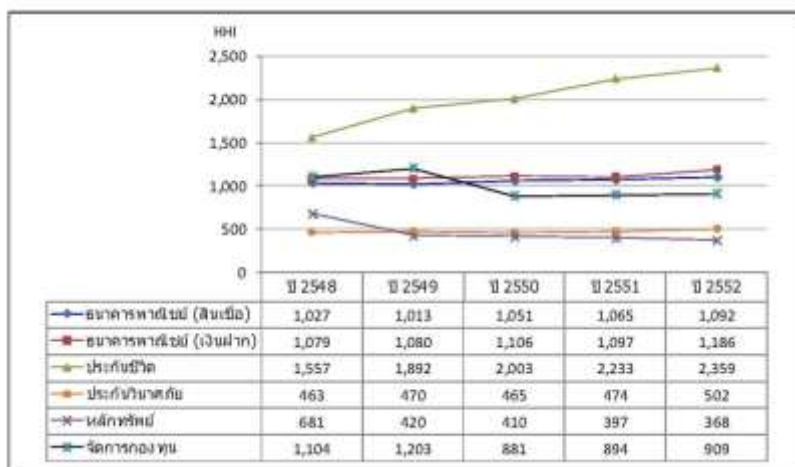
ประเภทธุรกิจทางการเงิน	ดัชนี HHI	การกระจุกตัว	การแข่งขัน
ธุรกิจธนาคารพาณิชย์			
ด้านสินเชื่อ	1,092	ปานกลาง	ปานกลาง
ด้านเงินฝาก	1,186	ปานกลาง	ปานกลาง
ธุรกิจประกันภัย			
บริษัทประกันชีวิต	2,359	กระจุกตัวมาก	แข่งขันต่ำ
บริษัทประกันวินาศภัย	502	กระจุกตัวน้อย	แข่งขันสูง
ธุรกิจหลักทรัพย์และจัดการกองทุน			
บริษัทหลักทรัพย์	368.02	กระจุกตัวน้อย	แข่งขันสูง
บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน	909.35	กระจุกตัวน้อย	แข่งขันสูง

หมายเหตุ: ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ข้อมูล ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2552

ธุรกิจประกันภัย ข้อมูล ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2552

ธุรกิจหลักทรัพย์และจัดการกองทุน ข้อมูล ณ วันที่ 31 มิถุนายน 2552

ภาพประกอบแสดงค่าดัชนี Herfindahl ธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย (2548-2552)



โครงสร้างการจัดองค์กรกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยมีลักษณะหลายองค์กรกำกับดูแลตามแต่ละประเภทธุรกิจโดยมีกระทรวงการคลังดูแลในภาพรวมทั้งระบบ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหลักโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ธุรกิจประกันภัยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ส่วนธุรกิจหลักทรัพย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ทั้ง 3 องค์กรกำกับดูแลต่างมีพระราชบัญญัติเฉพาะให้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลแตกต่างกันไป กฎเกณฑ์การกำกับดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันในที่นี้ได้ทำการศึกษากฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎเกณฑ์ด้านการจัดตั้งธุรกิจและการให้ใบอนุญาต กฎเกณฑ์การถือหุ้น กฎเกณฑ์การดำรงเงินทุนสำรองและสภาพคล่อง และกฎเกณฑ์การประกอบธุรกิจ ซึ่งพบว่า ธุรกิจธนาคารพาณิชย์และธุรกิจประกันภัยมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งธุรกิจและการถือหุ้นโดยชาวต่างชาติคล้ายคลึงกัน โดยการให้ใบอนุญาตกรณีธุรกิจประกันภัยจะมีความยากกว่ากรณีธนาคารพาณิชย์เพราะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในขณะที่ธุรกิจหลักทรัพย์มีกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่ค่อนข้างผ่อนปรนกว่าธุรกิจอื่นและมีความพยายามให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการกำกับดูแลตนเองให้มากขึ้น นอกจากนี้ ธุรกิจทางการเงินทั้ง 3 ประเภทต่างมีการดำเนินนโยบายตามแผนพัฒนาธุรกิจแต่ละประเภทแยกจากกัน โดยแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 (2553-2557) มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ทั้งการสนับสนุนการความร่วมมือกิจการและการเปิดเสรีให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติมีบทบาทมากขึ้น ส่วนแผนพัฒนาการประกันภัย ฉบับที่ 1 (2549-2554) เป็นแผนที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างบริษัทประกันภัยในระบบให้มีความมั่นคงเข้มแข็งทางการเงิน ดำเนินงานอย่าง

มีคุณภาพ มีขีดความสามารถในการแข่งขัน และเป็นที่เชื่อมั่นไว้วางใจของประชาชนมากกว่าจะส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันหรือการเปิดเสรีให้ต่างชาติ สำหรับแผนพัฒนาตลาดทุนไทย (2553 -2557) เป็นแผนการพัฒนาที่มีลักษณะครอบคลุมการพัฒนาตลาดทุนไทยทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ และเน้นปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมถึงส่งเสริมการแข่งขันด้วย

