รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย เรื่อง

นโยบายการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

กันยายน 2553

ชื่อโครงการวิจัย : **นโยบายการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย**

Regulatory Policy for Competition Development in Thailand Financial Business

ที่ปรึกษาโครงการ :	**นายกฤษฎา อุทยานิน**	**ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง**
คณะผู้วิจัย :	**นายสมคิด บุญล้นเหลือ**	**หัวหน้าโครงการ**
	ดร. โชติชัย สุวรรณาภรณ์	**นักวิจัย**
	นางนวพร วิริยานุพงศ์	**นักวิจัย**
	นางสาวศิริตลา แสงด้วง	**นักวิจัย**
	นางสาวรินทร์ธิยา เธียรธิติกุล	**นักวิจัย**
	ดร. นรพัชร์ อัศววัลลภ	**นักวิจัย**
	นายธนากร ไพรวรรณ์	**นักวิจัย**
	นายจรัสวิชญ สายธารทอง	**นักวิจัย**
	นางสาวธนทรัพย์ สอนเดช	**ผู้ช่วยนักวิจัย**

ปีพิมพ์ผลงาน : 2553

เจ้าของผลงาน : **สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง**

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 ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกภาคเอกชน ที่เกี่ยวข้อง และมีการวิจัยเชิงปริมาณสนับสนุนในส่วนของการวัดระดับการแข่งขันด้วยค่าดัชนีเฮอร์ฟินดาล- เฮิร์ชแมน (Herfindahl-Hirschman Index: HHI) และอัตราการกระจุกตัว (Concentration ratio)

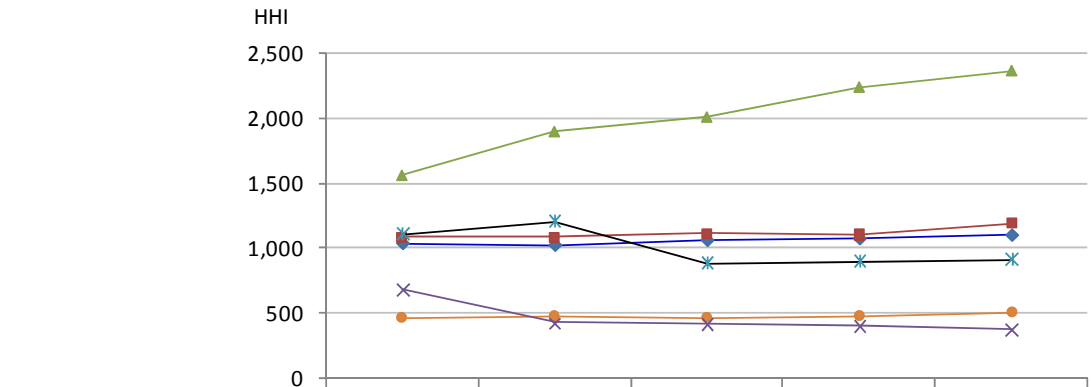
ผลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ที่ (1) พบว่า ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ประกันชีวิต ประกันวินาศภัย และหลักทรัพย์ มีสภาพการแข่งขันทางธุรกิจ สภาพการกำกับดูแล และนโยบายตามแผนพัฒนาธุรกิจแต่ละประเภทคล้ายคลึงและแตกต่างกันไป โดยในภาพรวมธุรกิจทางการเงิน ในประเทศไทยมีโครงสร้างตลาดแบบแข่งขันไม่สมบูรณ์ จากการวัดระดับการแข่งขันภายในธุรกิจด้วยดัชนี 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



	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552
ธนาคารพาณิชย์ (สินเชื่อ)	1,027	1,013	1,051	1,065	1,092
ธนาคารพาณิชย์ (เงินฝาก)	1,079	1,080	1,106	1,097	1,186
ประกันชีวิต	1,557	1,892	2,003	2,233	2,359
ประกันวินาศภัย	463	470	465	474	502
หลักทรัพย์	681	420	410	397	368
จัดการกองทุน	1,104	1,203	881	894	909

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

เป็นแผนที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างบริษัทประกันภัยในระบบให้มีความมั่นคงเข้มแข็งทางการเงิน ดำเนินงานอย่างมีคุณภาพ มีขีดความสามารถในการแข่งขัน และเป็นที่เชื่อมั่นไว้วางใจของประชาชนมากกว่า จะส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันหรือการเปิดเสรีให้ต่างชาติ สำหรับแผนพัฒนาตลาดทุนไทย (2553 -2557) เป็นแผนการพัฒนาที่มีลักษณะครอบคลุมการพัฒนาตลาดทุนไทยทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ และเน้นปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ รวมถึงส่งเสริมการแข่งขันด้วย

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญภาคเอกชน 3 แห่ง ได้แก่ สมาคมธนาคารไทย สมาคมประกันวินาศภัย และสมาคมบริษัทหลักทรัพย์ พบว่า สภาพการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินทั้งธนาคารพาณิชย์ ประกันวินาศภัย และหลักทรัพย์ มีการแข่งขันสูงอย่างต่อเนื่องทั้งก่อนและหลังวิกฤติการเงินในประเทศไทยเมื่อช่วงปี 2540 ส่วนการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ช่วงหลังวิกฤติมีความเข้มงวดมากขึ้น ในขณะที่ธุรกิจหลักทรัพย์มีการผ่อนคลายการกำกับดูแลมากกว่าช่วงก่อนวิกฤติ ส่วนธุรกิจประกันวินาศภัยยังคงมีการกำกับดูแลแบบค่อยเป็นค่อยไปทั้งก่อนและหลังวิกฤติ สำหรับข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินและความเห็นอื่นๆ กรณีธนาคารพาณิชย์ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ายังต้องมีการดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 ที่เด่นชัดมากขึ้น ขาดการส่งเสริมความเข้าใจในธุรกิจ Microfinance และการส่งเสริมการควบรวมโดยสมัครใจอาจเกิดขึ้นได้ยาก ส่วนการเปิดเสรีเรื่องการขยายสาขาและ ATM ให้ธนาคารต่างชาติควรคำนึงถึงผลกระทบระยะยาวต่อการพัฒนาธนาคารพาณิชย์ไทย นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะให้ภาครัฐควรวางแผนพัฒนาระบบธนาคารพาณิชย์แบบมองไปข้างหน้าระยะยาวมากกว่านี้ และควรมีมาตรการส่งเสริมอื่นๆ เพื่อช่วยให้ธนาคารพาณิชย์ไทยแข่งขันได้มากขึ้น กรณีธุรกิจประกันภัย ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าแผนพัฒนาการประกันภัย ฉบับที่ 1 มุ่งเน้นส่งเสริมความมั่นคงในระบบก่อนโดยยังไม่ปล่อยให้แข่งขันเสรีอย่างเต็มที่ได้ การส่งเสริมการควบรวมกิจการจะทำให้บริษัทที่ควบรวมมีความมั่นคงและแข่งขันได้ แต่ยังมีอุปสรรคทางกฎหมายภาษีที่ยังไม่เอื้อต่อการควบรวม ทั้งนี้ ภาครัฐควรเน้นนโยบายกำกับดูแลเพื่อผู้บริโภคด้วย สำหรับธุรกิจหลักทรัพย์ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ามาตรการตามแผนพัฒนาตลาดทุนไทยด้านมาตรการปฏิรูปตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับกระแสการปฏิรูปตลาดหลักทรัพย์ทั่วโลก ส่วนมาตรการเปิดเสรีและเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันตัวกลางโดยยกเลิกค่าธรรมเนียมและไม่จำกัดจำนวนใบอนุญาตประกอบการควรมีการส่งสัญญาณให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจว่าการเปิดเสรีเป็นไปเพื่อให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ การเปิดเสรีธุรกิจหลักทรัพย์และตลาดทุนไทยจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมล่วงหน้าเพื่อป้องกันเงินทุนไหลออกและการครอบงำตลาดของบริษัทต่างชาติ

สำหรับกรณีศึกษาต่างประเทศ พบว่า สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และมาเลเซีย (ยกเว้นธุรกิจประกันชีวิต) เป็นประเทศที่มีระดับการแข่งขันสูงในธุรกิจทางการเงินแทบทุกประเภท ในขณะที่ญี่ปุ่นมีระดับการแข่งขันปานกลาง ส่วนสิงคโปร์มีการแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ต่ำ แต่มีการแข่งขันสูงในธุรกิจประกันวินาศภัย สำหรับสภาพการกำกับดูแล พบว่า สหรัฐอมริกาเป็นประเทศที่มีรูปแบบการกำกับดูแลแบบหลายองค์กร สิงคโปร์และมาเลเซียมีลักษณะองค์กรกำกับดูแลแบบคู่ โดยมีสององค์กร

หลักในการกำกับดูแล และญี่ปุ่นมีองค์กรกำกับดูแลเพียงองค์กรเดียวเช่นเดียวกับสหภาพยุโรป แม้ว่าบางประเทศสมาชิกจะมีรูปแบบองค์กรกำกับดูแลที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ นโยบายเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาด การควบรวมธุรกิจ และการรวมตัวทางธุรกิจ (Cartels) ในสหรัฐอมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสิงคโปร์จะมีการดำเนินการภายใต้กฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายการแข่งขัน ในขณะที่มาเลเซียกำลังอยู่ระหว่างการร่างกฎหมายการแข่งขัน สำหรับนโยบายความช่วยเหลือจากรัฐ พบว่าประเทศส่วนใหญ่เริ่มลดบทบาทในส่วนนี้ลงและมีการดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้แข่งขันกับเอกชนมากยิ่งขึ้น ส่วนนโยบายการเปิดเสรีธุรกิจทางการเงินในสหรัฐฯ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ มีลักษณะผ่อนคลายสูงมาก ในขณะที่มาเลเซียมีลักษณะทยอยเปิดเสรีตามแผนพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุน

จากผลการวิจัยเปรียบเทียบทั้งสภาพการแข่งขัน สภาพการกำกับดูแล และนโยบายตามแผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ มีการอภิปรายผลหรือตั้งข้อสังเกตโดยคณะผู้วิจัย ดังนี้

1. ธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยยังคงมีการแข่งขันภายในธุรกิจตลอดเวลา ทั้งช่วงก่อนเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินในประเทศไทยปี 2540 และหลังวิกฤติ โดยโครงสร้างการแข่งขันถือว่ายังเป็นธุรกิจที่มีโครงสร้างของตลาดการแข่งขันไม่สมบูรณ์ แต่ไม่พบว่ามีการผูกขาดทางธุรกิจโดยผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดอย่างชัดเจน ธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจธนาคารพาณิชย์มีข้อสังเกตว่าตลาดการแข่งขันมีลักษณะการกระจุกตัวมากกว่าธุรกิจประกันวินาศภัยและธุรกิจหลักทรัพย์ ทั้งนี้ การพิจารณาการแข่งขันโดยวัดจากการกระจุกตัวเพียงอย่างเดียวอาจยังไม่เพียงพอ โดยยังต้องคำนึงถึงพฤติกรรมการแข่งขันและผลการประกอบการของธุรกิจประกอบกันด้วย และจากกรณีศึกษาสภาพการแข่งขันของต่างประเทศเมื่อเทียบกับประเทศไทยจะพบว่าแต่ละประเทศที่ทำการศึกษา ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และมาเลเซีย มีสภาพการแข่งขันในธุรกิจหลักทรัพย์อยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกับในประเทศไทย ซึ่งมีนัยสะท้อนให้เห็นถึงภาวะตลาดทุนโลกที่มีการแข่งขันกันค่อนข้างเสรีเมื่อเทียบกับธุรกิจทางการเงินประเภทอื่น โดยเฉพาะกรณีของธนาคารพาณิชย์ซึ่งยังมีระดับของการแข่งขันแตกต่างกันในแต่ละประเทศ โดยเฉพาะในสิงคโปร์ที่มีการแข่งขันอยู่ในระดับต่ำ

2. สภาพการกำกับดูแลในระบบธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยทั้ง 3 ประเภทหลักเป็นประเด็นที่น่าพิจารณา เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแล (Financial Regulators) ในประเทศไทยมีลักษณะกระจัดกระจายแยกกำกับดูแลตามแต่ประเภทธุรกิจ กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) กำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) กำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) กำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจ ที่เกี่ยวข้องกับตลาดทุน โดยหน่วยงานกำกับดูแลดังกล่าวจะมีกระทรวงการคลังโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีบทบาท

หน้าที่กำกับดูแลในภาพรวม และร่วมกำกับดูแลในบางเรื่อง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ (New entry) ด้วยการให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และในกรณีที่ต้องเข้ามาแก้ไขเยียวยาความเสียหายในระบบการเงินเพื่อไม่ให้กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ลักษณะโครงสร้างการกำกับดูแลหลายหน่วยงานในประเทศไทยจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีของสหรัฐอเมริกา แต่มีความซับซ้อนในแง่ของการปฏิบัติงานน้อยกว่าสหรัฐฯ เนื่องจากประเทศไทยยังการประกอบธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยยังไม่ซับซ้อนเท่าสหรัฐฯ ในขณะที่ประเทศอื่น ได้แก่ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศ และญี่ปุ่น จะมีลักษณะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลเดี่ยว (Single Financial Supervisory Agency) ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจทางการเงินครบทุกประเภท ในขณะที่สิงคโปร์และมาเลเซีย แม้จะมีหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์และประกันภัยอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน แต่จะแยกธุรกิจหลักทรัพย์ให้อีกหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้กำกับดูแล ประเด็นความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมเกี่ยวกับโครงสร้างหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศไทยยังไม่สามารถสรุปได้จากผลการศึกษานี้ แต่สิ่งที่พอจะสรุปได้ก็คือ การเป็นหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรเดียวหรือหลายองค์กรไม่มีผลต่อเสรีภาพและระดับการแข่งขันในธุรกิจทางการเงิน เนื่องจากทุกประเทศยังคงมีระดับการแข่งขันที่สะท้อนให้เห็นถึงเสรีภาพในการแข่งขันของภาคเอกชนจากหน่วยงานกำกับดูแลทั้งแบบองค์กรเดียวและหลายองค์กรโดยไม่มีการเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมกำกับ จนทำให้เกิดการบิดเบือนการทำงานของกลไกตลาดเสรี

3. กฎเกณฑ์การจัดตั้งธุรกิจและการให้ใบอนุญาต กฎหมายปัจจุบันกำหนดให้บุคคลที่จะประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์และประกันภัยต้องเป็นบริษัทมหาชน ซึ่งเป็นรูปแบบบริษัทที่จัดตั้งได้ยากกว่ากรณีบริษัทจำกัดและเกี่ยวพันกับประชาชนมากกว่า แม้การกำหนดให้ต้องเป็นบริษัทมหาชนจะมีนัยเป็นการกีดกันผู้ประกอบการขนาดเล็กที่มีทุนจำกัด แต่เพื่อความมั่นคงด้านเงินทุนซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อการประกอบธุรกิจทางการเงินทำให้กฎเกณฑ์การกำหนดให้เป็นบริษัทมหาชนจะมีผลดีในเรื่องของโครงสร้างของทุนประกอบการที่สามารถระดมได้มากกว่ากรณีบริษัทจำกัดและสะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้ถือหุ้นในธุรกิจทางการเงินเหล่านี้ ทั้งนี้ ธุรกิจทางการเงินเป็นธุรกิจให้บริการสาธารณะที่มีการควบคุมจากรัฐด้วยการกำหนดให้มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจ จึงไม่ใช่ธุรกิจที่เปิดให้มีเสรีภาพในการประกอบการได้กว้างขวางเหมือนธุรกิจประเภทอื่น โดยอำนาจในการให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์และธุรกิจหลักทรัพย์จะอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายใต้คำแนะนำของหน่วยงานกำกับดูแลแต่ละประเภท (ธปท. ก.ล.ต.) ในขณะที่ใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตและประกันวินาศภัยจะต้องให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบผ่านการเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

4. กฎเกณฑ์การถือหุ้นในธุรกิจธนาคารพาณิชย์และธุรกิจประกันภัยมีความคล้ายคลึงกัน โดยมีลักษณะของการควบคุมสัดส่วนการถือหุ้นโดยเฉพาะจากผู้ถือหุ้นต่างชาติภายใต้เงื่อนไขใน 3 ระดับ กล่าวคือ ในระดับกรณีปกติต่างชาติสามารถถือหุ้นได้ร้อยละ 25 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้ทั้งหมดในกิจการนั้นๆ ในกรณีที่ต้องการถือหุ้นในระดับไม่เกินร้อยละ 49 สามารถขอให้

หน่วยงานกำกับดูแล (ธปท. คปภ.) พิจารณาได้ และในระดับท้ายสุดเป็นกรณีที่มีเหตุพิเศษเกี่ยวพันกับการแก้ไขปัญหาของกิจการหรือความมั่นคงของกิจการก็อาจขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายใต้คำแนะนำของหน่วยงานกำกับดูแลพิจารณาผ่อนผันสัดส่วนการถือหุ้นต่างชาติได้มากขึ้น ในขณะที่ธุรกิจหลักทรัพย์ไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดสัดส่วนผู้ถือหุ้นต่างชาติไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งสะท้อนถึงกฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างเปิดเสรีต่อการเข้ามาลงทุนของต่างชาติในธุรกิจหลักทรัพย์ที่ง่ายกว่ากรณีธนาคารพาณิชย์และประกันภัย

5. กฎเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนและการดำรงเงินสำรอง กฎเกณฑ์กำกับดูแลในกรณีนี้เกี่ยวพันกับวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพหรือความมั่นคงของระบบ (Prudential regulation) มากกว่าเพื่อส่งเสริมการแข่งขัน เพราะโดยหลักแล้วการกำหนดให้ดำรงเงินกองทุนหรือเงินสำรองย่อมเป็นการปิดโอกาสในการนำสินทรัพย์ทางการเงินของธุรกิจทางการเงินไปใช้หารายได้ทางธุรกิจ แต่เนื่องจากธุรกิจทางการเงินเป็นธุรกิจให้บริการสาธารณะที่มีความพิเศษเพราะมีผลกระทบเชิงลบจากความเสี่ยงต่อระบบ (Systemic Risk) ได้ง่ายกว่าธุรกิจประเภทอื่น การพัฒนาแข่งขันในธุรกิจทางการเงินจำเป็นต้องผูกพันกับกฎเกณฑ์การรักษาความมั่นคงด้านเงินทุนด้วย ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลทั้ง 3 แห่ง (ธปท. คปภ. ก.ล.ต.) จะมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนและเงินสำรองแตกต่างกันตามความเหมาะสมของธุรกิจทางการเงินแต่ละประเภท

6. กฎเกณฑ์การประกอบธุรกิจของธุรกิจทางการเงิน 4 ประเภทโดยทั่วไปมีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือ โดยหลักไม่อนุญาตให้ไปประกอบธุรกิจทางการเงินประเภทอื่นนอกเหนือจากธุรกิจของตนเอง (ห้ามทำธุรกิจข้ามประเภท) กฎเกณฑ์ในเรื่องนี้มีแยกประเภทการห้ามประกอบธุรกิจทางการเงินข้ามประเภทอย่างชัดเจนในกรณีของธุรกิจประกันภัยและธุรกิจหลักทรัพย์ โดยห้ามไม่ให้บริษัทประกันชีวิตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย และในทางกลับกันบริษัทประกันวินาศภัยห้ามทำธุรกิจประกันชีวิต ส่วนธุรกิจหลักทรัพย์จะประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องในตลาดทุนได้เท่าที่ระบุไว้ในใบอนุญาต แต่การทำธุรกิจทางการเงินข้ามประเภทกลับได้รับการผ่อนปรนในกรณีธนาคารพาณิชย์ ซึ่งสามารถประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย หรือธุรกิจอนุพันธ์ทางการเงินได้ภายใต้เงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งการข้ามไปประกอบธุรกิจทางการเงินประเภทอื่นได้จะส่งผลต่อรูปแบบการแข่งขันในตลาดการเงินแต่ละประเภทให้ทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

7. การควบรวมกิจการในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ประกันภัย และธุรกิจหลักทรัพย์ตามแผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยทั้ง 3 ฉบับ (แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 2 (2553-2557) แผนพัฒนาธุรกิจประกันภัย ฉบับที่ 1 (2549-2554) และแผนพัฒนาตลาดทุนไทย (2553-2557)) ยังคงมีความสำคัญเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงแข็งแกร่งให้แก่ผู้ประกอบการเพื่อสามารถแข่งขันได้กับผู้ประกอบการรายอื่น โดยเฉพาะกับต่างประเทศซึ่งมีแนวโน้มจะเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศ

ไทยมากขึ้นจากกระแสการเปิดเสรีทางการเงินและการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ อย่างไรก็ดี การควบรวมกิจการเพื่อความมั่นคงจำเป็นต้องคำนึงถึงการประกอบการในทางที่ไม่ครอบงำตลาดหรือเกิดธุรกิจผูกขาด ซึ่งจะไม่เป็นการส่งเสริมการพัฒนาการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินได้

8. แผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าว ล้วนมีเป้าหมายประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการแข่งขันในแต่ละธุรกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจของภาครัฐในการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขันของธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย เช่นเดียวกับกรณีของสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และมาเลเซีย อย่างไรก็ดี ภายหลังจากวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์ในสหรัฐอเมริกา ทำให้แนวทางการกำกับดูแลของสหรัฐฯ เริ่มเปลี่ยนแปลงจากการกำกับแบบผ่อนคลายหรือให้เสรีภาพในการแข่งขันมาเป็นการกำกับดูแลแบบเข้มงวดโดยเน้นการรักษาความมั่นคงของระบบการเงินมากยิ่งขึ้นภายใต้กฎหมายปฏิรูปการเงินซึ่งกำลังจะออกมาบังคับใช้ในเร็วๆ นี้ โดยแนวทางการกำกับดูแลแบบเข้มงวดของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวอาจกลายเป็นแนวโน้มนโยบายการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินของโลกในอนาคตที่กลับมามุ่งเน้นที่ความมีเสถียรภาพและการคุ้มครองผู้บริโภคมากกว่าการปล่อยให้มีเสรีภาพทางธุรกิจจนเกินขอบเขตและนำไปสู่ปัญหาวิกฤติการเงินในระบบ

จากผลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อ (1) และการอภิปรายผลจากการวิจัย 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 จำเป็นต้องพิจารณาถึงแนวโน้มกระแสการกำกับดูแลของโลกที่อาจยึดแนวทางการกำกับดูแลแบบเข้มงวดตามแบบของสหรัฐอเมริกา แต่ควรคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพการแข่งขันภายในประเทศไทยด้วย เพราะหากกำกับดูแลเข้มงวดเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อการจำกัดเสรีภาพในการแข่งขันหรือการแข่งขันตามกลไกตลาดเสรี

5) การบูรณาการหรือเชื่อมโยงการกำหนดนโยบายกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินร่วมกันอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้นระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจทางการเงิน 3 แห่ง (ธปท. คปภ. และก.ล.ต.) และกระทรวงการคลัง เป็นนโยบายที่จำเป็นอย่างยิ่ง เช่น การบูรณาการแผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินประเภทต่าง ๆ ให้เป็นฉบับเดียว หรือการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลเดี่ยว (Single Financial Supervisory Agency) เป็นต้น เพื่อเตรียมการรองรับความซับซ้อนของการประกอบธุรกิจทางการเงิน กระแสการเปิดเสรีบริการทางการเงินและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในอาเซียนที่ส่งผลต่อการเปิดเสรีธุรกิจทางการเงินในระดับสูงขึ้น และป้องกันการเกิดวิกฤติการณ์การเงินจากความเสี่ยงต่อระบบ (Systemic Risk) ที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นบ่อยครั้งขึ้น ทั้งนี้ แนวทางในการจัดทำแผนแบบบูรณาการดังกล่าว รวมถึงการดำเนินการและติดตามความเคลื่อนไหวในระบบการเงินทั้งระบบ อาจจำเป็นต้องมอบหมายให้มีองค์กรหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการประสานนโยบายกำกับดูแล จัดทำแผนพัฒนาแบบบูรณาการ และติดตามความเคลื่อนไหวในระบบการเงินพร้อมเสนอแนะนโยบายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการโดยมีกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักและมีหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินอื่นร่วมเป็นองค์ประกอบ

6) จำเป็นต้องมีนโยบายให้การสนับสนุนด้านการพัฒนาบุคลากรในธุรกิจการเงิน เพื่อให้บุคลากรทางการเงินมีความรู้และความเชี่ยวชาญในผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะเป็นการสร้างโอกาสหรือช่องทางในการแข่งขันให้กับธุรกิจ 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 competive 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 organisations 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 organisations 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 liberalisation. 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 organisations: 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 liberalisation 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 liberalisation 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 liberalisation, 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 organisations 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 privatisation instead promoted so as to foster competition. Financial liberalisation 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 organisation. 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.

(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 liberalisation 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 liberalisation 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 liberalisation. 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 organisations 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 liberalisation 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 organisations.

(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.

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร i

Executive Summary ix

สารบัญตาราง xix

สารบัญภาพประกอบ xxiii

บทที่ 1 บทนำ 1

1.1 ความสำคัญของปัญหา 1

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย 2

1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย 2

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย 3

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ 3

1.6 แนวทางการนำเสนอ 4

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 5

2.1 การแข่งขันในธุรกิจทางการเงิน 5

2.2 การกำกับดูแลธุรกิจทางการเงิน 10

2.3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 13

บทที่ 3 วิเคราะห์การแข่งขันและการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย 17

3.1 สภาพการแข่งขันและการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย 18

3.2 สภาพการแข่งขันและการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยในประเทศไทย 36

3.3 สภาพการแข่งขันและการกำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์ในประเทศไทย 53

3.4 สรุป 69

บทที่ 4 การวิเคราะห์ผลจากการสัมภาษณ์ 83

4.1 ผลการสัมภาษณ์ 83

4.2 สรุป 92

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5 กรณีศึกษาการแข่งขันและการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินของต่างประเทศ 95

5.1 สหรัฐอเมริกา 95

5.2 สหภาพยุโรป 104

5.3 ญี่ปุ่น 116

5.4 สิงคโปร์ 127

5.5 มาเลเซีย 133

5.6 สรุป 141

บทที่ 6 การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 145

6.1 การอภิปรายผล 145

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 149

บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อ 151

7.1 บทสรุป 151

7.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อ 152

บรรณานุกรม 155

ภาคผนวก

ก. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย

ข. รายนามผู้ร่วมให้สัมภาษณ์

ค. รายชื่อและที่ตั้งของตลาดหลักทรัพย์ที่สำคัญในสหรัฐอเมริกา

ง. รายชื่อประเทศสมาชิกเดิมและประเทศสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรป

จ. จำนวนสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

ฉ. ตัวอย่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปกับรูปแบบองค์กรกำกับดูแลธุรกิจทางการเงิน

ช. การพัฒนากรอบนโยบายของสถาบันด้านการเงินและตลาดทุนของประเทศญี่ปุ่น

ซ. แผนพัฒนาระบบการกำกับดูแลทางการเงินของสิงคโปร์

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ประเภทของธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย 18
ตารางที่ 2 สัดส่วนจำนวนธนาคารพาณิชย์แต่ละประเภทในระบบธนาคารพาณิชย์ 19
ตารางที่ 3 ส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ทางด้านสินทรัพย์เงินฝาก และเงินให้สินเชื่อหลังหักค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ (ณ 31 ตุลาคม 2552) 21
ตารางที่ 4 ค่า HHI ของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย (ด้านสินเชื่อ) 23
ตารางที่ 5 ค่า HHI ของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย (ด้านเงินฝาก) 24
ตารางที่ 6 เปรียบเทียบกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่เกี่ยวกับการแข่งขันระหว่างพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 26
ตารางที่ 7 วิเคราะห์ผลดีผลเสียจากนโยบายส่งเสริมการแข่งขันตามแผนพัฒนาฯ 2 34
ตารางที่ 8 จำนวนบริษัทในธุรกิจประกันภัย 36
ตารางที่ 9 ส่วนแบ่งตลาดธุรกิจประกันภัยชีวิตในประเทศไทย 38
ตารางที่ 10 ดัชนี HHI ของธุรกิจประกันชีวิตในประเทศไทย 39
ตารางที่ 11 ส่วนแบ่งตลาดธุรกิจประกันวินาศภัยในประเทศไทย 40
ตารางที่ 12 ค่า HHI ของธุรกิจประกันวินาศภัยในประเทศไทย 43
ตารางที่ 13 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 45
ตารางที่ 14 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 48
ตารางที่ 15 จำนวนบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ 53
ตารางที่ 16 มูลค่าการเสนอขายหลักทรัพย์แยกตามประเภทตราสารทางการเงิน 53
ตารางที่ 17 มูลค่าสินทรัพย์ของกองทุน 54
ตารางที่ 18 จำนวนบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจจัดการกองทุน 54
ตารางที่ 19 ส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจหลักทรัพย์ ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2552 55
ตารางที่ 20 ส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจจัดการกองทุน ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2552 57
ตารางที่ 21 สรุปอัตราค่าธรรมเนียมการเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ (ระหว่าง 1 มกราคม 2553 - 31 ธันวาคม 2554) 59

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 22 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 60
ตารางที่ 23 สรุปเปรียบเทียบระดับการแข่งขันจำแนกตามประเภทธุรกิจ 70
ตารางที่ 24 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลของธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย 72
ตารางที่ 25 สรุปผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างภาคเอกชน 92
ตารางที่ 26 จำนวนธุรกิจทางการเงินในสหรัฐอเมริกา 95
ตารางที่ 27 จำนวนธนาคารพาณิชย์สถาบันออมทรัพย์และสาขาธนาคารต่างประเทศในสหรัฐอเมริกา 96
ตารางที่ 28 ส่วนแบ่งทางการตลาดด้านเงินฝากของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ 96
ตารางที่ 29 แสดงจำนวนบริษัทในธุรกิจประกันภัยแยกตามประเภทของธุรกิจ 97
ตารางที่ 30 ส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจประกันชีวิตและสุขภาพ 98
ตารางที่ 31 ส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจธุรกิจการประกันภัยทรัพย์สินและความเสียหาย 99
ตารางที่ 32 จำนวนบริษัทหลักทรัพย์และตัวแทนของธุรกิจหลักทรัพย์ในสหรัฐอเมริกา 100
ตารางที่ 33 ภาพรวมองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกา 100
ตารางที่ 34 ดัชนี HHI ของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป 107
ตารางที่ 35 รูปแบบของการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศในสหภาพยุโรป 115
ตารางที่ 36 แสดงจำนวนธุรกิจทางการเงินในญี่ปุ่น 117
ตารางที่ 37 แสดงการเปลี่ยนแปลงจำนวนธนาคารในญี่ปุ่น 118
ตารางที่ 38 แสดงการเปลี่ยนแปลงจำนวนบริษัทประกันในญี่ปุ่น 121
ตารางที่ 39 สรุปการปรับปรุงกฎหมาย Financial Instruments and Exchange 127
ตารางที่ 40 แสดงจำนวนธุรกิจธนาคารในสิงคโปร์แยกตามประเภทธุรกิจ 128
ตารางที่ 41 ส่วนแบ่งทางการตลาดด้านเงินฝากของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในสิงคโปร์ 128
ตารางที่ 42 แสดงจำนวนธุรกิจประกันภัยในสิงคโปร์แยกตามประเภทธุรกิจ 129
ตารางที่ 43 แสดงจำนวนเบี้ยประกันภัยของธุรกิจประกันชีวิตและประกันวินาศภัยในสิงคโปร์ 129
ตารางที่ 44 ส่วนแบ่งตลาดของธุรกิจประกันวินาศภัยในสิงคโปร์ 130
ตารางที่ 45 ดัชนีตลาดหุ้น, จำนวนบริษัทที่จดทะเบียน, มูลค่าการซื้อขายและมูลค่าหุ้นทั้งหมดของสิงคโปร์ 131

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 46 แสดงจำนวนธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในมาเลเซียแยกตามประเภทธุรกิจ 133

ตารางที่ 47 ส่วนแบ่งทางการตลาดด้านเงินฝากของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ของมาเลเซีย 134

ตารางที่ 48 แสดงจำนวนธุรกิจประกันภัยในมาเลเซียแยกตามประเภทธุรกิจ 134

ตารางที่ 49 ส่วนแบ่งตลาดของธุรกิจประกันภัยทั่วไป (วินาศภัย) ในมาเลเซีย 135

ตารางที่ 50 ส่วนแบ่งตลาดของธุรกิจหลักทรัพย์ในมาเลเซีย 136

ตารางที่ 51 สรุปนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินของสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และมาเลเซีย 141

สารบัญภาพประกอบ

		หน้า
ภาพประกอบที่ 1	เงินให้สินเชื่อ เงินฝาก และอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินฝากของระบบธนาคารพาณิชย์	20
ภาพประกอบที่ 2	เส้นทางการใช้นโยบายตามแผนพัฒนาธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย	33
ภาพประกอบที่ 3	เปรียบเทียบเบี้ยประกันภัยรับโดยตรงในธุรกิจประกันภัย	37
ภาพประกอบที่ 4	ค่าดัชนี HHI ธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย	70
ภาพประกอบที่ 5	อัตราการขยายตัวของเบี้ยประกันภัยของธุรกิจประกันภัยในสหภาพยุโรปในปี 2551	108
ภาพประกอบที่ 6	อัตราผลตอบแทนจากส่วนของผู้ถือหุ้น (ROE) ของธุรกิจประกันภัยในสหภาพยุโรป ในปี 2551	109
ภาพประกอบที่ 7	มูลค่าตลาดหลักทรัพย์ในสหภาพยุโรป	110
ภาพประกอบที่ 8	เงินฝากในระบบธนาคารของญี่ปุ่น ปี 2552	119
ภาพประกอบที่ 9	สัดส่วนเงินให้สินเชื่อในระบบธนาคารของญี่ปุ่นปี 2552	120
ภาพประกอบที่ 10	โครงสร้างองค์กรของ FSA ญี่ปุ่น	125

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

วิกฤติการณ์ด้านการเงินตั้งแต่อดีต โดยเฉพาะวิกฤตการเงินในไทยและบางประเทศในเอเชียเมื่อช่วงปี 2540 จนกระทั่งถึงวิกฤตการเงินในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันมักมีสาเหตุหลักมาจากความล้มเหลวทั้งในการดำเนินธุรกิจสถาบันการเงินในตลาดการเงิน (Financial Institutions Failure) และความล้มเหลวในการกำกับดูแล (Regulatory Failure) โดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจทางการเงิน

ภาวะการแข่งขันอย่างรุนแรงและทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้นในตลาดการเงินนับเป็นสาเหตุหนึ่งของความล้มเหลวในการดำเนินธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงินต่างๆ ทั่วโลก ขณะเดียวกันบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ (Regulator) เองยังมีปัญหาทั้งในเชิงนโยบายเพื่อกำหนดทิศทางการกำกับดูแลอย่างถูกต้องเหมาะสม และปัญหาในเชิงเป้าหมายในการกำกับดูแลระหว่างการมุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพ (Stability) ในระบบสถาบันการเงินกับการส่งเสริมการพัฒนาสถาบันการเงินให้มีความสามารถในการแข่งขันในตลาดได้อย่างยั่งยืน (sustainable competitiveness) ด้วยเหตุนี้การมุ่งเน้นความสนใจไปที่การกำหนดนโยบายและ การบริหารจัดการระบบสถาบันการเงินในแต่ละประเทศจึงเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญในการป้องกันและจัดการแก้ไขปัญหาวิกฤตการเงินที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง

สถาบันการเงินในความหมายอย่างกว้างตามนัยแห่งกฎหมายไทย ได้แก่ “ธุรกิจทางการเงิน” ซึ่งมีขอบเขตตามคำนิยามของพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 โดยประกอบไปด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ธุรกิจประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยประกันชีวิต หรือธุรกิจอื่นตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด ซึ่งจะเห็นได้ว่า ธุรกิจประเภทต่างๆ ตามนัยแห่งกฎหมายนี้ จะมีขนาดและความครอบคลุมถึงระบบสถาบันการเงินของไทยทั้งระบบซึ่งกระทรวงการคลังมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลร่วมกับผู้กำกับดูแลอื่นๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) และ คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) เป็นต้น

ทั้งนี้ การออกแบบนโยบายเพื่อการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงิน เป็นงานที่มีความสำคัญต่อภารกิจของกระทรวงการคลังและรัฐบาลเป็นอย่างมาก จากที่กล่าวแล้วว่า เนื่องจากเป้าหมายของการกำกับดูแลด้านการเงินนอกจากจะเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางการเงินเพียงอย่างเดียวแล้ว เป้าหมายเพื่อการพัฒนาธุรกิจด้านการเงินของไทยให้มีขีดความสามารถในการแข่งขัน (Competitivness)ได้อย่างยั่งยืนยังมีความสำคัญไม่แพ้กัน และแนวทางที่สำคัญประการหนึ่งในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน

ให้แก่ธุรกิจด้านการเงินของไทยดังกล่าว คือ การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน (Competition) อย่างถูกต้องเหมาะสม นั่นเอง

การกำกับดูแลกิจการหรือธุรกิจให้เกิดการแข่งขันอย่างถูกต้องเหมาะสมนั้น ถูกกำหนดให้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่สำคัญของไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (5) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจในการกำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาด ตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค ด้วยเหตุนี้ การประกอบกิจการทางด้านการเงิน หรือธุรกิจทางการเงิน ที่กระทรวงการคลังมีส่วนดูแลรับผิดชอบ จึงต้องมีการวางแนวหรือออกแบบนโยบายการกำกับให้ถูกต้องเหมาะสม โดยนัยประการหนึ่งในที่นี้คือการกำกับดูแลให้ธุรกิจทางการเงินมีการพัฒนาด้านการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องทั้งแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญและเป้าหมายด้านการพัฒนา ขีดความสามารถในการแข่งขันในระบบสถาบันการเงินของไทยต่อไป

จากความสำคัญที่กล่าวมาข้างต้น นำไปสู่การตั้งคำถามหลักของการวิจัยเพื่อตอบคำถามหลัก 2 ข้อ ได้แก่

1) สภาพการกำกับดูแลและการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย และเปรียบเทียบกับต่างประเทศมีลักษณะอย่างไร

2) การกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินเพื่อพัฒนาการแข่งขันในประเทศไทยควรมีแนวทางเชิงนโยบายอย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1) เพื่อวิเคราะห์สภาพการแข่งขันและสภาพการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินทั้งในประเทศไทยและเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

2) เพื่อออกแบบนโยบายที่ควรจะเป็นเพื่อกำกับดูแลให้เกิดการพัฒนาด้านการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย

1) ศึกษาเฉพาะธุรกิจทางการเงินหลัก 3 ประเภทหลัก ได้แก่ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจประกันภัย ซึ่งแยกออกเป็นประกันชีวิต และประกันวินาศภัย

2) ศึกษาเปรียบเทียบสภาพการแข่งขันและการกำกับดูแลของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และประเทศในอาเซียน ได้แก่ สิงคโปร์ และมาเลเซีย

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

โครงการวิจัยนี้มุ่งหมายเป็นการวิจัยประยุกต์เพื่อนำผลการวิจัยไปปรับใช้กับการออกแบบหรือเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย ใช้วิธีการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักโดยรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และมีการวิจัยเชิงปริมาณสนับสนุนโดยเฉพาะในส่วนของการวัดระดับการแข่งขันของธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยด้วยค่าดัชนีเฮอร์ฟินดาล-เฮิร์ชแมน (Herfindahl-Hirschman Index: HHI) ส่วนการสัมภาษณ์เชิงลึก[1] เป็นการสัมภาษณ์เฉพาะเจาะจงผู้แทนระดับสูงของสมาคมภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทางการเงินภาคเอกชนในประเทศไทย เพื่อสำรวจความคิดเห็นในลักษณะเสียงสะท้อนของผู้ถูกกำกับดูแล (Regulated agencies) ที่มีต่อนโยบายการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย โดยกลุ่มเป้าหมายภาคเอกชนที่จะสัมภาษณ์มีทั้งสิ้น 5 แห่ง ได้แก่ สมาคมธนาคารไทย สมาคมประกันวินาศภัย สมาคมประกันชีวิตไทย สภาธุรกิจตลาดทุนไทย และสมาคมบริษัทหลักทรัพย์[2]

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ

ผลผลิต (Output) ของโครงการวิจัยนี้ ได้แก่ รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง นโยบายการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลอ้างอิงเชิงวิชาการประกอบการเสนอแนะนโยบายด้านการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินให้แก่กระทรวงการคลัง

---

[1] การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นวิธีการเก็บข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพวิธีหนึ่ง โดยประชากรที่ต้องการเก็บข้อมูลจะมีลักษณะเฉพาะและมีขนาดเล็ก ตัวอย่างกลุ่มประชากรที่มีลักษณะเฉพาะที่เหมาะสมแก่การสัมภาษณ์ เช่น ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน นักบริหาร ผู้นำทางวิชาการ นักธุรกิจ เป็นต้น การเก็บข้อมูลด้วยวิธีนี้จะเปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อมูลอย่างเต็มที่ แต่ผู้สัมภาษณ์จำเป็นจะต้องกำหนดประเด็นต่างๆ ไว้ล่วงหน้าว่าต้องการซักถามในเรื่องใด (สุชาต ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2550) ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายและกลยุทธ์สำคัญในการเก็บข้อมูลไม่ใช่มุ่งความเป็นวัตถุวิสัย แต่มุ่งให้ได้ความถูกต้องตรงประเด็นของข้อมูลในโลกและในทัศนะของผู้ให้ข้อมูลเป็นหลัก โดยดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยการสอบถามผู้ให้สัมภาษณ์ในรูปแบบของการสนทนาและเปิดโอกาสให้ผู้ให้สัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นของตนออกมาอย่างเต็มที่ (ชาย โพธิสิตา, 2550)

[2] การคัดเลือกตัวแทนจากภาคเอกชน โดยเฉพาะที่เป็นสมาคมต่าง ๆ เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good governance) ในส่วนของกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้ได้รับผลกระทบจากการกำกับดูแลแล้ว เหตุผลอีกประการหนึ่งที่คัดเลือกเฉพาะตัวแทนภาคเอกชนมาจากคุณสมบัติของคณะผู้วิจัยเองที่เป็นเสมือนตัวแทนของผู้กำกับดูแลธุรกิจทางการเงินทั้งระบบ เพราะสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังให้ทำหน้าที่กำกับดูแลและพัฒนาระบบการเงินอยู่แล้ว ประกอบกับข้อจำกัดของการวิจัย จึงจำเป็นต้องจำกัดขอบเขตของการคัดเลือกตัวอย่างสัมภาษณ์ที่สามารถเติมเต็มข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อโครงการวิจัยมากที่สุด

และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีการจัดพิมพ์เพื่อเผยแพร่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนที่สนใจ รวมทั้งยังมีการเผยแพร่ผ่านช่องทางอินเตอร์เน็ตในเวปไซด์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง การเผยแพร่ในวารสารการเงินการคลัง และสื่อสิ่งพิมพ์อื่น

ผลลัพธ์ (Outcome) ได้แก่ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบสถาบันการเงินของไทยให้เติบโตอย่างยั่งยืนและมีเสถียรภาพ

1.6 แนวทางการนำเสนอ

ในบทที่ 1 นี้เป็นการนำเสนอประเด็นความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ ของการวิจัย ขอบเขตการวิจัย แนวทางการวิจัย และประโยชน์ของการวิจัย บทที่ 2 จะเป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเชิงทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในอดีตที่ผ่านมา ส่วนบทที่ 3 ถึงบทที่ 6 เป็นส่วนของเนื้อหาการวิจัย โดยบทที่ 3 เป็นการนำเสนอการวิเคราะห์สภาพการกำกับดูแล สภาพการแข่งขัน และนโยบายการกำกับดูแลตามแผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินสาขาต่างๆ ในประเทศไทย โดยมีการนำเสนอผลสำรวจความคิดเห็นด้วยวิธีการสัมภาษณ์ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในบทที่ 4 ส่วนบทที่ 5 เป็นการนำเสนอกรณีศึกษาการกำกับดูแลและการแข่งขันของต่างประเทศ ซึ่งผลการศึกษาในบทที่ 3 ถึง บทที่ 5 จะนำมาอภิปรายผลและนำเสนอเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขันในบทที่ 6 ส่วนบทที่ 7 เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 การแข่งขันในธุรกิจทางการเงิน

ปรัชญาเสรีนิยมทางเศรษฐกิจยังคงเป็นรากฐานความคิดหลักในการส่งเสริม การแข่งขันในตลาดหรือในระบบเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ ประเทศที่มีความเชื่อในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีจึงมักจะมีนโยบายหลักที่จะอำนวยให้ธุรกิจต่างๆ เกิดการแข่งขันกันอย่างเสรี ทั้งนี้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการแข่งขันในธุรกิจต่างๆ รวมถึงธุรกิจทางการเงินมักจะมีการศึกษาใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรกเป็นการศึกษาโดยอาศัยความรู้ในเชิงทฤษฎีองค์กรอุตสาหกรรม (Industrial Organization Theory) ที่มีกรอบแนวคิดพื้นฐานมาจากวิชาเศรษฐศาสตร์จุลภาค และมีสำนักความคิดหลักอยู่ 2 สำนักความคิด คือ สำนักฮาวาร์ด (Harvard School) และสำนักชิคาโก (Chicago School) ที่ใช้ทฤษฎีอธิบายการแข่งขันทางธุรกิจในอุตสาหกรรมต่างๆ[3]

ทฤษฎีแรก คือ “ทฤษฎี S-C-P Paradigm” ของสำนักฮาวาร์ด ที่ได้อธิบายความสัมพันธ์กันระหว่างโครงสร้างตลาด (Structure: S) พฤติกรรมของธุรกิจ (Conduct: C) และผลการประกอบการ (Performance: P) ของธุรกิจในอุตสาหกรรมหนึ่งๆ กล่าวคือ โครงสร้างตลาดในอุตสาหกรรมหนึ่งจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมการแข่งขันของธุรกิจในอุตสาหกรรมนั้น และพฤติกรรมการแข่งขันดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดความสามารถหรือผลการประกอบการของธุรกิจนั้นๆ ต่อไป

ทฤษฎีที่สอง คือ “ทฤษฎี Efficiency” ของสำนักชิคาโก (Chicago) ที่มีสมมุติฐานว่าธุรกิจในตลาดหรือในอุตสาหกรรมใดที่มีการแข่งขันกันอย่างเสรีจะทำให้ตลาดหรืออุตสาหกรรมนั้นมีประสิทธิภาพสูงสุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การจำกัดการแข่งขันหรือการกระจุกตัวของธุรกิจ จะทำให้ธุรกิจในอุตสาหกรรมนั้นๆ ไม่มีประสิทธิภาพ

ส่วนอีกลักษณะหนึ่งของการศึกษาแนวคิดหรือทฤษฎีการแข่งขันจะเป็นการศึกษาในมิติเชิงกฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายการแข่งขันทางการค้า (Antitrust / Competition law) ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การใช้กฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการธุรกิจไม่ให้เกิดการผูกขาดหรือกีดกันการแข่งขันทางธุรกิจในรูปแบบของการฮั้วกัน (Cartel) หรือใช้อำนาจตลาดในทางมิชอบ (Abuse of dominant position) หรือรวมกลุ่มกัน (Merger) เพื่อผูกขาดตลาด เป็นต้น (Jones&Sufrin, 2004)

อย่างไรก็ตาม ผลพวงของการแข่งขันไม่ว่าจะศึกษาในมุมมองไหนย่อมนำไปสู่การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ให้เกิดขึ้นในระบบหรือภาคธุรกิจนั้นๆ กล่าวคือ

---

[3] มีตำราทางทฤษฎีองค์กรอุตสาหกรรมหลายแห่งที่ได้อธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับ 2 สำนักความคิดดังกล่าว เช่น Van den Berge&Camesasca (2001), Bikker (2004), Motta (2004), Jones&Sufrin (2004), Carton&Perloff (2004) เป็นต้น

หากตลาดหรืออุตสาหกรรมการเงินของประเทศไทยมีโครงสร้างที่เข้มแข็ง ไม่มีอุปสรรคหรือการกีดกันการแข่งขันของผู้ประกอบการทั้งรายใหม่ (new entrant) และที่มีอยู่เดิม (incumbent) และพฤติกรรมของผู้ประกอบการทั้งหลายตั้งอยู่บนการค้าขายที่ไม่เอาเปรียบกันแบบผิดต่อกฎหมายแล้ว ย่อมจะทำให้การดำเนินธุรกิจการเงินของผู้ประกอบการมีความราบรื่น มีผลิตภาพ และพร้อมที่จะมีการพัฒนาตนเองอย่างยั่งยืนต่อไป ซึ่งก็คือการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันที่สูงขึ้นนั่นเอง

สำหรับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการแข่งขันในกรณีธุรกิจทางการเงินในที่นี้มุ่งเน้นไปที่การทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างตลาดและการกระจุกตัวของธุรกิจ ซึ่งเป็นแนวคิดในมุมมองเชิงทฤษฎีองค์การอุตสาหกรรม

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างตลาด

โครงสร้างตลาด (Market Structure) หมายถึง ลักษณะของปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตลาด ได้แก่ จำนวนผู้ประกอบการที่แข่งขันในตลาด ขนาดของผู้ประกอบการ (Size of firms) เงื่อนไขด้านเทคโนโลยีและต้นทุน (Technological and cost conditions) เงื่อนไขด้านอุปสงค์หรือความต้องการผลผลิต (Demand conditions) รวมถึงความยากง่ายของผู้ประกอบการในการเข้าหรือออกจากตลาด เป็นต้น โดยแต่ละอุตสาหกรรมจะมีโครงสร้างตลาดที่แตกต่างกันออกไป โดยโครงสร้างตลาด จะแบ่งออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่

1. **ตลาดแข่งขันสมบูรณ์** (Perfect Competition) มีลักษณะ คือ ประกอบด้วยผู้ขายและผู้ซื้อมากราย ทำให้การซื้อขายของแต่ละรายมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนซื้อขายของทั้งตลาด ผลิตสินค้ามีลักษณะและคุณภาพใกล้เคียงกันมาก ทำให้ผู้ขายแต่ละรายไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าได้เอง แต่จะต้องขายตามราคาตลาด (Price Taker) ผู้ผลิตและผู้ซื้อมีความรอบรู้ในข่าวสารอย่างสมบูรณ์ (Perfect Information) ผู้ผลิตสามารถเข้าสู่ตลาดและเลิกกิจการได้โดยปราศจากการกีดขวาง และตลาดนี้จะไม่มีต้นทุนดำเนินการ (Transaction costs)

2. **ตลาดผูกขาด** (Monopoly) มีลักษณะ คือ มีผู้ผลิตหรือผู้ขายเพียงรายเดียวเป็นผู้ผูกขาด สินค้ามีคุณสมบัติพิเศษที่ไม่สามารถหาสินค้าอื่นมาแทนได้โดยง่าย ทำให้ยากต่อการเข้าสู่ตลาดของคู่แข่ง และผู้ผูกขาดมีอำนาจในการกำหนดราคาหรือเพิ่มปริมาณขายเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด

3. **ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด** (Monopolistic Competition) มีลักษณะ คือ ประกอบด้วยจำนวนผู้ผลิตหรือผู้ขายหลายราย ผู้ผลิตรายใหม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยง่าย และสินค้าของผู้ผลิตหรือผู้ขายแต่ละรายมีความแตกต่างกันบ้างแต่สามารถใช้แทนกันได้

4. **ตลาดผู้ขายน้อยราย** (Oligopoly) มีลักษณะ คือ ประกอบด้วยผู้ผลิตหรือผู้ขายจำนวนน้อยราย โดยอาจมีจำนวนระหว่าง 2 – 10 ราย สินค้าอาจมีลักษณะที่ใกล้เคียงหรือแตกต่างกันแต่สามารถใช้แทนกันได้ การเข้าสู่ตลาดและการออกจากตลาดสามารถทำได้โดยเสรี และการเปลี่ยนแปลง

นโยบายการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการรายหนึ่งจะมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในตลาดประเภทนี้ เช่น การลดราคาสินค้าของผู้ประกอบการรายหนึ่งจะกระทบต่อยอดขายของผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในตลาดทำให้ยอดขายลดลง และจำเป็นที่ผู้ประกอบการเหล่านั้นต้องปรับนโยบายเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ เป็นต้น

ทั้งนี้ พรลภัส อำนักมณี (2546) ให้ความเห็นว่า ปัจจัยหลักที่กำหนดลักษณะของตลาดแต่ละประเภทข้างต้นมี ดังนี้

1. การกระจุกตัวของอุตสาหกรรม (Industrial Concentration) หมายถึง ระดับของอำนาจการถือครองตลาด หรือสัดส่วนการผลิตในอุตสาหกรรมที่กระจายอยู่ในการควบคุมดูแลของผู้ผลิตหรือผู้ขายรายต่างๆ ในอุตสาหกรรมนั้นๆ

2. อุปสรรคของผู้ประกอบการรายใหม่ (Barriers to New Entry) หมายถึง ความยากง่ายในการเข้ามาแข่งขันในตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ ซึ่งพิจารณาได้จากความได้เปรียบด้านต้นทุนของผู้ประกอบการรายเดิม ขนาดของเงินลงทุน หากธุรกิจอยู่ในอุตสาหกรรมที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงจะเป็นอุปสรรคในการเข้ามาของผู้ประกอบการรายใหม่ และลักษณะการประกอบธุรกิจ ซึ่งหากต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงหรือต้องอาศัยความชำนาญพิเศษ ก็จะเป็นอุปสรรคของผู้ประกอบการรายใหม่ เป็นต้น

3. ความแตกต่างของสินค้าที่ผลิต (Product Differentiation) หมายถึง การที่สินค้ามีความโดดเด่นหรือมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ที่ไม่สามารถหาได้จากสินค้าของผู้ประกอบการรายอื่น

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่กำหนดลักษณะของตลาด ได้แก่ อัตราการเจริญเติบโตของอุปสงค์ตลาด (Growth Rate of Market Demand) ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ตลาดอันเนื่องมาจากราคา (Price Elasticity of Market Demand) และการกระจุกตัวของผู้ซื้อ (Buyer Concentration)

ในกรณีของประเทศไทย อัญญา ขันธวิทย์ (2546) ได้วิเคราะห์สภาพการแข่งขันทางธุรกิจในตลาดการเงินของไทยว่ามีลักษณะเด่นหลายประการ กล่าวคือ ตลาดการเงินของไทย มีการแข่งขันเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ เนื่องจากภาครัฐได้จำกัดจำนวนและประเภทของสถาบันการเงินและธุรกิจการเงินอื่นในรูปของ “ใบอนุญาต” โดยมีเหตุผลของการจำกัดการแข่งขันเพื่อป้องกันการลุกลามของปัญหาในการประกอบธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศในเวลาอันรวดเร็ว อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะเปิดให้มีการแข่งขันกันได้อย่างเสรี แต่สภาพตลาดการเงินของไทยก็ยังไม่เกิดการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ตามอุดมคติได้ เพราะการทำธุรกิจในตลาดการเงินจะมีและใช้ความสัมพันธ์กันส่วนบุคคลหรือความสนิทสนมคุ้นเคยกันเป็นหลัก และการแข่งขันกันในตลาดจะมีการใช้กลยุทธ์ด้านการตลาดอื่นนอกเหนือจากตัวผลิตภัณฑ์ทางการเงิน นอกจากนี้ ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งของตลาดการเงินไทย คือ ตลาดการเงินไทย มีความสัมพันธ์กับตลาดการเงินของโลกอย่างแนบแน่นภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเปิดของไทย ทำให้ตลาดการเงินได้รับแรงกดดันจากเวทีการค้าระหว่างประเทศ เช่น การเปิดเสรีมากขึ้น เป็นต้น

2.1.2 **ทฤษฎีการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม** (Industry Concentration)

เนื่องจากปัจจัยหลักประการหนึ่งของการแข่งขันสามารถพิจารณาได้จากการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม ซึ่งหมายถึง ระดับของอำนาจการถือครองตลาด หรือสัดส่วนการผลิตในอุตสาหกรรมที่กระจายอยู่ในการควบคุมดูแลของผู้ผลิตหรือผู้ขายรายต่างๆ ในอุตสาหกรรมนั้นๆ การวิเคราะห์การกระจุกตัวสามารถแสดงให้เห็นโครงสร้างของตลาดที่สำคัญ คือ ทำให้ทราบว่าอุตสาหกรรมนั้นๆ ถูกนำโดยกลุ่มธุรกิจเป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด อุตสาหกรรมนั้นมีโครงสร้างตลาดประเภทใด และทำให้ทราบถึงตำแหน่งของบริษัทในตลาดว่าอยู่ในฐานะใดและมีอิทธิพล มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ การวัดระดับการกระจุกตัว (หรืออีกนัยหนึ่งคือระดับการแข่งขัน) ของอุตสาหกรรมสามารถคำนวณได้ 2 วิธี (Baye, 2009) ดังนี้

1. **อัตราการกระจุกตัวของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุด** (Four-Firm Concentration Ratio: C_4) คือ สัดส่วนของผลผลิตรวมของบริษัทที่ใหญ่ที่สุด 4 แห่งในอุตสาหกรรมหนึ่งต่อผลผลิตรวมของทุกบริษัทในอุตสาหกรรมนั้นๆ หรือส่วนแบ่งทางการตลาด (Market Share) ของบริษัทที่ใหญ่ที่สุด 4 แห่งรวมกัน โดยมีสมการการคำนวณ ดังนี้

$$C_4 = (S_1 + S_2 + S_3 + S_4) / S_T$$

โดยที่ C_4 = อัตราการกระจุกตัวของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุด

S_{1-4} = ผลผลิตรวมของบริษัทที่ใหญ่ที่สุด 4 แห่งในอุตสาหกรรม

S_T = ผลผลิตรวมของทุกบริษัทในอุตสาหกรรม

หรืออาจคำนวณโดยสูตร

$$C_4 = M_1 + M_2 + M_3 + M_4$$

โดยที่ M_1 = ส่วนแบ่งทางการตลาดของบริษัทอันดับที่ 1 (S_1 / S_T)

M_2 = ส่วนแบ่งทางการตลาดของบริษัทอันดับที่ 2 (S_2 / S_T)

M_3 = ส่วนแบ่งทางการตลาดของบริษัทอันดับที่ 3 (S_3 / S_T)

M_4 = ส่วนแบ่งทางการตลาดของบริษัทอันดับที่ 4 (S_4 / S_T)

ในการแปรผลนั้น หากอัตราการกระจุกตัวของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุด (C_4) มีค่าเข้าใกล้ 0 แสดงว่า อุตสาหกรรมนั้นมีระดับการกระจุกตัวต่ำ มีผู้ผลิตหรือผู้ขายจำนวนมากราย แต่ละรายมีขนาดเล็ก ทำให้มีการแข่งขันกันสูง ในทางกลับกัน หากอัตราการกระจุกตัวของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุด (C_4) มีค่าเข้าใกล้ 1 แสดงว่า อุตสาหกรรมนั้นมีระดับการกระจุกตัวสูง มีผู้ผลิตหรือผู้ขายน้อยราย และแต่ละรายมีขนาดใหญ่ ทำให้มีการแข่งขันกันต่ำ

2. **ดัชนีวัดการกระจุกตัวเฮอร์ฟินดาล-เฮิร์ชแมน** (Herfindahl-Hirschman Index: HHI) เป็นดัชนีที่ใช้วัดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมโดยคำนึงถึงทุกหน่วยผลิตในอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของการวัดด้วยวิธีอัตราการกระจุกตัวของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุด (C_4) ข้างต้น โดยคำนวณได้จากผลรวมของกำลังสองของส่วนแบ่งทางการตลาดของทุกบริษัทที่มีอยู่ในตลาด และคูณด้วย 10,000 (เพื่อให้สามารถมีจำนวนตัวเลขหลังจุดทศนิยมน้อยตัวได้) ซึ่งมีสมการการคำนวณ ดังนี้

$$HHI = 10{,}000\sum_{i-1}^{n}(M_i)^2$$

โดยที่ HHI = ดัชนีวัดการกระจุกตัวเฮอร์ฟินดาล-เฮิร์ชแมน

M_i = ส่วนแบ่งทางการตลาดของบริษัทอันดับที่ i

n = จำนวนบริษัททั้งหมดในอุตสาหกรรม

สำหรับการแปรผล ดัชนีวัดการกระจุกตัวเฮอร์ฟินดาล-เฮิร์ชแมนจะมีค่าอยู่ระหว่าง 0-10,000 โดยหากดัชนีมีค่าเข้าใกล้ 0 แสดงว่า อุตสาหกรรมนั้นมีระดับการกระจุกตัวต่ำ มีผู้ผลิตหรือผู้ขายจำนวนมากราย และแต่ละรายมีขนาดเล็ก ทำให้มีการแข่งขันกันสูง แต่หากดัชนี มีค่าเข้าใกล้ 10,000 แสดงว่า อุตสาหกรรมนั้นมีระดับการกระจุกตัวสูง อุตสาหกรรมนั้นมีผู้ผลิตหรือผู้ขายน้อยราย และแต่ละรายมีขนาดใหญ่ ทำให้มีการแข่งขันกันต่ำ

อย่างไรก็ดี ตามมาตรฐานของสหรัฐอเมริกา โดย U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission[4] ได้กำหนดการแปรผลดัชนีวัดการกระจุกตัวเฮอร์ฟินดาล-เฮิร์ชแมน ไว้ดังนี้

- ค่า HHI ต่ำกว่า 1,000 (หรือ 0.1) แสดงว่า อุตสาหกรรมไม่กระจุกตัว
- ค่า HHI อยู่ระหว่าง 1,000-1,800 (หรือ 0.1-0.18) แสดงว่า อุตสาหกรรมมีการกระจุกตัวปานกลาง
- ค่า HHI สูงกว่า 1,800 (หรือ 0.18) แสดงว่า อุตสาหกรรมมีการกระจุกตัวมาก

ตัวแปรหรือข้อมูลที่สามารถนำใช้วัดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในเชิงสถิติ ได้แก่ จำนวนคนงานในอุตสาหกรรม มูลค่าการขายและปริมาณการขาย มูลค่าเพิ่มของสินค้า มูลค่าของสินทรัพย์ กำไรสุทธิ และกำลังการผลิต เป็นต้น (พรลภัส อำนักมณี, 2546)

จากการศึกษาของหลักสูตรบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ ได้มีการนำทฤษฎีการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมมาใช้ในการวิเคราะห์อุตสาหกรรมต่างๆ ของไทย อาทิ อุตสาหกรรมรถยนต์

---

[4] Horizontal Merger Guidelines 1992, U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, Revised on April 8, 1997.

อุตสาหกรรมสายการบินต้นทุนต่ำ (Low-cost airline) และธุรกิจค้าปลีกน้ำมัน เป็นต้น พบว่าในอุตสาหกรรม รถยนต์มีค่าดัชนีวัดการกระจุกตัวเฮอร์ฟินดาล-เฮิร์ชแมน (HHI) โดยคำนวณจากยอดขายรถยนต์ ณ สิ้นปี 2550 เท่ากับ 2,687.26 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า อุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทยมีการกระจุกตัวสูง ทำให้มีระดับการแข่งขันที่ต่ำ โดยมีผู้นำตลาดที่มีอำนาจต่อรองในตลาดสูงจำนวน 2 ราย คือ บริษัท Toyota และ Isuzu ซึ่งมีส่วนแบ่งทางการตลาดสูงถึงร้อยละ 44.63 และ 23.93 ตามลำดับ ในส่วนของอุตสาหกรรมสายการบินต้นทุนต่ำซึ่งมีผู้ประกอบการเพียง 2 ราย คือ สายการบินไทยแอร์เอเชีย และสายการบินนกแอร์ ซึ่งมีส่วนแบ่งทางการตลาด ณ สิ้นปี 2550 คิดเป็นร้อยละ 80 และ 20 ตามลำดับ ทำให้ค่า HHI ของอุตสาหกรรมนี้สูงถึง 6,800 จึงอธิบายได้ว่า อุตสาหกรรมสายการบินต้นทุนต่ำในไทยมีการกระจุกตัวที่สูงมาก มีโครงสร้างตลาดแบบ ตลาดผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) และเนื่องจากอุตสาหกรรมนี้มีการแข่งขันด้านราคาสูงมาก จึงเป็นอุปสรรคในการเข้ามาแข่งขันในตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ที่อาจเสียเปรียบด้านต้นทุนเมื่อเทียบกับผู้ประกอบการที่มีอยู่เดิม สำหรับธุรกิจค้าปลีกน้ำมัน เมื่อคำนวณ หาส่วนแบ่งทางการตลาดดโดยพิจารณาจากปริมาณการจำหน่ายน้ำมันเบนซินของผู้ค้าน้ำมันแต่ละบริษัท ณ สิ้นปี 2550 และนำมาคำนวณหาค่าการกระจุกตัว จะได้ HHI อยู่ที่ 2,167 แสดงว่า ธุรกิจค้าปลีกน้ำมันในประเทศไทยมีการกระจุกตัวสูง และมีความเข้มข้นของการแข่งขันอยู่ในระดับต่ำ โดยมีบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้นำตลาดด้วยส่วนแบ่งทางการตลาดสูงถึงร้อยละ 34

จากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นว่า ทฤษฎีการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมโดยใช้ดัชนีวัดการกระจุกตัวเฮอร์ฟินดาล-เฮิร์ชแมน (Herfindahl-Hirschman Index: HHI) สามารถนำมาอธิบายระดับการแข่งขันในตลาดของอุตสาหกรรมต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ทั้งธุรกิจบริการดังเช่นตัวอย่างแรก และธุรกิจการค้าสินค้าดังเช่นตัวอย่างที่ 2 และ 3 งานวิจัยนี้จึงได้นำดัชนีดังกล่าวมาใช้วิเคราะห์ระดับการแข่งขันในธุรกิจการเงินแต่ละประเภทในส่วนของประเทศไทย โดยในการคำนวณหาส่วนแบ่งทางการตลาดและค่า HHI ของแต่ละประเภทธุรกิจจะใช้ข้อมูลที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม กล่าวคือ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ใช้ “สินเชื่อ” และ “เงินฝาก” ธุรกิจประกันภัยใช้ “ค่าเบี้ยประกันรับโดยตรง” ธุรกิจหลักทรัพย์ใช้ “รายได้ค่านายหน้า” และธุรกิจจัดการกองทุนใช้ “สินทรัพย์รวม” ซึ่งจะนำส่วนแบ่งทางการตลาดของแต่ละประเภทธุรกิจนี้มาคำนวณหาระดับการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมด้วยดัชนี HHI เพื่อนำมาวิเคราะห์สภาพการแข่งขันในธุรกิจการเงินแต่ละประเภทต่อไป ส่วนกรณีศึกษาต่างประเทศ เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูลในที่นี้จึงวัดระดับการแข่งขันจากค่า concentration ratio เป็นหลัก

2.2 การกำกับดูแลธุรกิจทางการเงิน

2.2.1 ความหมายของการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงิน

การกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินมักมีรากศัพท์มาจากภาษาอังกฤษว่า “Financial Regulation” บ้าง “Financial Supervision” บ้าง หรือบางที่เรียกรวมกันว่า “Financial Regulation and

Supervision” โดย Goodhart, et al. (1998) ได้แยกความหมายของคำว่า financial regulation กับ financial Supervision เอาไว้ โดย financial regulation มุ่งหมายถึงกฎเกณฑ์เฉพาะแห่งพฤติกรรม (specific rules of behavior) ของตัวธุรกิจทางการเงิน ในขณะที่ financial supervision จะมุ่งหมายถึง การ (กระทำการ) ดูแล (oversight) พฤติกรรมของตัวธุรกิจทางการเงิน Carmichael & Pomerleano (2002) ได้ให้ความหมายของคำว่า regulation สอดคล้องกัน กล่าวคือ regulation เป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานแห่งพฤติกรรม (fundamentally rules of behavior) โดยกฎเกณฑ์แห่งพฤติกรรมดังกล่าวเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ถูกออกแบบมาเพื่อบังคับควบคุมพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลที่มีผลกระทบต่อสังคม ดังนั้นในที่นี้จึงอาจจะสรุปความหมายของการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงิน (Financial Regulationa and Supervision) ว่าหมายถึงกฎเกณฑ์ (rule) ที่มากำกับพฤติกรรมของธุรกิจทางการเงินและการดูแล (oversight) ธุรกิจทางการเงินให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว

2.2.2 เหตุผลในการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงิน: ทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะ

เป็นทฤษฎีหลักที่สนับสนุนให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงกิจการธนาคารด้วยการกำกับดูแล โดยเห็นว่ารัฐจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแลธุรกิจทางการเงินเป็นพิเศษเนื่องจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ สาเหตุจากความบกพร่องของกลไกตลาด (Market Failure) และสาเหตุจากความเสี่ยงต่อระบบการเงิน (Systemic Risk)

ปัญหาความล้มเหลวของกลไกตลาดที่ทำให้ต้องมีการกำกับดูแลสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) โดย Mishkin (2007) อธิบายสาเหตุหลักของปัญหาว่า มาจากความไม่สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) ซึ่งนำมาสู่การเลือกผิด (Adverse Selection) เช่น ก่อนปล่อยกู้ สถาบันการเงินที่กลัวความเสี่ยงมักไม่อยากปล่อยกู้แก่ผู้ขอกู้เพราะไม่ทราบข้อมูลที่แท้จริงของผู้ขอกู้ ทั้งๆ ที่ผู้ขอกู้มีคุณสมบัติที่ดี เป็นต้น นอกจากปัญหาการเลือกผิดแล้ว ความไม่สมมาตรของสารสนเทศยังนำไปสู่ปัญหาเรื่องจริยะวิบัติ (Moral Hazard) ด้วย เช่น หลังจากที่ผู้ขอกู้ได้เงินกู้แล้วอาจนำเงินไปลงทุนผิดวัตถุประสงค์ของการกู้หรือลงทุนในธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง ทำให้สถาบันการเงินผู้ปล่อยกู้ต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากผู้ขอกู้ตามไปด้วย เป็นต้น

นอกเหนือจากปัญหาความล้มเหลวของกลไกตลาดแล้ว ธุรกิจทางการเงินยังเผชิญกับปัญหาที่มีลักษณะพิเศษประการหนึ่ง ได้แก่ ปัญหาความเสี่ยงต่อระบบ (Systemic Risk) ซึ่ง Goodhart et al. (1998) เห็นว่าเสถียรภาพต่อระบบการเงินมีความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องมาจากคุณลักษณะพิเศษที่สำคัญของภาคบริการด้านการเงินคือสามารถก่อผลกระทบต่อเนื่องในวงกว้าง (Contagion Effects) ได้ กล่าวคือ หากภาคบริการด้านการเงินประสบปัญหา จะทำให้ทั้งระบบเศรษฐกิจและประชาชนผู้บริโภคได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวาง เป็นต้นทุนที่ตกแก่สังคม (Social Cost) สูงว่าต้นทุนที่ตัวธุรกิจการเงิน (Private Cost) เองต้องเผชิญมากมายนัก

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ผลกระทบต่อเนื่องดังกล่าวเป็นผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Negative Externalities) ประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นผลกระทบที่ทำให้ภาระต้นทุนทางสังคมสูงกว่าต้นทุนของธุรกิจเอกชนนั่นเอง

ปรากฏการณ์ความล้มเหลวของกลไกตลาดและความเสี่ยงเชิงระบบของธุรกิจทางการเงินได้กลายเป็นเหตุผลหลักของบรรดานักเศรษฐศาสตร์ที่เชื่อในทฤษฎีประโยชน์สาธารณะที่สนับสนุนให้รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงธุรกิจทางการเงินเพื่อสร้างประโยชน์แก่สาธารณะ ในกรณีที่กลไกตลาดไม่สามารถเข้ามาจัดการได้เนื่องจากความไม่สมบูรณ์หรือบกพร่องของตัวมันเอง โดยมีนักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญที่มองเห็นความบกพร่องของกลไกตลาดมีตั้งแต่ Pigou (1938) ในงานคลาสสิกที่กล่าวถึงตลาดที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Market) งานของ Akerlof (1970) ว่าด้วยข้อมูลสารสนเทศที่ไม่สมมาตรและนำไปสู่ปัญหาตลาดที่ขายแต่สินค้าด้อยคุณภาพ (Lemons Market) เช่นกรณีตลาดซื้อขายรถเก่า เป็นต้น

2.2.3 วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงิน

วัตถุประสงค์การกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินจะมีลักษณะของการมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย (Multiple objectives) โดย Barth, et al. (2006) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์หลักในการกำกับดูแลกิจการธนาคารว่าเป็นไปเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อป้องกันวิกฤตธนาคาร และเพื่อปกป้องผู้บริโภค Goodhart, et al. (1998) ได้เสริมวัตถุประสงค์หลักในด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อยอีกด้วย ส่วน อัญญา ขันธวิทย์ (2546) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินหรือตลาดการเงินในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลและองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจให้กำกับดูแลจะต้องมีหน้าที่กำกับดูแลให้บรรลุวัตถุประสงค์สำคัญข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อพร้อมกัน ซึ่งวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลตามนัยนี้มีอยู่ 4 ประการ ได้แก่

(1) <u>เพื่อเสริมสร้างและดำรงเสถียรภาพของตลาดการเงิน</u> (Stability) โดยเสถียรภาพสูงทำได้โดยการที่ทุกฝ่ายในตลาดมีความมั่นคงน่าเชื่อถือ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้าง ความเชื่อมั่น (Confidence) ให้เกิดขึ้นในตลาดการเงินได้

(2) <u>เพื่อปกป้องผู้ลงทุน</u> (Investor protection) โดยเฉพาะผู้ลงทุนรายย่อย

(3) <u>เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันกันทางธุรกิจ</u> (Fair and healthy competition) โดยรูปแบบการแข่งขันที่ดีจะเป็นตัวแบบกำหนดพฤติกรรมของผู้ให้บริการทางการเงินที่ดี ส่วนการสร้างความเป็นธรรมต้องเป็นไปตามหลักธรรมชาติและหลักสากล เพื่อจะได้ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบแล้วเกิดความไม่เป็นธรรมกับฝ่ายที่เสียเปรียบ ซึ่งหากฝ่ายที่ได้เปรียบเป็นผู้ชนะที่มีขนาดใหญ่ขึ้นจนกลายเป็นเจ้าตลาด จะทำให้รูปแบบการแข่งขันเปลี่ยนไป และเจ้าตลาดจะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเป็น

แบบที่ไม่พึงประสงค์ได้ เช่น เสนอผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีคุณภาพ ไม่มีการพัฒนา หรือเสนอราคาสูงจนเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค เป็นต้น

(4) เพื่อให้รัฐบาลบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เช่น การขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวม การพัฒนาภาคธุรกิจบางภาคเป็นพิเศษเพื่อให้แข่งขันได้ หรือเป็นภาคที่เป็นแกนนำทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

ด้วยวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลดังที่กล่าวข้างต้น ประเด็นที่งานวิจัยนี้มุ่งเน้นจะอยู่วัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม (รวมถึงความมีเสรี) ในการแข่งขันทางธุรกิจ ซึ่งเป็นหัวใจหลักของการส่งเสริมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาวได้ แต่การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันยังจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงเสถียรภาพในระบบการเงิน การปกป้องนักลงทุนรายย่อย และเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย เพื่อให้เกิดความสมดุลทางเป้าหมายเชิงนโยบาย

2.3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้าผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีอยู่ 2 ผลงานหลักที่เกี่ยวข้องโดยผลงานแรกเป็นผลงานวิจัยของสันติ ถิรพัฒน์ และคณะ เมื่อปี 2542 ส่วนอีกผลงานหนึ่งเป็นงานวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเมื่อปี 2548

สันติ ถิรพัฒน์ และคณะ (2542) ในโครงการวิจัยเรื่อง “บทบาท หน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย” ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและตลาดทุนของไทยในแง่มุมเชิงทฤษฎี และเชิงการปฏิบัติ ในประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับปัจจัยการเปลี่ยนแปลงของระบบการเงินโลกที่มีอิทธิพลต่อการกำกับ ลักษณะขององค์การกำกับสถาบันการเงินของไทย ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับ บทบาทหน้าที่ และกระบวนการกำกับขององค์การกำกับตลาดทุนและสถาบันการเงินของไทย และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรกำกับ โดยวิธีการศึกษาทั้งหมดเป็นการวิจัยจากข้อมูลทุติยภูมิในเอกสาร ยกเว้นการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งจะรวบรวมทั้งข้อมูล ทุติยภูมิจากเอกสาร และข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารและสำรวจความคิดเห็นในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การกำกับตลาดทุนและสถาบันการเงิน 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

จากการศึกษาวิจัย พบว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการเงินโลกจะประกอบด้วย 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ การเกิดนวัตกรรมทางการเงินใหม่ๆ บทบาทที่เพิ่มขึ้นขององค์กรที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในการดำเนินธุรกรรมทางการเงิน และการเพิ่มขึ้นของการทำธุรกรรมทางการเงินข้ามพรมแดน ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ทำให้ระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินต้องมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยมีแนวโน้มที่จะทำหน้าที่กำกับตามลักษณะหน้าที่มากขึ้น (functional-based) โดยรวมการกำกับธนาคาร บริษัทหลักทรัพย์และบริษัทประกันภัยไว้ในหน่วยงานเดียวกัน สำหรับ

ประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงระบบการเงินที่สำคัญเกิดจากการดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการเงินตั้งแต่ปี 2533 โดยมีการผ่อนคลายข้อจำกัดทางการเงินต่างๆ (deregulation) ได้แก่ การยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ย การผ่อนคลายการควบคุมปริวรรตเงินตรา การผ่อนคลายข้อจำกัดการบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน การขยายขอบข่ายการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน รวมถึงการพัฒนาการกำกับและการตรวจสอบสถาบันการเงิน การพัฒนาตราสารการเงินและสถาบันการเงินใหม่ และการปรับปรุงระบบการชำระเงิน อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีทางการเงินทำให้เกิดการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก และส่งผลกระทบให้โครงสร้างสถาบันการเงินของไทยมีความเปราะบางและลุกลามเป็นวิกฤติการณ์ทางการเงินนับจากช่วงปี 2540 อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการดำเนินแนวทางแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินไปเป็นระยะเวลาหนึ่ง แต่ระบบสถาบันการเงินของไทยยังคงประสบปัญหาอันเนื่องมาจากภาระหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงระบบในการกำกับสถาบันการเงินที่ขาดประสิทธิภาพของไทย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงระบบการกำกับสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่

ทั้งนี้ ลักษณะการกำกับสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพตามทฤษฎี มีอยู่ 4 ลักษณะ ได้แก่ (1) ความเป็นอิสระของธนาคารกลาง (2) การแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่วางนโยบายทางการเงินและกำกับสถาบันการเงินออกจากกัน (3) การรวมการกำกับธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์และบริษัทประกันภัยเข้าด้วยกัน และ (4) การเพิ่มความโปร่งใสและรับผิดชอบในการตัดสินใจ นอกจากนี้ ในแง่ของลักษณะขององค์การกำกับสถาบันการเงินของไทยในปัจจุบัน พบว่ามีองค์กรกำกับที่สำคัญ ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งรับผิดชอบในการกำกับธนาคารพาณิชย์ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ รับผิดชอบในการกำกับบริษัทหลักทรัพย์ และกรมการประกันภัย (ก่อนเปลี่ยนแปลงเป็นคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย) ซึ่งรับผิดชอบการกำกับบริษัทประกันภัย ทั้งนี้ จากการศึกษาลักษณะการกำกับ ควบคุม และจัดการของหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับสถาบันการเงินดังกล่าว ได้ข้อสรุปว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับสถาบันการเงินของไทยนั้นยังขาดความเป็นอิสระทั้งทางด้านการดำเนินงานการกำหนดนโยบาย และบุคคลากร

คณะผู้วิจัยยังได้ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับในประเทศไทย สรุปได้เป็น 3 ระยะ โดยระยะสั้นจะปรับปรุงโดยยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรที่มีอยู่ในปัจจุบัน แต่เน้นการเปลี่ยนแปลงบทบาท หน้าที่ และการดำเนินงานให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่ 1) การเพิ่มความชัดเจนในการกำหนดเป้าหมายให้กับหน่วยงานต่างๆ 2) การพัฒนาระบบการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์กรกำกับสถาบันการเงิน และเพิ่มอำนาจในการตรวจสอบสถานะโดยรวม (Consolidated) ของสถาบันการเงิน 3) การปรับปรุงพระราชบัญญัติเพื่อรองรับความเป็นอิสระจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับสถาบันการเงิน ทุกแห่ง 4) การเพิ่มระบบการตรวจสอบภายในโดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการกำกับการดำเนินงานขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับสถาบันการเงิน 5) การเพิ่มการเปิดเผยข้อมูลและจัดทำการเปิดเผยข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อให้สาธารณชน