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญภาคเอกชน 3 แห่ง ได้แก่ สมาคมธนาคารไทย สมาคมประกันวินาศภัย และสมาคมบริษัทหลักทรัพย์ พบว่า สภาพการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินทั้งธนาคารพาณิชย์ ประกันวินาศภัย และหลักทรัพย์ มีการแข่งขันสูงอย่างต่อเนื่องทั้งก่อนและหลังวิกฤติการเงินในประเทศไทยเมื่อช่วงปี 2540 ส่วนการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ช่วงหลังวิกฤติมีความเข้มงวดมากขึ้น ในขณะที่ธุรกิจหลักทรัพย์มีการผ่อนคลายการกำกับดูแลมากกว่าช่วงก่อนวิกฤติ ส่วนธุรกิจประกันวินาศภัยยังคงมีการกำกับดูแลแบบค่อยเป็นค่อยไปทั้งก่อนและหลังวิกฤติ สำหรับข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินและความเห็นอื่น ๆ กรณีธนาคารพาณิชย์ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ายังต้องมีการดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 ที่เด่นชัดมากขึ้น ขาดการส่งเสริมความเข้าใจในธุรกิจ Microfinance และการส่งเสริมการควบรวมโดยสมัครใจอาจเกิดขึ้นได้ยาก ส่วนการเปิดเสรีเรื่องการขยายสาขาและ ATM ให้ธนาคารต่างชาติควรคำนึงถึงผลกระทบระยะยาวต่อการพัฒนาธนาคารพาณิชย์ไทย นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะให้ภาครัฐควรวางแผนพัฒนาระบบธนาคารพาณิชย์แบบมองไปข้างหน้าระยะยาวมากกว่านี้ และควรมีมาตรการส่งเสริมอื่น ๆ เพื่อช่วยให้ธนาคารพาณิชย์ไทยแข่งขันได้มากขึ้น กรณีธุรกิจประกันภัย ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าแผนพัฒนาการประกันภัย ฉบับที่ 1 มุ่งเน้นส่งเสริมความมั่นคงในระบบก่อนโดยยังไม่ปล่อยให้แข่งขันเสรีอย่างเต็มที่ ได้ การส่งเสริมการควบรวมกิจการจะทำให้

บริษัทที่ควรมีความมั่นคงและแข่งขันได้ แต่ยังมีอุปสรรคทางกฎหมายภาษีที่ยังไม่เอื้อต่อการควมรวม ทั้งนี้ ภาครัฐควรเน้นนโยบายกำกับดูแลเพื่อผู้บริโภคด้วย สำหรับธุรกิจหลักทรัพย์ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ามาตรการตามแผนพัฒนาตลาดทุนไทยด้านมาตรการปฏิรูปตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับกระแสการปฏิรูปตลาดหลักทรัพย์ทั่วโลก ส่วนมาตรการเปิดเสรีและเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันตัวกลางโดยยกเลิกค่าธรรมเนียมและไม่จำกัดจำนวนใบอนุญาตประกอบการควรมีการส่งสัญญาณให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจว่าการเปิดเสรีเป็นไปเพื่อให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ การเปิดเสรีธุรกิจหลักทรัพย์และตลาดทุนไทยจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมล่วงหน้าเพื่อป้องกันเงินทุนไหลออกและการครอบงำตลาดของบริษัทต่างชาติ

สำหรับกรณีศึกษาต่างประเทศ พบว่า สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และมาเลเซีย (ยกเว้นธุรกิจประกันชีวิต) เป็นประเทศที่มีระดับการแข่งขันสูงในธุรกิจทางการเงินแทบทุกประเภท ในขณะที่ญี่ปุ่นมีระดับการแข่งขันปานกลาง ส่วนสิงคโปร์มีการแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ต่ำ แต่มีการแข่งขันสูงในธุรกิจประกันวินาศภัย สำหรับสภาพการกำกับดูแล พบว่า สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีรูปแบบการกำกับดูแลแบบหลายองค์กร สิงคโปร์และมาเลเซียมีลักษณะองค์กรกำกับดูแลแบบคู่ โดยมีสององค์กรหลักในการกำกับดูแล และญี่ปุ่นมีองค์กรกำกับดูแลเพียงองค์กรเดียวเช่นเดียวกับสหภาพยุโรป แม้ว่าบางประเทศสมาชิกจะมีรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ นโยบายเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาด การควมรวมธุรกิจ และการรวมตัวทางธุรกิจ (Cartels) ในสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสิงคโปร์จะมีการดำเนินการภายใต้กฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายการแข่งขัน ในขณะที่มาเลเซียกำลังอยู่ระหว่างการร่างกฎหมายการแข่งขัน สำหรับนโยบายความช่วยเหลือจากรัฐ พบว่าประเทศ

ส่วนใหญ่เริ่มลดบทบาทในส่วนนี้ลงและมีการดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้แข่งขันกับเอกชนมากยิ่งขึ้น ส่วนนโยบายการเปิดเสรีธุรกิจทางการเงินในสหรัฐ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ มีลักษณะผ่อนคลายเป็นลำดับสูงมาก ในขณะที่มาเลเซียมีลักษณะทยอยเปิดเสรีตามแผนพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุน

จากผลการวิจัยเปรียบเทียบทั้งสภาพการแข่งขัน สภาพการกำกับดูแล และนโยบายตามแผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ มีการอภิปรายผลหรือตั้งข้อสังเกตโดยคณะผู้วิจัย ดังนี้

1. ธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยยังคงมีการแข่งขันภายในธุรกิจตลอดเวลา ทั้งช่วงก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศไทยปี 2540 และหลังวิกฤต โดยโครงสร้างการแข่งขันถือว่าเป็นธุรกิจที่มีโครงสร้างของตลาดการแข่งขันไม่สมบูรณ์ แต่ไม่พบว่ามีการผูกขาดทางธุรกิจโดยผู้ประกอบการรายหนึ่งราย ได้อย่างชัดเจน ธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจธนาคารพาณิชย์มีข้อสังเกตว่าตลาดการแข่งขันมีลักษณะการกระจุกตัวมากกว่าธุรกิจประกันวินาศภัยและธุรกิจหลักทรัพย์ ทั้งนี้ การพิจารณาการแข่งขันโดยวัดจากการกระจุกตัวเพียงอย่างเดียวอาจยังไม่เพียงพอ โดยยังต้องคำนึงถึงพฤติกรรมการแข่งขันและผลการประกอบการของธุรกิจประกอบกันด้วย และจากกรณีศึกษาสภาพการแข่งขันของต่างประเทศเมื่อเทียบกับประเทศไทยจะพบว่า แต่ละประเทศที่ทำการศึกษา ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และมาเลเซียมีสภาพการแข่งขันในธุรกิจหลักทรัพย์อยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกับในประเทศไทย ซึ่งมีนัยสะท้อนให้เห็นถึงภาวะตลาดทุนโลกที่มีการแข่งขันกันค่อนข้างเสรีเมื่อเทียบกับธุรกิจทางการเงินประเภทอื่น โดยเฉพาะกรณีของธนาคารพาณิชย์ซึ่งยังมีระดับของการแข่งขันแตกต่างกันในแต่ละประเทศ โดยเฉพาะในสิงคโปร์ที่มีการแข่งขันอยู่ในระดับต่ำ

2. สภาพการกำกับดูแลในระบบธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยทั้ง 3 ประเภทหลักเป็นประเด็นที่น่าพิจารณา เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแล (Financial Regulators) ในประเทศไทยมีลักษณะกระจายแยกกำกับดูแลตามแต่ประเภทธุรกิจ กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) กำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) กำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) กำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตลาดทุนโดยหน่วยงานกำกับดูแลดังกล่าวจะมีกระทรวงการคลังโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีบทบาทหน้าที่กำกับดูแลในภาพรวม และร่วมกำกับดูแลในบางเรื่อง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ (New entry) ด้วยการให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และในกรณีที่ต้องเข้ามาแก้ไขเยียวยาความเสียหายในระบบการเงินเพื่อไม่ให้กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ลักษณะโครงสร้างการกำกับดูแลหลายหน่วยงานในประเทศไทยจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีของสหรัฐอเมริกาแต่มีความซับซ้อนในแง่ของการปฏิบัติงานน้อยกว่าสหรัฐ เนื่องจากประเทศไทยยังการประกอบธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยยังไม่ซับซ้อนเท่าสหรัฐ ในขณะที่ประเทศอื่น ได้แก่ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศ และญี่ปุ่น จะมีลักษณะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลเดียว (Single Financial Supervisory Agency) ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจทางการเงินครบทุกประเภท ในขณะที่สิงคโปร์และมาเลเซีย แม้จะมีหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์และประกันภัยอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน แต่จะแยกธุรกิจหลักทรัพย์ให้อีกหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้กำกับดูแล ประเด็นความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมเกี่ยวกับโครงสร้างหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศไทยยังไม่สามารถสรุปได้จากผลการศึกษานี้ แต่สิ่งที่พอจะสรุปได้

ก็คือ การเป็นหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรเดียวหรือหลายองค์กรไม่มีผลต่อเสรีภาพและระดับการแข่งขันในธุรกิจทางการเงิน เนื่องจากทุกประเทศยังคงมีระดับการแข่งขันที่สะท้อนให้เห็นถึงเสรีภาพในการแข่งขันของภาคเอกชนจากหน่วยงานกำกับดูแลทั้งแบบองค์กรเดียวและหลายองค์กรโดยไม่มี การเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมกำกับ จนทำให้เกิดการบิดเบือนการทำงานของกลไกตลาดเสรี