ตรวจสอบได้ และ 6) การเปลี่ยนแปลงสถานภาพของกรมการประกันภัยให้เป็นองค์กรมหาชนอิสระ ในระยะกลางคณะผู้วิจัยเสนอว่าควรจะเน้นการปรับปรุงระบบการตรวจสอบและรักษาสมดุลของระบบกำกับสถาบันการเงิน โดยให้องค์กรกำกับมีความเป็นอิสระจากการเมืองให้มากที่สุด นอกจากนี้ ยังเสนอให้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้น ส่วนในระยะยาว มีการเสนอให้ปรับโครงสร้างโดยการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับสถาบันการเงินโดยพิจารณาตามหน้าที่ (Function) โดยรวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับสถาบันการเงินทุกประเภทเข้าด้วยกัน เพื่อเตรียมพร้อมต่อกระแส Universal Banking ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินในระยะยาวจะประกอบด้วย 3 หน่วยงาน ได้แก่ (1) ธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงิน (2) องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (Financial Supervision Agency: FSA) ทำหน้าที่กำกับสถาบันการเงินทุกประเภท ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทประกันภัย และ (3) สถาบันประกันเงินฝาก ซึ่งทำหน้าที่ค้ำประกันเงินฝากให้แก่ผู้ฝากเงินในธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน

ในประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการกำกับ คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลของ BIS (Banks for International Standard) โดยแบ่งออกเป็นการปรับปรุงกระบวนการกำกับธนาคารพาณิชย์ และกระบวนการกำกับตลาดทุนและบริษัทหลักทรัพย์ ทั้งนี้ ได้เสนอว่า สำหรับกระบวนการกำกับธนาคารพาณิชย์ จะเสนอให้มีการปรับปรุงกระบวนการกำกับให้มีประสิทธิภาพตามมาตรฐาน BIS ใน 14 ด้าน ส่วนการปรับปรุงกระบวนการกำกับตลาดทุนและบริษัทหลักทรัพย์ จะเสนอให้พิจารณาปรับปรุงในส่วนของการบังคับใช้กฎเกณฑ์การกำกับ (Rule) ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการกำกับ การกำกับผู้ออกจำหน่ายหลักทรัพย์ การกำกับการลงทุนของสถาบัน การกำกับผู้ทำหน้าที่คนกลางในตลาด และการกำกับตลาดรอง ส่วนในประเด็นผลการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การกำกับ พบว่ามีปัญหาในเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น ปัญหาเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงาน การวางแผนอาชีพ การฝึกอบรมและพัฒนา ซึ่งคณะผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการปรับปรุงโดยให้มีการวางแผนกลยุทธ์ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ การวิเคราะห์งาน การสรรหาและคัดเลือกพนักงาน การพัฒนาและฝึกอบรม การประเมินผลการปฏิบัติงาน การวางแผนอาชีพ การบริหารค่าตอบแทน การพนักงานสัมพันธ์และติดต่อสื่อสาร และการเตรียมความพร้อมขององค์กรสู่ยุคโลกาภิวัตน์

จากงานวิจัยของคณะผู้วิจัยที่มีลักษณะครอบคลุมเกือบทุกด้าน ทำให้ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการกำกับดูแลสถาบันการเงินของไทยได้ค่อนข้างสมบูรณ์ อย่างไรก็ดี เนื่องจากเป็นงานวิจัยที่จัดทำขึ้นตั้งแต่ช่วงปี 2541-2542 ภายหลังเหตุการณ์วิกฤติการณ์ทางการเงินในปี 2540 ดังนั้น วัตถุประสงค์ของงานวิจัยจึงมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานในองค์กรกำกับดูแลของรัฐ 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการกำกับดูแล

แต่ยังขาดการศึกษาในมิติเกี่ยวกับนโยบายการกำกับดูแลเพื่อเป้าหมายในการพัฒนาการแข่งขัน ซึ่งจะเป็นนโยบายที่ช่วยสร้างการพัฒนาธุรกิจการเงิน ในประเทศไทยให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นหลังจากได้ผ่านพ้นวิกฤติการณ์ทางการเงินเมื่อปี 2540 มาแล้ว

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2548) ได้จัดตั้งคณะวิจัยเพื่อทำการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามถึงรูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพจากการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศออสเตรเลีย เกาหลีใต้ อังกฤษ และกลุ่มประเทศองค์กรความร่วมมือและการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือ OECD (Organization for Cooperation and Development) และใช้การสัมภาษ์เชิงลึก นอกจากนี้ ยังได้ทำการวิจัยเชิงปริมาณด้วยการจัดสัมมนาและให้ผู้เข้าร่วมสัมมนากรอกแบบสอบถามเพื่อวัดทัศนคติต่อการปรับปรุงระบบการกำกับสถาบันการเงินของไทยในอนาคต ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ระบบการกำกับสถาบันการเงินของไทยมีความจำเป็นต้องปรับปรุง เนื่องจากเผชิญกับปัญหาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาความรุนแรงของวิกฤติการณ์ทางการเงินที่ผ่านมาเมื่อช่วงปี 2540 ปัญหาความหย่อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบและโครงสร้างการกำกับสถาบันการเงินในปัจจุบัน ปัญหาภัยจากการเปิดเสรีทางการเงินและการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นจากสถาบันการเงินต่างประเทศ ปัญหาโครงสร้างองค์กรกำกับสถาบันการเงินที่ยังกระจัดกระจายอยู่ในแต่ละหน่วยงานกำกับซึ่งแยกทำงานเป็นอิสระต่อกัน ทำให้การกำกับขาดประสิทธิภาพ มีภาระต้นทุนสูง และทำให้เกิดช่องว่างให้สถาบันการเงินใช้ประโยชน์จากเกณฑ์การกำกับของหน่วยงานกำกับที่หย่อนกว่าที่อื่นได้ (Regulatory Arbitrage) ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยยังได้ศึกษาถึงทฤษฎีและงานวิจัยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาเกี่ยวกับพัฒนาการของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งพบว่า พัฒนาการของสถาบันการเงินจะมีการเปลี่ยนแปลง ที่รวดเร็วและมีการดำเนินธุรกิจสถาบันการเงินที่ซับซ้อนและทับซ้อนกันระหว่างประเภทของสถาบันการเงินต่างๆ มีการเกิดวิกฤตสถาบันการเงินที่บ่อยครั้งขึ้น และมีขนาดของความเสียหายใหญ่โตขึ้นโดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา นอกจากนี้ ยังพบว่ามีความจำเป็นในการวางกติกาที่ยุติธรรมเพื่อการแข่งขันของสถาบันการเงินและเพื่อปกป้องคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้มีการปรับปรุงระบบและโครงสร้างการกำกับสถาบันการเงินที่เหมาะสม 2 ประการ ได้แก่ การแยกบทบาทหน้าที่ของธนาคารกลางออกจากการกำกับสถาบันการเงิน และการจัดตั้งองค์กรกำกับสถาบันการเงินทุกประเภทรวมศูนย์ให้เป็นองค์กรเดียว ซึ่งข้อเสนอแนะทั้ง 2 ประการ ยังมีความสอดคล้องกับโครงสร้างระบบการกำกับของประเทศแคนาดา อังกฤษ ออสเตรเลีย เยอรมันนี ตุรกี ฮังการี ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ จีน และประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย

ข้อมูลที่ได้จากงานวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเมื่อปี 2548 ดังกล่าว โดยเฉพาะการค้นพบถึงพัฒนาการด้านความจำเป็นในการวางกติกาที่ยุติธรรมเพื่อการแข่งขันของสถาบันการเงินและเพื่อปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคนั้น มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการนำมาใช้ศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในงานวิจัยที่ต้องการนำเสนอนี้อย่างมาก อย่างไรก็ดี เนื่องจากข้อค้นพบที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ศึกษาไว้ในช่วงปี 2547-2548 อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังนั้น จึงยังมีความจำเป็นต้องศึกษาจากข้อมูลอื่นๆ เพื่อให้สามารถตอบโจทย์ปัญหาในการวิจัยได้ทันสมัยมากยิ่งขึ้น

บทที่ 3
วิเคราะห์การแข่งขันและการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย

ธุรกิจทางการเงินของไทยในภาพรวมมีลักษณะแยกการให้บริการออกเป็นกลุ่มธุรกิจทางการเงินต่างๆ โดยสามารถจำแนกกลุ่มธุรกิจการเงินในประเทศไทยออกได้เป็น 13 ประเภทธุรกิจ **(ตารางที่ 1)** ซึ่งจัดหมวดหมู่ออกได้เป็น 5 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

1) ธุรกิจธนาคารพาณิชย์เอกชน ประกอบด้วย ธนาคารพาณิชย์ไทย ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ และสำนักงานผู้แทนธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ โดยมีธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลหลัก

2) ธุรกิจการเงินเอกชนที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-Bank) ประกอบด้วย บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน บริษัทผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล และบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน โดยมีธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลหลัก

3) ธุรกิจหลักทรัพย์ ประกอบด้วย บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม โดยมี ก.ล.ต. เป็นผู้กำกับดูแลหลัก

4) ธุรกิจประกันภัย ประกอบด้วย บริษัทประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัย โดยมี คปภ. เป็นผู้กำกับดูแลหลัก

5) สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (Specialized Financial Institutions: SFIs) ประกอบด้วย ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) บรรษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแลหลัก

จากขอบเขตของการวิจัย ในบทนี้จึงมุ่งวิเคราะห์สภาพการกำกับดูแลของธุรกิจหลัก 3 กลุ่ม ได้แก่ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจประกันภัย (ประกันชีวิต ประกันวินาศภัย) และธุรกิจหลักทรัพย์ โดยเป็นการวิเคราะห์ในประเด็นด้านสภาพการแข่งขัน สภาพการกำกับดูแล ตลอดจนนโยบายการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยที่ปรากฏในรูปแบบของแผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินของธุรกิจแต่ละประเภท

ตารางที่ 1 ประเภทของธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย

ประเภทธุรกิจทางการเงิน	จำนวน (แห่ง)
1. ธนาคารพาณิชย์ไทย (Thai Commercial Banks)	14
2. ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย	2
3. ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ	1
2. สาขาธนาคารต่างประเทศ (Foreign Commercial Banks)	15
3. สำนักงานผู้แทนธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (Foreign Commercial Bank Representative Offices)	25
4. บริษัทเงินทุน (Finance Companies)	3
5. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ (Credit Foncier Companies)	3
6. บริษัทผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Credit Card Companies)	12
7. บริษัทผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล (Personal Credit Companies)	26
8. บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บบส.) (Asset Management Companies: AMC)	19
9. สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (Specialized Financial Institutions)*	8
10. บริษัทหลักทรัพย์ (Securities Companies)	41
11. บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม (Asset Management Companies)	25
12. บริษัทประกันชีวิต (Life Insurance Companies)	24
13. บริษัทประกันวินาศภัย (Non-life Insurance Companies)	71
รวม	**289**

หมายเหตุ : *ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย และบรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

ที่มา : ธปท. ก.ล.ต. คปภ. สศค. และใน Website ของธุรกิจ ทางการเงินต่างๆ (ณ มิถุนายน 2553)

3.1 สภาพการแข่งขันและการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

3.1.1 สภาพการแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์

ปัจจุบันโครงสร้างระบบธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย (ไม่รวมสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ) ประกอบไปด้วยธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ของไทย 14 แห่ง ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย 2 แห่ง และบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ (Subsidiary) ได้แก่ ธนาคารเมกะสากลพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) จำนวน 1 แห่ง และประกอบไปด้วยธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศในรูปแบบสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (full branch) จำนวน 15 แห่ง โดยสัดส่วน

จำนวนธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในไทยมีมากกว่าสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศไม่มากนัก คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 53.13 ในขณะที่สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ มีสัดส่วนร้อยละ 46.88 ของจำนวนธนาคารพาณิชย์รวมในระบบ (**ตารางที่** 2)

ตารางที่ 2 สัดส่วนจำนวนธนาคารพาณิชย์แต่ละประเภทในระบบธนาคารพาณิชย์

ประเภท	จำนวนธนาคาร	อัตราส่วนร้อยละ
ธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศ	17	53.13
ธนาคารพาณิชย์ไทย		
- ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่	4	12.50
- ธนาคารพาณิชย์ขนาดกลาง	4	12.50
- ธนาคารพาณิชย์ขนาดเล็ก	6	18.75
ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย	2	6.25
ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ	1	3.13
สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (Full Branch)	15	46.88
รวมธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ	32	100.00

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย (www.bot.or.th) ณ กรกฎาคม 2553

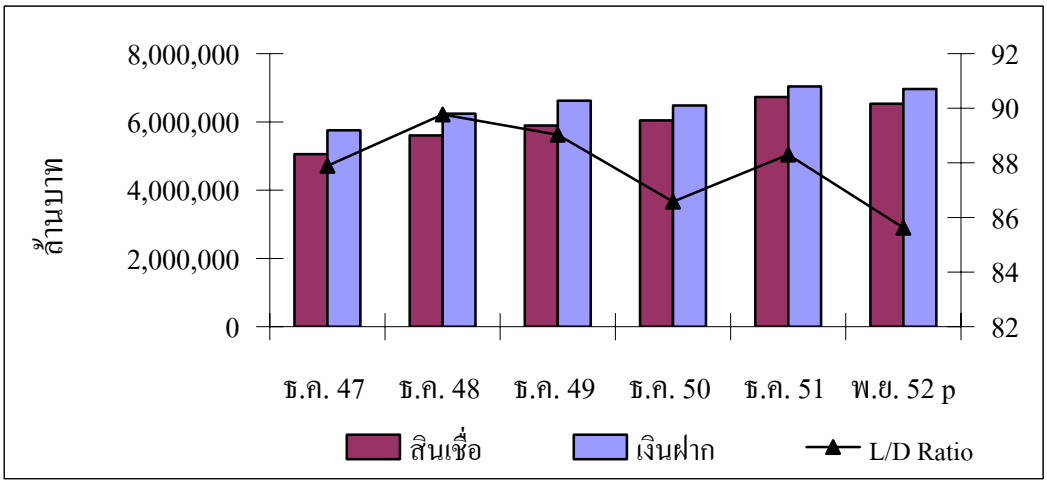
สินทรัพย์รวมของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ณ พฤศจิกายน 2553) มีจำนวนทั้งสิ้น 10,373,201ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.78 เมื่อเทียบกับปีช่วงเดียวกันของปีก่อน อันเป็นผลมาจากการขยายตัวทางธุรกิจของธนาคารที่มีอยู่ในปัจจุบันและจากจำนวนสาขาของธนาคารที่เพิ่มขึ้น

ส่วน**เงินฝาก**ธนาคารพาณิชย์ที่รวมตั๋วแลกเงินมีจำนวน 6,965,277 ล้านบาท ขยายตัวในอัตราร้อยละ 0.44 ชะลอตัวลงจากร้อยละ 3.59 ในช่วงเดียวกันของปีก่อน จากอัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับต่ำ จึงมีการย้ายเงินฝากบางส่วนโดยเฉพาะเงินฝากประจำและบัญชีเงินฝากกขนาดใหญ่ไปลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล หุ้นกู้ หรือตราสารทางการเงินที่ให้ผลตอบแทนที่สูงกว่า สำหรับ**สินเชื่อ**รวมของระบบธนาคารพาณิชย์มีจำนวนทั้งสิ้น 6,534,148 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 1.89 เมื่อเทียบกับปีช่วงเดียวกันของปีก่อน เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ยังคงเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อ ประกอบกับภาคธุรกิจมีความต้องการสินเชื่อลดลง เป็นผลมาจากการลดลงของสินเชื่อภาคอุตสาหกรรมการผลิต การก่อสร้างและการพาณิชย์เป็นหลัก

สำหรับภาพรวมสภาพคล่องของระบบธนาคารพาณิชย์ (ณ พฤศจิกายน 2553) ยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากปีก่อน โดยสัดส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (รวมตั๋วแลกเงิน) อยู่ที่ร้อยละ 85.62 ปรับตัวลดลงจากร้อยละ 88.30ในช่วงต้นปี แสดงถึงสภาพคล่องส่วนเกินในระบบธนาคารพาณิชย์ยังอยู่ใน

ระดับสูง เป็นผลมาจากจากการเพิ่มขึ้นของ net R/P position ประกอบกับการถือครองพันธบัตรรัฐบาลและพันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย **(ภาพประกอบที่ 1)**

ภาพประกอบที่ 1 เงินให้สินเชื่อ เงินฝาก และอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินฝากของระบบธนาคารพาณิชย์



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย (www.bot.or.th)

การวิเคราะห์สภาพการแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์

ภายหลังจากการฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจปี 2541 และหลังจากที่แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 มีผลใช้บังคับ พบว่า โครงสร้างและรูปแบบของระบบสถาบันการเงินมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยมีการควบรวมของสถาบันการเงิน ซึ่งมีผลให้สินทรัพย์เฉลี่ยของสถาบันการเงินมีขนาดใหญ่ขึ้น และระบบสถาบันการเงินไทยมีการปรับตัวจนมีความเข้มแข็งขึ้นมาก สามารถให้บริการทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความพร้อมที่จะรับกระแสการเปลี่ยนแปลงในโลกการเงินได้มากขึ้น การปรับตัวดังกล่าวนอกจากเป็นการฟื้นตัวของสถาบันการเงินหลังจากผ่านพ้นวิกฤติเศรษฐกิจแล้ว อีกส่วนหนึ่งมากจากการปรับตัวจากการแข่งขันที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วงที่ผ่านมา มีผลผลักดันให้สถาบันการเงินมีการพัฒนาประสิทธิภาพและการบริหารความเสี่ยงดีขึ้น ซึ่งทำให้ผู้ใช้บริการทั้งธุรกิจและครัวเรือนได้รับบริการที่หลากหลายครบวงจรมากขึ้น

ในแง่ของการแข่งขันในการให้บริการ พบว่า สถาบันการเงินแต่ละประเภทเลือกให้ความสำคัญกับบริการทางการเงินแตกต่างกันตามความชำนาญและความสามารถของธุรกิจ เช่น ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และสาขาธนาคารต่างประเทศ ต่างให้ความสำคัญกับบริการพื้นฐานและบริการด้านสินเชื่อ อย่างไรก็ดี สำหรับประเด็นเรื่องบริการด้านบริหารความเสี่ยงนั้น สาขาธนาคารต่างประเทศจะมีความได้เปรียบเนื่องจากมีความเชี่ยวชาญและชำนาญในการพัฒนานวัตกรรมและการทำธุรกรรมที่ซับซ้อน รวมทั้งมีเครือข่ายในต่างประเทศที่สามารถให้บริการแก่ลูกค้าได้อย่างครบ

วงจรมากกว่าธนาคารพาณิชย์ไทย ซึ่งอาจทำให้ธนาคารพาณิชย์ไทยสูญเสียลูกค้าขนาดใหญ่ที่จำเป็นต้องใช้ความสามารถในการบริหารความเสี่ยง และความรู้เกี่ยวกับนวัตกรรมทางการเงินใหม่ที่ทันสมัยให้แก่ธนาคารต่างชาติได้

นอกจากนี้ ยังพบว่ารูปแบบการแข่งขันของสถาบันการเงินมีทั้งการเพิ่มความหลากหลายของผลิตภัณฑ์และการแข่งขันด้านราคา โดยเฉพาะในส่วนแบ่งตลาดใหม่ๆ อาทิ ตลาดสินเชื่อส่วนบุคคล ธุรกิจบัตรเครดิต ที่มีการแข่งขันจากสถาบันการเงินต่างประเทศในรูปแบบธนาคารพาณิชย์ไทยที่ต่างชาติเข้าถือหุ้น สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ หรือผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank) สูงมาก ทำให้ในระบบสถาบันการเงินมีสถาบันการเงินต่างประเทศเข้ามามีบทบาทมากขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อมแม้ว่ายังไม่มีนโยบายการเปิดเสรีอย่างเป็นทางการก็ตาม ทั้งนี้ ตาม**ตารางที่** 3 เมื่อเปรียบเทียบธนาคารพาณิชย์ทั้ง 32 แห่ง ในปี 2552 พบว่าธนาคารที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงสุด 4 แห่ง (ใช้ขนาดสินทรัพย์เป็นฐานในการพิจารณา) ได้แก่ 1) ธนาคาร กรุงเทพ จำกัด (มหาชน) 2) ธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน) 3) ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) และ 4) ธนาคาร ไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) โดยมีส่วนแบ่งตลาดเท่ากับร้อยละ 17.02 ร้อยละ14.24 ร้อยละ 12.69 และร้อยละ 12.56 ตามลำดับ และเมื่อรวมส่วนแบ่งตลาดของธนาคารทั้ง 4 แห่งนี้ปรากฏว่าเกินกึ่งหนึ่งของสินทรัพย์รวมในระบบธนาคารพาณิชย์ แสดงให้เห็นว่าธนาคารดังกล่าวเป็นผู้เล่นรายใหญ่ในตลาด

ตารางที่ 3 ส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ทางด้านสินทรัพย์ เงินฝาก และเงินให้สินเชื่อหลังหักค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ (ณ 31 ตุลาคม 2552)

หน่วย: ล้านบาท

ลำดับ	ธนาคาร	สินทรัพย์		เงินฝาก		เงินให้สินเชื่อ	
		จำนวน	ส่วนแบ่งตลาด	จำนวน	ส่วนแบ่งตลาด	จำนวน	ส่วนแบ่งตลาด
ธนาคารพาณิชย์ไทย							
1	กรุงเทพ	1,718,544	17.02%	1,335,030	10.07%	1,028,737	8.76%
2	กรุงไทย	1,438,125	14.24%	1,139,367	8.60%	1,016,447	8.65%
3	กสิกรไทย	1,281,758	12.69%	956,414	7.22%	849,885	7.24%
4	ไทยพาณิชย์	1,267,951	12.56%	947,213	7.15%	833,340	7.09%
	รวมธนาคารขนาดใหญ่ [1]	**5,706,378**	**56.52%**	**4,378,024**	**33.04%**	**3,728,409**	**31.74%**
5	กรุงศรีอยุธยา	747,655	7.40%	519,683	3.92%	500,791	4.26%
6	ทหารไทย	547,024	5.42%	401,043	3.03%	319,504	2.72%
7	นครหลวงไทย	398,986	3.95%	315,783	2.38%	255,809	2.18%
8	ธนชาต	368,893	3.65%	244,142	1.84%	265,408	2.26%
	รวมธนาคารขนาดกลาง [2]	**2,062,558**	**20.43%**	**1,480,651**	**11.17%**	**1,341,512**	**11.42%**
9	สแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ด ไทย	246,026	2.44%	95,290	0.72%	78,594	0.67%

ลำดับ	ธนาคาร	สินทรัพย์		เงินฝาก		เงินให้สินเชื่อ	
		จำนวน	ส่วนแบ่งตลาด	จำนวน	ส่วนแบ่งตลาด	จำนวน	ส่วนแบ่งตลาด
10	ยูไนเต็ด โอเวอร์ซี ไทย	202,067	2.00%	148,442	1.12%	132,947	1.13%
11	ซีไอเอ็มบี ไทย	135,144	1.34%	95,053	0.72%	71,922	0.61%
12	เกียรตินาคิน	129,138	1.28%	79,424	0.60%	81,300	0.69%
13	ทิสโก้	124,037	1.23%	56,959	0.43%	107,398	0.91%
14	สินเอเชีย	63,496	0.63%	30,335	0.23%	42,287	0.36%
	รวมธนาคารขนาดเล็ก [3]	**899,908**	**8.91%**	**505,503**	**3.81%**	**514,448**	**4.38%**
15	แลนด์ & เฮ้าส์ เพื่อรายย่อย	45,650	0.45%	30,076	0.23%	33,898	0.29%
16	ไทยเครดิตเพื่อรายย่อย	10,020	0.10%	8,267	0.06%	8,205	0.07%
	รวมธนาคารเพื่อรายย่อย	**55,670**	**0.55%**	**38,343**	**0.29%**	**42,103**	**0.36%**
ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในไทย							
17	โตเกียว-มิตซูบิชิ	259,834	2.57%	94,165	0.71%	147,323	1.25%
18	ซูมิโตโม มิตซุย แบงค์กิ้ง	223,178	2.21%	58,212	0.44%	94,075	0.80%
19	ดอยช์แบงค์ เอ จี	192,450	1.91%	20,862	0.16%	14,322	0.12%
20	ฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้	180,379	1.79%	65,287	0.49%	43,969	0.37%
21	ซีตี้แบงก์	179,934	1.78%	104,246	0.79%	65,932	0.56%
22	มิซูโฮ คอร์ปอเรต	134,926	1.34%	60,396	0.46%	78,511	0.67%
23	เจพีมอร์แกน เชส	55,758	0.55%	7,502	0.06%	634	0.01%
24	คาลิยง	42,383	0.42%	7,149	0.05%	10,237	0.09%
25	เอ บี เอ็น แอมโร	23,009	0.23%	3,841	0.03%	3,562	0.03%
26	บีเอ็นพี พาริบาส์	20,860	0.21%	1,716	0.01%	1,693	0.01%
27	เมกะ สากลพาณิชย์	14,648	0.15%	5,937	0.04%	12,850	0.11%
28	อเมริกา	12,821	0.13%	6,551	0.05%	1,046	0.01%
29	โอเวอร์ซี - ไชนิส	11,970	0.12%	2,190	0.02%	8,052	0.07%
30	อาร์ เอช บี (ไซม์แบงค์)	7,616	0.08%	3,121	0.02%	3,796	0.03%
31	ธนาคารแห่งประเทศจีน	7,015	0.07%	1,404	0.01%	4,056	0.03%
32	อินเดียนโอเวอร์ซีส์	5,716	0.06%	4,240	0.03%	2,816	0.02%
	รวมธนาคารต่างชาติ	1,372,497	13.59%	446,819	3.37%	492,874	4.20%
	รวม	**10,097,01**	**100.00%**	**13,251,86**	**100.00%**	**11,745,81**	**100.00%**

หมายเหตุ 1. ธพ. ขนาดใหญ่ ได้แก่ ธนาคารที่มีส่วนแบ่งตลาดสินทรัพย์ มากกว่าร้อยละ 10
2. ธพ. ขนาดกลาง ได้แก่ ธนาคารที่มีส่วนแบ่งตลาดสินทรัพย์ ตั้งแต่ร้อยละ 3 ถึง ร้อยละ 10
3. ธพ. ขนาดเล็ก ได้แก่ ธนาคารที่มีส่วนแบ่งตลาดสินทรัพย์ น้อยกว่าร้อยละ 3

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย (www.bot.or.th)

ในแง่ของระดับการแข่งขัน คณะผู้วิจัยได้คำนวณดัชนีเฮอร์ฟินดาล-เฮิร์ชแมน (Herfindahl-Hirschman Index: HHI) ในการวัดระดับการแข่งขันในระบบธนาคารพาณิชย์ โดยแปลงค่าเพื่อเทียบเคียงกับเกณฑ์มาตรฐานของสหรัฐอเมริกา (US Federal Trade Commission) ที่กำหนดให้ค่า HHI ที่ต่ำกว่า 1,000 (หรือ 0.1) แสดงว่า อุตสาหกรรมไม่กระจุกตัวหรือมีการแข่งขันสูง ขณะที่ค่า HHI ที่อยู่ระหว่าง 1,000-1,800 (หรือ 0.1-0.18) แสดงว่า อุตสาหกรรมมีการกระจุกตัวหรือการแข่งขันปานกลาง และค่า HHI ที่สูงกว่า 1,800 (หรือ 0.18) แสดงว่า อุตสาหกรรมมีการกระจุกตัวมากหรือแข่งขันต่ำ

เมื่อคำนวณหาค่า HHI เพื่อวัดการกระจุกตัวของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ทางด้านสินเชื่อ **(ตารางที่ 4)** พบว่า ในช่วงปี 2548-ตุลาคม 2552 ค่า HHI มีค่าอยู่ในกรอบระหว่าง 1,013 – 1,092 แสดงถึงระดับการแข่งขันทางธุรกิจอยู่ระดับปานกลาง ทั้งนี้ เมื่อเทียบการเคลื่อนไหวในช่วงปี 2549 ที่ค่า HHI ปรับตัวลดลง 14 จุดเมื่อเทียบกับปี 2548 แสดงถึงปี 2549 มีการแข่งขันระหว่างธนาคารในการปล่อยสินเชื่อสูงขึ้น สาเหตุเนื่องมาจากช่วงระหว่างปี 2548-2549 เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวสูง โดยในปี 2549 มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (real GDP) เท่ากับร้อยละ 5.1 ซึ่งสูงกว่าปี 2548 และนับเป็นอัตราการเจริญเติบโตที่สูงที่สุดในรอบ 5 ปี เมื่อเศรษฐกิจ มีการขยายตัวสูง ย่อมหมายถึงการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจเอกชนด้วย ดังนั้นจึงมีการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์เป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างธนาคารพาณิชย์ในปล่อยสินเชื่อให้แก่ลูกค้าเพิ่มมากขึ้น

ต่อมาตั้งแต่ช่วงปี 2550- ตุลาคม 2552 ค่า HHI มีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ชี้ให้เห็นว่า การแข่งขันภายในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างชาติเริ่มลดลง สาเหตุอาจเนื่องมาจากช่วงปี 2551-2552 เกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจการเงินในสหรัฐอเมริกาและลุกลามไป ทั่วโลก ซึ่งได้รับการขนานนามวิกฤติครั้งนี้ว่า Hamburger Crisis โดยมีสาเหตุจากการลงทุนที่ผิดพลาดในธุรกิจ Sub-prime ภายในประเทศสหรัฐอเมริกาและส่งผลกระทบไปยังระบบเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทำให้เกิดการชะลอตัวทางด้านเศรษฐกิจและการค้า ทำให้ประเทศไทยพลอยได้รับผลกระทบจากการค้าที่ตกต่ำลงด้วยเช่นกัน และส่งผลกระทบต่อการปล่อยสินเชื่อให้แก่ระบบเศรษฐกิจไทยตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างชาติ (ด้านการให้สินเชื่อ) ก็ยังคงถือเป็นธุรกิจที่มีการแข่งขันกันพอสมควร เนื่องจากค่า HHI ยังคงมีค่าอยู่ระหว่าง 1,000 ถึง 1,800

ตารางที่ 4 ค่า HHI ของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย (ด้านสินเชื่อ)

ค่า HHI ของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ (ด้านสินเชื่อ)				
ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552
1,027	1,013	1,051	1,065	1,092

หมายเหตุ: ข้อมูลปี 2552 ใช้ข้อ ณ เดือนตุลาคม

ที่มา: จากการคำนวณ

เมื่อพิจารณาทางด้านเงินฝาก (**ตารางที่ 5**) พบว่า ค่า HHI มีลักษณะสอดคล้องกับทางด้านสินเชื่อ โดยค่า HHI ในช่วงปี 2548-ตุลาคม 2552 อยู่ในช่วงระหว่าง 1,000 – 1,800 แสดงถึงระดับการแข่งขันด้านเงินฝากของธนาคารพาณิชย์อยู่ในระดับปานกลาง แต่แนวโน้มค่า HHI ตั้งแต่ปี 2548-ตุลาคม 2552 มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นแสดงว่าการแข่งขันในด้านเงินฝากค่อยๆ ลดลงก็ตาม มีเพียงปี 2551ที่ค่า HHI ลดลง 9 จุด แสดงให้เห็นว่าในปีดังกล่าวมีการแข่งขันในด้านเงินฝากเพิ่มสูงขึ้นบ้าง สะท้อนถึงระบบธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยยังไม่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ (Hamburger Crisis) มากนัก ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงได้เตรียมระดมเงินทุนเพื่อรองรับความต้องการสินเชื่อที่คาดว่าจะมีอัตราการเติบโตมากขึ้นกว่าปีก่อน โดยใช้อัตราดอกเบี้ยที่สูงเข้ามาจูงใจลูกค้าเพื่อรองรับความต้องการสินเชื่อที่เพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ในปี 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การแข่งขันในด้านเงินฝากมีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ต้องการที่จะรักษาฐานลูกค้าเดิมของตนและเพิ่มสัดส่วนของผู้ฝากรายย่อยให้มากขึ้น

สำหรับในปี 2552 HHI ด้านเงินฝากได้ปรับตัวสูงขึ้นจากปี 2551 ถึง 89 จุด แสดงถึงการแข่งขันด้านเงินฝากมีแนวโน้มลดลง คณะผู้วิจัยเห็นว่าเหตุผลน่าจะมาจากในช่วงปี 2552 ยังเป็นช่วงที่ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจโลกยังไม่สามารถควบคุมได้ ทำให้ธนาคารพาณิชย์ได้ลดการปล่อยสินเชื่อลง ทำให้ความต้องการเงินฝากลดลงตามไปด้วย อีกทั้งสภาพคล่องส่วนเกินในธนาคารพาณิชย์ยังคงมีอยู่สูง นอกจากนี้ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากในช่วงเวลาดังกล่าวยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ทำให้ผู้ฝากเงินบางรายย้ายเงินฝากไปยังตราสารทางการเงินอื่นๆ ที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า

ตารางที่ 5 ค่า HHI ของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย (ด้านเงินฝาก)

ดัชนี HHI ของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย (ด้านเงินฝาก)				
ปี 2548	**ปี 2549**	**ปี 2550**	**ปี 2551**	**ปี 2552**
1,079	1,080	1,106	1,097	1,186

หมายเหตุ: ข้อมูลปี 2552 ใช้ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม

ที่มา: จากการคำนวณ

สำหรับประเด็นในเรื่องกฎหมายที่ใช้ควบคุมการแข่งขันในระบบธนาคารพาณิชย์นั้น ประเทศไทยได้ออก “พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542” โดยมีรายละเอียดดูได้จาก **ภาคผนวก ก**. ซึ่งในกรณีของประเทศไทยตั้งแต่ออกกฎหมายดังกล่าวจนถึงปัจจุบันยังไม่ปรากฏคดีความที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันในธนาคารพาณิชย์แต่อย่างใด

3.1.2 สภาพการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่ทำหน้าที่รับฝากเงินจากประชาชน และใช้เงินนั้นหาผลประโยชน์โดยให้กู้ยืมและลงทุนในด้านต่างๆ ภายใต้การกำกับดูแลโดยกฎหมายและหน่วยงานกำกับดูแล การกำกับดูแลโดยกฎหมายนั้น ช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจการเงินปี 2540 การประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และเนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อเศรษฐกิจของชุมชนและประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะระบบธนาคารพาณิชย์ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อระบบ (Systemic risk) ได้ง่าย ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาในระบบจากส่งผลกระทบรุนแรงต่อประชาชนผู้ฝากเงินได้ง่าย ดังนั้น นโยบายและกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์จึงค่อนข้างเข้มงวดและเน้นเรื่องการรักษาความมั่นคงในระบบ (Prudential regulation) เป็นพิเศษ โดยอาศัยกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นเครื่องมือกำกับดูแลตลอดจนการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินธุรกิจ

ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยเป็นธุรกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหลักโดยธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามอำนาจหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 (พ.ร.บ. ธุรกิจสถาบันการเงินฯ) โดยเฉพาะในส่วนของการกำกับดูแลที่มีมิติเชิงการแข่งขันในรูปของการเข้ามาประกอบกิจการของผู้ประกอบการรายใหม่ (New Entry) เช่น การจัดตั้งธุรกิจและการให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ หรือกรณีของการตั้งสาขาประกอบการของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ให้ความเห็นชอบภายใต้คำแนะนำของธปท. (มาตรา 9 และมาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ. ธุรกิจสถาบันการเงินฯ) เป็นต้น

การวิเคราะห์สภาพการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันช่วงก่อนและหลังวิกฤติการณ์เศรษฐกิจการเงินในประเทศไทยปี 2540 นั้น คณะวิจัยได้แยกวิเคราะห์ความแตกต่างในเชิงของพัฒนาการของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์สะท้อนถึงการกำกับดูแลช่วงก่อนวิกฤติ และได้ถูกยกเลิกไปเพื่อใช้กฎเกณฑ์ใหม่ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2551 ถึงปัจจุบันและเป็นตัวแทนของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลหลังวิกฤติ 2540 และระหว่างวิกฤติเศรษฐกิจโลกช่วงปี 2551 สำหรับกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันมีอยู่ 5 กฎเกณฑ์ ได้แก่ การจัดตั้งบริษัทและการขอรับใบอนุญาต การถือหุ้น การดำรงเงินกองทุน การดำรงเงินสดสำรอง และการประกอบธุรกิจ โดยสามารถสรุปสาระสำคัญเปรียบเทียบกฎหมาย 2 ฉบับได้ตาม**ตารางที่** 6

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่เกี่ยวกับการแข่งขันระหว่างพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

ประเด็น	พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	เหตุผลการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์
1. **หน่วยงานกำกับดูแล**	- กระทรวงการคลัง - ธนาคารแห่งประเทศไทย	- กระทรวงการคลัง - ธนาคารแห่งประเทศไทย	
2. **การจัดตั้งบริษัทและการขอรับใบอนุญาต**	ต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัดและได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี (มาตรา 5) โดยดำเนินการจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเมื่อจดทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัดแล้วให้ยื่นขอรับใบอนุญาต	รัฐมนตรีออกใบอนุญาตโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา 9) โดยต้องยื่นคำขอจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน เมื่อได้จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดแล้วให้บริษัทมหาชนจำกัดนั้นยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดต่อรัฐมนตรีผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย	เพิ่มเติม “โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย” ในฐานะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินโดยตรง สมควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้เสนอแนะการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงินด้วย
3. **การถือหุ้น**	บุคคลใดจะถือหุ้นธนาคารพาณิชย์เกินร้อยละ 5 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของธนาคารพาณิชย์นั้นมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ถือหุ้นเป็นส่วนราชการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น แต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะหรือ	ห้ามมิให้บุคคลใดถือหุ้นหรือมีไว้ซึ่งหุ้นของสถาบันการเงินไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมตั้งแต่ร้อยละ 10 ขึ้นไปของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยหรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (มาตรา 18) บุคคลใดถือหุ้นหรือมีไว้ซึ่งหุ้นของสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ตั้งแต่	เนื่องจากเดิมธนาคารพาณิชย์จำกัดการถือหุ้นไว้ที่ร้อยละ 5 ส่วนบริษัทเงินทุนร้อยละ 10 เมื่อมีการปรับปรุงกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 จึงใช้เพดานสูงสุดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และกำหนดหลักเกณฑ์การผ่อนผันการถือหุ้นของผู้ที่ไม่สัญชาติไทยให้ชัดเจน

ประเด็น	พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	เหตุผลการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์
	การดำเนินการของธนาคารพาณิชย์นั้น รัฐมนตรีตามคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถผ่อนผันให้มีการถือหุ้นเป็นอย่างอื่นได้ โดยในการผ่อนผันนั้นจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ไว้ด้วยก็ได้ (มาตรา 5 ทวิ)	ร้อยละ 5 ขึ้นไปของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด บุคคลนั้นต้องรายงานการถือหุ้นหรือมีไว้ซึ่งหุ้นดังกล่าวให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (มาตรา 17) สถาบันการเงินต้องมีจำนวนหุ้นที่บุคคลสัญชาติไทยถืออยู่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และต้องมีกรรมการเป็นบุคคลสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด กรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นสมควร สามารถอนุญาตให้บุคคลต่างชาติถือหุ้นในสถาบันการเงินได้ถึงร้อยละ 49 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และสามารถให้มีกรรมการที่เป็นต่างชาติได้เกินกว่า 1 ใน 4 แต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจผ่อนผันให้มีจำนวนหุ้นหรือกรรมการมากกว่าที่กำหนดข้างต้นได้ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะการดำเนินการหรือเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงินใด หรือเพื่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน โดยการผ่อน	