3. กฎเกณฑ์การจัดตั้งธุรกิจและการให้ใบอนุญาต กฎหมายปัจจุบันกำหนดให้บุคคลที่จะประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์และประกันภัยต้องเป็นบริษัทมหาชน ซึ่งเป็นรูปแบบบริษัทที่จัดตั้งได้ยากกว่ากรณีบริษัทจำกัดและเกี่ยวพันกับประชาชนมากกว่า แม้การกำหนดให้ต้องเป็นบริษัทมหาชนจะมีนัยเป็นการกีดกันผู้ประกอบการขนาดเล็กที่มีทุนจำกัด แต่เพื่อความมั่นคงด้านเงินทุนซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อการประกอบธุรกิจทางการเงินทำให้กฎเกณฑ์การกำหนดให้เป็นบริษัทมหาชนจะมีผลดีในเรื่องของโครงสร้างของทุนประกอบการที่สามารถระดมได้มากกว่ากรณีบริษัทจำกัดและสะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ถือหุ้นในธุรกิจทางการเงินเหล่านี้ ทั้งนี้ ธุรกิจทางการเงินเป็นธุรกิจให้บริการสาธารณะที่มีการควบคุมจากรัฐด้วยการกำหนดให้มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจ จึงไม่ใช่ที่เปิดให้มีเสรีภาพในการประกอบการได้กว้างขวางเหมือนธุรกิจประเภทอื่นโดยอำนาจในการให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์และธุรกิจหลักทรัพย์จะอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายใต้คำแนะนำของหน่วยงานกำกับดูแลแต่ละประเภท (รปท. ก.ล.ต.) ในขณะที่ใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตและประกันวินาศภัยจะต้องให้รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบผ่านการเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งสะท้อนถึงความยากในการได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัยเมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์และหลักทรัพย์

4. กฎเกณฑ์การถือหุ้นในธุรกิจธนาคารพาณิชย์และธุรกิจประกันภัยมีความคล้ายคลึงกัน โดยมีลักษณะของการควบคุมสัดส่วนการถือหุ้นโดยเฉพาะจากผู้ถือหุ้นต่างชาติภายใต้เงื่อนไขใน 3 ระดับ กล่าวคือ ในระดับกรณีปกติต่างชาติสามารถถือหุ้นได้ร้อยละ 25 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียง และจำหน่ายได้ทั้งหมดในกิจการนั้น ๆ ในกรณีที่ต้องการถือหุ้นในระดับไม่เกินร้อยละ 49 สามารถขอให้หน่วยงานกำกับดูแล (ธปท. คปภ.) พิจารณาได้ และในระดับท้ายสุดเป็นกรณีที่มีเหตุพิเศษเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของกิจการหรือความมั่นคงของกิจการก็อาจขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายใต้คำแนะนำของหน่วยงานกำกับดูแลพิจารณาผ่อนผันสัดส่วนการถือหุ้นต่างชาติได้มากขึ้น ในขณะที่ธุรกิจหลักทรัพย์ไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดสัดส่วนผู้ถือหุ้นต่างชาติไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งสะท้อนถึงกฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างเปิดเสรีต่อการเข้ามาลงทุนของต่างชาติในธุรกิจหลักทรัพย์ที่ง่ายกว่ากรณีธนาคารพาณิชย์และประกันภัย

5. กฎเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนและการดำรงเงินสำรอง กฎเกณฑ์การกำกับดูแลในกรณีนี้เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพหรือความมั่นคงของระบบ (Prudential regulation) มากกว่าเพื่อส่งเสริมการแข่งขัน เพราะโดยหลักแล้วการกำหนดให้ดำรงเงินกองทุนหรือเงินสำรองย่อมเป็นการปิดโอกาสในการนำสินทรัพย์ทางการเงินของธุรกิจทางการเงินไปใช้หารายได้ทางธุรกิจ แต่เนื่องจากธุรกิจทางการเงินให้บริการสาธารณะที่มีความพิเศษเพราะมีผลกระทบเชิงลบจากความเสียหายต่อระบบ (Systemic Risk) ได้ง่ายกว่าธุรกิจประเภทอื่น การพัฒนาแข่งขันในธุรกิจทางการเงินจำเป็นต้องผูกพันกับกฎเกณฑ์การรักษาความมั่นคงด้านเงินทุนด้วย ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลทั้ง 3 แห่ง (ธปท. คปภ. ก.ล.ด.) จะใช้อำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนและเงินสำรองแตกต่างกันตามความเหมาะสมของธุรกิจทางการเงินแต่ละประเภท

6. กฎเกณฑ์การประกอบธุรกิจของธุรกิจทางการเงิน 4 ประเภท โดยทั่วไปมีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือ โดยหลักไม่อนุญาตให้ไปประกอบธุรกิจทางการเงินประเภทอื่นนอกเหนือจากธุรกิจของตนเอง (ห้ามทำธุรกิจข้ามประเภท) กฎเกณฑ์ในเรื่องนี้มีแยกประเภทการห้ามประกอบธุรกิจทางการเงินข้ามประเภทอย่างชัดเจนในกรณีของธุรกิจประกันภัยและธุรกิจหลักทรัพย์ โดยห้ามไม่ให้บริษัทประกันชีวิตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย และในทางกลับกันบริษัทประกันวินาศภัยห้ามทำธุรกิจประกันชีวิต ส่วนธุรกิจหลักทรัพย์จะประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องในตลาดทุนได้เท่าที่ระบุไว้ในใบอนุญาต แต่การทำธุรกิจทางการเงินข้ามประเภทกลับได้รับการผ่อนปรนในกรณีธนาคารพาณิชย์ ซึ่งสามารถประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย หรือธุรกิจอนุพันธ์ทางการเงินได้ภายใต้เงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งการข้ามไปประกอบธุรกิจทางการเงินประเภทอื่นจะได้ส่งผลต่อรูปแบบการแข่งขันในตลาดการเงินแต่ละประเภทให้ทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

7. การควบคุมกิจการในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ประกันภัย และธุรกิจหลักทรัพย์ตามแผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยทั้ง 3 ฉบับ (แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 2 (2553-2557) แผนพัฒนาธุรกิจประกันภัย ฉบับที่ 1 (2549-2554) และแผนพัฒนาตลาดทุนไทย (2553-2557)) ยังคงมีความสำคัญเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงแข็งแกร่งให้แก่ผู้ประกอบการเพื่อสามารถแข่งขันได้กับผู้ประกอบการรายอื่น โดยเฉพาะกับต่างประเทศซึ่งมีแนวโน้มจะเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยมากขึ้นจากการกระแสนโยบายเสรีทางการเงินและการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การควบรวมกิจการเพื่อความมั่นคงจำเป็นต้องคำนึงถึงการประกอบธุรกิจในทางที่ไม่ครอบงำตลาดหรือเกิดธุรกิจผูกขาด ซึ่งจะไม่เป็นการส่งเสริมการพัฒนาการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินได้

8. แผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าว ล้วนมีเป้าหมายประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการแข่งขันในแต่ละธุรกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจของภาครัฐในการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขันของธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย เช่นเดียวกับกรณีของสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์ในสหรัฐอเมริกา ทำให้แนวทางการกำกับดูแลของสหรัฐฯ เริ่มเปลี่ยนแปลงจากการกำกับแบบผ่อนคลายเป็นให้เสรีภาพในการแข่งขันมาเป็นการกำกับดูแลแบบเข้มงวดโดยเน้นการรักษาความมั่นคงของระบบการเงินมากยิ่งขึ้นภายใต้กฎหมายปฏิรูปการเงินซึ่งกำลังจะออกมาบังคับใช้ในเร็ว ๆ นี้ โดยแนวทางการกำกับดูแล แบบเข้มงวดของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวอาจกลายเป็นแนวโน้มนโยบายการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินของโลกในอนาคตที่กลับมามุ่งเน้นที่ความมีเสถียรภาพและการคุ้มครองผู้บริโภคมากกว่าการปล่อยให้มีเสรีภาพทางธุรกิจจนเกินขอบเขตและนำไปสู่ปัญหาวิกฤติการเงินในระบบ

จากผลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อ (1) และจากการอภิปรายผลจากการวิจัย นำไปสู่การสรุปผลเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการออกแบบนโยบายการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อ (2) ดังนี้

1) มีนโยบายผ่อนคลายการเข้ามาประกอบธุรกิจทางการเงินในธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจธนาคารพาณิชย์เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อผู้บริโภคที่จะได้รับบริการทางการเงินด้วยต้นทุนที่ต่ำลงและคุณภาพการบริการที่ดีขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน จำเป็นต้องมีนโยบายกำกับดูแลเพื่อความมั่นคงในระบบ (Prudential regulation) และการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยเพื่อป้องกันผลเสียจากการแข่งขันที่ไม่มีคุณภาพและเอาเปรียบผู้บริโภค

2) นโยบายการควบรวมธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยต้องคำนึงถึงการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ธุรกิจทางการเงินสัญชาติไทยเพื่อแข่งขันได้กับธุรกิจต่างประเทศอันเป็นผลจากการเปิดเสรีในระดับที่สูงขึ้น ควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้เอื้ออำนวยหรือสร้างแรงจูงใจในการควบรวมมากยิ่งขึ้น เช่น กฎหมายทางภาษี เป็นต้น แต่ควรระมัดระวังไม่ให้เกิดการผูกขาดทางธุรกิจอันเนื่องมาจากการควบรวมกิจการ

3) มีการติดตามการดำเนินงานตามแผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินในปัจจุบัน (แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 2 (2553-2557) แผนพัฒนาธุรกิจประกันภัย ฉบับที่ 1 (2549-2554) และ แผนพัฒนาตลาดทุนไทย (2553-2557)) ให้บังเกิดผลตามแผนฯ อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาการแข่งขันได้ดีขึ้น

4) แผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินในระยะต่อไป จำเป็นต้องพิจารณาถึงแนวโน้มกระแสการกำกับดูแลของโลกที่อาจยืดแนวทางการกำกับดูแลแบบเข้มงวดตามแบบของสหรัฐอเมริกา แต่ควรคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพการแข่งขันภายในประเทศไทยด้วย เพราะหากกำกับดูแลเข้มงวดเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อการจำกัดเสรีภาพในการแข่งขันหรือการแข่งขันตามกลไกตลาดเสรี

5) การบูรณาการหรือเชื่อมโยงการกำหนดนโยบายกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินร่วมกันอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้นระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจทางการเงิน 3 แห่ง (ธปท. คปภ. และก.ล.ต.) และกระทรวงการคลัง เป็นนโยบายที่จำเป็นอย่างยิ่ง เช่น การบูรณาการแผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินประเภทต่าง ๆ ให้เป็นฉบับเดียว หรือการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลเดียว (Single Financial Supervisory Agency) เป็นต้น เพื่อเตรียมการรองรับ

ความซับซ้อนของการประกอบธุรกิจทางการเงิน กระแสการเปิดเสรีบริการทางการเงินและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในอาเซียนที่ส่งผลต่อการเปิดเสรีธุรกิจทางการเงินในระดับสูงขึ้น และป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์การเงินจากความเสี่ยงต่อระบบ (Systemic Risk) ที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นบ่อยครั้งขึ้น ทั้งนี้ แนวทางในการจัดทำแผนแบบบูรณาการดังกล่าว รวมถึงการดำเนินการและติดตามความเคลื่อนไหวในระบบการเงินทั้งระบบ อาจจำเป็นต้องมอบหมายให้มือหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการประสานนโยบายกำกับดูแล จัดทำแผนพัฒนาแบบบูรณาการและติดตามความเคลื่อนไหวในระบบการเงินพร้อมเสนอแนะนโยบายที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการโดยมีกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินอื่นร่วมเป็นองค์ประกอบ

6) จำเป็นต้องมีนโยบายให้การสนับสนุนด้านการพัฒนาบุคลากรในธุรกิจการเงิน เพื่อให้บุคลากรทางการเงินมีความรู้และความเชี่ยวชาญในผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลาซึ่งจะเป็นการสร้างโอกาสหรือช่องทางในการแข่งขันให้กับธุรกิจ รวมทั้งเพื่อให้มีความรู้และความเข้าใจในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล เพื่อยกระดับมาตรฐานการประกอบธุรกิจ และพร้อมแข่งขันในระดับสากล

Executive Summary

The objectives of the research “Regulatory Policy for Competition Development in Thailand financial business” are twofold. First, to analyse and compare, between Thailand and other selected economies, the state of competition as well as financial regulation and second, to designate the optimal regulatory policy to develop competition in Thailand’s financial business. This study focuses on three main types of financial business: commercial banking, insurance (general and life insurance), and securities, while the countries being selected for comparative analyses are the United States, the European Union members, Japan, Singapore, and Malaysia. The research contains both the qualitative aspect, which includes documental research and in-depth interview with relevant private sectors, and the quantitative aspect, backed by the data on the Herfindahl-Hirschman Index (HHI) and Concentration Ratio.

As a response to the first objective of this research, it has been found that each type of selected business varies in terms of competition, regulation, and development plan. In general, the market structure of Thai financial business is considered imperfectly competitive, with the HHI showing that General Insurance as well as Securities business are more competitive than commercial banking, which itself is moderately competitive, while life insurance business ranks lowest in this regard. (as shown by the following table)

Table: The Comparison of competition sorted by business type

Type of business	HHI	Concentration	Competition
Commercial Banking			
Credit	1,092	moderate	moderate
Deposit	1,186	moderate	moderate
Insurance			
Life	2,359	high	low
General	502	low	high
Securities and asset management			
Securities	368.02	low	high
Asset management	909.35	low	high

The structure of financial supervision in Thailand comprises of several organizations responsible for supervision of different businesses, with the Ministry of Finance responsible for general oversight, while commercial banking business falls under the auspice of the Bank of Thailand. The insurance business is supervised by the Office of Insurance Commission (OIC), while securities business supervisory responsibilities go to the Securities and Exchange Commission (SEC). The three organizations are empowered by the respective acts governing supervision. In this study, the following regulations on the following aspects are of interest: business establishment and licensing, shareholding, reserve and liquidity maintenance, and operation. The results of the study shows that the regulation on establishment and shareholding are similar for commercial banks as well as insurance business, with the latter being more restrictive in terms of licensing due to the requirement of approval from the cabinet. In contrast, the securities

business enjoys more relaxed regulation as the private sectors are encouraged to self-regulate. Moreover, each type of business has its own development plan separate from one another. Thailand's Financial Sector Master Plan (Phase II, 2010-2014) determines commercial bank regulation as well as promotes Mergers and Acquisitions (M&A) and financial liberalization, encouraging foreign commercial banks to play a larger role in the Thai market. The first Insurance Development Plan (2006-2011), focuses on developing financial stability, competitiveness, and trustworthiness of each insurance firm rather than promoting competition or liberalization. Capital Market Development Plan (2010-2014) aims to increase the efficiency of the entire capital market as well as improve infrastructure and promote competition.