ประเด็น	พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	เหตุผลการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์
		ผันนั้นจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนเวลาด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ข้อกำหนดเรื่องผู้ถือหุ้นดังกล่าวไม่รวมถึงสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่จัดตั้งในประเทศไทย และธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (มาตรา 16)	
4. **การดำรงเงินกองทุน**	ให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์หนี้สินหรือภาระผูกพันตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี (มาตรา 10)	สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (มาตรา 29) สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน หรือตัวแปรและความเสี่ยงอื่นใดตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (มาตรา 30)	ปรับปรุงหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนให้เป็นไปตามหลักสากล (Basel II) ที่มีการแบ่งความเสี่ยงเป็นหลายๆด้าน เช่น ความเสี่ยงด้านเครดิต ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ เป็นต้น
5. **การดำรงเงินสดสำรอง**	ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินสดสำรองเป็นอัตราส่วนตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด โดยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 และไม่เกินร้อยละ 50 ของเงินฝากหรือเงินกู้ยืมแล้วแต่กรณี (มาตรา 11)	ให้สถาบันการเงินดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับยอดเงินรับฝากหรือยอดเงินกู้ยืมทั้งหมดหรือแต่ละประเภทในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด (มาตรา 64) สินทรัพย์สภาพคล่อง ได้แก่ เงินสด เงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเงินฝากสุทธิที่สถาบันการเงินอื่น เป็นต้น (มาตรา 65)	นำหลักเกณฑ์การดำรงเงินสดสำรองไปอยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกับการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง เนื่องจากมีสัดส่วนของเงินสดที่ต้องดำรงอยู่แล้วโดยกำหนดเกณฑ์ในการดำรงเงินสดไว้ไม่เกินร้อยละ 2.5
6. **การประกอบธุรกิจ**	ธนาคารพาณิชย์ ต้องดำเนินการประกอบธุรกิจประเภทรับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ และใช้ประโยชน์เงินนั้น	ให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์จาก	กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้อนุญาตให้สถาบันการเงินลดทุน เนื่องจากการกำกับดูแลสถาบันการเงินในรายละเอียดเป็นของธนาคารแห่ง-

ประเด็น	พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	เหตุผลการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์
	เช่น ให้สินเชื่อ ซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด ซื้อขายเงินปริวัตรต่างประเทศ (มาตรา 4) และอาจประกอบธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องหรือธุรกิจอันเป็นประเพณีที่ธนาคารพาณิชย์พึงกระทำ เช่น การเรียกเก็บเงินตามตั๋วเงิน การรับอาวัลตั๋วเงิน การรับรองตั๋วเงิน การออกเล็ตเตอร์ออฟเครดิต หรือการค้ำประกัน (มาตรา 9 ทวิ) ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์กระทำการดังต่อไปนี้ 1. ลดทุนโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี 2. ให้สินเชื่อแก่กรรมการหรือประกันหนี้ใดๆ ของกรรมการ 3. รับหุ้นของธนาคารพาณิชย์นั้นเป็นประกัน 4. ซื้อหรือมีไว้เป็นประจำซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่เพื่อใช้ในการดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับพนักงานตามความเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือได้มาจากการชำระหนี้จากการประกันการให้สินเชื่อจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารพาณิชย์จากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ 5. ซื้อหรือมีหุ้นในบริษัทจำกัดใดเกินร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัท	เงินนั้นโดยวิธีหนึ่งวิธีใด เช่น ให้สินเชื่อ ซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด ซื้อขายเงินปริวรรตต่างประเทศ (มาตรา 4) และธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องหรือจำเป็นได้ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (มาตรา 36) เช่น ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย ธุรกิจอนุพันธ์ทางการเงิน ธุรกิจธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ (E-banking) ห้ามมิให้สถาบันการเงินกระทำการดังต่อไปนี้ 1. ลดทุนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยในการอนุญาตให้ลดทุนธนาคารแห่งประเทศไทยอาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการลดทุนไว้ด้วยก็ได้ 2. ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ เป็นสวัสดิการของพนักงานตามสมควร หรือได้มาจากการชำระหนี้ การประกันการให้สินเชื่อ การซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินนั้นรับจำนองไว้จากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ แต่ต้องจำหน่ายภายใน 5 ปีนับแต่วันที่อสังหริมทรัพย์นั้นตกเป็นของสถาบันการเงิน 3. รับหุ้นของสถาบันการเงินนั้นเป็นประกัน	ประเทศไทย ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำกับดูแลในภาพกว้างเชิงนโยบาย ส่วนการห้ามประกอบธุรกิจต่างๆนั้น ยังคงหลักการเดิมและจัดเป็นหมวดหมู่เพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้น

ประเด็น	พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	เหตุผลการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์
	จำกัดนั้น หรือหรือมีหุ้นมีมูลค่าหุ้นรวมกันทั้งสิ้นเกินอัตราส่วนของเงินกองทุนทั้งหมด หรือเงินกองทุนชนิดหนึ่งชนิดใดหรือหลายชนิด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย 6. ซื้อหรือมีหุ้นธนาคารพาณิชย์อื่น 7. จ่ายเงินหรือทรัพย์สินอื่นให้แก่กรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้น 8. ขายหรือให้อสังหาริมทรัพย์ใดๆ หรือสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่ารวมกันสูงกว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดแก่กรรมการหรือซื้อทรัพย์สินจากกรรมการ 9. กระทำการใดๆอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศหรือแก่ประโยชน์ของประชาชน หรือเป็นการเอาเปรียบลูกค้าหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างไม่เป็นธรรมหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาหรือต่อการแข่งขันในระบบสถาบันการเงิน หรือเป็นการผูกขาดหรือจำกัดตัดตอนทางเศรษฐกิจ (มาตรา 12)	หรือรับหุ้นของสถาบันการเงินประเภทเดียวกันจากสถาบันการเงินอื่นที่เป็นสถาบันการเงินประเภทเดียวกันเป็นประกัน (มาตรา 80) 4. ห้ามมิให้สถาบันการเงินถือหรือมีหุ้นโดยทางตรงหรือทางอ้อมในบริษัทใดเกินร้อยละ 20 ของเงินกองทุนทั้งหมดของสถาบันการเงินนั้น สำหรับการถือหรือมีหุ้นในทุกบริษัทรวมกัน หรือร้อยละ 5 ของเงินกองทุนทั้งหมดของสถาบันการเงินนั้น สำหรับการถือหรือมีหุ้นในบริษัทแต่ละราย หรือร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทนั้น (มาตรา 34) 5. ห้ามมิให้สถาบันการเงินถือหรือหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับหุ้นของสถาบันการเงินอื่นที่ประกอบธุรกิจประเภทเดียวกัน หรือหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับหุ้นของสถาบันการเงินนั้นตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด (มาตรา 35) 6. ห้ามมิให้สถาบันการเงินไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม - ให้สินเชื่อแก่กรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ ผู้มีอำนาจจัดการสถาบันการเงินหรือผู้เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว เว้นแต่สินเชื่อบัตรเครดิต หรือเป็นสวัสดิการ	

ประเด็น	พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	เหตุผลการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์
		- จ่ายเงินหรือทรัพย์สินอื่นแก่กรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการผู้มีอำนาจจัดการสถาบันการเงินหรือผู้เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าวที่มิใช่บำเหน็จ เงินเดือน รางวัล หรือเงินเพิ่มอย่างอื่นที่พึงจ่ายตามปกติ - ขาย ให้ หรือให้เช่าทรัพย์สินใดๆแก่กรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการผู้มีอำนาจจัดการสถาบันการเงินหรือผู้เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว หรือรับซื้อ หรือให้เช่าทรัพย์สินใดๆจากบุคคลดังกล่าวมีมูลค่ารวมกันสูงกว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด เป็นต้น (มาตรา 48)	

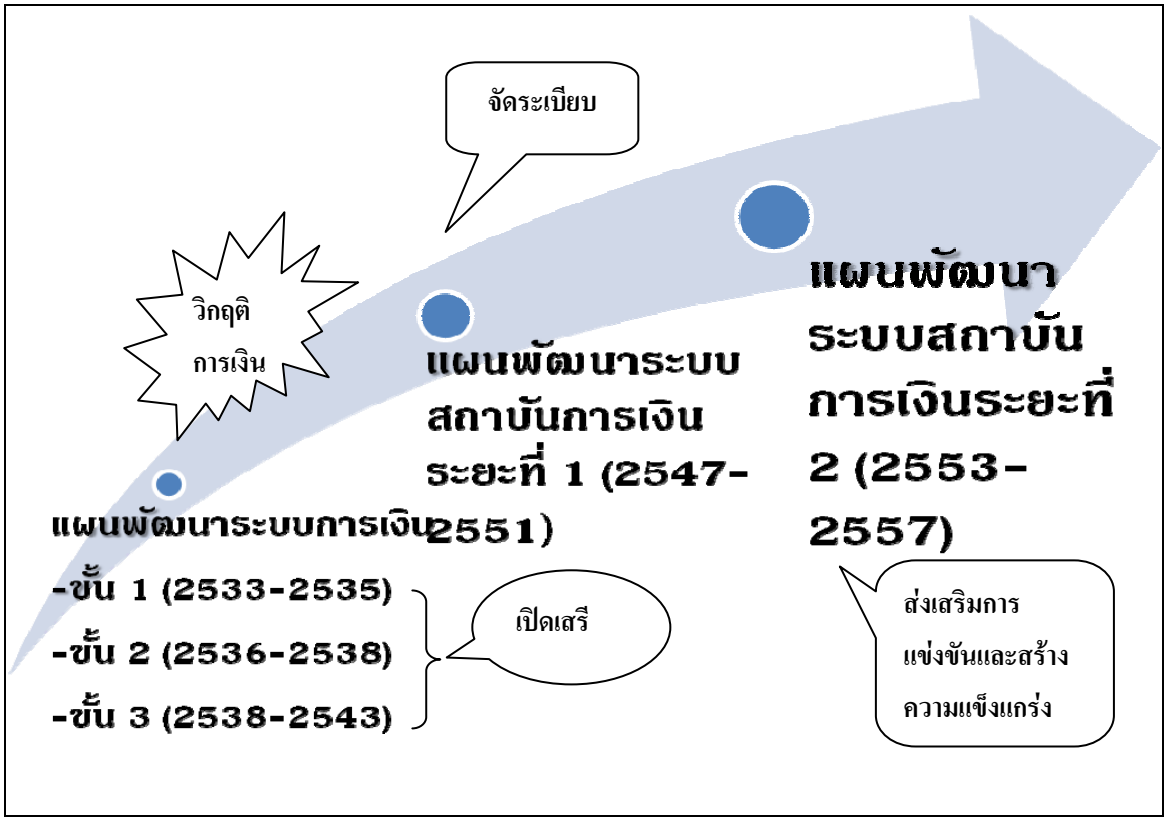
ที่มา : สรุปโดยคณะผู้วิจัย

3.1.3 นโยบายการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยปัจจุบัน : แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 2 (2553-2557)

3.1.3.1 ความเป็นมาและสาระสำคัญ

การจัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินในประเทศไทยเริ่มต้นเป็นครั้งแรกในช่วงปี 2538 ในชื่อ “แผนพัฒนาระบบการเงิน (2538-2543)” โดยเป็นการวางแผนร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) และสำนักงาน ก.ล.ต. โดยมีวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งได้แก่การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการแข่งขันและการเปิดเสรีตลาดการเงินไทย ผลพวงจากแผนดังกล่าวนำไปสู่การเปิดเสรีระบบธนาคารพาณิชย์มากยิ่งขึ้น แต่เมื่อเกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจการเงินในประเทศไทยเมื่อช่วงปี 2540 ทำให้การดำเนินการตามแผนดังกล่าวประสบอุปสรรคจนไม่อาจดำเนินการตามแผนได้ตามประสงค์ ซึ่งต่อมาภายหลังวิกฤติ ธปท. ได้เสนอ “แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (2547-2551)” ที่เรียกว่าแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 1 (แผนพัฒนาฯ 1) โดยเน้นการจัดระเบียบโดยปรับปรุงรูปแบบการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศออกเป็น 4 ประเภท คือ ธนาคารพาณิชย์ (ธพ.) ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย (ธย.) ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ (Subsidiary) และสาขาของธนาคารต่างประเทศ (Full Branch) เพื่อวางโครงสร้างพื้นฐานด้านการแข่งขันในระบบธนาคารพาณิชย์ไทยต่อไป ต่อมาในช่วงปลายปี 2551-2552 เมื่อจะครบแผนพัฒนาฯ 1 ธปท. ได้เสนอ “แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 2 (2553-2557)” (แผนพัฒนาฯ 2) ขึ้น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายกรณ์ จาติกวณิช) ได้มอบหมายให้ สศค. และธปท. ร่วมกันพิจารณาปรับปรุงร่างแผนพัฒนาฯ 2 และสศค. ได้ดำเนินขั้นตอนการนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ และคณะรัฐมนตรี ตามลำดับ จนนำมาสู่มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2552 เห็นชอบแผนพัฒนาฯ 2 โดยมีเนื้อหาของการส่งเสริมการแข่งขันมากขึ้นกว่าช่วงแผนพัฒนาฯ 1 **(ภาพประกอบที่ 2)**

ภาพประกอบที่ 2 เส้นทางการใช้นโยบายตามแผนพัฒนาธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย



แผนพัฒนาฯ 2 (Financial Sector Master Plan II) เป็นแผนระยะปานกลาง 5 ปี (2553-2557) มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพ เข้มแข็งพร้อมปรับตัวรองรับความผันผวนจากภายนอกมีความหลากหลายเพื่อให้บริการกับประชาชนได้ทั่วถึง มีความเป็นธรรมและโปร่งใส โดยมีนโยบายหลักและมาตรการแบ่งออกเป็น 3 ส่วนสำคัญ (Pillars) ได้แก่

Pillar 1) การลดต้นทุนของระบบ

Pillar 2) การส่งเสริมการแข่งขันและการเข้าถึงบริการทางการเงิน และ

Pillar 3) การส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน

ทั้งนี้ ในส่วนของ Pillar 2) การส่งเสริมการแข่งขัน ได้กำหนดขั้นตอนของการส่งเสริมแบ่งออกเป็น 3 ช่วง โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่

<u>ช่วงแรก</u> (ปี 2553-2554) เป็นช่วงของการสร้างความแข็งแกร่งและประสิทธิภาพให้แก่สถาบันการเงินปัจจุบัน โดยการสนับสนุนให้มีการควบรวม ขยายขอบเขตธุรกิจ และลดต้นทุนของระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย (ธย.) ที่มีศักยภาพตามเกณฑ์ยกระดับเป็นธนาคารพาณิชย์ และเพิ่มจำนวนสาขาให้กับสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ

<u>ช่วงที่สอง</u> (ปี 2555-2556) เป็นการเพิ่มระดับการแข่งขันโดยผ่อนคลายกฎเกณฑ์การทำธุรกิจของสถาบันการเงินต่างชาติอย่างเป็นลำดับ โดยสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ และ

Subsidiary ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันสามารถขอยกระดับเป็น Subsidiary ที่มีจำนวนสาขาเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม และอนุญาตให้ผู้ให้บริการรายใหม่ประเภทจำกัดขอบเขตธุรกิจ (Restricted License) ซึ่งอาจเป็นไทยหรือต่างชาติ หรือร่วมทุนระหว่างกันเพื่อนำความรู้ความชำนาญที่จำเป็นซึ่งยังมี ไม่เพียงพอในประเทศไทยเข้ามาพัฒนาระบบการเงินไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หรือทำให้สามารถลดช่องว่างในการให้บริการทางการเงินได้ตามสมควร ซึ่งสถาบันการเงินดังกล่าวอาจรวมถึงประเภท Microfinance, Trust banks, Investment banks และ Islamic banks

ช่วงที่สาม (ปี 2557) หลังจากที่ได้ดำเนินมาตรการที่ได้กำหนดไว้ในช่วงที่ 1 และ 2 แล้ว ระบบสถาบันการเงินจะมีความพร้อมสำหรับการแข่งขันมากขึ้น ดังนั้น ในช่วงสุดท้ายนี้ อาจมีการประเมินประสิทธิภาพของระบบให้สอดรับกับทิศทางการขยายตัวของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศของไทย โดยเฉพาะแนวโน้มการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนในภูมิภาค (Regional integration) อีกครั้งหนึ่งก่อนจะพิจารณาให้ใบอนุญาตประกอบกิจการแก่ผู้ให้บริการรายใหม่ไทยหรือต่างชาติ เพิ่มขึ้นอีก ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบธนาคารพาณิชย์ที่จำกัดขอบเขตธุรกิจหรืออาจเป็นธนาคารพาณิชย์เต็มรูปแบบก็ได้

3.1.3.2 การวิเคราะห์ผลกระทบจากการกำกับดูแลตามแผนพัฒนาฯ 2

จากสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ 2 ในส่วนของการส่งเสริมการแข่งขัน คณะผู้วิจัยได้ประเมินผลดีผลเสียเชิงคุณภาพหากแผนดังกล่าวมีการดำเนินการเสร็จสิ้นในอีก 5 ปีข้างหน้า ดังนี้ **(ตารางที่** 7)

ตารางที่ 7 วิเคราะห์ผลดีผลเสียจากนโยบายส่งเสริมการแข่งขันตามแผนพัฒนาฯ 2

มาตรการย่อย	ผลดี (Pros/Benefit)	ผลเสีย (Cons/Cost)
การสนับสนุนการควบรวมโดยสมัครใจ	ระบบธนาคารพาณิชย์ มีความแข่งแกร่งและมั่นคง	ยังเป็นการสนับสนุนโครงสร้างตลาดแบบผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) อาจเกิดพฤติกรรมการแข่งขันที่ถูกกำหนดโดยธนาคารผู้นำตลาดไม่กี่ราย
การเพิ่มบทบาทของผู้ให้บริการปัจจุบัน 1) ให้ธนาคารที่มีการบริหาร ความเสี่ยงดีสามารถขยายสาขาและขอบเขตธุรกิจได้อย่างคล่องตัว	1) จูงใจให้ธนาคารพาณิชย์มีระบบบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ	1) สะท้อนการส่งเสริมการบริหารงานเชิงอนุรักษ์/เชิงป้องกัน อาจทำให้ขาดการพัฒนาระบบธพ. เชิงรุก
2) ยกระดับธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย (ธย.)ที่มีศักยภาพเป็นธนาคารพาณิชย์	2) ปรับระบบธนาคารพาณิชย์ไทยให้เหลือเพียงธนาคารพาณิชย์เต็มรูปแบบที่มีความมั่นคงมากกว่า	2) สะท้อนแนวคิดที่ธนาคารควรต้องมีขนาดใหญ่ เพื่อความแข็งแกร่งและมั่นคง จนอาจกีดกันผู้ประกอบการ

มาตรการย่อย	ผลดี (Pros/Benefit)	ผลเสีย (Cons/Cost)
		ธนาคารขนาดเล็กที่จิ๋วแต่แจ๋ว (small but beautiful)
3) ขยายสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ	3) ระบบธนาคารพาณิชย์มีผู้เล่นที่มีคุณภาพในการให้บริการมากขึ้น	3) ธนาคารพาณิชย์ไทยอาจเผชิญกับการแข่งขันจากคู่แข่งที่ แข็งแกร่งกว่า เกิดความเสี่ยงใน การประกอบการสูงขึ้น
การเปิดให้มีผู้ให้บริการรายใหม่เข้ามาให้บริการเพื่อปิดช่องว่างหรือเพิ่มคุณค่าให้แก่ระบบ (Microfin, Islamic bank, Investment bank)	ระบบธนาคารพาณิชย์มีผู้ให้บริการที่หลากหลาย ตอบสนองความต้องการผู้บริโภคได้ทั่วถึง	หากเป็นผู้ประกอบการเอกชนหรือต่างชาติ อาจไม่ดำเนินธุรกิจเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะเชิงสังคม (สวัสดิการชุมชน สวัสดิภาพแรงงาน ฯลฯ)

3.1.3.3 การวิเคราะห์แนวโน้มที่ได้จากแผนพัฒนาฯ 2

คณะผู้วิจัยได้ลองวิเคราะห์แนวโน้มในอนาคตหากแผนดังกล่าวมีการดำเนินการเสร็จสิ้นในอีก 5 ปีข้างหน้า ดังนี้

(1) แผนพัฒนาฯ 2 ทำให้เกิดการผ่อนคลายกฎเกณฑ์การกำกับดูแลมากขึ้น (Deregulation) โดยจะเกื้อกูลต่อการเปิดเสรีให้มีการแข่งขันในระบบธนาคารพาณิชย์มากขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการเงินของไทยโดยรวม ตลอดจนอำนวยความสะดวกและลดต้นทุนทางการเงินของผู้บริโภคได้มากขึ้น แต่จะทำให้ระบบธนาคารพาณิชย์ไทยมีความเสี่ยงจากการทำธุรกิจสูงขึ้นเนื่องจากการแข่งขันที่มากขึ้น

(2) ธนาคารพาณิชย์ของไทยจะมีความแข็งแกร่งมากขึ้นจากการส่งเสริมการควบรวมกิจการให้มีขนาดใหญ่ขึ้น แต่จะเผชิญกับการแข่งขันในตลาดมากขึ้น ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ประเภทธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย จะมีอุปสรรคในการแข่งขันมากขึ้นและมีแนวโน้มจะยกระดับเป็นธนาคารพาณิชย์เต็มรูปแบบ (ธพ.) ต่อไป

(3) ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศจะเปลี่ยนรูปแบบจากการเป็นสาขาธนาคารต่างประเทศไปเป็น Subsidiary มากขึ้น เพื่อได้ประโยชน์จากขยายขอบเขตการทำธุรกิจ ด้วยการมีสาขาและ ATM มากขึ้น

(4) จะเกิดสถาบันการเงินประเภทใหม่ขึ้นในประเทศไทยซึ่งเน้นการทำธุรกิจการเงินฐานราก (Microfinance) ทำให้ตลาดการแข่งขันในระบบธนาคารพาณิชย์มีการแบ่งกลุ่มธุรกิจออกเป็นกลุ่มธนาคารพาณิชย์เต็มรูปแบบ (ธพ. และ Subsidiary) กลุ่มธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ (SFIs) และกลุ่มธนาคารฐานราก (Microfinance Institution: MFIs)

3.2 สภาพการแข่งขันและการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยในประเทศไทย

3.2.1 สภาพการแข่งขันในธุรกิจประกันภัย

การประกันภัยเป็นวิธีการกระจายความเสี่ยงภัยอย่างหนึ่ง ซึ่งสมาชิกทุกคนที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการจะต้องจ่ายเงินคนละเล็กละน้อย ซึ่งเรียกว่า เบี้ยประกันภัย ให้กับกองทุนกลางและเมื่อมีสมาชิกคนใดคนหนึ่งเคราะห์ร้ายได้รับความเสียหายตามเหตุการณ์ที่เอาประกันภัยไว้ สมาชิกผู้นั้นก็จะได้รับการชดใช้จากเงินกองกลางนั้นตามที่ตกลงไว้โดยมีบริษัทประกันภัยเป็นผู้จัดการกองทุนตั้งแต่การประเมินความเสี่ยงภัยจนถึงการให้บริการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (สมาคมประกันวินาศภัย, 2549) ประเภทของธุรกิจประกันภัย แบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ ธุรกิจประกันชีวิต และธุรกิจประกันวินาศภัย โดยมีจำนวนบริษัทประกันชีวิตและประกันวินาศภัยรวมทั้งสิ้น 95 แห่ง (ไม่รวมบริษัทที่ทำธุรกิจรับประกันภัยต่อ (reinsurance) ซึ่งเป็นการรับประกันภัยจากบริษัทประกันภัยอื่น เนื่องจากเป็นธุรกิจที่แข่งขันกันคนละประเภทกับธุรกิจประกันภัยที่ศึกษา) โดยแบ่งเป็นบริษัทประกันชีวิต 24 แห่ง (แต่ถ้ารวมบริษัทไทยรีประกันชีวิต จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทรับประกันภัยต่ออีก 1 แห่งจะมีจำนวนรวมเป็น 25 แห่ง) และบริษัทประกันวินาศภัย 71 แห่ง (แต่ถ้ารวมบริษัทไทยรับประกันภัยต่อ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทรับประกันภัยต่ออีก 1 แห่ง จะรวมเป็น 72 แห่ง) (**ตารางที่** 8)

ตารางที่ 8 จำนวนบริษัทในธุรกิจประกันภัย

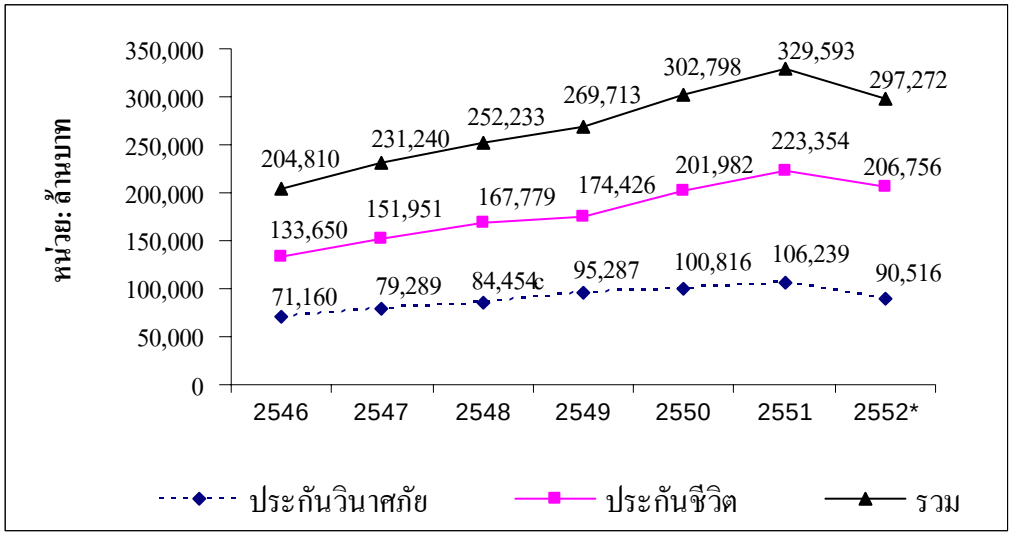
บริษัทประกันภัย	จำนวนบริษัท	เป็นอัตราส่วนร้อยละ
1. **บริษัทประกันชีวิต**		
1.1 บริษัทขนาดใหญ่	1	4.17
1.2 บริษัทขนาดกลาง	6	25.00
1.3 บริษัทขนาดเล็ก	17	70.83
รวมบริษัทประกันชีวิต	**24**	**100.00**
2. **บริษัทประกันวินาศภัย**		
2.1 บริษัทขนาดใหญ่	3	4.22
2.2 บริษัทขนาดกลาง	23	32.40
2.3 บริษัทขนาดเล็ก	45	63.38
รวมบริษัทประกันวินาศภัย	**71**	**100.00**

หมายเหตุ: - บริษัทประกันชีวิตขนาดใหญ่ เบี้ยประกันภัยรับตรงตั้งแต่ 50,000 ล้านบาทขึ้นไป
- บริษัทประกันชีวิตขนาดกลาง เบี้ยประกันภัยรับตรงระหว่าง 10,000- 50,000 ล้านบาท
บริษัทประกันชีวิตขนาดเล็ก เบี้ยประกันภัยรับตรงไม่เกิน 10,000 ล้านบาท
- บริษัทประกันวินาศภัยขนาดใหญ่ เบี้ยประกันภัยรับตรงตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป
บริษัทประกันวินาศภัยขนาดกลาง เบี้ยประกันภัยรับตรงระหว่าง 1,000- 5,000 ล้านบาท
บริษัทประกันวินาศภัยขนาดเล็ก เบี้ยประกันภัยรับตรงไม่เกิน 1,000 ล้านบาท

ที่มา : คปภ. ข้อมูล ณ กรกฎาคม 2553

รายได้หลักของธุรกิจประกันภัยมาจากเบี้ยประกันภัย โดยลักษณะเบี้ยประกันภัยรับตรงในธุรกิจประกันภัยตั้งแต่ปี 2546 – ตุลาคม 2552 มีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แสดงถึงแนวโน้มการเจริญเติบโตของธุรกิจนี้ที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง คณะผู้วิจัยเห็นว่าสาเหตุสำคัญของการเติบโตน่าจะมาจากการที่ธุรกิจประกันภัยมีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ และสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ อยู่เสมอ รวมถึงมีการสร้างการตลาดและการโฆษณาที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจน มีจำนวนตัวแทนและนายหน้ามากขึ้น ปรับปรุงด้านคุณภาพการให้บริการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เพียงพอกับ ผู้เอาประกันที่ต้องการออมเงินผ่านการทำประกันภัย (**ภาพประกอบที่** 3)

ภาพประกอบที่ 3 เปรียบเทียบเบี้ยประกันภัยรับโดยตรงในธุรกิจประกันภัย



หมายเหตุ: *ข้อมูล 10 เดือนแรกของปี

ที่มา: คปภ.

การวิเคราะห์ระดับการแข่งขันของธุรกิจประกันภัย

<u>กรณีธุรกิจประกันชีวิต</u>

จากการหาส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจประกันชีวิตโดยพิจารณาจากเบี้ยประกันภัยรับโดยตรง (**ตารางที่** 9) พบว่า มีผู้ประกอบธุรกิจประกันชีวิตจำนวน 6 แห่ง จากทั้งหมด 24 แห่ง ที่มีส่วนแบ่งทางการตลาดสูงกว่าร้อยละ 5 นำโดยบริษัท อเมริกันอินเตอร์แนชชั่นแนลแอสชัวรันส์ จำกัด (เอ.ไอ.เอ.) มีส่วนแบ่งการตลาดอันดับ 1 คิดเป็นร้อยละ 32.53 นับเป็นบริษัทประกันชีวิตขนาดใหญ่แห่งเดียวและเป็นบริษัทประกันชีวิตต่างชาติแห่งเดียวเช่นกันที่มาเปิดสาขาในประเทศไทย เนื่องจากเข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศไทยก่อนที่จะมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การถือหุ้นของต่างชาติ ในขณะที่ส่วนแบ่งการตลาดอันดับรองลงมา จะเป็นของกลุ่มบริษัทประกันชีวิตขนาดกลาง จำนวน 6 แห่ง จะเห็นได้ว่าการแข่งขันของ

กลุ่มบริษัทขนาดกลางนี้ มีความน่าสนใจและมีการแข่งขันที่สูงกว่า เนื่องจากแต่ละบริษัทมีรายได้จากเบี้ยประกันภัยรับตรงที่ใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะ บริษัท เมืองไทยประกันชีวิต จำกัด บริษัท กรุงเทพประกันชีวิต จำกัด และบริษัท ไทยพาณิชย์นิวยอร์คไลฟ์ จำกัด ซึ่งคาดว่าแต่ละบริษัทจะแข่งขันกันสูงทั้งทางด้านผลิตภัณฑ์ การปรับปรุงการให้บริการ และการตลาดให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากขึ้นและทั่วถึง สำหรับบริษัทประกันชีวิตรายย่อยที่มีจำนวน 17 แห่งนั้น แต่ละบริษัทจะมีส่วนแบ่งการตลาดที่น้อยลงมา แต่ยังสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ เพราะบริษัทเหล่านี้เน้นการทำตลาดไปยังกลุ่มเป้าหมายระดับรองลงมา

ตารางที่ 9 ส่วนแบ่งตลาดธุรกิจประกันภัยชีวิตในประเทศไทย

อันดับที่	บริษัท	รวมเบี้ยประกันรับตรง (ล้านบาท)	ส่วนแบ่งตลาด (%)
1	เอ.ไอ.เอ.	67,249.32	32.5259
2	ไทยประกันชีวิต	28,819.00	13.9386
3	เมืองไทยประกันชีวิต	17,555.52	8.4909
4	กรุงเทพประกันชีวิต	16,132.00	7.8024
5	ไทยพาณิชย์นิวยอร์คไลฟ์	16,101.65	7.7877
6	อยุธยา อลิอันซ์ ซี.พี.	12,291.37	5.9449
7	กรุงไทย-แอกซ่า ประกันชีวิต	10,046.56	4.8591
8	ธนชาตประกันชีวิต	9,513.08	4.6011
9	ไทยสมุทรประกันชีวิต	8,465.62	4.0945
10	ไอเอ็นจี ประกันชีวิต	6,033.84	2.9183
11	พรูเด็นเชียล ทีเอสไลฟ์	2,505.76	1.2119
12	ประกันชีวิตนครหลวงไทย	2,307.80	1.1162
13	อาคเนย์ประกันชีวิต	1,679.10	0.8121
14	ไทยคาร์ดิฟ ประกันชีวิต	1,508.14	0.7294
15	เอซ ไลฟ์ แอสชัวรันซ์	1,380.98	0.6679
16	ฟินันซ่าประกันชีวิต	1,341.44	0.6488
17	เจนเนอราลี่ ประกันชีวิต	1,241.20	0.6003
18	มิลเลียไลฟ์ อินชัวรันส์	900.34	0.4355
19	สยามซัมซุงประกันชีวิต	722.64	0.3495
20	แมนูไลฟ์ ประกันชีวิต	376.52	0.1821
21	แอ๊ดวานซ์ ไลฟ์	311.33	0.1506
22	สหประกันชีวิต	143.12	0.0692
23	สยามประกันชีวิต	104.03	0.0503

อันดับที่	บริษัท	รวมเบี้ยประกันรับตรง (ล้านบาท)	ส่วนแบ่งตลาด (%)
24	บางกอกสหประกันชีวิต	25.82	0.0125
	รวมทั้งสิ้น	206,756.17	100.0000

หมายเหตุ - บริษัทประกันชีวิตขนาดใหญ่ เบี้ยประกันภัยรับตรงตั้งแต่ 50,000 ล้านบาท
- บริษัทประกันชีวิตขนาดกลาง เบี้ยประกันภัยรับตรงระหว่าง 10,000 – 50,000 ล้านบาท
- บริษัทประกันชีวิตขนาดเล็ก เบี้ยประกันภัยรับตรงไม่เกิน 10,000 ล้านบาท

ที่มา : คปภ. ข้อมูล ณ 31 ตุลาคม 2552

คณะผู้วิจัยได้ทำการวัดระดับการแข่งขันในธุรกิจประกันชีวิตโดยคำนวณค่า HHI เพื่อวัดการกระจุกตัวของธุรกิจ พบว่า ในช่วงเดือนตุลาคม 2552 ค่า HHI ของธุรกิจประกันชีวิตทั้งระบบมีค่าเท่ากับ 2,359 อยู่ในช่วงที่สูงกว่าเกณฑ์ 1,800 แสดงว่าธุรกิจมีระดับการกระจุกตัวมากหรือมีการแข่งขันต่ำ (**ตารางที่** 10) ดังจะเห็นได้จากบริษัท 2 อันดับแรกที่มีส่วนแบ่งทางการตลาดสูงมากถึงร้อยละ 32.53 และ 13.94 ตามลำดับ และเมื่อย้อนดูตั้งแต่ปี 2548 พบว่า ค่า HHI ของธุรกิจประกันชีวิตสูงขึ้นโดยตลอด แสดงว่าธุรกิจมีการกระจุกตัวมากขึ้น ซึ่งหมายถึงการแข่งขันในธุรกิจมีความรุนแรงลดน้อยลง ซึ่งการที่ธุรกิจประกันชีวิตมีระดับการแข่งขันต่ำนั้นเนื่องจาก การแข่งขันส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นการแข็งขันทางด้านราคา เพราะกฎหมายประกันชีวิตได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับราคาหรืออัตราเบี้ยประกันชีวิตไว้ ทำให้อัตราเบี้ยประกันชีวิตของบริษัทประกันชีวิตไม่แตกต่างกันมากนัก จึงทำให้มีการแข่งขันทางด้านอื่นแทน เช่น การแข่งขันด้านสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ การแข่งขันด้านช่องทางการขาย และการแข่งขันด้านการส่งเสริมการตลาดทั้งการโฆษณา และการส่งเสริมการขาย ซึ่งต้องใช้ต้นทุนสูง ดังนั้น จึงเป็นอุปสรรคสำหรับบริษัทขนาดกลางและขนาดเล็กจำนวนมากที่มีเงินทุนต่ำที่จะแข่งขันกับบริษัทขนาดใหญ่ซึ่งมีอยู่น้อยรายได้

ตารางที่ 10 ดัชนี HHI ของธุรกิจประกันชีวิตในประเทศไทย

ดัชนี HHI ของธุรกิจประกันชีวิต				
2548	2549	2550	2551	ต.ค. 2552
1,557	1,892	2,003	2,233	2,359

ที่มา: จากการคำนวณ

<u>กรณีธุรกิจประกันวินาศภัย</u>

จากการหาส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจประกันวินาศภัยโดยพิจารณาจากเบี้ยประกันภัยรับโดยตรง (**ตารางที่** 11) พบว่า มีผู้ประกอบการจำนวนเพียง 3 แห่งจากทั้งหมด 71 แห่ง ที่มีส่วนแบ่งทางการตลาดสูงกว่าร้อยละ 5 โดย บริษัท วิริยะประกันภัย จำกัด มีส่วนแบ่งการตลาดอันดับ

1 คิดเป็นร้อยละ 15.61 ในขณะที่ บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด และ บริษัท กรุงเทพประกันภัย จำกัด มีส่วนแบ่งการตลาดอันดับ 2 และ 3 รองลงมา คิดเป็นร้อยละ 8.02 และ 6.7 ตามลำดับ ซึ่งทั้ง 3 บริษัทนี้เป็นบริษัทประกันวินาศภัยขนาดใหญ่ทั้งสิ้น สำหรับการแข่งขันระหว่างผู้นำตลาดกลุ่มประกันวินาศภัย พบว่า มีการแข่งขันกันสูงกว่ากลุ่มบริษัทประกันชีวิต สังเกตได้จากอัตราส่วนแบ่งการตลาดที่ใกล้เคียงกัน ในขณะที่บริษัทประกันวินาศภัยขนาดกลางมีจำนวนสูงถึง 23 แห่ง ก็มีการแข่งขันในอัตราที่สูงเช่นกัน และเนื่องจากมีส่วนแบ่งการตลาดที่ใกล้เคียงกันมาก การแข่งขันที่สูงในลักษณะเช่นนี้จะส่งผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพการให้บริการและพัฒนาผลิตภัณฑ์อยู่เสมอ เพื่อให้เข้าถึงและตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างชัดเจน สำหรับบริษัทประกันวินาศภัยขนาดเล็กที่มีมากถึง 45 บริษัท มีส่วนแบ่งการตลาดที่น้อยมาก ซึ่งการแข่งขันในบริษัทประกันวินาศภัยขนาดเล็กอาจจำเป็นต้องคำนึงถึงความมั่นคงในตัวธุรกิจควบคู่กันไปด้วยเพื่อความอยู่รอดในตลาดการแข่งขัน

ตารางที่ 11 ส่วนแบ่งตลาดธุรกิจประกันวินาศภัยในประเทศไทย

อันดับที่	บริษัท	รวมเบี้ยประกันรับตรง (ล้านบาท)	ส่วนแบ่งตลาด (%)
1	วิริยะประกันภัย	14,133.00	15.6138
2	ทิพยประกันภัย	7,259.43	8.0200
3	กรุงเทพประกันภัย	6,061.93	6.6971
4	สินมั่นคงประกันภัย	4,119.09	4.5507
5	เมืองไทยประกันภัย	3,498.97	3.8656
6	ประกันคุ้มภัย	3,201.85	3.5373
7	แอล เอ็ม จีประกันภัย	3,082.92	3.4059
8	ประกันภัยศรีเมือง	2,741.61	3.0289
9	เอช ไอเอ็นเอ โอเวอร์ซีส์	2,510.21	2.7732
10	มิตซุย สุมิโตโม อินชัวรันซ์	2,359.00	2.6062
11	ธนชาตประกันภัย	2,349.64	2.5958
12	ไทยพาณิชย์สามัคคี	2,292.12	2.5323
13	เทเวศประกันภัย	2,165.20	2.3921
14	นิวแฮมพ์เชอร์อินชัวรันส์	1,951.65	2.1561
15	อาคเนย์ประกันภัย	1,728.81	1.9099
16	เอ็ม เอส ไอ จี ประกันภัย	1,664.95	1.8394
17	มิตรแท้ประกันภัย	1,632.36	1.8034
18	อลิอันซ์ ซี.พี. ประกันภัย	1,629.09	1.7998
19	นวกิจประกันภัย	1,485.34	1.6410