The interviews with experts from three organizations: the Thai Banker's Association, the General Insurance Association, and Association of Securities Companies revealed that all types of financial business exhibited a strong level of competition both prior to and after the 1997 Asian Financial Crisis. The regulation of commercial banks in particular has become more stringent after the crisis, while securities business has enjoyed more relaxed supervision. The regulation of general insurance, on the other hand, remains relatively the same. Regarding the comments on development plans for commercial banks, the interviewee stated that there should be a more concrete execution of the Financial Sector Master Plan, while concerns were raised on the lack of understanding of microfinance among

the public as well as lack of support on voluntary M&A. With respect to financial liberalization to allow foreign banks to own more branches and ATMs, the interviewees suggested that long term effect on Thai commercial banks should be taken in account, with specific recommendation for the state to be more forward looking in its approach to devising development plans and to enact more supportive measures so as to increase the competitiveness of Thai commercial banks. In case of insurance business, the interviewee was of the opinion that the Insurance Development Plan focused more promoting stability within the system while competition promotion was at a premium. In particular, M&A should strengthen stability and competitiveness, but existing tax regulations are not conducive to such activities. In addition, the state should also devise regulation for consumers. For securities business, the interviewee agreed that security market reform policies, as stated in the Capital Market Development Plan were generally in line with such policies executed globally. With regards to liberalization and promotion of intermediary efficiency by means of fee waiving and removal of limits on the number of license, the interviewees suggested that the state should make it clear to interested parties that such policies are executed so as to allow market mechanism to fully operate. Prior to liberalization, measures should be in place in order to prevent capital outflows as well as undesirable domination by foreign firms.

Comparative study on other countries showed that the United States, EU countries and Malaysia (except life insurance business), all exhibited high level of competition in virtually all types of financial business. This is not the case in Japan where competition is moderate, and in Singapore where competition in commercial banking is low. (Its general insurance business is nevertheless highly competitive). Regarding the structure of supervision, it is found that the United States financial markets are supervised by several organizations not unlike Thailand, while Singapore and Malaysia share the identical dual supervision system. For Japan and the EU countries, only one body is responsible for supervision, although supervision structure may differ for each individual nation within the EU. The study also shows that the United States, the EU countries, Japan, and Singapore all have in place antitrust laws, while Malaysia is in the process of drafting on such regulation. Regarding state assistance, most countries retract from such action, with privatization instead promoted so as to foster competition. Financial liberalization is strongly encouraged in the United States, the EU countries, Japan, and Singapore while Malaysia adopts a more gradual approach.

From the data on comparative research on competition, state of supervision, and development plans, the research team has come up with the following with the following discussions and observations;

(1) Financial businesses in Thailand remain highly competitiveness even after the 1997 Asian Financial Crisis, with the market classified as imperfectly

competitive. Nevertheless, there exists no monopoly of a particular business. In addition, the market for life insurance business and commercial banking is more concentrated than that of general insurance and securities. Bear in mind that Concentration Ratio alone is not sufficient to determine the level of competition as competitive behaviour and business operation results should also be taken into account. Comparatively, Thai securities market is highly competitive similar to the situation in the United States, the EU, and Malaysia, which in turn reflects the liberal nature of this business in relation to others in particular the banking business in which competition level varies, with Singapore having a strikingly uncompetitive commercial banking business.

(2) The structure of supervision in Thailand is of particular interest as different financial regulators being responsible for each type of business, with the Bank of Thailand supervising commercial banks, the OIC governing both general and life insurance business, and SEC supervising securities and capital markets-related businesses. Overarching supervision is the responsibility of the Ministry of Finance which will also take part in certain aspect of supervision itself, especially licensing of potential new entrants and the remedy of damages to financial system so as to maintain public well-being. Despite having a similar structure to the United States, financial regulators in Thailand's operations are less complicated due to its simpler financial structure. The EU countries and Japan both have a single financial supervisory agency. For Singapore and Malaysia, although

the banking and insurance business is governed by the same regulator, the securities business supervision is the responsibility of another organization. Even though the optimal supervision structure cannot be determined, we can still conclude that having single financial supervisory agency do not affect competition since both Japan and the EU countries' financial markets are still highly competitive not unlike others, with no excessive interference to the extent that market mechanism is distorted.