อันดับที่	บริษัท	รวมเบี้ยประกันรับตรง (ล้านบาท)	ส่วนแบ่งตลาด (%)
20	ไทยศรีประกันภัย	1,473.21	1.6276
21	ประกันภัยไทยวิวัฒน์	1,457.29	1.6100
22	ศรีอยุธยาประกันภัย	1,401.57	1.5484
23	กรุงไทยพานิชประกันภัย	1,389.56	1.5352
24	แอกซ่าประกันภัย	1,289.29	1.4244
25	ไอโออิ กรุงเทพ ประกันภัย	1,110.05	1.2264
26	เอเชียประกันภัย 1950	1,106.26	1.2222
27	บูพา ประกันสุขภาพ	975.24	1.0774
28	นำสินประกันภัย	943.20	1.0420
29	สินทรัพย์ประกันภัย	930.90	1.0284
30	กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยฯ	913.39	1.0091
31	ไทยประกันภัย	889.65	0.9829
32	ไอเอจีประกันภัย	745.80	0.8239
33	กมลประกันภัย	711.84	0.7864
34	เจ้าพระยาประกันภัย	689.93	0.7622
35	สยามซิตี้ประกันภัย	672.35	0.7428
36	ส่งเสริมประกันภัย	647.26	0.7151
37	คูเนียประกันภัย	555.30	0.6135
38	คิวบีอี ประกันภัย	531.31	0.5870
39	เอราวัณประกันภัย	468.71	0.5178
40	ไพบูลย์ประกันภัย	436.67	0.4824
41	เอไอจีประกันภัย	412.25	0.4554
42	สหมงคลประกันภัย	396.19	0.4377
43	บางกอกสหประกันภัย	378.72	0.4184
44	สมโพธิ์ เจแปน ประกันภัย	359.39	0.3971
45	ฟินิกซ์ ประกันภัย	353.93	0.3910
46	ไทยเศรษฐกิจประกันภัย	350.03	0.3867
47	ฟอลคอนประกันภัย	310.59	0.3431
48	อินทรประกันภัย	309.43	0.3418
49	ไทยพัฒนาประกันภัย	282.18	0.3117
50	บีทีประกันภัย	274.64	0.3034
51	เอ.พี.เอฟ.อินเตอร์เนชั่นแนล	254.03	0.2806

อันดับที่	บริษัท	รวมเบี้ยประกันรับตรง (ล้านบาท)	ส่วนแบ่งตลาด (%)
52	ซิกน่า ประกันภัย	235.40	0.2601
53	ลิเบอร์ตี้ประกันภัย	221.10	0.2443
54	เจนเนอราลี่ ประกันภัย	196.30	0.2169
55	ซับบ์ประกันภัย	172.84	0.1909
56	จรัญประกันภัย	155.67	0.1720
57	พุทธธรรมประกันภัย	146.82	0.1622
58	ไทยประกันสุขภาพ	110.46	0.1220
59	โอสถสภาประกันภัย	105.57	0.1166
60	เอ.ไอ.เอ	87.11	0.0962
61	สหนิรภัยประกันภัย	55.07	0.0608
62	พระนครธนบุรีประกันภัย	41.20	0.0455
63	ไชน่าอินชัวรันส์	36.65	0.0405
64	สหวัฒนาประกันภัย	26.97	0.0298
65	นิวอินเดีย แอสชัวรันซ์	23.62	0.0261
66	เอเพ็กซ์ประกันสุขภาพ	7.93	0.0088
67	ศูนย์สุขภาพประเทศไทย	6.01	0.0066
68	สัมพันธ์ประกันภัย	-	0.0000
69	กรุงเทพประกันสุขภาพ	-	0.0000
70	คอมไบด์ อินชัวรันส์	-	0.0000
71	ยูเนี่ยนอินเตอร์ ประกันภัย	-	0.0000
	รวมทั้งสิ้น	90,516.05	100.0000

หมายเหตุ - บริษัทประกันวินาศภัยขนาดใหญ่ เบี้ยประกันภัยรับตรงตั้งแต่ 5,000 ล้านบาท
- บริษัทประกันวินาศภัยขนาดกลาง เบี้ยประกันภัยรับตรงระหว่าง 1,000 – 5,000 ล้านบาท
- บริษัทประกันวินาศภัยขนาดเล็ก เบี้ยประกันภัยรับตรงไม่เกิน 1,000 ล้านบาท

ที่มา : คปภ. ข้อมูล ณ 31 ตุลาคม.2552

เมื่อพิจารณาจากค่า HHI เพื่อวัดระดับการกระจุกตัวของธุรกิจ (**ตารางที่ 12**) พบว่า ณ ตุลาคม 2552 ค่า HHI ของธุรกิจประกันวินาศภัยเท่ากับ 502 ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ 1,800 แสดงถึงระดับการกระจุกตัวต่ำหรือมีการแข่งขันกันสูง และเมื่อพิจารณาจากค่า HHI ในช่วงที่ผ่านมา พบว่า ตั้งแต่ปี 2548 – 2552 ธุรกิจประกันวินาศภัยมีระดับของการแข่งขันที่สูงมาโดยตลอด เนื่องจากมีการแข่งขันด้านราคาที่สูงมาก และเป็นการแข่งขันที่มีความเข้มข้นมากกว่าในธุรกิจประกันชีวิต ดังจะเห็นได้จากค่า HHI ซึ่งอยู่ที่ประมาณ 400 - 500 โดยเฉลี่ย และมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย

ตารางที่ 12 ค่า HHI ของธุรกิจประกันวินาศภัยในประเทศไทย

ค่า HHI ของธุรกิจประกันวินาศภัย				
2548	2549	2550	2551	ตุลาคม 2552
463	470	465	474	502

ที่มา: จากการคำนวณ

3.2.2 สภาพการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยในประเทศไทย

ในอดีตธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการประกันภัย ซึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงพาณิชย์ และดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 โดยกรมการประกันภัยมีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจประกันภัย โดยการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจของบริษัทประกันภัย และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้เอาประกันภัย และประชาชน ต่อมาเมื่อปี 2550 ธุรกิจประกันภัย ได้แก่ ธุรกิจประกันชีวิต และธุรกิจประกันวินาศภัย ได้มาอยู่ภายใต้การกำกับของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่หลายด้าน เช่น กำหนดนโยบายกำกับ ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบธุรกิจประกันภัย กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และแนวปฏิบัติในการประกอบธุรกิจประกันภัยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ซึ่งดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการ เนื่องจากบริษัทประกันภัย ถือเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งเพราะมีการรับเงินจากประชาชน จึงควรอยู่ในกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ซึ่งในต่างประเทศก็กำหนดให้บริษัทประกันอยู่ภายใต้การกำกับขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน หรือ FSA (Financial Supervisory Agency) เช่นเดียวกับสถาบันการเงินอื่นๆ

พระราชบัญญัติประกันชีวิต และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมในปี 2551 นั้น มีการแก้ไขปรับปรุงในหลายประเด็น เช่น มีการแก้ไขหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินสำรอง การดำรงเงินกองทุนและสินทรัพย์สภาพคล่องให้สอดคล้องกับแนวทางสากลโดยกำหนดให้สัมพันธ์กับความเสี่ยง กำหนดให้บริษัทประกันภัยจะต้องเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อให้บริษัทประกันภัยของไทยมีความเข้มแข็ง และสามารถระดมทุนจากประชาชนได้ และทำให้บริษัทประกันภัยมีมาตรฐานในการประกอบธุรกิจเพิ่มขึ้น และเพิ่มสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าวเพื่อรองรับการเปิดเสรีธุรกิจประกันภัย เป็นต้น

การวิเคราะห์กฎเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขัน ทั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัยช่วงก่อนและหลังวิกฤติปี 2540 จะใช้แนวทางเดียวกับกรณีธุรกิจธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ เป็นการเปรียบเทียบพระราชบัญญัติที่บังคับใช้ในปี 2535 เทียบกับที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี 2551 โดยพิจารณาจากการจัดตั้งบริษัทและการขอรับใบอนุญาต การถือหุ้น การดำรงเงินกองทุน การดำรงเงินสดสำรอง และการประกอบธุรกิจ ดังนี้ (**ตารางที่** 13 **และตารางที่** 14)

ตารางที่ 13 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

ประเด็น	พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535	พระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551	เหตุผล
หน่วยงานกำกับดูแล	- กระทรวงพาณิชย์ - กรมการประกันภัย	- กระทรวงการคลัง - คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)	เนื่องจากธุรกิจประกันภัยถือเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่ง จึงกำหนดให้ธุรกิจประกันภัยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังด้วย
การจัดตั้งและการขอรับใบอนุญาต	บริษัทประกันภัยที่สามารถประกอบธุรกิจประกันชีวิตได้ต้องเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยการจัดตั้งบริษัทดังกล่าวต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จึงดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท เมื่อได้วางหลักทรัพย์ประกันและดำรงเงินกองทุนตามที่กฎหมายกำหนดแล้วยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อรัฐมนตรีในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด แต่ไม่เกิน 6 เดือนนับแต่วันที่ได้จดทะเบียนบริษัทแล้ว (มาตรา 7)	บริษัทประกันภัยที่สามารถประกอบธุรกิจประกันชีวิตได้ต้องเป็นบริษัทมหาชนจำกัด โดยผู้เริ่มจัดตั้งบริษัทเป็นผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตและเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จึงดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท และเมื่อได้วางหลักทรัพย์ประกันและดำรงเงินกองทุนภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว รัฐมนตรีจึงจะออกใบอนุญาตให้ แต่หากไม่สามารถวางหลักทรัพย์หรือดำรงเงินกองทุนตามระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าการอนุมัติให้ประกอบธุรกิจประกันชีวิตสิ้นผล (มาตรา 7)	บริษัทประกันภัยที่สามารถประกอบธุรกิจประกันชีวิตได้ต้องเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อให้มีมาตรฐานในการประกอบธุรกิจเพิ่มขึ้น และปรับปรุงขั้นตอนการขอรับใบอนุญาตให้สะดวกรวดเร็วขึ้น โดยกำหนดให้ผู้เริ่มจัดตั้งบริษัทเป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตและเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วค่อยดำเนินการจัดตั้งบริษัท และเมื่อวางหลักทรัพย์ประกัน และดำรงเงินกองทุนตามที่กฎหมายกำหนดแล้วรัฐมนตรีก็จะออกใบอนุญาตให้
การถือหุ้น	บริษัทต้องมีจำนวนหุ้นที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยถืออยู่ไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และต้องมีกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด (มาตรา 10)	บริษัทต้องมีกรรมการซึ่งมีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวน กรรมการทั้งหมด และมีบุคคลธรรมดาหรือห้างหุ้นส่วนสามัญซึ่งไม่จดทะเบียนที่หุ้นส่วนทั้งหมดมีสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนในไทย ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละ 75 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด ในกรณีสมควรคณะกรรมการอาจอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละ 49 ของจำนวนหุ้นที่มี	กำหนดความหมายของผู้ถือหุ้นผู้มีสัญชาติไทยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการผ่อนผันการถือหุ้นของผู้ไม่มีสัญชาติไทยให้เป็นแนวทางเดียวกับธนาคารพาณิชย์

ประเด็น	พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535	พระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551	เหตุผล
		สิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้มีกรรมการเป็นบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยได้เกินกว่า 1 ใน 4 แต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดได้ กรณีที่บริษัทมีฐานะหรือการดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจผ่อนผันต่างไปจากที่กฎหมายกำหนดได้ (มาตรา 10)	
การดำรงเงินกองทุน	บริษัทต้องดำรงเงินกองทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ของเงินสำรอง แต่ต้องไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท (มาตรา 27)	บริษัทต้องดำรงไว้ซึ่งเงินกองทุนตลอดเวลาที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิตเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน หรือความเสี่ยงตามอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด และห้ามนำเงินกองทุนไปใช้ก่อภาระผูกพัน (มาตรา 27) ให้บริษัทจัดทำรายงานการดำรงเงินกองทุนเสนอต่อนายทะเบียนทุกเดือน และในกรณีเงินกองทุนบริษัทใดลดต่ำกว่าเงินกองทุนที่ต้องงดำรงไว้ตามกฎหมาย ให้บริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะเงินกองทุนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียนหรือผู้สอบบัญชีหรือบริษัทตรวจพบ (มาตรา 25/5)	เพิ่มเติม “หมวด 1/1 การดำรงเงินกองทุนและสินทรัพย์สภาพคล่อง” เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนให้สอดคล้องกับแนวทางสากล โดยการดำรงเงินกองทุนต้องสัมพันธ์กับความเสี่ยง โดยให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดประเภทและชนิดของเงินกองทุน และกำกับดูแลให้การดำรงเงินกองทุนของบริษัทมีเสถียรภาพและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัย ผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัยหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหากรณีเงินกองทุนของบริษัทลดต่ำลงด้วย
การดำรงเงินสำรอง	ให้บริษัทจัดสรรเบี้ยประกันภัยไว้เป็นเงินสำรองประกันภัยสำหรับกรมธรรม์ประกันภัยที่ยังมีความผูกพันอยู่ และรัฐมนตรีจะกำหนดให้บริษัทจัดสรรเงินสำรองอื่น	ให้บริษัทจัดสรรเบี้ยประกันภัยไว้เป็นเงินสำรองประกันภัยสำหรับกรมธรรม์ประกันภัยที่ยังมีความผูกพันอยู่ และเงินสำรองอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศ	กำหนดถ้อยคำให้สอดคล้องกับการกำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิตโดยคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

ประเด็น	พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535	พระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551	เหตุผล
	ตามที่จำเป็นด้วยก็ได้ (มาตรา 23) รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้บริษัทวางเงินสำรองประกันภัยไว้กับนายทะเบียนเป็นมูลค่าไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินสำรองตามมาตรา 23 (มาตรา 24)	กำหนด (มาตรา 23) คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้บริษัทวางเงินสำรองไว้กับนายทะเบียนเป็นมูลค่าไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินสำรองตามมาตรา 23 (มาตรา 24)	
การประกอบธุรกิจ	นอกจากการประกันชีวิต บริษัทจะลงทุนประกอบธุรกิจอื่นใดได้ เฉพาะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา 28) ห้ามมิให้บริษัทกระทำการดังต่อไปนี้ เช่น ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ลดทุนโดยมิได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียนโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ฝากเงินไว้ที่อื่นนอกจากที่ธนาคาร บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ รับชำระเบี้ยประกันภัยจากผู้เอาประกันภัยลดลงต่ำกว่าจำนวนที่ต้องชำระ ขายหรือให้อสังหาริมทรัพย์ใดๆ หรือสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่ารวมกันสูงกว่าที่นายทะเบียนกำหนดแก่กรรมการ หรือซื้อทรัพย์สินจากกรรมการ ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการและได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน เป็นต้น (มาตรา 33)	นอกจากการประกันชีวิต บริษัทจะลงทุนประกอบธุรกิจอื่นใดได้ เฉพาะที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (มาตรา 28) ห้ามมิให้บริษัทกระทำการดังต่อไปนี้ เช่น ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ลดทุนโดยมิได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ฝากเงินไว้ที่อื่นนอกจากที่ธนาคาร บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ รับชำระเบี้ยประกันภัยจากผู้เอาประกันภัยลดลงต่ำกว่าจำนวนที่ต้องชำระ ขายหรือให้อสังหาริมทรัพย์ใดๆ หรือสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่ารวมกันสูงกว่าที่นายทะเบียนกำหนดแก่กรรมการบริษัท หรือซื้อทรัพย์สินจากกรรมการบริษัท ทั้งนี้ รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกรรมการบริษัทตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการบริษัทและได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน เป็นต้น(มาตรา 33)	แก้ไขคำว่า “กรรมการ” และ “คณะกรรมการ” เป็น “กรรมการบริษัท” และคณะกรมการบริษัท” เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนกับคำว่า “คณะกรรมการ” ซึ่งหมายความว่า คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

ที่มา : สรุปโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 14 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

ประเด็น	พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535	พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551	เหตุผล
หน่วยงานกำกับดูแล	- กระทรวงพาณิชย์ - กรมการประกันภัย	- กระทรวงการคลัง - คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)	เนื่องจากธุรกิจประกันภัยถือเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่ง จึงกำหนดให้ธุรกิจประกันภัยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังด้วย
การจัดตั้งและการขอรับใบอนุญาต	บริษัทประกันภัยที่สามารถประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยได้ต้องเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยการจัดตั้งบริษัทดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี จึงดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท เมื่อได้วางหลักทรัพย์ประกันและดำรงเงินกองทุนตามที่กฎหมายกำหนดแล้วยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อรัฐมนตรีในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด แต่ไม่เกิน 6 เดือนนับแต่วันที่ได้จดทะเบียนบริษัทแล้ว (มาตรา 6)	บริษัทประกันภัยที่สามารถประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยได้ต้องเป็นบริษัทมหาชนจำกัด โดยผู้เริ่มจัดตั้งบริษัทเป็นผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตต่อรัฐมนตรีและเมื่อรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี จึงดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทหมาชนจำกัด และเมื่อได้วางหลักทรัพย์ประกันและดำรงเงินกองทุนภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว รัฐมนตรีจึงจะออกใบอนุญาตให้ แต่หากไม่สามารถวางหลักทรัพย์หรือดำรงเงินกองทุนตามระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าการอนุมัติให้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยสิ้นผล (มาตรา 6)	บริษัทประกันภัยที่สามารถประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยได้ต้องเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อให้มีมาตรฐานในการประกอบธุรกิจเพิ่มขึ้น และปรับปรุงขั้นตอนการขอรับใบอนุญาตให้สะดวกรวดเร็วขึ้น โดยกำหนดให้ผู้เริ่มจัดตั้งบริษัทเป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตและเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วค่อยดำเนินการจัดตั้งบริษัท และเมื่อวางหลักทรัพย์ประกัน และดำรงเงินกองทุนตามที่กฎหมายกำหนดแล้วรัฐมนตรีก็จะออกใบอนุญาตให้
การถือหุ้น	บริษัทต้องมีจำนวนหุ้นที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยถืออยู่ไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และต้องมีกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด (มาตรา 9)	บริษัทต้องมีกรรมการซึ่งมีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวน กรรมการทั้งหมด และมีบุคคลธรรมดา หรือห้างหุ้นส่วนสามัญซึ่งไม่จดทะเบียนที่หุ้นส่วนทั้งหมดมีสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนในไทย ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละ 75 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด ในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการอาจอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละ 49 ของจำนวนหุ้นที่มี	กำหนดความหมายของผู้ถือหุ้นผู้มีสัญชาติไทยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการผ่อนผันการถือหุ้นของผู้ไม่มีสัญชาติไทยให้เป็นแนวทางเดียวกับธนาคารพาณิชย์

ประเด็น	พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535	พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551	เหตุผล
		สิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้มีกรรมการเป็นบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยได้เกินกว่า 1 ใน 4 แต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดได้ กรณีที่บริษัทมีฐานะหรือการดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจผ่อนผันต่างไปจากที่กฎหมายกำหนดได้ (มาตรา 9)	
การดำรงเงินกองทุน	บริษัทต้องดำรงเงินกองทุนตลอดเวลาที่ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของเบี้ยประกันภัยสิทธิที่ได้รับทั้งหมดสำหรับปีปฏิทินที่ล่วงแล้ว แต่ต้องไม่ต่ำกว่า 30 ล้านบาท (มาตรา 27)	บริษัทต้องดำรงไว้ซึ่งเงินกองทุนตลอดเวลาที่ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน หรือความเสี่ยงตามอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ห้ามนำเงินกองทุนไปใช้ก่อภาระผูกพัน (มาตรา 27) ให้บริษัทจัดทำรายงานการดำรงเงินกองทุนเสนอต่อนายทะเบียนทุกเดือน และในกรณีเงินเงินกองทุนบริษัทใดลดต่ำกว่าเงินกองทุนที่ต้องดำรงไว้ตามกฎหมาย ให้บริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะเงินกองทุนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียนหรือผู้สอบบัญชีหรือบริษัทตรวจพบ (มาตรา 25/5)	เพิ่มเติม “หมวด 1/1 การดำรงเงินกองทุนและสินทรัพย์สภาพคล่อง” เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนให้สอดคล้องกับแนวทางสากล โดยการดำรงเงินกองทุนต้องสัมพันธ์กับความเสี่ยง โดยให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดประเภทและชนิดของเงินกองทุน และกำกับดูแลให้การดำรงเงินกองทุนของบริษัทมีเสถียรภาพและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัย ผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหากรณีเงินกองทุนของบริษัทลดต่ำลงด้วย
การดำรงเงินสำรอง	ให้บริษัทจัดสรรเงินสำรองดังนี้ 1. เงินสำรองสำหรับเบี้ยประกันภัยที่ยังไม่ตกเป็นรายได้ของบริษัท 2. เงินสำรองสำหรับค่าสินไหมทดแทน และ	ให้บริษัทจัดสรรเงินสำรองดังนี้ 1. เงินสำรองสำหรับเบี้ยประกันภัยที่ยังไม่ตกเป็นรายได้ของบริษัท 2. เงินสำรองสำหรับค่าสินไหมทดแทน และ	กำหนดถ้อยคำให้สอดคล้องกับการกำกับดูแลธุรกิจประกันวินาศภัยโดยคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

ประเด็น	พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535	พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551	เหตุผล
	3. เงินสำรองเพื่อการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา 23)และให้รัฐมนตรีกำหนดอัตราเงินสำรองสำหรับเบี้ยประกันภัยที่ยังไม่ตกเป็นรายได้ของบริษัท (มาตรา 24)	3. เงินสำรองเพื่อการอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (มาตรา 23) และให้คณะกรรมการกำหนดอัตราเงินสำรองสำหรับเบี้ยประกันภัยที่ยังไม่ตกเป็นรายได้ของบริษัท (มาตรา 24)	
การประกอบธุรกิจ	นอกจากการประกันวินาศภัย บริษัทจะลงทุนประกอบธุรกิจอื่นใดได้ เฉพาะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา 28) ห้ามมิให้บริษัทกระทำการดังต่อไปนี้ เช่น ประกอบธุรกิจประกันชีวิต ลดทุนโดยมิได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียนโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ฝากเงินไว้ที่อื่นนอกจากที่ธนาคาร บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ รับชำระเบี้ยประกันภัยจากผู้เอาประกันภัยลดลงต่ำกว่าจำนวนที่ต้องชำระ ขายหรือให้อสังหาริมทรัพย์ใดๆ หรือสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่ารวมกันสูงกว่าที่นายทะเบียนกำหนดแก่กรรมการ หรือซื้อทรัพย์สินจากกรรมการ ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการและได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน เป็นต้น (มาตรา 31)	นอกจากการประกันวินาศภัย บริษัทจะลงทุนประกอบธุรกิจอื่นใดได้ เฉพาะที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (มาตรา 28) ห้ามมิให้บริษัทกระทำการดังต่อไปนี้ เช่น ประกอบธุรกิจประกันชีวิต ลดทุนโดยมิได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ฝากเงินไว้ที่อื่นนอกจากที่ธนาคาร บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ รับชำระเบี้ยประกันภัยจากผู้เอาประกันภัยลดลงต่ำกว่าจำนวนที่ต้องชำระ ขายหรือให้อสังหาริมทรัพย์ใดๆ หรือสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่ารวมกันสูงกว่าที่นายทะเบียนกำหนดแก่กรรมการบริษัท หรือซื้อทรัพย์สินจากกรรมการบริษัท ทั้งนี้ รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกรรมการบริษัทตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการบริษัทและได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน เป็นต้น (มาตรา 31)	แก้ไขคำว่า “กรรมการ” และ “คณะกรรมการ” เป็น “กรรมการบริษัท” และคณะกรมการบริษัท” เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนกับคำว่า “คณะกรรมการ” ซึ่งหมายความว่า คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

ที่มา : สรุปโดยคณะผู้วิจัย

3.2.3 นโยบายการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยปัจจุบัน : แผนพัฒนาการประกันภัย ฉบับที่ 1 (2549-2554)

นโยบายในการกำกับดูแลให้ธุรกิจประกันภัยของประเทศมีศักยภาพและมีขีดความสามารถในการแข่งขันมากยิ่งขึ้นเมื่อจะมีการเปิดเสรีธุรกิจประกันภัยนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแล จะต้องมีบทบาทการดำเนินงานที่สอดคล้องกันกับทิศทางของการเปลี่ยนแปลง ในขณะเดียวกันกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทประกันภัยจะต้องมีความยืดหยุ่น คล่องตัว และส่งเสริมให้ธุรกิจสามารถที่จะพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถให้พร้อมรับกับกระแสการแข่งขันที่จะมีมากขึ้นในอนาคต

ปัจจุบันประเทศไทยได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาการประกันภัย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2549 – 2554 ซึ่งประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ 5 ด้าน ได้แก่

1) ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพและมาตรฐานของบริษัทประกันภัย

2) ด้านการส่งเสริมบทบาทธุรกิจประกันภัยในการให้บริการและการมีส่วนร่วมพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ

3) ด้านการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองประชาชนและผู้มีสิทธิประโยชน์ตามสัญญาประกันภัย

4) ด้านการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกของภาครัฐให้กับภาคธุรกิจประกันภัย

5) ด้านการปฏิรูปองค์กรกำกับดูแลให้มีความเป็นเลิศ

ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันของธุรกิจประกันภัย คือ ยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพและมาตรฐานของบริษัทประกันภัย และยุทธศาสตร์ด้านการปฏิรูปองค์กรกำกับดูแล

ยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพและมาตรฐานของบริษัทประกันภัย ทั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัย จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริษัทประกันภัยในระบบมีความมั่นคงเข้มแข็งทางการเงิน มีการดำเนินงานอย่างมีคุณภาพ มีขีดความสามารถในการแข่งขัน และเป็นที่เชื่อมั่นไว้วางใจของประชาชน ซึ่งแผนพัฒนาการประกันภัย ฉบับที่ 1 นี้ มีแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ทักษะ และประสบการณ์ในการดำเนินงานของบริษัทประกันภัยอยู่ด้วยกัน 6 ด้าน ได้แก่

1. การสนับสนุนและพัฒนาบุคลากรในทุกระดับสายงาน

2. การส่งเสริมและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศโดยจัดการระบบฐานข้อมูลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อภาคธุรกิจประกันภัย หน่วยงานกำกับดูแล และผู้มีส่วนได้เสียต่างๆโดยคำนึงถึงประโยชน์ในการใช้งานและต้นทุนทางธุรกิจ

3. ส่งเสริมให้มีการรับเสี่ยงภัยไว้ภายในประเทศเพิ่มขึ้น โดยการให้บริษัทประกัน

วินาศภัยมีการจัดการความเสี่ยงด้วยเทคนิคใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเภท Personal line หรือส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนรับประกันภัยต่อ หรือทำ Securitization

4. ส่งเสริมการลดต้นทุนในการบริหารได้แก่ การรวมศูนย์บริการหรือการผลิตการใช้บริการจากผู้ให้บริการภายนอก เช่น การบัญชี การลงทุน การเรียกเก็บเงิน การจ่ายเงิน รวมทั้งการขยายธุรกรรมของบริษัทประกันภัยให้สามารถให้บริการด้านงานสนับสนุนแก่บุคคลอื่น

5. ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ให้มีความยืดหยุ่น เอื้อต่อการพัฒนาประสิทธิภาพ และไม่เป็นภาระต่อบริษัทประกันภัยมากเกินกว่าความจำเป็น โดยเฉพาะในเรื่องของช่องทางและโอกาสการลงทุน การจำหน่ายสินทรัพย์ การลดภาระการจัดทำและจัดส่งรายงานต่างๆ ต่อองค์กรกำกับดูแลให้มีเฉพาะที่สำคัญและจำเป็น รวมทั้งสนับสนุนให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาใช้ในการบริหารจัดการ

6. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้บริษัทประกันภัยไทยมีศักยภาพในการแข่งขันได้อย่างเป็นธรรมมากขึ้น ทั้งการแข่งขันกันเองภายในประเทศ และการแข่งขันในระดับสากล

สำหรับยุทธศาสตร์ด้านการปฏิรูปองค์กรกำกับดูแล ในการดำเนินการตามกรอบแผนพัฒนาการประกันภัย ฉบับที่ 1 ที่ผ่านมา พบว่า ได้มีการบรรลุถึงเป้าหมายทางยุทธศาสตร์และแนวทางการปฏิบัติที่ตั้งไว้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างองค์กรกำกับดูแล จาก “กรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์” ที่มีสถานะเป็นหน่วยงานราชการ มาเป็น “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)” มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะที่ไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการที่กำหนดโดยคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ ยังได้มีความคืบหน้าในการดำเนินมาตรการที่สำคัญๆ ได้แก่ การปฏิรูปกฎหมายประกันภัย การพัฒนาระบบการตรวจสอบและกำกับให้เป็นไปตามมาตฐานสากลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาและปรับใช้แนวทางการกำกับดูแลตามระดับความเสี่ยง (Risk Based Supervision : RBS) รวมทั้งพัฒนาปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการในการวิเคราะห์และกำกับบริษัทประกันภัยโดยมุ่งเน้นที่ความเสี่ยงของบริษัท (Risk Focused Monitoring and Examination) โดยนำระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System : EWS) มาใช้ ซึ่งจะทำให้ระบบการประกันภัยของประเทศไทยมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการรองรับการแข่งขันจากต่างประเทศที่จะมีขึ้นในอนาคต

3.3 สภาพการแข่งขันและการกำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์ในประเทศไทย

3.3.1 สภาพการแข่งขันของธุรกิจหลักทรัพย์ (รวมธุรกิจจัดการกองทุนรวม)

ธุรกิจหลักทรัพย์ในประเทศไทยมีศูนย์กลางในการซื้อขายหลักทรัพย์อยู่ 4 แห่ง ได้แก่ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ตลาดตราสารหนี้ บริษัทตลาดอนุพันธ์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) และตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย ปัจจุบัน มีบริษัทหลักทรัพย์ทั้งสิ้น 41 แห่ง โดยบริษัทส่วนมากจะได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ทั้ง 4 ประเภท ได้แก่ นายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ ค้าหลักทรัพย์ ที่ปรึกษาการลงทุน และจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ นอกจากนี้ มีบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนจำนวน 22 แห่ง และบริษัทหลักทรัพย์จัดการเงินร่วมลงทุนจำนวน 3 แห่งที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ด้วย (**ตารางที่** 15)

ตารางที่ 15 จำนวนบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจหลักทรัพย์

ประเภทบริษัท	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552 (Q1-Q3)
บริษัทหลักทรัพย์	41	41	41
บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน	21	22	22
บริษัทหลักทรัพย์จัดการเงินร่วมลงทุน	3	3	3

ที่มา: ก.ล.ต.

ธุรกิจหลักทรัพย์มีการเสนอขายหลักทรัพย์ 4 รูปแบบ ประกอบด้วย ตราสารทุน ตราสารหนี้ภาครัฐ ตราสารหนี้ภาคเอกชน และพันธบัตรต่างประเทศ (บาทบอนด์) โดยมีมูลค่าหลักทรัพย์ปรากฏตาม**ตารางที่** 16

ตารางที่ 16 มูลค่าการเสนอขายหลักทรัพย์ แยกตามประเภทตราสารทางการเงิน

ประเภทตราสาร	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552 (Q1-Q3)
ตราสารทุน (ล้านบาท)	105,464	42,206	21,305
ตราสารหนี้ภาครัฐ (ล้านบาท)	5,129,684	10,039,601	8,017,386
ตราสารหนี้ภาคเอกชน (ล้านบาท)	1,424,844	1,287,774	742,663
พันธบัตรต่างประเทศ (บาทบอนด์) (ล้านบาท)	9,774	18,088	12,000

ที่มา: ก.ล.ต.

นอกเหนือจากธุรกิจหลักทรัพย์ที่มีบทบาทสำคัญในตลาดทุนไทยแล้ว ธุรกิจจัดการกองทุนถือว่าเป็นธุรกิจที่มีบทบาทต่อตลาดทุนด้วย ในที่นี้ คณะผู้วิจัยจึงมีการวิเคราะห์ธุรกิจจัดการกองทุนใน

ประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยธุรกิจหลัก 3 ประเภท ได้แก่ ธุรกิจจัดการกองทุนรวม ธุรกิจจัดการกองทุนส่วนบุคคล และธุรกิจจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีมูลค่าสินทรัพย์ของกองทุนดังกล่าวปรากฏตาม **ตารางที่** 17 โดยปัจจุบันมีบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน (บลจ.) 23 แห่ง บริษัทหลักทรัพย์ (บล.) 8 แห่ง ธนาคารพาณิชย์ 3 แห่ง และบริษัทประกันภัย 1 แห่งที่มีใบอนุญาตจัดการกองทุน **(ตารางที่** 18)

ตารางที่ 17 มูลค่าสินทรัพย์ของกองทุน

ประเภทกองทุน	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552 (Q1-Q3)
มูลค่าทรัพย์สินสุทธิรวม (ล้านบาท)	2,054,164	1,993,185	2,317,559
- กองทุนรวม	1,436,615	1,358,470	1,597,677
- กองทุนส่วนบุคคล	175,839	169,418	209,230
- กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	441,710	465,297	510,652

ที่มา: ก.ล.ต.

ตาราง 18 จำนวนบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจจัดการกองทุน

บริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจจัดการกองทุน	จำนวน
บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน (บลจ.)	23
บริษัทหลักทรัพย์ (บล.)	8
ธนาคารพาณิชย์	3
บริษัทประกันภัย	1

ที่มา: ก.ล.ต.

การวิเคราะห์ระดับการแข่งขันของธุรกิจหลักทรัพย์และจัดการกองทุน

1) ระดับการแข่งขันของธุรกิจหลักทรัพย์ในประเทศไทย

ในภาพรวมเมื่อพิจารณาจากส่วนแบ่งทางการตลาดในช่วงระหว่างที่ทำการศึกษา (ณ 30 มิถุนายน 2552) พบว่า ผู้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์แต่ละรายมีส่วนแบ่งทางการตลาดไม่เกินร้อยละ 10 โดยมีผู้ประกอบการเพียง 3 รายเท่านั้นที่มีส่วนแบ่งทางการตลาดเกินร้อยละ 5 ประกอบด้วย บริษัทหลักทรัพย์ฟิลลิป (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) มีส่วนแบ่งทางการตลาดร้อยละ 8.49 บริษัทหลักทรัพย์กิมเอ็ง (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 7.13 และบริษัทหลักทรัพย์ธนชาต จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 5.46 **(ตารางที่** 19) และเมื่อวัดระดับการแข่งขันของธุรกิจหลักทรัพย์ในประเทศไทยจากดัชนี HHI และเปรียบเทียบค่าที่ได้กับมาตรฐานของสหรัฐอเมริกา (US Federal Trade Commission) พบว่า ค่า HHI ของธุรกิจหลักทรัพย์ในประเทศไทยในปี 2552 มีค่าเท่ากับ 368.02 ซึ่งแม้ว่าจะลดลงจากปี 2548 ที่มีค่าเท่ากับ 680.76 เนื่องจากมีบริษัทหลักทรัพย์เพียง 3 แห่งที่มีส่วนแบ่งทางการตลาดสูงในปี 2548 และได้ลด

ส่วนแบ่งทางการตลาดลงเรื่อยๆ แต่ค่า HHI ดังกล่าวก็อยู่ในช่วงเกณฑ์ต่ำกว่า 1,800 มาก แสดงว่า ธุรกิจหลักทรัพย์ในประเทศไทยมีการกระจุกตัวที่ต่ำหรือมีการแข่งขันกันสูงมาก มีนัยของโครงสร้างตลาดที่ใกล้เคียงกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ทำให้ผู้ประกอบการแต่ละรายมีอำนาจต่อรองต่ำ และไม่มีผู้ประกอบการรายใดเป็นผู้นำตลาดอย่างชัดเจน

ตารางที่ 19 ส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจหลักทรัพย์ ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2552

ลำดับ	รายชื่อบริษัทหลักทรัพย์	ค่าธรรมเนียม (ล้านบาท)	ส่วนแบ่งตลาด (M) (%)	M^2
1	บล.ฟิลลิป (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)	586.17	8.49	72.14
2	บล.กิมเอ็ง (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)	492.26	7.13	50.87
3	บล.ธนชาต จำกัด (มหาชน)	377.15	5.46	29.86
4	บล.แมคควอรี (ประเทศไทย) จำกัด	339.71	4.92	24.23
5	บล.เครดิต สวิส (ประเทศไทย) จำกัด	314.94	4.56	20.82
6	บล.เอเซีย พลัส จำกัด (มหาชน)	296.77	4.30	18.49
7	บล.ยูบีเอส (ประเทศไทย) จำกัด	264.61	3.83	14.70
8	บล.คันทรี่ กรุ๊ป จำกัด (มหาชน)	233.83	3.39	11.48
9	บล.ทิสโก้ จำกัด	226.49	3.28	10.77
10	บล.บัวหลวง จำกัด (มหาชน)	207.03	3.00	9.00
11	บล.พัฒนสิน จำกัด (มหาชน)	202.86	2.94	8.64
12	บล.ไทยพาณิชย์ จำกัด	195.00	2.83	7.98
13	บล.กสิกรไทย จำกัด (มหาชน)	194.28	2.81	7.92
14	บล.ภัทร จำกัด (มหาชน)	191.05	2.77	7.66
15	บล.เคจีไอ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)	179.74	2.60	6.78
16	บล.บีฟิท จำกัด (มหาชน)	169.79	2.46	6.05
17	บล.ดีบีเอส วิคเคอร์ส (ประเทศไทย) จำกัด	164.01	2.38	5.65
18	บล.ฟินันซ่า จำกัด	160.73	2.33	5.42
19	บล.ยูโอบี เคย์เฮียน (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)	157.83	2.29	5.23
20	บล.โกลเบล็ก จำกัด	150.51	2.18	4.76
21	บล.ซิกโก้ จำกัด (มหาชน)	144.71	2.10	4.40
22	บล.เกียรตินาคิน จำกัด	140.72	2.04	4.16
23	บล.กรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)	130.95	1.90	3.60
24	บล.ทรีนีตี้ จำกัด	124.54	1.80	3.26
25	บล.ซี แอล เอส เอ (ประเทศไทย) จำกัด	121.37	1.76	3.09

ลำดับ	รายชื่อบริษัทหลักทรัพย์	ค่าธรรมเนียม (ล้านบาท)	ส่วนแบ่งตลาด (M) (%)	M^2
26	บล.ซีมิโก้ จำกัด (มหาชน)	121.12	1.75	3.08
27	บล.ซิตี้คอร์ป (ประเทศไทย) จำกัด	119.15	1.73	2.98
28	บล.ฟาร์อีสท์ จำกัด	110.25	1.60	2.55
29	บล.เคที ซีมิโก้ จำกัด	102.74	1.49	2.22
30	บล.เจพีมอร์แกน (ประเทศไทย) จำกัด	93.01	1.35	1.82
31	บล.เมอร์ชั่น พาร์ทเนอร์ จำกัด (มหาชน)	89.09	1.29	1.67
32	บล.นครหลวงไทย จำกัด	86.81	1.26	1.58
33	บล.ฟินันเซีย ไซรัส จำกัด (มหาชน)	83.68	1.21	1.47
34	บล.ไอร่า จำกัด (มหาชน)	68.17	0.99	0.98
35	บล.ไอ วี โกลบอล จำกัด (มหาชน)	67.74	0.98	0.96
36	บล.ซีไอเอ็มบี (ประเทศไทย) จำกัด	55.78	0.81	0.65
37	บล.สินเอเซีย จำกัด	49.58	0.72	0.52
38	บล.ยูไนเต็ด จำกัด (มหาชน)	38.34	0.56	0.31
39	บล.ซีไอเอ็มบี-จีเค (ประเทศไทย) จำกัด	31.51	0.46	0.21
40	บล.บาร์เคลย์ แคปปิตอล (ประเทศไทย) จำกัด	17.55	0.25	0.06
41	บล.เมอร์ริล ลินช์ (ประเทศไทย) จำกัด	-	-	-
	รวม	6,901.57	100.00	368.02
ส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจหลักทรัพย์ในปี 2548				680.76

หมายเหตุ: - บริษัทหลักทรัพย์ลำดับที่ 1, 4, 10 และ 18 ใช้ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2551

- บล.เมอร์ริล ลินช์ (ประเทศไทย) จำกัด ขอหยุดการประกอบกิจการชั่วคราว

- M^2 = กำลังสองของส่วนแบ่งทางการตลาด (คูณ 10,000 เพื่อหาดัชนีการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) www.sec.or.th ณ 30 มิถุนายน 2552

2) ระดับการแข่งขันของธุรกิจจัดการกองทุนในประเทศไทย

จาก**ตารางที่ 20** พบว่า ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2552 ผู้ประกอบธุรกิจจัดการกองทุนส่วนใหญ่มีส่วนแบ่งทางการตลาดไม่เกินร้อยละ 10 โดยมีบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนจำนวน 2 แห่งที่มีส่วนแบ่งทางการตลาดสูงในระดับร้อยละ 19.59 และร้อยละ 16.09 คือ บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนเอ็มเอฟซี จำกัด (มหาชน) และบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนกสิกรไทย จำกัด ตามลำดับ และเมื่อคำนวณหาดัชนี HHI ของธุรกิจจัดการกองทุนในประเทศไทยในปี 2552 มีค่าเท่ากับ 909.35 ซึ่งลดลงเล็กน้อยจากปี 2548 ที่มีค่าเท่ากับ 1,103.74 อยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่า 1,800 เช่นเดียวกับกรณีของธุรกิจหลักทรัพย์ แสดงถึงระดับการกระจุกตัวน้อยหรือมีการแข่งขันในระดับสูง

ตารางที่ 20 ส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจจัดการกองทุน ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2552

ลำดับ	รายชื่อบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน	สินทรัพย์รวม	ส่วนแบ่งตลาด (M)	M^2
1	บลจ.เอ็มเอฟซี จำกัด (มหาชน)	1,269.03	19.59	383.91
2	บลจ.กสิกรไทย จำกัด	1,042.29	16.09	258.98
3	บลจ.ไทยพาณิชย์ จำกัด	469.22	7.24	52.49
4	บลจ.ทหารไทย จำกัด	344.3	5.32	28.26
5	บลจ.ยูโอบี (ไทย) จำกัด	336.03	5.19	26.92
6	บลจ.ทิสโก้ จำกัด	323.36	4.99	24.93
7	บลจ.กรุงไทย จำกัด (มหาชน)	317.02	4.89	23.96
8	บลจ.นครหลวงไทย จำกัด	315.09	4.87	23.67
9	บลจ.บัวหลวง จำกัด	271.87	4.2	17.62
10	บลจ.อยุธยา จำกัด	259.98	4.01	16.11
11	บลจ.ธนชาต จำกัด	249.57	3.85	14.85
12	บลจ.วรรณ จำกัด	191.54	2.96	8.75
13	บลจ.อเบอร์ดีน จำกัด	152.11	2.35	5.52
14	บลจ.ไอเอ็นจี (ประเทศไทย) จำกัด	145.57	2.25	5.05
15	บลจ.แอสเซท พลัส จำกัด	143.58	2.22	4.91
16	บลจ.เพื่อผู้ลงทุนต่างด้าว จำกัด	122.15	1.89	3.56
17	บลจ.กิมเอ็ง (ประเทศไทย) จำกัด	102.08	1.58	2.48
18	บลจ.ฟิลลิป จำกัด	88.81	1.37	1.88
19	บลจ.พรีมาเวสท์ จำกัด	83.57	1.29	1.66
20	บลจ.ฟินันซ่า จำกัด	76.15	1.18	1.38
21	บลจ.แมนูไลฟ์ (ประเทศไทย) จำกัด	67.38	1.04	1.08
22	บลจ.บีที จำกัด	62.24	0.96	0.92
23	บลจ.ซีมิโก้ จำกัด	43.77	0.68	0.46
รวม		**6,476.70**	**100**	**909.35**
ส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจหลักทรัพย์ในปี 2548				**1,103.74**

หมายเหตุ - บลจ.ฟิลลิป จำกัด ใช้ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2551

- M^2 = กำลังสองของส่วนแบ่งทางการตลาด (คูณ 10,000 เพื่อหาดัชนีการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) www.sec.or.th ข้อมูล ณ 30 มิถุนายน 2552

3.3.2 สภาพการกำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์

ในอดีตการกำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์ในตลาดทุนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหลายหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ และธนาคารแห่งประเทศไทย ภายใต้กฎหมายประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคโดยทั่วไป และต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ขึ้นเพื่อกำกับดูแลธุรกิจทั้ง 3 ประเภท ให้รัดกุมเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนซึ่งเกี่ยวข้องได้รับความคุ้มครองโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ยังเกิดอุปสรรคจากการดำเนินงานกำกับดูแลที่ซ้ำซ้อน ขาดความมีเอกภาพและการพัฒนาไม่ต่อเนื่อง ในขณะที่บทบาทของตลาดทุนได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้น รัฐบาลจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 (พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ) โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 พฤษภาคม 2535 ดังนั้น เพื่อส่งเสริมตลาดทุนให้เติบโตและมีการพัฒนาไปในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ต่อการระดมทุนและการลงทุนทั้งตลาดแรกและตลาดรอง รวมถึงระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม โดยให้ธุรกรรมในตลาดทุนมีกฎหมายแม่บทรองรับ เอื้ออำนวยต่อการออกตราสารทางการเงินประเภทใหม่ ๆ และมีบทบัญญัติที่ป้องกันการเอารัดเอาเปรียบที่ชัดเจน รวมทั้งได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่กำกับดูแลและพัฒนาตลาดทุนโดยมีคณะกรรมการ ก.ล.ต. เป็นผู้กำหนดนโยบายและการดำเนินงานอย่างมีอิสระ

ปัจจุบันธุรกิจหลักทรัพย์ในประเทศไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ก.ล.ต. ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดยมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้ธุรกิจหลักทรัพย์ มีขอบเขตการดำเนินการที่หลากหลาย ทั้งการเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ (Broker) การค้าหลักทรัพย์ (Dealer) การเป็นที่ปรึกษาการลงทุน (Investment Advisor) การจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ (Underwriter) การจัดการกองทุนรวม (Mutual Fund Management) การจัดการกองทุนส่วนบุคคล (Private Fund Management) และกิจการอื่นที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์ตามที่รัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ซึ่งที่ผ่านมาได้กำหนดประเภทธุรกิจหลักทรัพย์เพิ่มเติมอีก 4 ประเภท ได้แก่ การให้สินเชื่อเพื่อธุรกิจหลักทรัพย์ (Securities Financing) การประกอบกิจการการยืมและให้ยืมหลักทรัพย์ (Securities Borrowing and Lending) การเป็นนายหน้าระหว่างผู้ค้าหลักทรัพย์ (Inter-Dealer Broker) และการจัดการเงินร่วมลงทุน (Venture Capital Fund)

การดำเนินงานกำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์ในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ซึ่งเป็นระยะที่ตลาดทุนเติบโตนั้น ก.ล.ต. ได้มุ่งความสนใจไปที่การผลักดันแนวคิดและกฎเกณฑ์ใหม่ๆ ที่มีความเป็นสากล แต่หลังจากวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งมีผลกระทบต่อตลาดทุนไทยอย่างมาก ก.ล.ต. จึงหันมาเน้นในเรื่องการยกระดับบรรษัทภิบาล (Good governance) และการปรับเปลี่ยนแนวคิดการอนุญาตให้เสนอ

ขายหลักทรัพย์ จากการที่ทางการเป็นผู้กลั่นกรองคุณสมบัติอย่างเข้มงวด (Merit based system) ไปเป็นระบบการเปิดเผยข้อมูลที่ครบถ้วนและให้ผู้ลงทุนเป็นผู้ตัดสินใจเอง (Disclosure based system)

ทั้งนี้ ประเด็นการกำกับดูแลที่มีผลกระทบอย่างมากต่อธุรกิจหลักทรัพย์คือการกำหนดค่าธรรมเนียมการซื้อขายหลักทรัพย์ซึ่งตลาดหลักทรัพยแห่งประเทศไทย (ตลท.) มีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ โดยในอดีตตั้งแต่ก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ ตลท. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับผู้ลงทุนทั่วไปอยู่ที่ร้อยละ 0.5 แต่ในทางปฏิบัติการคิดค่าธรรมเนียมต่อลูกค้าอยู่ในราคาต่ำกว่าที่กำหนดมาก ตลท. จึงได้ประกาศล่วงหน้าว่าจะลดอัตราค่าธรรมเนียมลงเหลือร้อยละ 0.25 ในเดือนกันยายน 2543 อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การแข่งขันด้านราคากลับรุนแรงยิ่งขึ้นจนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ปฏิบัติตามข้อกำหนด ทำให้ ก.ล.ต. รับข้อเสนอของ ตลท. ในการเปิดเสรีค่าธรรมเนียมตั้งแต่เดือนตุลาคม 2543 หลังจากนั้น ในปี 2545 ตลท. ได้ประกาศปรับโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมกลับมาเป็นแบบต่อรองได้โดยมีอัตราขั้นต่ำที่ร้อยละ 0.25 สำหรับการซื้อขายปกติ และร้อยละ 0.2 สำหรับการซื้อขายผ่านอินเทอร์เนต จนกระทั่งในปี 2550 ได้ประกาศลดค่าธรรมเนียมสำหรับการซื้อขายแบบอินเทอร์เนตลงเหลือร้อยละ 0.15

ปัจจุบัน ตลท. ได้ประกาศโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมใหม่เป็นลักษณะขั้นบันได รายละเอียดปรากฏดัง**ตารางที่ 21** โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ม.ค. 2553 – 31 ธ.ค. 54 และตั้งแต่ 1 ม.ค. 2555 เป็นต้นไปจะเป็นการเปิดเสรีค่าธรรมเนียมทั้งหมด

ตารางที่ 21 สรุปอัตราค่าธรรมเนียมการเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์
(ระหว่าง 1 มกราคม 2553 - 31 ธันวาคม 2554)

มูลค่าการซื้อขายต่อวัน (บาท)	อัตราค่าธรรมเนียมผ่านผู้ติดต่อผู้ลงทุน (%)	อัตราค่าธรรมเนียมผ่านอินเตอร์เน็ต (%)	
		Cash Account	Cash Balance Account / Credit Balance Account
ไม่เกิน 5 ล้าน	> 0.25-1	> 0.20-1	> 0.15-1
ส่วนที่เกิน 5 ล้านแต่ไม่เกิน 10 ล้าน	> 0.22-1	> 0.18-1	> 0.13-1
ส่วนที่เกิน10 ล้านแต่ไม่เกิน 20 ล้าน	> 0.18-1	> 0.15-1	> 0.11-1
ส่วนที่เกิน 20 ล้าน	อัตราที่ตกลงกัน แต่ไม่เกินกว่าร้อยละ 1		

ที่มา : ตลท. (www.set.or.th)

สำหรับในประเด็นการแก้ไขกฎหมายกำกับดูแล ล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2551 มีการออกพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 โดยมีการแก้ไขกฎหมายบางประเด็น ซึ่งคณะผู้วิจัยได้เปรียบเทียบกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแข่งขันตั้งแต่ช่วงปี 2535 จนถึงปัจจุบัน แยกวิเคราะห์ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 3) และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 สรุปสาระความแตกต่างของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลได้ตาม**ตารางที่ 22**

ตารางที่ 22 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

ประเด็น	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551	เหตุผล
หน่วยงานกำกับดูแล	- กระทรวงการคลัง - คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 6 คน เป็นกรรมการ โดยในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ด้านการบัญชี และด้านการเงินด้านละ 1 คน และให้เลขาธิการ เป็นกรรมการและเลขานุการ - สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์	- กระทรวงการคลัง - คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ก.ล.ต.ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 4-6 คน ซึ่งต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย บัญชี และการเงินอย่างน้อยด้านละ 1 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยผ่านกระบวนการคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือกที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง และมีเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ - สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ - คณะกรรมการกำกับตลาดทุน	เพิ่มการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการกำกับตลาดทุนขึ้น เนื่องจากตามโครงสร้างของกฎหมายที่แก้ไขครั้งนี้มุ่งหมายให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กำกับดูแลในด้านนโยบายมากขึ้น และกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับตลาดทุนเพื่อให้เป็นผู้ดูแลติดตาม และกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลในรายละเอียด
การจัดตั้งบริษัทและการขอรับใบอนุญาต	การประกอบธุรกิจหลักทรัพย์จะกระทำได้ต่อเมื่อได้จัดตั้งในรูปบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดหรือเป็นสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้ โดยได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีตามข้อเสนอแนะของ	ยกเลิกวรรคสองของมาตรา 90 ทำให้ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ในการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อประกอบธุรกิจหลักทรัพย์	ลดขั้นตอนการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ในการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ แต่ให้จัดตั้ง

ประเด็น	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551	เหตุผล
	คณะกรรมการ ก.ล.ต. โดยในการดำเนินการการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจหลักทรัพย์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ก่อน หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต นั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 90)		บริษัทก่อนแล้วจึงขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจหลักทรัพย์
การถือหุ้น	ไม่ได้กำหนดข้อจำกัดในการถือหุ้นไว้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของต่างด้าว พ.ศ. 2542	ไม่มีการแก้ไข	
การดำรงเงินกองทุน	ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต.กำหนด (มาตรา 97) - ดำรงเงินกองทุนสภาพคล่องสุทธิเมื่อสิ้นวันทำการใด ๆ ไม่น้อยกว่า 15 ล้านบาทและไม่น้อยกว่า ร้อยละ 7 ของหนี้สินทั่วไป - ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ประเภทตัวแทนซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ให้บริษัท หลักทรัพย์ดังกล่าวดำรงเงินกองทุนสภาพคล่องสุทธิเมื่อสิ้นวันทำการใด ๆ ไม่น้อยกว่า 25 ล้านบาทและไม่น้อยกว่าร้อยละ 7 ของ	ไม่มีการแก้ไข	

ประเด็น	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551	เหตุผล
	หนี้สินทั่วไปและทรัพย์สินที่ต้องวางเป็นประกัน (ประกาศคณะกรรมการก.ล.ต. ที่ กธ. 18/2549 เรื่อง การดำรงเงินกองทุนสภาพคล่องสุทธิ)		
การดำรงเงินสำรอง	ให้สำนักงานจัดให้มีเงินสำรองประเภทต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี (มาตรา 26)	ไม่มีการแก้ไข	
การประกอบธุรกิจ	ให้ประกอบธุรกิจตามใบอนุญาตตามประเภทที่ได้รับใบอนุญาต โดยมีข้อห้ามในการประกอบธุรกิจ เช่น - กระทำการใด ๆ อันจะทำให้ลูกค้า หรือบุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคา คุณค่า และลักษณะของหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้อง - กระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นการเอาเปรียบลูกค้าหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง - ซื้อขายหลักทรัพย์ล่วงหน้าไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายในนามของตนเองหรือลูกค้า เว้นแต่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนดให้กระทำได้ - ขายหลักทรัพย์โดยที่บริษัทยังไม่มีหลักทรัพย์นั้นอยู่ในครอบครองหรือมิได้มีบุคคลใดมอบหมายให้ขายหลักทรัพย์นั้น - รับคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์จากลูกค้านอกสถานที่ทำการของสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานสาขา	ไม่มีการแก้ไข	

ประเด็น	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551	เหตุผล
	เว้นแต่สำนักงานจะกำหนดเป็นอย่างอื่น - ซื้อหรือมีหุ้น เว้นแต่ (ก) เป็นการได้มาเนื่องจากประกอบการค้าหลักทรัพย์ การจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ หรือธุรกิจหลักทรัพย์อื่นตามที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด หรือ (ข) เป็นการได้มาโดยได้รับผ่อนผันจากสำนักงานตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด - ประกอบกิจการอื่นใดที่มิใช่ธุรกิจหลักทรัพย์ในประเภทที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับตลาดทุน (มาตรา 98) - การตั้งบุคคลใดเป็นตัวแทนหรือนายหน้าของบริษัทหลักทรัพย์ต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงานก่อน (มาตรา 100) - ต้องเปิดทำการตามเวลาและหยุดทำการตามวันที่สำนักงานกำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสำนักงานให้เปิดทำการหรือหยุดทำการในเวลาหรือวันอื่น (มาตรา 110)		

ประเด็น	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551	เหตุผล
ประเด็นอื่น		การแก้ไขในประเด็นต่างๆ เช่น - **การเสนอขายหลักทรัพย์** กำหนดให้การเสนอขายหลักทรัพย์ที่ออกใหม่จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาต และได้เปิดเผยข้อมูลในการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อสำนักงานแล้ว และภายหลังการเสนอขายต้องมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าผู้ออกหลักทรัพย์นั้นจะจัดตั้งขึ้นในรูปแบบใด และเป็นผู้ออกหลักทรัพย์ตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศ - **ปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารกิจการของบริษัทจดทะเบียน** เช่น กำหนดให้กรรมการและผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริต โดยกำหนดบทคุ้มครอง (safe harbor) ในเรื่องความรับผิดชอบและความระมัดระวัง ให้แก่กรรมการและผู้บริหารที่คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของบริษัทตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลที่เชื่อโดยสุจริตว่าเพียงพอ มีจุดมุ่งหมายโดยชอบและเหมาะสม และไม่มีผลประโยชน์ขัดแย้ง กำหนดให้กรรมการและผู้บริหารต้องร่วมกันรับผิดทางแพ่งต่อผู้ลงทุนในกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลเป็นเท็จหรือขาดข้อมูลในสาระสำคัญในเอกสารที่เปิดเผยต่อผู้ลงทุนเป็นการทั่วไป กำหนดให้ผู้ถือหุ้นคนเดียวหรือหลายคนที่ถือหุ้นรวมกันตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไปของสิทธิ	เน้นการปรับปรุงแก้ไขในประเด็นการสร้างธรรมาภิบาลการประกอบกิจการของกรรมการและผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ให้มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ชัดเจน เพื่อคุ้มครองผู้ถือหุ้นและผู้ลงทุน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ในส่วนอื่น เช่น การใช้ระบบ scripless หลักเกณฑ์การครอบงำกิจการ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ประเด็น	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551	เหตุผล
		ออกเสียงทั้งหมดของบริษัท เป็นต้น - **ปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับธุรกิจหลักทรัพย์** เช่น กำหนดให้คณะกรรมการกำกับตลาดทุนเป็นผู้มีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หรือเป็นการซื้อขายหลักทรัพย์นอกตลาดหลักทรัพย์ - **การบังคับขายหลักทรัพย์จดทะเบียนที่วางเป็นหลักประกัน** กำหนดให้เจ้าหนี้สามารถเลือกที่จะบังคับชำระหนี้ที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนเป็นหลักประกันโดยเลือกที่จะขายทอดตลาด หรือจะขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยก็ได้ **-การขยายขอบเขตของการใช้ระบบไร้ใบหลักทรัพย์** (scripless) ให้ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ที่ประกอบการโดยบุคคลอื่นนอกจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สามารถนำระบบไร้ใบหลักทรัพย์ไปใช้ในการรับฝากหลักทรัพย์อันเป็นตราสารแห่งหนี้ได้ - **ปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ** กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการร่วมกันได้มาซึ่งอำนาจ	

ประเด็น	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551	เหตุผล
		ควบคุมกิจการให้ชัดเจนยิ่งขึ้นกำหนดการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการป้องกันการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ ต้องได้รับอนุมัติจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดหากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การกระทำนั้นไม่ผูกพันบริษัทและกรรมการต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายของบุคคลภายนอกผู้สุจริตและเสียค่าตอบแทนปรับปรุงการนับรวมหลักทรัพย์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องของผู้มีหน้าที่รายงานการได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหลักทรัพย์ของกิจการ และผู้มีหน้าที่ทำคำเสนอซื้อหลักทรัพย์ของกิจการ ให้รวมถึงผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลดังกล่าวด้วย เนื่องจากกฎหมายปัจจุบันกำหนดให้นับรวมหลักทรัพย์ของบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของบุคคลดังกล่าวเท่านั้น	

ที่มา : สรุปโดยคณะผู้วิจัย

3.3.3 นโยบายการกำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์ในประเทศไทยปัจจุบัน : แผนพัฒนาตลาดทุน (2553-2557)

แผนพัฒนาตลาดทุนไทยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พ.ย. 2552 ประกอบด้วยมาตรการเพื่อการพัฒนาตลาดทุนไทยกว่า 40 มาตรการ โดยมุ่งหวังที่จะพัฒนาตลาดทุนไทยให้เป็นตลาดที่ผู้ลงทุนและผู้ระดมทุนเข้าถึงได้ง่ายด้วยต้นทุนทางการเงินต่ำ และมีความหลากหลายของสินค้าและบริการ นอกจากนี้ ยังทำการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของตลาดทุนเช่น การปรับปรุงกฎหมาย บัญชี ภาษี ข้อมูลและส่งเสริมการแข่งขันในตลาดทุนอีกด้วย

หนึ่งในมาตรการตามแผนพัฒนาตลาดทุนไทยที่ถือว่ามีความสำคัญในลำดับต้นๆ และเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและสภาพการแข่งขันในตลาดทุน คือ มาตรการยกเลิกการผูกขาดและการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) ซึ่งดำเนินควบคู่ไปกับมาตรการการเปิดเสรีและการเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันตัวกลาง โดยคาดว่ามาตรการยกเลิกการผูกขาดและการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของ ตลท. จะสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมในราวปี 2555 เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการพิจารณากฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 (พรบ. หลักทรัพย์ฯ) ส่วนมาตรการการเปิดเสรีของสถาบันตัวกลางนั้น ได้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อเปิดเสรีใบอนุญาต เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2551 เพื่อกำหนดเวลาการเปิดเสรีใบอนุญาตหลักทรัพย์เป็นการทั่วไปแบบไม่จำกัดจำนวนตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2555 เพื่อให้การประกอบธุรกิจนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์เป็นไปตามกลไกตลาดและขจัดปัญหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent) จากการจำกัดจำนวนใบอนุญาตในปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังยกเลิกการกำหนดค่าธรรมเนียมการซื้อขายหลักทรัพย์ (Commission) ขั้นต่ำ ซึ่งเปรียบเสมือนการโอบอุ้มธุรกิจนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ของไทยอันส่งผลต่อต้นทุนการทำธุรกรรมในตลาด โดยในปัจจุบัน การซื้อขายหลักทรัพย์ที่มีมูลค่าต่ำกว่า 20 ล้านบาท มีการกำหนดค่าธรรมเนียมลดหลั่นเป็นขั้นบันไดโดยเริ่มต้นที่ร้อยละ 0.25 ส่วนการซื้อขายที่มีมูลค่าสูงกว่า 20 ล้านบาทได้เปิดเสรีแล้วซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 2553 ส่วนการเปิดเสรีทั้งหมดจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2555 เป็นต้นไป

สำหรับการดำเนินตามมาตรการยกเลิกการผูกขาดและการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของ ตลท. นั้น เป็นไปเพื่อที่จะส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน และปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานอันจะนำไปสู่การลดต้นทุนทางการเงินทั้งในแง่ต้นทุนการซื้อขายของผู้ลงทุนและต้นทุนการระดมทุนของธุรกิจต่างๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของตลาดทุนไทยและเพิ่มศักยภาพในการดึงดูดเม็ดเงินจากตลาดทุนโลก

หากวิเคราะห์ถึงสาเหตุหลักของปัญหาต้นทุนทางการเงินในตลาดทุนและแนวทางการดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยอาจสรุปได้เป็น 2 ประเด็น ดังนี้

1. **<u>ธุรกิจตลาดหลักทรัพย์ยังมีระดับการแข่งขันต่ำ</u>**

ตลท. มีอำนาจผูกขาดธุรกิจตลาดหลักทรัพย์ตาม พรบ. หลักทรัพย์ฯ เพียงผู้เดียว และยังให้ความคุ้มครองมิให้บริษัทหลักทรัพย์นำหลักทรัพย์จดทะเบียนไปซื้อขายนอกตลาดอีกด้วย ทำให้ ตลท. ขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงาน นอกจากนี้ ในธุรกิจนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ แม้จะมีการแข่งขันที่สูงในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังอยู่ในวงที่จำกัดเนื่องจากยังมีการจำกัดจำนวนใบอนุญาตอยู่ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาต้นทุนทางการเงินในตลาดทุนไทย

แนวทางแก้ไข ดำเนินการแก้ไข พรบ. หลักทรัพย์ฯ เพื่อยกเลิกการผูกขาดของ ตลท. อย่างไรก็ตาม หลายฝ่ายเชื่อว่าธุรกิจตลาดหลักทรัพย์มีลักษณะผูกขาดตามธรรมชาติ จึงต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการอนุญาตให้นำหลักทรัพย์จดทะเบียนไปซื้อขายนอกตลาดได้ด้วย เพื่อสร้างแรงกดดันจากการแข่งขันกับกระดานซื้อขายรูปแบบใหม่ (Alternative Trading System: ATS) ที่อาจจะเกิดขึ้น นอกจากนี้ เพื่อให้การเข้าถึงตลาดหลักทรัพย์เป็นไปโดยเสรีและง่ายต่อการเชื่อมโยงกับตลาดทุนโลก จึงทำการยกเลิกข้อกำหนดที่ให้การซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียนต้องกระทำโดยบริษัทหลักทรัพย์สมาชิก (Open access) อีกด้วย

2. **<u>ปัญหาโครงสร้างของ ตลท. และกระบวนการตัดสินใจ</u>**

ปัจจุบันการบริหารงานของ ตลท. มีแนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์และยังต้องการการปรับปรุงประสิทธิภาพ เนื่องจากคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในปัจจุบันประกอบด้วยผู้แทนจากคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) จำนวน 5 คน และผู้แทนที่บริษัทสมาชิกซึ่งมีผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง อีกจำนวน 5 คน ประกอบกับการบริหารงาน ตลท. ไม่สามารถที่จะนำผลกำไรมาจัดสรรเป็นค่าตอบแทนเหมือนเงินปันผลได้ ทำให้มีแรงจูงใจให้การบริหารจัดการเป็นไปเพื่อประโยชน์หรือเป็นการอุดหนุนกลุ่มบริษัทสมาชิก

แนวทางแก้ไข ปฏิรูป ตลท. ให้เป็นบริษัทมหาชนเพื่อให้กระบวนการตัดสินใจมีแรงจูงใจในเชิงพาณิชย์ โดยกระจายหุ้นให้กับภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้การตัดสินใจดำเนินงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในวงกว้างมากขึ้น และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของกลุ่มบริษัทหลักทรัพย์ ทั้งนี้ ในแง่ของการกำกับดูแล สำนักงาน ก.ล.ต. จะต้องเพิ่มบทบาทของตนมากขึ้นควบคู่กันไปด้วย ซึ่งรวมถึงในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่ประโยชน์ของประชาชนหรือเศรษฐกิจโดยรวม สามารถสั่งให้ตลาดหลักทรัพย์ดำเนินการหยุดการซื้อขายชั่วคราว หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควรได้ เป็นต้น

3.4 สรุป

ในประเด็นของการแข่งขัน คณะผู้วิจัยได้วัดระดับการแข่งขันในธุรกิจทางการเงิน แต่ละประเภทโดยใช้ดัชนี HHI เพื่อวัดการกระจุกตัวของธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย โดยกำหนดเกณฑ์วัดระดับเทียบกับมาตรฐานของสหรัฐอเมริกา (US Federal Trade Commission) ซึ่งกำหนดเกณฑ์วัดระดับการแข่งขันดังนี้

1) ค่า HHI ต่ำกว่า 1,000 แสดงว่า อุตสาหกรรมมีระดับการกระจุกตัวน้อยหรือมีการแข่งขันสูง

2) ค่า HHI อยู่ระหว่าง 1,000 – 1,800 แสดงว่า อุตสาหกรรมมีระดับการกระจุกตัวปานกลาง หรือแข่งขันปานกลาง

3) ค่า HHI สูงว่า 1,800 แสดงว่า อุตสาหกรรมมีระดับการกระจุกตัวมากหรือมีการแข่งขันต่ำ

จากการวิจัยพบว่า ในปี 2552 บริษัทประกันชีวิตมีค่าดัชนี HHI เท่ากับ 2,359 อยู่ในระดับที่มากกว่า 1,800 แสดงถึงธุรกิจในระบบมีการกระจุกตัวมากหรือมีการแข่งขันต่ำ ส่วนธุรกิจธนาคารพาณิชย์ด้านสินเชื่อและด้านเงินฝากมีค่าดัชนี HHI เท่ากับ 1,092 และ 1,186 ตามลำดับ ซึ่งค่าดัชนี HHI อยู่ในระหว่าง 1,000-1,800 แสดงถึงธุรกิจมีการกระจุกตัวปานกลางหรือมีการแข่งขันในระดับปานกลาง ในขณะที่บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน และบริษัทประกันวินาศภัยมีค่าดัชนี HHI เท่ากับ 368.02 909.35 และ 502 ตามลำดับ ซึ่งเป็นค่าดัชนี HHI ที่ต่ำกว่า 1,000 แสดงว่าธุรกิจมีระดับการกระจุกตัวน้อย **(ตารางที่ 23)** และเมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มของระดับการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในรอบ 5 ปี (2548-2552) พบว่า บริษัทประกันชีวิตมีแนวโน้มการกระจุกตัวมากขึ้นหรือการแข่งขันต่ำในขณะที่ธนาคาพาณิชย์ยังคงมีการกระจุกกตัวหรือแข่งขันปานกลางไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก เช่นเดียวกับบริษัทประกันวินาศภัยที่ยังคงมีการกระจุกตัวน้อยหรือแข่งขันกันสูงไม่เปลี่ยนแปลงมากนักในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา **(ภาพประกอบที่ 4)**

ตารางที่ 23 สรุปเปรียบเทียบระดับการแข่งขันจำแนกตามประเภทธุรกิจ

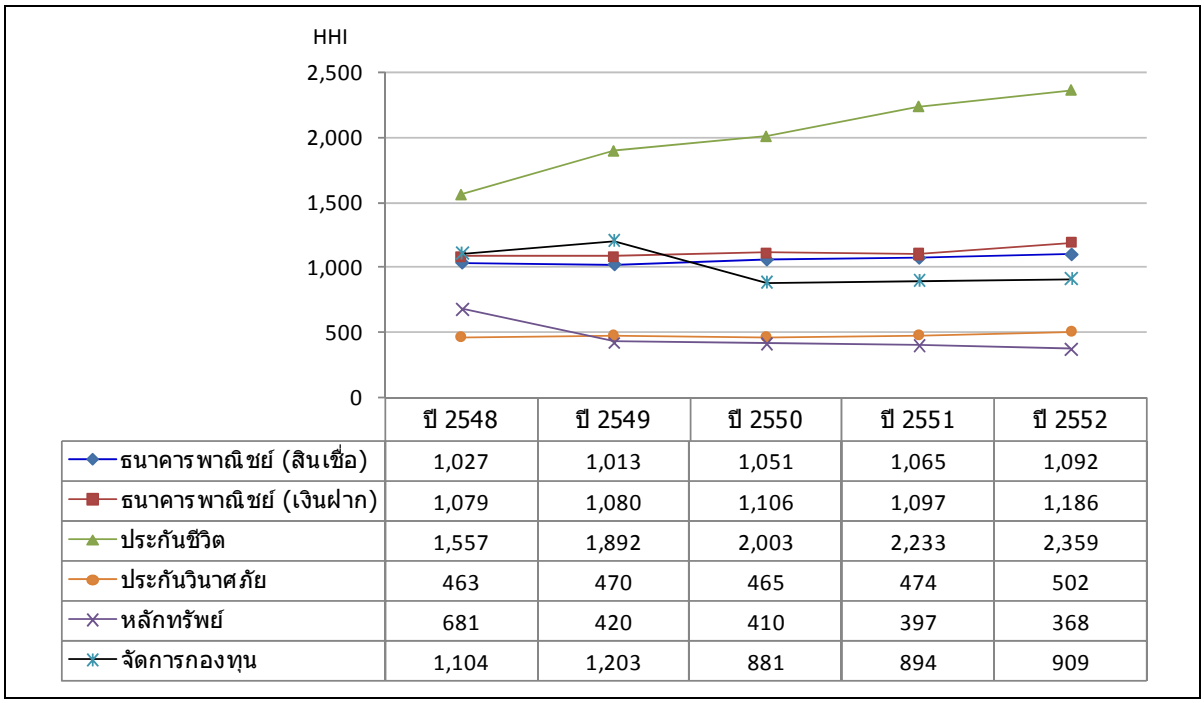
ประเภทธุรกิจทางการเงิน	ดัชนี HHI	การกระจุกตัว	การแข่งขัน
ธุรกิจธนาคารพาณิชย์			
ด้านสินเชื่อ	1,092	ปานกลาง	ปานกลาง
ด้านเงินฝาก	1,186	ปานกลาง	ปานกลาง
ธุรกิจประกันภัย			
บริษัทประกันชีวิต	2,359	กระจุกตัวมาก	แข่งขันต่ำ
บริษัทประกันวินาศภัย	502	กระจุกตัวน้อย	แข่งขันสูง
ธุรกิจหลักทรัพย์และจัดการกองทุน			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

ภาพประกอบที่ 4 ค่าดัชนี HHI ธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย



	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552
ธนาคารพาณิชย์ (สินเชื่อ)	1,027	1,013	1,051	1,065	1,092
ธนาคารพาณิชย์ (เงินฝาก)	1,079	1,080	1,106	1,097	1,186
ประกันชีวิต	1,557	1,892	2,003	2,233	2,359
ประกันวินาศภัย	463	470	465	474	502
หลักทรัพย์	681	420	410	397	368
จัดการกองทุน	1,104	1,203	881	894	909

สำหรับสภาพการกำกับดูแล พบว่า ธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยองค์กรหรือหน่วยงานกำกับดูแลหลายองค์กร กล่าวคือ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหลักโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ธุรกิจหลักทรัพย์รวมถึงจัดการกองทุนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ในขณะที่ธุรกิจ

ประกันภัยจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (ค.ป.ภ.) โดยองค์กรกำกับดูแลแต่ละแห่งจะมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลแตกต่างกันไป แต่กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลทั้ง 3 แห่ง ล้วนต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยทั่วไปของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ โดยสรุปกฎเกณฑ์การกำกับดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันได้ดัง**ตารางที่** 24 ต่อไปนี้

ตารางที่ 24 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลของธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย

ประเด็น	ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	ธุรกิจประกันชีวิต ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจประกันวินาศภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
หน่วยงานกำกับดูแลหลัก	- กระทรวงการคลัง - ธนาคารแห่งประเทศไทย	- กระทรวงการคลัง - สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)	- กระทรวงการคลัง - สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)	- กระทรวงการคลัง - สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
การจัดตั้งบริษัทและการขอรับใบอนุญาต	รัฐมนตรีออกใบอนุญาตโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา 9) 1. การยื่นคำขอจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน 2. เมื่อได้จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว ให้บริษัทมหาชนจำกัดนั้นยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดต่อรัฐมนตรีผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย	รัฐมนตรีออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี (มาตรา 7) 1. นิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด 2. ผู้เริ่มจัดตั้งบริษัทยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อรัฐมนตรี 3. เมื่อรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ประกอบธุรกิจประกันชีวิตแล้ว ให้ผู้เริ่มจัดตั้งบริษัทดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด	รัฐมนตรีออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี (มาตรา 6) 1. นิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด 2. ผู้เริ่มจัดตั้งบริษัทยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อรัฐมนตรี 3. เมื่อรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติให้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยแล้ว ให้ผู้เริ่มจัดตั้งบริษัทดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด	รัฐมนตรีออกใบอนุญาตโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ก.ล.ต. โดยนิติบุคคลที่จะประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ต้องเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดหรือสถาบันการเงิน (มาตรา 90) โดยผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตต้องเป็นนิติบุคคลประเภทต่างๆ เช่น บริษัทหลักทรัพย์ ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงิน ตามประเภทของใบอนุญาตประกอบธุรกิจหลักทรัพย์แบบ ก ข ค ง ที่ยื่นขอ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์

ประเด็น	ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	ธุรกิจประกันชีวิต ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจประกันวินาศภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
		4. วางหลักทรัพย์ประกัน พร้อมทั้งดำรงไว้ซึ่งเงินกองทุน ภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ถือว่าการอนุมัติให้ประกอบธุรกิจประกันชีวิตสิ้นผล (มาตรา 7) โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 กำหนดให้บริษัทวางหลักทรัพย์ประกันไว้กับนายทะเบียนมีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 20 ล้านบาท กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2538) กำหนดหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตของบริษัทมหาชน โดยให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตต่อรัฐมนตรีโดยเป็นไปตามแบบและมีเอกสารประกอบ	4. วางหลักทรัพย์ประกัน พร้อมทั้งดำรงไว้ซึ่งเงินกองทุน ภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ถือว่าการอนุมัติให้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยสิ้นผล (มาตรา 6) โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 กำหนดให้บริษัทต้องวางหลักทรัพย์ของบริษัทไว้กับนายทะเบียนเป็นหลักทรัพย์ประกันมีมูลค่าประเภทละไม่น้อยกว่า 3,500,000 บาท กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2538) กำหนดหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยของบริษัทมหาชน โดยให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยต่อรัฐมนตรี	พ.ศ. 2551

ประเด็น	ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	ธุรกิจประกันชีวิต ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจประกันวินาศภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
		ตามที่กำหนด	โดยเป็นไปตามแบบและมีเอกสารประกอบตามที่กำหนด	
การถือหุ้น	ห้ามมิให้บุคคลใดถือหุ้นหรือมีไว้ซึ่งหุ้นของสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเกินร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยหรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (มาตรา 18) โดยมีประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 58/2551 เรื่อง หลักเกณฑ์การอนุญาตให้ถือหุ้นหรือมีไว้ซึ่งหุ้นของสถาบันการเงินเกินร้อยละ 10 ขึ้นไป เพื่ออนุญาตให้องค์การของรัฐที่ไม่มีเจตนาในการครอบงำกิจการหรือบริหารกิจการสถาบันการเงินมีหุ้นได้เกินร้อยละ 10 บุคคลใดถือหุ้นหรือมีไว้ซึ่งหุ้นของสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งไม่ว่าโดย	บริษัทต้องมีกรรมการซึ่งมีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวน กรรมการทั้งหมด และมีบุคคลธรรมดา หรือห้างหุ้นส่วนสามัญซึ่งไม่จดทะเบียนที่หุ้นส่วนทั้งหมดมีสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนในไทย ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละ 75 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด ในกรณีสมควรคณะกรรมการอาจอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละ 49 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้มีกรรมการเป็นบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยได้เกินกว่า 1 ใน 4 แต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดได้ กรณีที่บริษัทมีฐานะหรือการดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุ	บริษัทต้องมีกรรมการซึ่งมีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวน กรรมการทั้งหมด และมีบุคคลธรรมดา หรือห้างหุ้นส่วนสามัญซึ่งไม่จดทะเบียนที่หุ้นส่วนทั้งหมดมีสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนในไทย ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละ 75 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด ในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการอาจอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละ 49 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้มีกรรมการเป็นบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยได้เกินกว่า 1 ใน 4 แต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดได้ กรณีที่บริษัทมีฐานะหรือการดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน	ไม่ได้กำหนดข้อจำกัดในการถือหุ้นไว้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของต่างด้าว พ.ศ. 2542

ประเด็น	ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	ธุรกิจประกันชีวิต ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจประกันวินาศภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
	ทางตรงหรือทางอ้อม ตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไปของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด บุคคลนั้นต้องรายงานการถือหุ้นหรือมีไว้ซึ่งหุ้นดังกล่าวให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (มาตรา 17) สถาบันการเงินต้องมีจำนวนหุ้นที่บุคคลสัญชาติไทยถืออยู่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และต้องมีกรรมการเป็นบุคคลสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด กรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นสมควร สามารถอนุญาตให้บุคคลต่างชาติถือหุ้นในสถาบันการเงินได้ถึงร้อยละ 49 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และสามารถให้มีกรรมการที่เป็นต่างชาติได้เกินกว่า 1 ใน 4 แต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด นอกจากนี้	ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจผ่อนผันต่างไปจากที่กฎหมายกำหนดได้ (มาตรา 10)	รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจผ่อนผันต่างไปจากที่กฎหมายกำหนดได้ (มาตรา 9)	