(3) Current regulation on business establishment states that any banking or insurance business must be in the form of public companies, which are harder to establish than limited companies and more related to the public. Although this particular policy prevents entrepreneurs with limited capital from entering the markets, this is beneficial in terms of capital stability crucial for operation as public companies is capable of raising more funds than limited companies as well as reflecting public participation in the sense that individuals can buy stocks. In case of securities business, limited companies are still allowed to set up business, which represent less of a hindrance to potential entrepreneurs than the previous case. Bear in mind that financial business is one form of public service which is subject to supervision in the form of licensing, with the Finance Minister holding authority for granting licenses to commercial banks and securities companies under the advice of relevant bodies (The Bank of Thailand and the SEC). In contrast, licensing of both life and general insurance companies must pass cabinet approval, which is more

difficult than the case of commercial banks and securities companies.

(4) Shareholding regulations for commercial banks and insurance business are similar in nature, with the three tier system of control. The first level allows for foreign nationals to hold 25 percent of the shares. Should they wish to hold up to 49 percent of the shares, requests can be submitted to the Bank of Thailand and the SEC for approval. In exceptional circumstances such as the resolution of internal problem within the company, requests can be lodged to the Minister of Finance under the advice of relevant bodies to allow for foreigners to hold more than 50 percent of the shares. Interestingly, there is no such regulation for securities business, which reflects the liberal nature of business which is more open to international investors.

(5) The existing regulations on reserve and liquidity requirements focus more on prudent regulation rather than competition promotion. Although such regulations may restrict the firms' ability to employ their asset to further their profit objectives, they are necessary as financial businesses are more prone to triggering systemic risk than other types of enterprise. Hence, the development of competition in financial markets must always take into consideration reserve fund stability. To this end, each of the three aforementioned bodies (BOT, OIC, SEC) set up different reserve requirements for each type of business.

(6) Operation regulations on all types of business are similar in the sense that each type of business is prevented from cross operation. For example, life

insurance companies are prohibited from offering general insurance, and vice versa, while finance companies are only allowed to conduct the operations as determined by the license. Such restriction is lifted in the case of commercial banks, which are allowed to conduct securities business, insurance-related business and derivatives under the conditions set by the BOT. This cross operation will result in the increase in competition complexity in financial markets.

(7) The M&A regulations as stated in the three aforementioned development plans still focus on strengthening the entrepreneurs so as to increase competitiveness, especially against foreign firms which increasingly enter the market following financial liberalization trend. However, such policy must not cause the market to be monopolised, which will hinder competition development in financial business

(8) The three aforementioned financial business development plans all aim to increase competition within each type of business, which displays the authority's determination to promote competition in the same vein as the EU, Japan, and Malaysia. In contrast, in the wake of the Subprime crisis, financial supervision in the United States has taken a different turn from liberalization towards strict supervision as reflected in a soon-to-be promulgated Finance Reform Act. This turnabout in supervision could soon spread globally in the sense that excessive financial freedom which led to systemic crisis is eschewed in favour of stability and consumer protection.

The answers to the first objective as well as the above discussion culminate in policy suggestion on policy design to promote competition in Thailand financial business as stated in the second objective. Our suggestions are as follows;

(1) The regulatory policies should be relaxed for life insurance and commercial banking business to promote more competition which will result in lower cost of operation and better quality of service, both to the benefit of consumers. At the same time, policies on prudential regulation must remain alongside consumer protection to prevent wasteful competition which may take advantage of consumers.

(2) M&A policies must take into account the strengthening of Thai financial firms so that they can compete with foreign companies in the wake of increasing liberalization. Tax regulations should be amended in order to facilitate more M&A, while ensuring that monopolies would not arise as a result.

(3) There must be constant monitoring of the execution of the three financial business development plans which will result in better competition.

(4) The next phase of financial development plan should take into consideration the shifting global supervision trend which may become more stringent in line with United States' stance. Nevertheless, one must also consider the state of competition in Thailand as excessive rigid supervision may restrict

freedom of competition as well as market mechanism.

(5) Coordination and integration must be promoted amongst the three supervisory organizations and the Ministry of Finance e.g. the integration of development plans into a single document or the study of the possibility on adopting a single financial supervisory agency to facilitate increasing complexity of the financial system, and prevent any systemic crises that may arise at increasing frequency following increasing liberalization and collaboration among ASEAN members. To achieve such integration as well as monitor the movements in financial markets, a new regulatory body may need to be set up with the power to coordinate the policies, formulate the integrated plan, and monitor financial markets as well as offer relevant policy suggestions. This may be in the form of a committee consisting of authorities from the Ministry of Finance and other supervisory organizations.

(6) There must be in place policies to facilitate the development of personnels within financial business so that to constantly equip them with knowledge and expertise in financial products. This will promote competition within the business and upgrade the firms to international status due to understanding of international codes and standards of practice.

A New Paradigm for Sustainable Growth



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ศูนย์บริหารงานวิจัยและบรรณสารสนเทศ

ถ.พระราม 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

โทรศัพท์ 02-273- 9020 ต่อ 3588

โทรสาร 02- 618-3394