ประเด็น	ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	ธุรกิจประกันชีวิต ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจประกันวินาศภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
	รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจผ่อนผันให้มีจำนวนหุ้นหรือกรรมการมากกว่าที่กำหนดข้างต้นได้ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะการดำเนินการหรือเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงินใด หรือเพื่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน โดยการผ่อนผันนั้นจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนเวลาด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ข้อกำหนดเรื่องผู้ถือหุ้นดังกล่าวไม่รวมถึงสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่จัดตั้งในประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (มาตรา 16)			
การดำรงเงินกองทุน	สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (มาตรา 29) สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน	บริษัทต้องดำรงไว้ซึ่งเงินกองทุนตลอดเวลาที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิตเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน หรือความเสี่ยงตามอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ห้ามนำ	บริษัทต้องดำรงไว้ซึ่งเงินกองทุนตลอดเวลาที่ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน หรือความเสี่ยงตามอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ห้ามนำ	ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต.กำหนด (มาตรา 97) - ดำรงเงินกองทุนสภาพคล่องสุทธิเมื่อสิ้นวันทำการใด ๆ ไม่น้อยกว่า 15

ประเด็น	ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	ธุรกิจประกันชีวิต ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจประกันวินาศภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
	หรือตัวแปรและความเสี่ยงอื่นใดตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (มาตรา 30) โดยมีประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 88/2551 เรื่อง องค์ประกอบของเงินกองทุนสำหรับธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศ โดยกำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5	เงินกองทุนไปใช้ก่อภาระผูกพัน (มาตรา 27) ให้บริษัทจัดทำรายงานการดำรงเงินกองทุนเสนอต่อนายทะเบียนทุกเดือน และในกรณีเงินเงินกองทุนบริษัทใดลดต่ำกว่าเงินกองทุนที่ต้องดำรงไว้ตามกฎหมาย ให้บริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะเงินกองทุนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียนหรือผู้สอบบัญชีหรือบริษัทตรวจพบ (มาตรา 25/5)	เงินกองทุนไปใช้ก่อภาระผูกพัน (มาตรา 27) ให้บริษัทจัดทำรายงานการดำรงเงินกองทุนเสนอต่อนายทะเบียนทุกเดือน และในกรณีเงินเงินกองทุนบริษัทใดลดต่ำกว่าเงินกองทุนที่ต้องดำรงไว้ตามกฎหมาย ให้บริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะเงินกองทุนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียนหรือผู้สอบบัญชีหรือบริษัทตรวจพบ (มาตรา 25/5)	ล้านบาทและไม่น้อยกว่า ร้อยละ 7 ของหนี้สินทั่วไป - ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ประเภทตัวแทนซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ให้บริษัทหลักทรัพย์ดังกล่าวดำรงเงินกองทุนสภาพคล่องสุทธิเมื่อสิ้นวันทำการใด ๆ ไม่น้อยกว่า 25 ล้านบาท และไม่น้อยกว่าร้อยละ 7 ของหนี้สินทั่วไปและทรัพย์สินที่ต้องวางเป็นประกัน (ประกาศคณะกรรมการก.ล.ต. ที่ กธ. 18/2549 เรื่อง การดำรงเงินกองทุนสภาพคล่องสุทธิ)
การดำรงเงินสำรอง	ให้สถาบันการเงินดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับยอดเงินรับฝากหรือยอดเงินกู้ยืมทั้งหมดหรือแต่ละประเภทในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าอัตราที่ธนาคารแห่ง	ให้บริษัทจัดสรรเบี้ยประกันภัยไว้เป็นเงินสำรองประกันภัยสำหรับกรมธรรม์ประกันภัยที่ยังมีความผูกพันอยู่ และเงินสำรองอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศ	ให้บริษัทจัดสรรเงินสำรองดังนี้ 1. เงินสำรองสำหรับเบี้ยประกันภัยที่ยังไม่ตกเป็นรายได้ของบริษัท 2. เงินสำรองสำหรับค่าสินไหมทดแทน	ให้สำนักงานจัดให้มีเงินสำรองประเภทต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี (มาตรา 26)

ประเด็น	ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	ธุรกิจประกันชีวิต ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจประกันวินาศภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
	ประเทศไทยกำหนด (มาตรา 64) สินทรัพย์สภาพคล่อง ได้แก่ เงินสด เงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เงินฝากสุทธิที่สถาบันการเงินอื่น เป็นต้น (มาตรา 65) โดยมีประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 39/2551 เรื่อง กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเฉลี่ยแล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ของยอดเงินรับฝากและยอดเงินกู้ยืม โดยประกอบด้วยเงินสดที่ธนาคารพาณิชย์เมื่อรวมกับเงินสดที่ศูนย์เงินสดกลางธนาคารพาณิชย์ไม่เกินร้อยละ 2.5 และสินทรัพย์อื่นๆที่ต้องดำรง เช่น เงินฝากกระแสรายวัน เงินฝากประจำที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ตราสารหนี้ เป็นต้น	กำหนด (มาตรา 23) คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้บริษัทวางเงินสำรองไว้กับนายทะเบียนเป็นมูลค่าไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินสำรองตามมาตรา 23 (มาตรา 24)	3. เงินสำรองเพื่อการอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (มาตรา 23) และให้คณะกรรมการกำหนดอัตราเงินสำรองสำหรับเบี้ยประกันภัยที่ยังไม่ตกเป็นรายได้ของบริษัท (มาตรา 24)	
การประกอบธุรกิจ	ให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่ต้องจ่าย	นอกจากการประกันชีวิต บริษัทจะลงทุนประกอบธุรกิจอื่นใดได้เฉพาะที่	นอกจากการประกันวินาศภัย บริษัทจะลงทุนประกอบธุรกิจอื่นใดได้เฉพาะที่	ให้ประกอบธุรกิจตามใบอนุญาตตามประเภทที่ได้รับใบอนุญาต โดยมีข้อห้าม

ประเด็น	ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	ธุรกิจประกันชีวิต ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจประกันวินาศภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
	คืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์จากเงินนั้นโดยวิธีหนึ่งวิธีใด เช่น ให้สินเชื่อ ซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด ซื้อขายเงินปริวรรตต่างประเทศ (มาตรา 4) และธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องหรือจำเป็นได้ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (มาตรา 36) เช่น ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย ธุรกิจอนุพันธ์ทางการเงิน ธุรกิจธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ (E-banking) ห้ามมิให้สถาบันการเงินกระทำการดังต่อไปนี้ 1. ลดทุนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยในการอนุญาตให้ลดทุนธนาคารแห่งประเทศไทยอาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการลดทุนไว้ด้วยก็ได้ 2. ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้น	คณะกรรมการประกาศกำหนด (มาตรา 28) ห้ามมิให้บริษัทกระทำการดังต่อไปนี้ เช่น ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ลดทุนโดยมิได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ฝากเงินไว้ที่อื่นนอกจากที่ธนาคาร บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ รับชำระเบี้ยประกันภัยจากผู้เอาประกันภัยลดลงต่ำกว่าจำนวนที่ต้องชำระ ขายหรือให้อสังหาริมทรัพย์ใดๆ หรือสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่ารวมกันสูงกว่าที่นายทะเบียนกำหนดแก่กรรมการบริษัท หรือซื้อทรัพย์สินจากกรรมการบริษัท ทั้งนี้ รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกรรมการบริษัทตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการบริษัทและได้รับความ	คณะกรรมการประกาศกำหนด (มาตรา 28) ห้ามมิให้บริษัทกระทำการดังต่อไปนี้ เช่น ประกอบธุรกิจประกันชีวิต ลดทุนโดยมิได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ฝากเงินไว้ที่อื่นนอกจากที่ธนาคาร บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ รับชำระเบี้ยประกันภัยจากผู้เอาประกันภัยลดลงต่ำกว่าจำนวนที่ต้องชำระ ขายหรือให้อสังหาริมทรัพย์ใดๆ หรือสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่ารวมกันสูงกว่าที่นายทะเบียนกำหนดแก่กรรมการบริษัท หรือซื้อทรัพย์สินจากกรรมการบริษัท ทั้งนี้ รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกรรมการบริษัทตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการบริษัทและได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน เป็นต้น (มาตรา 31)	ในการประกอบธุรกิจ เช่น - กระทำการใด ๆ อันจะทำให้ลูกค้าหรือบุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคา คุณค่า และลักษณะของหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้อง - กระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นการเอาเปรียบลูกค้าหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง - ซื้อขายหลักทรัพย์ล่วงหน้าไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายในนามของตนเองหรือลูกค้า เว้นแต่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนดให้กระทำได้ - ขายหลักทรัพย์โดยที่บริษัทยังไม่มีหลักทรัพย์นั้นอยู่ในครอบครองหรือมิได้มีบุคคลใดมอบหมายให้ขายหลักทรัพย์นั้น - รับคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์จากลูกค้านอกสถานที่ทำการของสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานสาขา เว้นแต่

ประเด็น	ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	ธุรกิจประกันชีวิต ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจประกันวินาศภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
	แต่เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ เป็นสวัสดิการของพนักงานตามสมควร หรือได้มาจากการชำระหนี้ การประกันการให้สินเชื่อ การซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินนั้นรับจำนองไว้จากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ แต่ต้องจำหน่ายภายใน 5 ปี นับแต่วันที่อสังหริมทรัพย์นั้นตกเป็นของสถาบันการเงิน 3. รับหุ้นของสถาบันการเงินนั้นเป็นประกัน หรือรับหุ้นของสถาบันการเงินประเภทเดียวกันจากสถาบันการเงินอื่นที่เป็นสถาบันการเงินประเภทเดียวกันเป็นประกัน (มาตรา 80) 4. ห้ามมิให้สถาบันการเงินถือหรือมีหุ้นโดยทางตรงหรือทางอ้อมในบริษัทใดเกินร้อยละ 20 ของเงินกองทุนทั้งหมดของสถาบันการเงินนั้น สำหรับการถือหรือมีหุ้นในทุกบริษัทรวมกัน หรือร้อยละ 5 ของ	เห็นชอบจากนายทะเบียน เป็นต้น (มาตรา 33)		สำนักงานจะกำหนดเป็นอย่างอื่น - ซื้อหรือมีหุ้น เว้นแต่ (ก) เป็นการได้มาเนื่องจากประกอบการค้าหลักทรัพย์ การจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ หรือธุรกิจหลักทรัพย์อื่นตามที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด หรือ (ข) เป็นการได้มาโดยได้รับผ่อนผันจากสำนักงานตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด - ประกอบกิจการอื่นใดที่มิใช่ธุรกิจหลักทรัพย์ในประเภทที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับตลาดทุน (มาตรา 98) - การตั้งบุคคลใดเป็นตัวแทนหรือนายหน้าของบริษัทหลักทรัพย์ต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงานก่อน (มาตรา 100)

ประเด็น	ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	ธุรกิจประกันชีวิต ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจประกันวินาศภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
	เงินกองทุนทั้งหมดของสถาบันการเงินนั้น สำหรับการถือหรือมีหุ้นในบริษัทแต่ละราย หรือร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทนั้น (มาตรา 34) 5. ห้ามมิให้สถาบันการเงินถือหรือหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับหุ้นของสถาบันการเงินอื่นที่ประกอบธุรกิจประเภทเดียวกัน หรือหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับหุ้นของสถาบันการเงินนั้นตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด (มาตรา 35) 6. ห้ามมิให้สถาบันการเงินไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม - ให้สินเชื่อแก่กรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ ผู้มีอำนาจจัดการสถาบันการเงินหรือผู้เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว เว้นแต่สินเชื่อบัตรเครดิตหรือเป็นสวัสดิการ			- ต้องเปิดทำการตามเวลาและหยุดทำการตามวันที่สำนักงานกำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสำนักงานให้เปิดทำการหรือหยุดทำการในเวลาหรือวันอื่น (มาตรา 110)

ประเด็น	ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	ธุรกิจประกันชีวิต ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจประกันวินาศภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ธุรกิจหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
	- จ่ายเงินหรือทรัพย์สินอื่นแก่กรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการผู้มีอำนาจจัดการสถาบันการเงิน หรือผู้เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าวที่มิใช่บำเหน็จ เงินเดือน รางวัล หรือเงินเพิ่มอย่างอื่นที่พึงจ่ายตามปกติ - ขาย ให้ หรือให้เช่าทรัพย์สินใดๆ แก่กรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการผู้มีอำนาจจัดการสถาบันการเงิน หรือผู้เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว หรือรับซื้อหรือให้เช่าทรัพย์สินใดๆจากบุคคลดังกล่าว มีมูลค่ารวมกันสูงกว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด เป็นต้น (มาตรา 48)			
นโยบายกำกับดูแลเพื่อการแข่งขันในปัจจุบัน	➢ มี ➢ แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 2 (2553-2557)	➢ มี ➢ แผนพัฒนาการประกันภัย ฉบับที่ 1 (2549-2554)	➢ มี ➢ แผนพัฒนาธุรกิจประกันภัย ฉบับที่ 1 (2549-2554)	➢ มี ➢ แผนพัฒนาตลาดทุนไทย (2553-2557)

ที่มา : สรุปโดยคณะผู้วิจัย

บทที่ 4
การวิเคราะห์ผลจากการสัมภาษณ์

4.1 ผลการสัมภาษณ์

ในที่นี้คณะผู้วิจัยมุ่งหมายทำการสัมภาษณ์เชิงลึกเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญหรือตัวแทนจากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเงินภาคเอกชนเพื่อสำรวจความคิดเห็นต่อนโยบายการกำกับดูแลเพื่อการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย เหตุผลที่ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเนื่องจากการออกแบบนโยบายกำกับดูแลที่ควรจะเป็นของหน่วยงานกำกับดูแลสมควรที่จะรับฟังเสียงสะท้อนจากผู้ถูกกำกับดูแล (Regulated entities)โดยตัวแทนภาคเอกชนหรือกลุ่มเป้าหมายผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของสมาคมภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทางการเงิน[5] ซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคเอกชนที่มีความเหมาะสมเนื่องจากสมาคมต่าง ๆ เหล่านี้มีสมาชิกครอบคลุมผู้ประกอบการธุรกิจทางการเงินที่ต้องการศึกษา ความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์จึงพอที่จะสะท้อนทัศนะของผู้ประกอบการธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยได้ในระดับหนึ่ง ส่วนแนวทางการสัมภาษณ์เป็นแบบการตั้งคำถามไว้ล่วงหน้าและส่งคำถามผู้ให้สัมภาษณ์ได้พิจารณาก่อนดำเนินการสัมภาษณ์จริง โดยแนวคำถามและรายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์แสดงไว้ใน**ภาคผนวก ข**.

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเป้าหมายสามารถนำเสนอออกตามแนวคำถามได้ดังนี้

1. **ความคิดเห็นต่อสภาพการแข่งขันของธุรกิจทางการเงินช่วงก่อนและหลังวิกฤติการณ์การเงินในประเทศไทยช่วงปี** 2540

ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤติการณ์การเงินเมื่อปี 2540 สภาพการแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยมีการแข่งขันกันมากแต่ไม่มีผู้ประกอบการเดือดร้อนจากการแข่งขันมากนัก แต่ช่วงหลังเกิดวิกฤติส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์บางแห่งถูกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และมีการแทรกแซงโดยรัฐมากขึ้น แม้ดูเหมือนว่าการแข่งขันจะลดน้อยลง แต่ก็เป็นเพียงชั่วคราว ซึ่งหลังผ่านพ้นวิกฤติมาได้ 3-4 ปี โครงสร้างการแข่งขันเริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยมีการแข่งขันดุเดือดมากขึ้นในลักษณะแข่งขันกันเองระหว่างธนาคารพาณิชย์ไทย แข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ และยังต้องแข่งขันกับ

[5] คณะผู้วิจัยได้ขอสัมภาษณ์ผู้แทนระดับสูงของสมาคมภาคเอกชน 5 แห่ง ได้แก่ สมาคมธนาคารไทย สมาคมประกันวินาศภัย สมาคมประกันชีวิตไทย สมาคมบริษัทหลักทรัพย์ และสภาธุรกิจตลาดทุนไทย ได้รับการตอบรับให้สัมภาษณ์ 3 แห่ง คือ สมาคมธนาคารไทย สมาคมประกันวินาศภัย และสมาคมบริษัทหลักทรัพย์

ตลาดทุนไทยซึ่งมีการพัฒนาไปมาก ทำให้บริษัทใหญ่ ๆ มีทางเลือกในการระดมทุนด้วยการออกตราสารในตลาดทุนมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการแข่งขันในรูปแบบอื่น เช่น กรณีที่ญี่ปุ่นลดอัตราดอกเบี้ยลงเหลือร้อยละ 0 ทำให้บริษัทแม่ในญี่ปุ่นกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ในญี่ปุ่นเพื่อนำมาปล่อยกู้ให้แก่บริษัทลูกในประเทศไทย และยังมีการแข่งขันผ่านช่องทางอินเตอร์เน็ตด้วย เป็นต้น เมื่อการแข่งขันเพิ่มสูงมากขึ้นในปัจจุบัน ทำให้ธนาคารพาณิชย์ไทยต้องปรับตัวเองรองรับการแข่งขัน ทั้งการเรียนรู้ผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ๆ และการลดต้นทุนด้านต่าง ๆ ซึ่งนอกจากการลดต้นทุนด้วยการลดการจ้างงานแล้ว ยังมีการปรับปรุงระบบการบริหารเพื่อลดต้นทุน โดยเฉพาะระบบการบริหารระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขา เช่น การย้ายหน่วยงานวิเคราะห์หรืองานด้าน back office ตามสาขาต่าง ๆ ให้มีรวมศูนย์อยู่ที่สำนักงานใหญ่เพียงแห่งเดียว เป็นต้น (ธวัชชัย ยงกิตติกุล, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2553)

ในกรณีของธุรกิจประกันวินาศภัย ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า ระดับการแข่งขันช่วงก่อนและหลังวิกฤติการณ์ปี 2540 ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงมากนัก แต่จะมีการแข่งขันในรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยก่อนวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 รูปแบบการแข่งขันในช่วงนั้นเน้นการแข่งขันกันด้านราคาเป็นหลัก แต่พอหลังวิกฤติการณ์ มีสถาบันการเงินหลายแห่งปิดตัวลง ทำให้ผู้บริโภคเห็นความสำคัญของความมั่นคงธุรกิจและต้องการการบริการที่มีคุณภาพมากขึ้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงการแข่งขันจากด้านราคามาเป็นการแข่งขันด้านการให้บริการและเน้นความมั่นคงของบริษัทประกันวินาศภัยมากขึ้น (จีรพันธ์ อัศวะธนกุล, สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2553)

สำหรับการแข่งขันในธุรกิจหลักทรัพย์ ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่าการแข่งขันยังอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่เปิดเสรีค่าธรรมเนียมการซื้อขายหลักทรัพย์ในปี 2543 ทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อค่าธรรมเนียมลดลงจนอยู่ถึงระดับร้อยละ 0 ส่งผลให้บริษัทปิดกิจการลงเป็นจำนวนมาก ซึ่งประเด็นที่น่าสังเกตคือ การที่บริษัทหลักทรัพย์มีจำนวนลดลงนั้น อาจเกิดปัญหาทำให้บริษัทที่เหลืออยู่บางรายอาจมีอำนาจเหนือตลาดได้ อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าการแข่งขันในธุรกิจหลักทรัพย์ที่อยู่ในระดับสูงนั้น มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการแข่งขันอยู่ตลอดเวลา เช่น การแข่งขันด้านราคา การแข่งขันด้านคุณภาพ เป็นต้น โดยในช่วงที่ผ่านมา ตลาดมีความหลากหลายมากขึ้น มีเครื่องมือสมัยใหม่และการทำ Quantitative analysis รูปแบบใหม่ๆ มากขึ้น ทำให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องแข่งขันในการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ แต่ประเด็นสำคัญ คือ การแข่งขันที่ดีควรมีรูปแบบที่เหมาะสม เช่น เป็นการแข่งขันด้านการให้บริการหรือการแข่งขันเชิงคุณภาพ มิใช่การแข่งขันลดราคาอย่างเดียวซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาตลาดทุน โดยในกรณีการแข่งขันด้านราคาจะพบว่าบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็น Discount broker จะไม่ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำ ข้อมูลความรู้ และการวิเคราะห์ต่างๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ นักลงทุน แต่จะเน้นการให้บริการราคาต่ำเพียงอย่างเดียว ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตและการพัฒนาตลาดทุนไทยอย่างยั่งยืนในอนาคต (ภัทธีรา ดิลกรุ่งธีระภพ, สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2553)

2. ความคิดเห็นต่อนโยบาย กฎหมาย หรือกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินช่วงก่อนและหลังวิกฤติการณ์การเงินในประเทศไทยช่วงปี 2540

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นในกรณีของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ว่าการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์หลังเกิดวิกฤติค่อนข้างเข้มงวดขึ้น โดยเฉพาะการกำกับดูแลด้านการบริหารความเสี่ยงด้านการจัดทำบัญชีตามมาตรฐานสากล และด้านหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อ โดยการกำกับดูแลเพื่อการบริหารความเสี่ยงจะเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของธนาคารทุกขั้นตอน และมีความยุ่งยากซับซ้อนอย่างยิ่งในกรณีการกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ (operation risk) ส่วนการกำกับดูแลด้านสินเชื่อจะมีประเด็นน่าพิจารณาเรื่องการให้คำนิยาม สินเชื่อแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง (related lending) ซึ่งมีความเข้มงวดมาก นอกจากนี้ การปล่อยสินเชื่อแบบกลุ่มต้องมีการกำหนดเพดานสินเชื่อ (limit) ทำให้ธนาคารที่มีความเชี่ยวชาญการให้สินเชื่อเฉพาะด้านจะประสบความยากลำบากในการทำธุรกิจ อย่างไรก็ดี กฎเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ที่เข้มงวดหลังวิกฤติการเงินดังกล่าว ส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ต้องจัดตั้งฝ่ายปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ หรือที่เรียกว่า “ฝ่าย Compliance” ภายในธนาคารขึ้นโดยมีสมาคมธนาคารไทยช่วยสนับสนุนให้มีการจัดตั้งฝ่ายนี้ขึ้น ในขณะที่ช่วงก่อนเกิดวิกฤติ ไม่มีการจัดตั้งฝ่าย Compliance ดังกล่าวขึ้นเลย แม้ว่าจะทำให้ธนาคารมีต้นทุนสูงขึ้นจากการจัดตั้งฝ่าย Compliance แต่จะมีประโยชน์มากกว่าโดยเฉพาะประโยชน์ต่อการคุ้มครองผู้ฝากเงิน นอกจากนี้ ยังมีประเด็นการกำกับดูแลตามแนวมาตรฐานสากล (International standard) เช่น Basel II ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์มีข้อสังเกตว่ากฎเกณฑ์ตามมาตรฐานสากลดังนั้นซึ่งกำหนดโดยต่างประเทศนั้น ทางนายธนาคารพาณิชย์ได้เข้าไปช่วยพัฒนากฎเกณฑ์ด้วยหรือไม่ เพราะค่อนข้างจะเป็นในเชิงวิชาการมาก ซึ่งอาจกลายเป็นปัญหาในการนำมาปฏิบัติได้ ตัวอย่าง เช่น การทอนเป็นมูลค่าปัจจุบันของการปล่อยสินเชื่อที่มีอายุ 10 ปี เกิดปัญหาคือจะใช้อัตราผลตอบแทนแบบใดในการคำนวณจึงจะเหมาะสม เพราะหากใช้อัตราตลาดในการคำนวณจะประสบปัญหาเชิงปฏิบัติเพราะอัตราตามราคาตลาดมีความผันผวนสูง เป็นต้น (ธวัชชัย ยงกิตติกุล, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2553)

สำหรับธุรกิจประกันวินาศภัย ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า นโยบายของภาครัฐในการกำกับดูแลธุรกิจประกันวินาศภัยทั้งก่อนและหลังวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 มีลักษณะกำกับดูแลอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งเหมาะสมกับลักษณะของผู้บริโภคในไทยที่ยังมีความรู้ความเข้าใจเรื่องการประกันวินาศภัยไม่มากนัก (จีรพันธ์ อัศวะธนกุล, สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2553)

ทางด้านธุรกิจหลักทรัพย์นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าสภาพการกำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์ในปัจจุบันค่อนข้างผ่อนคลายมากกว่าช่วงก่อนหรือระหว่างวิกฤติ มีการเปิดเสรีมากขึ้นๆ โดยเฉพาะมีความพยายามให้สมาคมธุรกิจหลักทรัพย์มีบทบาทเป็นองค์กรกำกับดูแลตนเอง (Self Regulatory Organization: SRO) ซึ่งยังดำเนินการได้ยากอยู่ โดยทางการควรยังคงมีบทบาทในการกำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์อยู่ (ภัทธีรา ดิลกรุ่งธีระภพ, สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2553)

3. **ความคิดเห็นต่อแผนของทางการเพื่อพัฒนาธุรกิจทางการเงินต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่** 2 (2553-2557) **แผนพัฒนาการประกันภัย ฉบับที่** 1 (2549-2554) **และแผนพัฒนาตลาดทุนไทย** (2553-2557)

- **กรณีธนาคารพาณิชย์** : **แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่** 2 (2553-2557) **(แผนพัฒนาฯ** 2)

ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาฯ 2 ในหลายประเด็น และได้เปรียบเทียบกับการดำเนินการพัฒนาธนาคารพาณิชย์ภายใต้แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 ก่อนหน้านั้น โดยกล่าวว่าแผนพัฒนาฯ 1 พยายามให้มีการยกระดับธนาคารเพื่อการบริโภคและเพื่อรายย่อยให้เป็นธนาคารพาณิชย์เต็มรูปแบบ และยังอนุญาตให้ธนาคารต่างชาติเข้ามาจดทะเบียนในประเทศไทย แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าไรเนื่องจากมีเงื่อนไขเรื่องการเพิ่มทุนซึ่งทำให้ธนาคารต่างชาติต้องเปรียบเทียบความคุ้มค่าเพื่อแลกกับการจดทะเบียนในไทย ซึ่งจะทำให้ธนาคารต่างชาติมีความผูกพันกับประเทศไทยมากขึ้น (ธวัชชัย ยงกิตติกุล, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2553)

ในภาพรวมของแผนพัฒนา ฯ 2 ยังมีความพยายามผลักดันให้ธนาคารพาณิชย์ไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness) มากขึ้น แต่ขณะนี้ยังเห็นการดำเนินการเท่าใดนัก ปัจจุบันประเด็นปัญหาของแผนพัฒนาฯ 2 ที่ภาคเอกชนยังไม่เข้าใจนัก คือ การไม่มี road map หรือแผนกลยุทธ์ในมุมมองที่เป็นระยะยาว เช่น อีก 20 ปีข้างหน้าจะมีการมอง landscape ของธนาคารไทยเป็นอย่างไรบ้าง เป็นต้น ในขณะที่ต่างประเทศอย่างมาเลเซียและสิงคโปร์จะมียุทธศาสตร์การกำกับดูแลชัดเจนกว่า โดยเฉพาะการเข้าไปช่วยให้ธนาคารพาณิชย์สัญชาติตนเองแข็งแกร่งขึ้นโดยไม่พยายามขายธนาคารให้ต่างประเทศ เช่น กรณีประเทศมาเลเซียรัฐบาลเข้าไปช่วยจัดทำแผนการพัฒนาธนาคาร CIMB จนกลายเป็นธนาคารยักษ์ใหญ่ในมาเลเซีย เป็นต้น (ธวัชชัย ยงกิตติกุล, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2553)

สำหรับประเด็นสำคัญของแผนพัฒนาฯ 2 ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขัน ในที่นี้ได้สอบถามความเห็นจากผู้ให้สัมภาษณ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง 3 ประเด็น ได้แก่ การส่งเสริม Microfinance การส่งเสริมการควบรวมธนาคารพาณิชย์ และการเปิดเสรีให้ธนาคารต่างประเทศขยายสาขาและตู้ ATM นั้น ในประเด็นเรื่องการส่งเสริม Microfinance ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่านิยามของ Microfinance น่าจะเป็นสถาบันที่เป็น Financial Inclusion คือให้บริการการเงินแก่ชาวบ้านที่ต้องการมีที่เก็บเงิน ส่วนการให้สินเชื่อน่าจะไม่เกินสองหมื่นบาท ทั้งนี้ การส่งเสริม Microfinance ในระยะแรกอาจไม่คุ้มค่าทางการเงินและกลัวปัญหาหนี้สินจะเกิดง่ายขึ้น แต่ถ้ามองว่าจะเป็นประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์ทางสังคม (social purpose) ก็ยังเป็นสิ่งที่ควรทำ เช่น กรณีธนาคารกรามีนที่ปล่อยสินเชื่อเพื่อไปใช้ทำมาหากินเป็นหลัก เป็นต้น ส่วนประเด็นการส่งเสริมการควบรวมโดยสมัครใจตามแผนพัฒนาฯ 2 ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าอาจเกิดขึ้นได้ยากเพราะขนาดใช้วิธีบังคับให้ควบรวมยังเกิดขึ้นยาก ถ้าเป็นกรณีสมัครใจยิ่งเกิดยาก เพราะโดยธรรมชาติทางธุรกิจหากไม่เผชิญปัญหารุนแรงจริงคงไม่มีใครอยากควบรวมกัน สำหรับประเด็น

การเปิดเสรีให้ธนาคารต่างประเทศเข้ามาแข่งขันมากขึ้น ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ากระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยควรต้องพิจารณาว่าในระยะยาว 30 ปีข้างหน้าจะมีธนาคารพาณิชย์ไทยจำนวนเท่าใดที่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ มิเช่นนั้นสุดท้ายพอเปิดเสรีแล้วก็เกิดประสบปัญหา ก็คงต้องปิด ดังนั้น ภาครัฐควรพิจารณาถึงการใช้มาตรการส่งเสริม (supportive measures) เพื่อช่วยให้ธนาคารพาณิชย์ไทยแข่งขันได้ นอกเหนือจากมาตรการส่งเสริมการควบรวม ตัวอย่างเช่น กรณีประเทศเกาหลีใต้ที่ภาครัฐเข้ามา step in ในการแก้ปัญหากรณีที่ธนาคารพาณิชย์ในเกาหลีใต้ทะเลาะกับบริษัท Visa หรือกรณีการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อสนับสนุนธุรกรรมการใช้บัตรเดบิต ด้วยการอนุญาตให้นำสลิปบัตรเดบิตไปหักภาษีได้ ประกอบกับมาตรการที่กรมสรรพากรแจ้งต่อบรรดาร้านค้าไม่ให้รับเงินสด ให้รับเป็นบัครเดบิตมากขึ้น เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากการใช้บัตรเครดิตมาเป็นบัตรเดบิต และทำให้ธนาคารกลางได้ประโยชน์เพราะช่วยทำให้การใช้ธนบัตรลดน้อยลงด้วย (ธวัชชัย ยงกิตติกุล, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2553)

- **กรณีธุรกิจประกันภัย : แผนพัฒนาการประกันภัย ฉบับที่ 1 (2549-2554) (แผน 1)**

ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าแผน 1 นี้มีการยกร่างร่วมกันระหว่างภาคธุรกิจกับภาครัฐ จึงเป็นแผนที่มีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติมากขึ้น (practical) แต่ยังมีอุปสรรคอยู่บ้าง โดยเฉพาะความแตกต่างกันระหว่างนโยบายของรัฐบาลสมัยที่ยกร่างกับนโยบายปัจจุบัน ทั้งนี้ ในภาพรวม แผน 1 ดังกล่าวเน้นส่งเสริมการให้บริการด้านประกันภัยควบคู่กับการรักษาความมั่นคงของธุรกิจประกันวินาศภัย เช่น การตั้งสำรอง การเปิดให้มีการควบรวมกิจการเพื่อสร้างการประหยัดจากขนาด (economy of scale) ตลอดจนเน้นให้บริษัทประกันวินาศภัยดูแลตนเองหรือเน้นการกำกับดูแลตนเองให้มากขึ้น สำหรับแผน 1 กับการส่งเสริมการแข่งขันนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์รายเดิมให้ความเห็นว่า ในช่วงแผน 1 นี้ยังเน้นเรื่องความมั่นคงของระบบประกันภัยเป็นหลัก แต่ความมั่นคงดังกล่าว ผูกโยงกับการแข่งขันด้วย กล่าวคือ ถ้าธุรกิจประกันวินาศภัยมีระบบที่ดี มีเงินทุนที่ดี ก็จะพร้อมปล่อยให้มีการแข่งขันในระดับที่มากขึ้นได้ ดังนั้น ภาครัฐจึงยังไม่ปล่อยให้มีการแข่งขันเสรีเต็มที่แบบ free hand ได้ตราบใดที่ระบบยังไม่มั่นคง ทั้งนี้ ในประเด็นเรื่องการควบรวมธุรกิจประกันวินาศภัย ตามแผน 1 ดังกล่าวมีการวางแผนให้เกิดการควบรวมอยู่แล้ว ซึ่งการควบรวมจะยิ่งทำให้เกิดการแข่งขันมากขึ้นไม่ใช่ลดลงอย่างที่เข้าใจกันทั่วไป เพราะการควบรวมกันนอกจากจะทำให้เกิด economy of scale แล้ว จะทำให้บริษัทประกันวินาศภัยที่ควบรวมกันมีความมั่นคงในด้านต่าง ๆ มากขึ้น และเมื่อธุรกิจมีความมั่นคง ทางหน่วยงานผู้กำกับดูแล คือ ค.ป.ภ. ก็จะลดกฎเกณฑ์ในการกำกับโดยเฉพาะการกำกับด้านราคา (pricing) ลง และหันไปเน้นการกำกับดูแลเพื่อความมั่นคงมากขึ้น อย่างไรก็ดี ปัญหาของการควบรวมกิจการในธุรกิจประกันวินาศภัยยังคงติดขัดในประเด็นด้านกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายทางภาษี (ประมวลรัษฎากร) ซึ่งยังไม่เอื้อหรือสร้างแรงจูงใจในการควบรวมเท่าที่ควร (จีรพันธ์ อัศวะธนกุล, สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2553)

- **กรณีธุรกิจหลักทรัพย์ : แผนพัฒนาตลาดทุนไทย** (2553-2557)

ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า มาตรการสำคัญและเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและสภาพการแข่งขันของตลาดทุนในแผนพัฒนาตลาดทุนไทยประกอบด้วย 2 มาตรการสำคัญคือ

1) มาตรการยกเลิกการผูกขาดและการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) หรือที่เรียกกันว่ามาตรการปฏิรูป ตลท. นับว่าเป็นสิ่งที่เหมาะสมและจำเป็นต้องดำเนินการท่ามกลางกระแสการปฏิรูปตลาดหลักทรัพย์ทั่วโลก โดยการปฏิรูป ตลท. จะช่วยให้การทำงานด้านการเป็นกระดานซื้อขาย และบทบาทด้านการพัฒนาของ ตลท. ในปัจจุบัน แยกออกจากกันอย่างชัดเจน ก่อให้เกิดแรงจูงใจในเชิงพาณิชย์ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพในส่วนของการเป็นกระดานซื้อขายเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การกล่าวว่าประโยชน์ของการดำเนินมาตรการดังกล่าวจะช่วยให้ตลาดมีสภาพคล่องสูงขึ้นและมีการแข่งขันมากขึ้นนั้น อาจมีความคลาดเคลื่อนอยู่บ้าง เนื่องจากในประเด็นแรก หัวใจสำคัญของการมีสภาพคล่องในตลาดไม่ได้ขึ้นอยู่กับการปฏิรูปเป็นสำคัญ หากแต่ขึ้นอยู่กับการเพิ่ม Free float ของบริษัทจดทะเบียนซึ่งในกรณีของไทยมักเผชิญกับปัญหาผู้ประกอบการที่กลัวการสูญเสียความเป็นเจ้าของ และยังขึ้นอยู่กับการเข้ามาลงทุนของนักลงทุนกลุ่มต่างๆ อีกด้วย สำหรับในประเด็นการแข่งขันที่ทางการคาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้นภายหลังยกเลิกการผูกขาดธุรกิจตลาดหลักทรัพย์จากการเข้ามาของการซื้อขายรูปแบบใหม่ (Alternative Trading System: ATS) เช่น กรณี Chi-X นั้น มีโอกาสเป็นไปได้น้อย เพราะการซื้อขายรูปแบบดังกล่าวจำเป็นต้องมีมูลค่าการซื้อขายสูง ในขณะที่ตลาดไทยยังมีมูลค่าตลาดไม่มากนัก แต่หาก ATS เกิดขึ้นได้จริง แม้ว่าจะทำให้ระดับแข่งขันเพิ่มขึ้น แต่ก็จะส่งผลกระทบต่อแนวโน้มรายได้ที่ลดลงของกลุ่มบริษัทหลักทรัพย์เนื่องจาก margin ที่ลดลง นอกจากนี้ การดำเนินมาตรการปฏิรูป ตลท. โดยมุ่งหวังที่จะนำบริษัทตลาดหลักทรัพย์หลังการปฏิรูปเข้าจดทะเบียนในตลาดนั้นเป็นสิ่งที่ต้องกระทำด้วยความรอบคอบ โดยควรคำนึงถึงช่วงเวลาที่เหมาะสมมากกว่าการมุ่งจดทะเบียนทันที เพื่อให้การจดทะเบียนเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ถือหุ้นนั่นเอง

2) มาตรการการเปิดเสรีและการเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันตัวกลาง โดยการยกเลิกค่าธรรมเนียมขั้นต่ำและการไม่จำกัดจำนวนใบอนุญาตประกอบการนั้น ประเด็นสำคัญที่ทางการควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษคือ การส่งสัญญาณให้ผู้ร่วมตลาดทุกฝ่ายเข้าใจตรงกันว่าการเปิดเสรีเป็นไปเพื่อให้กลไกตลาดทำงานอย่างแท้จริง มิได้เป็นไปเพื่อมุ่งหวังให้ค่าธรรมเนียมลดลงแต่เพียงอย่างเดียว อีกทั้งจำนวนผู้ประกอบการก็ควรเป็นไปตามกลไกตลาดเช่นกันโดยไม่จำเป็นต้องมีเป้าหมายว่าจำนวนผู้ประกอบการที่เหมาะสมควรเป็นเท่าใด เพราะหากทางการส่งสัญญาณว่าการดำเนินมาตรการเป็นไปเพื่อการลดอัตราค่าธรรมเนียมลง ผู้ร่วมตลาดก็จะปรับตัวเป็นการแข่งขันด้านราคาโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพและส่งผลเสียต่อการพัฒนาตลาดทุนโดยรวมในที่สุดอย่างที่เคยเกิดขึ้นในอดีตเมื่อปี 2543

ทั้งนี้ หากการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเป็นไปตามกลไกตลาด การให้บริการของบริษัทหลักทรัพย์ก็จะมีความสอดคล้องกับความต้องการของลูกค้า เช่น กรณีที่ลูกค้าต้องการซื้อขายอย่างเดียวค่าธรรมเนียมก็จะต่ำ แต่หากลูกค้าต้องการข้อมูลวิเคราะห์ ตลอดจนการให้คำปรึกษาค่าธรรมเนียมก็

อาจจะมีอัตราสูงขึ้น เป็นต้น โดยทั่วไป เมื่อเปรียบเทียบค่าธรรมเนียมระหว่างตลาดทุนไทยและตลาดทุนในต่างประเทศมักพบว่า ตลาดทุนไทยมีอัตราที่สูงกว่าซึ่งไม่ได้หมายความว่าตลาดทุนไทยขาดประสิทธิภาพเสมอไป หากแต่ระดับการพัฒนาของตลาดทุนไทยยังอยู่ในระดับต่ำกว่าต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการให้ความรู้และคำแนะนำแก่นักลงทุน แตกต่างจากกรณีนักลงทุนที่มีความรู้เพียงพออยู่แล้วหรือสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองได้อาจนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ เช่น การซื้อขายผ่านอินเตอร์เนทซึ่งประหยัดต้นทุนมากกว่า เป็นต้น ดังนั้น การที่จะพัฒนาตลาดทุนไทยให้เติบโต และมีสภาพคล่อง จำเป็นที่นักลงทุนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ใหม่ต่างๆ และสามารถใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์เหล่านั้นได้จริง ดังนั้น บริษัทหลักทรัพย์จึงจำเป็นที่จะต้องมีรายได้ที่เพียงพอที่จะพัฒนาบุคลากรและมีส่วนร่วมในพัฒนาตลาดทุนได้ภายใต้ข้อจำกัดด้านมูลค่าของตลาดทุนไทยที่ยังไม่เติบโตมากนัก ซึ่งที่ผ่านมา ตลท. ก็มีส่วนในการสนับสนุนบริษัทหลักทรัพย์ในด้านต่างๆ เช่น การจัดฝึกอบรม และการจัดงาน SET in the City เป็นต้น ดังนั้น หาก ตลท. เปลี่ยนสถานะไปเป็นบริษัทเอกชน ก็จะเป็นหน้าที่ของกองทุนส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุน (Capital Market Development Fund, CMDF) ที่ควรให้การสนับสนุนการพัฒนาตลาดทุนอย่างต่อเนื่อง (ภัทธีรา ดิลกรุ่งธีระภพ, สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2553)

4. ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะอื่น ๆ ต่อภาครัฐเพื่อปรับปรุงนโยบาย เกณฑ์การกำกับดูแล และการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแล ให้เกิดการพัฒนาการแข่งขัน

ในกรณีธนาคารพาณิชย์ ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความเห็นว่า ระบบธนาคารพาณิชย์ทั่วโลกมีแนวโน้มจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้จากที่เน้นรายได้จากดอกเบี้ยไปเป็นรายได้จากค่าธรรมเนียมมากขึ้น ดังนั้น จึงมีความความกังวลต่อแนวคิดประชานิยม โดยเฉพาะข้อโจมตีเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการและส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย (spread) ในระบบ ธนาคารพาณิชย์ที่มีการมองว่ายังอยู่ในระดับสูง ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์รายเดิมชี้แจงว่าปัจจุบันธนาคารพาณิชย์มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-performing loans: NPLs) อยู่ในระดับเฉลี่ยกว่าร้อยละ 5 จึงทำให้ต้องมีรายได้จากลูกค้าชั้นดีเพื่อนำไปชดเชยการขาดทุนจาก NPLs ดังนั้น หากต้องการลด spread ก็ควรลด NPLs ให้ได้ ส่วนกรณีค่าธรรมเนียมที่ธนาคารพาณิชย์มักถูกโจมตี ว่าเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมการโอนเงินสูงเกินไป แต่ในความเป็นจริงธนาคารพาณิชย์ไทยยังมีการให้บริการบางประเภทที่เก็บค่าธรรมเนียมต่ำกว่าต้นทุน เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้เช็คที่เรียกเก็บ 15 บาท ในขณะที่ ต้นทุนสูงถึง 40 บาท นอกจากนี้ ยังมีการให้บริการบางอย่างที่ธนาคารยังมีภาระต้นทุน แต่ไม่อาจเก็บค่าธรรมเนียมได้ เช่น ในภาคอีสานนิยมใช้ธนบัตรย่อย ในขณะที่ภาคกลางนิยมใช้ธนบัตรใหญ่ จึงต้องเสียต้นทุนค่าขนส่งเพื่อเกลี่ยธนบัตรให้เพียงพอต่อความต้องการในแต่ละภูมิภาค เป็นต้น ดังนั้น ทางการควรคำนึงถึงแนวคิดเชิงปรัชญาว่าประเทศไทยจะเน้นการพัฒนาระบบธนาคารโดยใช้ตลาดนำ (market-led) หรือยังเน้นการควบคุมกำกับ (regulation-led) ซึ่งใน

ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา การควบคุมกำกับโดยเฉพาะเรื่องราคามักจะไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ (ธวัชชัย ยงกิตติกุล, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2553)

สำหรับธุรกิจประกันวินาศภัย ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่านโยบายการกำกับดูแลของภาครัฐในปัจจุบันมีความเหมาะสมอยู่แล้ว โดยเน้นด้านการส่งเสริมธุรกิจมากขึ้นแต่ก็ยังไม่ทิ้งบทบาทด้านการกำกับดูแล และเนื่องจากประเทศไทยยังเป็นประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น การกำกับดูแลของภาครัฐจึงควรมุ่งเน้นไปที่การกำกับดูแลเพื่อผู้บริโภค ซึ่งการผ่อนคลายกฎเกณฑ์เพื่ออำนวยประโยชน์แก่ผู้บริโภคจึงเป็นนโยบายที่ควรส่งเสริม โดยเสนอแนะว่า ในอนาคตที่มีการร่างแผนพัฒนาธุรกิจประกันภัย ฉบับที่ 2 ควรมุ่งเน้นการให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมในด้านต่าง ๆ เช่น การสร้างความรู้ความเข้าใจของผู้บริโภค การผลิตบริการประกันภัยให้ตรงกับความต้องการของผู้บริโภค การพัฒนาบุคลากรในวงการประกันภัย และการเน้นการพัฒนาข้อมูลเชิงเศรษฐกิจ มหภาคที่มีผลต่อการประกันภัย เป็นต้น นอกจากนี้ยังเสนอแนะว่าภาครัฐควรให้ความเป็นอิสระกับหน่วยงานกำกับดูแล (ค.ป.ภ.) ในการดำเนินงานให้มากขึ้น แต่ยังมีบางเรื่องที่ภาครัฐควรเข้ามาช่วยเหลือเรื่องงบประมาณให้แก่ ค.ป.ภ. ด้วย สำหรับบทบาทของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) มีข้อเสนอแนะให้ สศค. เน้นการทำงานเชิงกลยุทธ์ โดยเฉพาะการให้ความเข้าใจและความสำคัญกับธุรกิจทางการเงินทุก ๆ ธุรกิจ และควรทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมประสานการทำงานกับ ค.ป.ภ. หน่วยงานกำกับดูแลอื่น และดูแลการเงินทั้งระบบ (จีรพันธ์ อัศวะธนกุล, สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2553)

ในกรณีของธุรกิจหลักทรัพย์ ผู้ให้สัมภาษณ์มีประเด็นข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) การเปิดเสรีธุรกิจหลักทรัพย์รวมถึงการเชื่อมโยงตลาดทุนไทยและต่างประเทศ จำเป็นที่จะต้องมีการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าเพื่อป้องกันไม่ให้เงินทุนไหลออกและป้องกันปัญหาการครอบงำตลาดของบริษัทต่างชาติ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกรณีแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความพยายามที่จะส่งเสริมธนาคารพาณิชย์ไทยให้เติบโตและมีความเข้มแข็งเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันเพื่อรองรับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่างจากกรณีของธุรกิจหลักทรัพย์ซึ่งยังไม่มีการเตรียมความพร้อมเท่าที่ควร ดังนั้น จึงขอเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมธุรกิจหลักทรัพย์ ดังนี้

1.1) ควรสร้างจุดขายของตลาดหุ้นไทย เพื่อดึงดูดเม็ดเงินจากต่างชาติ เนื่องจากในปัจจุบัน หลักทรัพย์ที่โดดเด่นในตลาดมีเพียงกลุ่มพลังงาน และธนาคาร ซึ่งนอกจากจะไม่สะท้อนศักยภาพที่แท้จริงของไทยแล้ว ยังยากที่จะแข่งขันกับตลาดเพื่อนบ้านอีกด้วย เช่น การแข่งขันกับหุ้นกลุ่มพลังงานของประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ เป็นต้น ทั้งนี้ ประเทศไทยมีความโดดเด่นในด้านอาหารและผลิตภัณฑ์การเกษตร จึงเป็นโอกาสที่จะสร้างจุดขายและแข่งขันกับตลาดต่างประเทศได้

1.2) ภาครัฐควรพิจารณาว่าประเทศไทยมีความจำเป็นหรือไม่ เพียงใด ที่จะส่งเสริมให้เกิด National broker เพื่อเป็นบริษัทหลักทรัพย์ไทยที่สามารถแข่งขันและคานอำนาจกับบริษัทหลักทรัพย์ข้ามชาติได้ เช่นเดียวกับที่ประเทศไทยมีบริษัท ปตท. มหาชนจำกัดซึ่งเป็นผู้เล่นรายใหญ่ในอุตสาหกรรม

พลังงานและมีอำนาจในการกำหนดราคาตลาดและแข่งขันกับบริษัทต่างชาติได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การสร้างความเข้มแข็งให้กับบริษัทหลักทรัพย์นั้น ไม่ควรอยู่ในรูปของการควบรวมกิจการ เนื่องจากบริษัทหลักทรัพย์มีระบบ Back office ที่ซ้ำซ้อนกัน อีกทั้งยังมีความเสี่ยงในการบริหารจัดการต่างๆ เช่น ภาษี และการรักษาบุคลากรและลูกค้า อีกด้วย ทั้งนี้ ตัวอย่างของบริษัทหลักทรัพย์ไทยที่เติบโตได้ดีและมีความเข้มแข็งคือ กลุ่มบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากสามารถผสานประโยชน์จากกลุ่มลูกค้าของธนาคารได้

1.3) ทางการควรปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับรายได้เงินตราต่างประเทศจากการทำธุรกรรมในต่างประเทศของบริษัทหลักทรัพย์ไทยที่จะต้องแปลงเป็นเงินบาททันที ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อขีดความสามารถในการแข่งขันกับบริษัทหลักทรัพย์ต่างชาติ นอกจากนี้ นักลงทุนต่างประเทศยังมักให้ความสำคัญกับระบบชำระราคาแบบ Central clearing ซึ่งควรได้รับการพัฒนาต่อไปด้วย

2) ประเด็นภาษีเป็นอุปสรรคประการหนึ่งที่ให้ธุรกิจนอกตลาดหลักทรัพย์ไม่อยากที่จะเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เนื่องจากบริษัทจะต้องมีความโปร่งใสมากขึ้นและเสียภาษีเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น ดังนั้น การลดอัตราภาษีจึงเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มธุรกิจในตลาดหลักทรัพย์ได้

3) การจัด Roadshow ที่ผ่านมามักให้ความสำคัญกับหุ้นขนาดใหญ่ซึ่งอันที่จริงก็เป็นที่รู้จักของนักลงทุนต่างชาติอยู่แล้ว ดังนั้น ทางการจึงควรหันมาส่งเสริมประชาสัมพันธ์ศักยภาพของบริษัทขนาดกลางไทยให้เป็นที่รู้จักต่อสายตานักลงทุนต่างชาติด้วย (ภัทธีรา ดิลกรุ่งธีระภพ, สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2553)

อนึ่ง สำหรับกรณีของแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลทั้งระบบการเงิน หรือ Financial Supervisory Agency (FSA) ในประเทศไทยซึ่งถือเป็นนโยบายกำกับดูแลด้านการจัดองค์กรที่มีการอภิปรายถกเถียงกันมากนั้น คณะผู้วิจัยได้ลองถามความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญภาคเอกชน ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งเห็นว่า แนวคิดดังกล่าวคงเป็นแนวคิดในระยะยาว ส่วนในปัจจุบันเห็นว่ายังเร็วไป เพราะผู้บริโภคในบริการทางการเงินแต่ละประเภทมีหลายระดับไม่เท่ากัน จึงควรรอให้รายได้ประชาชาติของคนไทยสูงขึ้นมาในระดับหนึ่ง แต่สุดท้ายเห็นด้วยว่าควรจะมีการรวมกันของหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินแต่ละประเภท แต่เรื่องนี้ควรจะต้องมีการระดมความคิดเห็นกันอย่างจริงจังก่อนตัดสินใจ (จีรพันธ์ อัศวะธนกุล, สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2553) ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์อีกรายหนึ่งให้ความเห็นเชิงวิเคราะห์ถึงจุดแข็งจุดอ่อนของ FSA โดยมี จุดแข็งในเรื่องของการกำหนดทิศทางนโยบายและการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันได้สะดวก เช่น การเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาในตลาดทุนและตลาดเงินในทิศทางเดียวกันได้ แต่ FSA ยังมีจุดอ่อนในประเด็นที่อาจทำให้อีกตลาดหนึ่งไม่ถูกให้ความสำคัญได้ แต่ท้ายสุดแล้วการมี FSA หรือไม่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ความสามารถในการบริหารจัดการมากกว่า (ภัทธีรา ดิลกรุ่งธีระภพ, สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2553)

4.2 สรุป

ผลการสัมภาษณ์สามารถสรุปได้ดังนี้ (**ตารางที่** 25)

ตารางที่ 25 **สรุปผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างภาคเอกชน**

ประเด็น	ธนาคารพาณิชย์	ประกันภัย (วินาศภัย)	หลักทรัพย์
1. สภาพการแข่งขันก่อนและหลังวิกฤติการเงิน 2540	ก่อนและหลังวิกฤติยังคงมีสภาพการแข่งขันสูง โดยหลังวิกฤติมีการแข่งขันกับสถาบันการเงินประเภทอื่นสูงขึ้นและรูปแบบการแข่งขันเปลี่ยนแปลงมากขึ้น	สภาพการแข่งขันยังคงสูง ไม่แตกต่างกันทั้งก่อนและหลังวิกฤติ แต่หลังวิกฤติมีการเปลี่ยนรูปแบบการแข่งขันจากราคามาเน้นคุณภาพบริการและภาพลักษณ์ความมั่นคงของบริษัทมากขึ้น	มีสภาพการแข่งขันสูงอย่างต่อเนื่องและมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการแข่งขันอยู่ตลอดเวลาทั้งการแข่งขันด้านราคาและคุณภาพ
2. สภาพการกำกับดูแลก่อนและหลังวิกฤติการเงิน 2540	หลังวิกฤติกำกับดูแลเข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะการกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยง	ทั้งก่อนและหลังวิกฤติยังคงเน้นการกำกับดูแลแบบมีการผ่อนคลายการกำกับอย่างค่อยเป็นค่อยไป	การกำกับดูแลค่อนข้างผ่อนคลายกว่าช่วงวิกฤติ และพยายามให้ภาคเอกชนกำกับดูแลตนเองหรือ Self Regulatory Organizition: SRO
3. แผนพัฒนาฯ ต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน	- ยังไม่เห็นการดำเนินการตามแผนเด่นชัดนัก - ยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการส่งเสริมธุรกิจ Microfinance - การส่งเสริมการควบรวมโดยสมัครใจอาจเกิดขึ้นยาก - การเปิดเสรีเรื่องการขยายสาขาและ ATM ให้ธนาคารต่างชาติควรคำนึงถึงผลกระทบระยะยาวต่อการพัฒนาธนาคารพาณิชย์ไทย	- เน้นส่งเสริมความมั่นคงในระบบ ยังไม่ปล่อยให้แข่งขันเสรีอย่างเต็มที่ได้ - การส่งเสริมควบรวมกิจการทำให้เกิด economy of scale บริษัทที่ควบรวมมีความมั่นคงและแข่งขันได้ แต่ยังมีอุปสรรคทางกฎหมายภาษีที่ยังไม่เอื้อต่อการควบรวม	มี 2 มาตรการสำคัญ คือ 1) มาตรการปฏิรูป ตลท.ซึ่งมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับกระแสให้มีการปฏิรูปตลาดหลักทรัพย์ทั่วโลก 2) มาตรการการเปิดเสรีและการเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันตัวกลาง โดยการยกเลิกค่าธรรมเนียมขั้นต่ำและการไม่จำกัดจำนวนใบอนุญาตประกอบการ ซึ่งมีประเด็นที่ทางการควรต้องการส่งสัญญาณให้ผู้ร่วมในตลาดทุกฝ่ายเข้าใจตรงกันว่าการเปิดเสรีเป็นไปเพื่อให้กลไกตลาดทำงานอย่างแท้จริง

ประเด็น	ธนาคารพาณิชย์	ประกันภัย (วินาศภัย)	หลักทรัพย์
4. ข้อเสนอแนะอื่นในการปรับปรุงนโยบายการกำกับดูแลเพื่อการแข่งขัน	- ระบบธนาคารพาณิชย์ ทั่วโลกเน้นรายได้จากค่าธรรมเนียมมากขึ้น - นโยบายเชิงประชานิยมเรื่องการลด spread และค่าธรรมเนียมส่งผลกระทบต่อระบบธนาคารพาณิชย์ที่ยังต้องแก้ไขปัญหา NPLs - ภาครัฐควรมีการวางแผนพัฒนาระบบธนาคารพาณิชย์แบบมองไปข้างหน้าระยะยาว มีปรัชญาที่แน่นอนว่าจะเน้น Market-led หรือ Regulation-led และควรมีมาตรการส่งเสริมอื่น ๆ เพื่อช่วยให้ธนาคารพาณิชย์ไทยแข่งขันได้มากขึ้น	- ภาครัฐควรเน้นนโยบายกำกับดูแลเพื่อผู้บริโภค - ควรให้อิสระกับ ค.ป.ภ. แต่บางเรื่องรัฐควรช่วยเหลือด้านงบประมาณสนับสนุน - สศค. ควรเน้นการทำงานเชิงกลยุทธ์ทั้งการให้ความเข้าใจและความสำคัญกับธุรกิจทางการเงินทุกๆ ธุรกิจ และทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมหน่วยงานกำกับดูแลและการเงินทั้งระบบ	- การเปิดเสรีธุรกิจหลักทรัพย์รวมถึงการเชื่อมโยงตลาดทุนไทยและต่างประเทศ จำเป็นที่จะต้องมีการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าเพื่อป้องกันไม่ให้เงินทุนไหลออกและป้องกันปัญหาการครอบงำตลาดของบริษัทต่างชาติ -ภาษีเป็นอุปสรรคประการหนึ่งที่ให้ธุรกิจนอกตลาดหลักทรัพย์ไม่อยากที่จะเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งการลดอัตราภาษีจะช่วยเพิ่มธุรกิจในตลาดหลักทรัพย์ได้ -ทางการควรหันมาส่งเสริมประชาสัมพันธ์ศักยภาพของบริษัทขนาดกลางไทยให้เป็นที่รู้จักต่อสายตานักลงทุนต่างชาติมากขึ้น

ที่มา : สรุปโดยคณะผู้วิจัย

บทที่ 5
กรณีศึกษาการแข่งขันและการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินของต่างประเทศ

ในบทนี้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบสภาพการแข่งขันและการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินของต่างประเทศ โดยนำเสนอเป็นกรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ประเทศญี่ปุ่น และประเทศในอาเซียน 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย ตามลำดับ

5.1 สหรัฐอเมริกา

5.1.1 สภาพการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินของสหรัฐอเมริกา

ลักษณะทางกายภาพของสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศขนาดใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก แบ่งเป็น 50 มลรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงมีจำนวนบริษัทในแต่ละประเภทของสถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของประชากร ซึ่งในช่วงปี 2552 ท่ามกลางวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์ จำนวนธุรกิจทางการเงินในสหรัฐอเมริกาทั้งประเภทธนาคารพาณิชย์ ประกันภัย และหลักทรัพย์ มีจำนวนรวมกันถึง 16,653 แห่ง แบ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ จำนวน 7,948 แห่ง บริษัทประกันภัย 3,905 แห่ง และบริษัทหลักทรัพย์ 4,800 แห่ง (**ตารางที่** 26)

ตารางที่ 26 จำนวนธุรกิจทางการเงินในสหรัฐอเมริกา

สถาบันการเงิน	จำนวน (แห่ง)
ธนาคารพาณิชย์ สถาบันออมทรัพย์ และสาขาธนาคารต่างประเทศ *	7,948
บริษัทการประกันภัย **	3,905
บริษัทนายหน้าค้าหลักทรัพย์ ***	4,800

ที่มา * Federal Deposit Insurance Corporation ข้อมูล ณ ธันวาคม 2552

** Insurance Information Institute, Reinsurance Association of America ข้อมูล ณ ธันวาคม 2552

*** The Financial Industry Regulatory Authority ข้อมูล ณ ธันวาคม 2551

5.1.1.1 การแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์

ระบบธนาคารพาณิชย์ในสหรัฐอเมริกาประกอบไปด้วยธนาคารพาณิชย์ (Commercial Bank) สถาบันออมทรัพย์ (Savings Institutions) และสาขาของธนาคารต่างประเทศ (U.S. Branches of Foreign Bank) รวมกันจำนวนทั้งสิ้น 7,948 แห่ง แบ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ จำนวน 6,775 แห่ง สถาบัน

ออมทรัพย์ จำนวน 1,163 แห่ง และสาขาของธนาคารต่างประเทศจำนวน 10 โดยปริมาณเงินฝากที่มีอยู่ในธนาคารพาณิชย์มีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 90.12 ของปริมาณเงินฝากรวม **(ตารางที่ 27)**

ตารางที่ 27 จำนวนธนาคารพาณิชย์ สถาบันออมทรัพย์ และสาขาธนาคารต่างประเทศในสหรัฐอเมริกา

หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ประเภท	จำนวน	สินทรัพย์	เงินฝาก
1. ธนาคารพาณิชย์	6,775	11,842,674	8,329,880
2. สถาบันออมทรัพย์	1,163	1,264,048	894,446
3. สาขาธนาคารต่างประเทศ	10	24,750	17,354
รวม	**7,948**	**13,132,190**	**9,242,378**

ที่มา Federal Deposit Insurance Corporation ข้อมูล ณ ธันวาคม 2552

ในการวิเคราะห์ระดับการแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ จะคำนวณส่วนแบ่งการตลาดจากปริมาณเงินฝาก โดยใช้วิธีวัดอัตราการกระจุกตัวของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุด (Four-Firm Concentration Ratio: C_4) ซึ่งจาก**ตารางที่ 28** พบว่า อัตราการกระจุกตัวด้านเงินฝากของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุด มีค่าเท่ากับ 0.23 ซึ่งตามเกณฑ์การวัดค่า C_4 หากอัตราการกระจุกตัวของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุด (C_4) มีค่าเข้าใกล้ 0 แสดงว่าอุตสาหกรรมนั้นมีระดับการกระจุกตัวต่ำ หรือมีการแข่งขันกันสูง ในทางกลับกัน หากอัตราการกระจุกตัวของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุด (C_4) มีค่าเข้าใกล้ 1 แสดงว่า อุตสาหกรรมนั้นมีระดับการกระจุกตัวสูง หรือมีการแข่งขันกันต่ำ ดังนั้น ในกรณีของระบบธนาคารพาณิชย์สหรัฐฯ มีค่า C_4 เข้าใกล้ 0 แสดงถึงการกระจุกตัวต่ำหรือมีระดับการแข่งขันค่อนข้างสูง

ตารางที่ 28 ส่วนแบ่งทางการตลาดด้านเงินฝากของธุรกิจธนาคารพาณิชย์

หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ลำดับ	ธนาคาร/ผู้ถือหุ้นใหญ่	เงินฝาก*	ส่วนแบ่งตลาด**
1	Bank of America	817,989	8.85
2	JPMorgan Chase Bank	618,124	6.69
3	Wachovia Bank	394,189	4.27
4	Wells Fargo Bank	325,417	3.52
5	Citibank	265,947	2.88
6	U.S. Bank	151,902	1.64
7	SunTrust Bank	118,532	1.28
8	National City Bank	101,141	1.09
9	Branch Banking and Trust Company	93,753	1.01

ลำดับ	ธนาคาร/ผู้ถือหุ้นใหญ่	เงินฝาก*	ส่วนแบ่งตลาด**
10	Regions Bank	93,701	1.01
	Total -Top 10 Company	2,980,695	32.25
	Other	6,261,683	67.75
	Total	9,242,378	100

ที่มา * Federal Deposit Insurance Corporation ข้อมูล ณ มิถุนายน 2552

** จากการคำนวณ

5.1.1.2 การแข่งขันในธุรกิจประกันภัย

ธุรกิจประกันภัยในสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) การประกันชีวิตและสุขภาพ (Life and Health Insurance 2) การประกันภัยทรัพย์สินและความเสียหาย (Property/Casualty: P/C) และ3) การรับประกันภัยต่อ (Reinsurance) เป็นการประกันภัยที่รับประกันจากบริษัทประกันอีกทอดหนึ่ง ซึ่งเป็นการบริหารความเสี่ยงของบริษัทประกันภัย โดยมีจำนวนบริษัทในธุรกิจประกันตาม**ตารางที่** 29

ตารางที่ 29 แสดงจำนวนบริษัทในธุรกิจประกันภัยแยกตามประเภทของธุรกิจ

ประเภทธุรกิจ	จำนวนบริษัท (แห่ง)	ร้อยละ
ธุรกิจการประกันชีวิตและสุขภาพ (Life and Health Insurance)*	2,741	70.19
ธุรกิจการประกันภัยทรัพย์สินและความเสียหาย (Property/Casualty: P/C Insurance)*	1,128	28.89
การรับประกันภัยต่อ (Reinsurance)**	36	0.92
รวม	3,905	100

ที่มา: * Insurance Information Institute ข้อมูล ณ ธันวาคม 2551

** Reinsurance Association of America ข้อมูล ณ ธันวาคม 2551

สำหรับสภาพการแข่งขันในธุรกิจประกันภัยนั้น ในการจัดอันดับส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจประกันภัยในสหรัฐอเมริกา จะใช้ค่าเบี้ยประกันภัยรับตรง (Direct Premiums Written) ซึ่งเป็นค่าเบี้ยประกันภัยรับตรงหักด้วยค่าเบี้ยประกันที่ใช้ในการรับประกันภัยต่อ (reinsurance) โดยคณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์สภาพการแข่งขันในธุรกิจประกันชีวิตและสุขภาพ และธุรกิจการประกันภัยทรัพย์สินและความเสียหายดังต่อไปนี้

1) **ธุรกิจประกันชีวิตและสุขภาพ** (Life and Health Insurance)

สภาพการแข่งขันของธุรกิจประกันชีวิตและสุขภาพ ในสหรัฐอเมริกาสามารถพิจารณาได้จากส่วนแบ่งทางการตลาดของบริษัทประกันภัย ซึ่งคำนวณจากค่าเบี้ยประกันภัยรับตรงของแต่ละบริษัท โดยใช้อัตราการกระจุกตัวของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุด (Four-Firm Concentration Ratio: C_4) โดยจาก **ตารางที่** 30 พบว่า การแข่งขันภายในธุรกิจการประกันชีวิตและสุขภาพอยู่ในระดับสูง โดยมีค่าของอัตราการกระจุกตัวของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุดมีค่าเท่ากับ 0.29 แสดงถึงการกระจุกตัวต่ำหรือแข่งขันสูง

ตารางที่ 30 **ส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจประกันชีวิตและสุขภาพ**

ลำดับ	บริษัท	รวมเบี้ยประกันรับตรง	ส่วนแบ่งตลาด (%)
1	METROPOLITAN GRP	93,870,096,487	13.45
2	PRUDENTIAL OF AMER GRP	49,570,283,181	7.10
3	UNITEDHEALTH GRP	35,278,425,030	5.06
4	JOHN HANCOCK GRP	27,149,744,273	3.89
5	NEW YORK LIFE GRP	25,631,097,890	3.67
6	ING AMER INS HOLDING GRP	23,093,509,135	3.31
7	AEGON US HOLDING GRP	21,027,113,102	3.01
8	LINCOLN NATL GRP	19,476,039,115	2.79
9	HARTFORD FIRE & CAS GRP	17,873,813,400	2.56
10	AETNA GRP	17,474,370,739	2.5
	Total -Top 10 Company	**330,444,492,352**	**45.34**
	Other	**367,419,935,513**	**54.66**
	Total	**697,864,427,865**	**100**

ที่มา National Association of Insurance Commission ข้อมูล ณ มีนาคม 2553

2) **ธุรกิจการประกันภัยทรัพย์สินและความเสียหาย** (Property/Casualty: P/C)

จาก**ตารางที่** 31 พบว่า การแข่งขันภายในธุรกิจการประกันทรัพย์สินและความเสียหายอยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกัน โดยมีค่าของอัตราการกระจุกตัวของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุดที่ระดับ 0.27 ซึ่งแสดงถึงการกระจุกตัวที่ต่ำหรือมีการแข่งขันสูง

ตารางที่ 31 ส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจธุรกิจการประกันภัยทรัพย์สินและความเสียหาย

ลำดับ	บริษัท	รวมเบี้ยประกันรับตรง	ส่วนแบ่งตลาด(%)
1	STATE FARM GRP	51,063,110,761	10.65
2	ZURICH INS GRP	28,979,691,684	6.04
3	ALLSTATEINS GRP	26,153,440,231	5.45
4	AMERICAN INTL GRP	25,991,642,611	5.42
5	LIBERTY MUT GRP	24,772,894,328	5.17
6	TRAVELERS GRP	21,409,548,242	4.47
7	BERKSHIRE HATHAWAY GRP	16,054,658,656	3.35
8	NATIONWIDE CORP GRP	15,405,561,636	3.21
9	PROGRESSIVE GRP	14,200,294,349	2.96
10	HARTFORD FIRE & CAS GRP	10,473,026,375	2.18
	Total -Top 10 Company	**234,503,868,873**	**48.91**
	Other	**244,986,472,647**	**51.09**
	Total	**479,490,341,520**	**100.00**

ที่มา : National Association of Insurance Commission ข้อมูล ณ มีนาคม 2553

5.1.1.3 การแข่งขันในธุรกิจหลักทรัพย์

ธุรกิจหลักทรัพย์ในสหรัฐอเมริกามีขนาดใหญ่มาก โดยมีตลาดหลักทรัพย์ที่สำคัญถึง 11 แห่ง (รายชื่อและที่ตั้งของตลาดหลักทรัพย์ปรากฏใน**ภาคผนวก ค)** เช่น ตลาดหลักทรัพย์แนสแด็ก (The NASDAQ Stock Market : NASDAQ) ซึ่งปัจจุบันเป็นตลาดที่มีบริษัทเข้ามาจดทะเบียนมากที่สุด จำนวน 2,852 หลักทรัพย์ โดยมีมูลค่าตลาดรวมทั้งสิ้น 3,239.49 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และมีมูลค่าการซื้อขายตลอดทั้งปี 28,951.35 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ

ทั้งนี้ ในส่วนของจำนวนบริษัทหลักทรัพย์ที่อยู่ภายใต้การกำกับของ Financial Industry Regulatory Authority (FINRA) พบว่า ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาจำนวนบริษัทหลักทรัพย์มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2552 มีจำนวนบริษัทหลักทรัพย์ประมาณ 4,800 แห่ง ลดลงร้อยละ 2.04 สอดคล้องกับจำนวนผู้ค้าหลักทรัพย์ (Trader) ที่ขึ้นทะเบียนแล้วที่มีจำนวนลดลงเช่นกัน เป็นผลมาจากสหรัฐอเมริกาได้เพิ่มการคุมเข้มในธุรกิจหลักทรัพย์มากยิ่งขึ้น เช่น การเริ่มบังคับใช้ Sarbanes-Oxley Act (Sox) กับบริษัทจดทะเบียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎใน Section 404 ที่กำหนดให้ทั้งผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนและผู้ตรวจสอบภายนอกรับรองความถูกต้องของรายงานการดำเนินงานของบริษัท ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการเพิ่มความโปร่งใส ช่วยบริหารความเสี่ยงและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ลงทุน แต่ในขณะเดียวกัน

ก็ก่อให้เกิดภาระทั้งต่อผู้บริหารและมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงเช่นกัน ส่งผลให้ปริมาณ IPOs ที่ออกในตลาดหลักทรัพย์ในสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มลดลง การลดลงของจำนวนบริษัทหลักทรัพย์ ผู้ขายหลักทรัพย์ และปริมาณ IPOs สะท้อนให้เห็นถึงสภาพการแข่งขันที่เริ่มลดลงจากเดิม แสดงได้ดัง**ตารางที่** 32

ตารางที่ 32 **จำนวนบริษัทหลักทรัพย์ และตัวแทนของธุรกิจหลักทรัพย์ในสหรัฐอเมริกา**

รายการ	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552
บริษัทหลักทรัพย์ (แห่ง)	5,100	5,000	5,000	4,900	4,800
ผู้ค้าหลักทรัพย์ (คน)	655,000	660,000	673,000	665,000	644,000
IPO ที่ออกในตลาดหลักทรัพย์สหรัฐ (หลักทรัพย์)	162	178	229	55	58

ที่มา : The Financial Industry Regulatory Authority และ Committee on Capital Markets Regulation

5.1.2 สภาพการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินของสหรัฐอเมริกา

การกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นองค์กรกำกับดูแลแยกตามธุรกิจทางการเงินแต่ละประเภท โดย ณ ปัจจุบัน (ก่อนบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปการเงินของสหรัฐฯ ล่าสุด) มีหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินสรุปได้ตาม **ตารางที่** 33 อย่างไรก็ดี หลังจากที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้นำเสนอร่างกฎหมายปฏิรูปการเงินในสหรัฐฯ ทั้งระบบ ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อเดือนกรกฎาคม 2553 ที่ผ่านมา จะมีผลทำให้โครงสร้างหรือรูปแบบการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินในสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลงไป (รายละเอียดดูได้ที่หัวข้อ 5.1.3)

ตารางที่ 33 **ภาพรวมองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกา**

ผู้ให้บริการทางการเงิน	หน่วยงานกำกับดูแลหลัก
ธนาคาร	
- Bank holding company	Federal Reserve Board
- State member	FRB/State Banking Superintendent
- State non – member	FDIC/State Banking Superintendent
- National	OCC
- S&L	OTS/ State S&L Superintendent
Investment banks	SEC
บริษัทประกันภัย	State Insurance Commissioner

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2548)

หมายเหตุ: FRB = Federal Reserve Board

FDIC = Federal Deposit Insurance Corporation

OCC = Office of the Comptroller of the Currency

OTS = Office of Thrift Supervision

SEC = Securities and Exchange Commissioner

S&L = Saving and loan association

5.1.2.1 การกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์

ปัจจุบันการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เป็นหน้าที่รับผิดชอบของธนาคารกลางสหรัฐร่วมกับองค์กรภาครัฐอีก 3 แห่งคือ (1) The Office of the Comptroller of the Currency หรือ OCC มีหน้าที่หลักในการดูแล National Banks Federal (2) The Office of Thrift Supervision หรือ OTS ดูแลและควบคุมหน่วยงานออมทรัพย์ของรัฐ ควบคุมบริษัทต่างๆที่ให้บริการด้านการออมและการกู้ยืม และ (3) Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC มีหน้าที่ในการดูแลการประกันเงินฝากของธนาคารภายในประเทศ ซึ่งการออกใบอนุญาตให้แก่ธนาคารพาณิชย์ในสหรัฐอเมริกาจะเป็นหน้าที่ของธนาคารกลาง โดยธนาคารกลางยังมีอำนาจในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างผู้ถือหุ้น อำนาจการอนุมัติการควบรวมกิจการของสถาบันการเงิน หรือเสนอโครงการเพื่อปรับปรุงฐานะการเงินหากพบว่าเกิดการลดลงของเงินกองทุนจนอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินและผู้ฝากเงิน รวมทั้ง มีอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาต และภายใต้ระบบการดำเนินงานในปัจจุบันธนาคารจะเป็นผู้เลือกว่าจะให้องค์กรใดเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของตน ในขณะที่รายได้หลักขององค์กรภาครัฐทั้งสามแห่งมาจากค่าดำเนินการที่ได้รับจากธนาคารต่างๆ ทำให้โครงสร้างดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการผ่อนปรนความเข้มงวดในการกำกับดูแลธนาคารต่างๆ ได้

5.1.2.2 การกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย

ในภาพรวมแล้ว การประกันภัยในประเทศสหรัฐอเมริกาถูกกำกับดูแลโดย State Insurance Commissioner ซึ่งเป็นนายทะเบียนธุรกิจประกันภัยของแต่ละมลรัฐ (State level) อย่างไรก็ดี ตั้งแต่ปี 1871 ได้มีการจัดตั้งคณะนายทะเบียนประกันภัยประเทศสหรัฐอเมริกา (National Association of Insurance Commission: NAIC) เพื่อทำหน้าที่ประสานความร่วมมือด้านกฎระเบียบในแต่ละมลรัฐและพัฒนานโยบายของแต่ละมลรัฐให้เป็นรูปแบบเดียวกัน โดยมีบทบาทหน้าที่หลักๆ ได้แก่ (1) การปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณะชนและผู้เอาประกันภัย ส่งเสริมการแข่งขันในธุรกิจประกันภัย และดูแลให้ผู้เอาประกันภัยได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและยุติธรรม (2) ส่งเสริมความน่าเชื่อถือ ความมั่นคง และความแข็งแกร่งทางการเงินของบริษัทประกันภัย และ (3) ส่งเสริมการพัฒนาการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย

สำหรับแนวทางพัฒนาธุรกิจประกันภัยในอนาคตนั้น รัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ผ่านร่างกฎหมายที่สำคัญและได้มีการลงนามโดยประธานาธิบดีเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2553 ได้แก่

พระราชบัญญัติการให้ความคุ้มครองผู้ป่วย และค่ารักษาพยาบาลที่ประชาชนสามารถจ่ายได้ (Patient Protection and Affordable Care Act) โดยกฎหมายฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการปฏิรูประบบประกันสุขภาพของประชาชนชาวอเมริกัน โดยหลักการสำคัญ 1 ใน 3 ประการ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้มีการแข่งขันมากขึ้นในตลาดการประกันสุขภาพ ได้แก่ “การเพิ่มประสิทธิภาพของการประกันสุขภาพ” เช่น การปรับกฎเกณฑ์บังคับใช้กับบริษัทประกัน โดยที่บังคับไม่ให้บริษัทประกันปฏิเสธที่จะให้ความคุ้มครองและขายประกันให้กับคนในกลุ่มต่างๆ โดยผลของการปฏิรูประบบประกันสุขภาพผ่านกฎหมายฉบับนี้ นอกจากจะส่งเสริมให้มีการแข่งขันมากขึ้นของตลาดการประกันสุขภาพแล้ว ยังจะช่วยให้มีทางเลือกรูปแบบการประกันที่หลากหลายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็มิได้มีผลบังคับใช้โดยทันทีทั้งหมดแต่กำหนดให้มีระยะเวลาการบังคับใช้เป็น 3 ระยะ คือ ในเดือนกันยายน 2553 เดือนมกราคม 2557 และ ในปี 2561 ตามลำดับ

5.1.2.3 การกำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์

โครงสร้างการกำกับดูแลตลาดทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานที่สำคัญ ดังนี้

1) Commodities Futures Trading Commission (CFTC) จะมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการค้าขายแลกเปลี่ยนที่เกี่ยวข้องกับในด้านของ US. Futures ภายใต้ Contract Markets โดยจะทำหน้าที่ในการควบคุมที่จะทำให้การแลกเปลี่ยน US Futures เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ได้ตั้งไว้ ทำหน้าที่ในการจดทะเบียนหรือยกเลิกสัญญาที่เกี่ยวข้องกับ Futures ซึ่ง CFTC อยู่ภายใต้กฎหมาย Commodity Futures Trading Commission Act of 1974

2) Securities and Exchange Commissions (SEC) ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมาย Security Act of 1933, Securities Exchange Act of 1934, Investment Advisors Act of 1940 มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้มีการเปิดเผยในเรื่องของธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายหลักทรัพย์ที่เป็น Public Offering, Public Trade และ Tenders Offers ควบคุมดูแล Brokers Dealers และ Clearing Houses ต่างๆ ให้เป็นตามกฎเกณฑ์ที่ได้ตั้งไว้ ให้การอนุญาตจดทะเบียนแก่บริษัทที่ปรึกษาทางการลงทุนและบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน

3) Financial Industry Regulatory Authority (FINRA) เป็นองค์กรใหม่ที่ตั้งขึ้นมาในช่วงปลายปี 2550 โดยการควบรวม National Association of Securities Dealers, Inc. (NASD) ที่เป็น SRO[6] ที่กำกับดูแลตลาด NASDAQ และ NYSE Regulation, Inc. ซึ่งเป็นส่วนงานกำกับดูแลของตลาด

---

[6] เป็นระบบการกำกับดูแลตนเอง (Self-Regulatory System : SRO) ซึ่งองค์กร SRO ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลโครงสร้างตลาดทุนในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปัจจุบันมีแนวโน้มที่องค์กร SRO หลายๆ แห่งจะควบรวมเข้าด้วยกันเป็นองค์กร SRO เพียงแห่งเดียว (Single SRO) เช่น FINRA

หลักทรัพย์ NYSE เข้าด้วยกัน โดย FINRA มีสถานะเป็นอิสระแยกออกจากตลาดหลักทรัพย์ และเป็น SRO ที่ใหญ่ที่สุดในการทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจทั้งตราสารทุนและตราสารหนี้ทั้งหมดในสหรัฐฯ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปกป้องผู้ลงทุนและสร้างความเชื่อมั่นให้กับตลาดผ่านกลไกและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

5.1.3 แนวโน้มการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินของสหรัฐอเมริกา

จากวิกฤตทางการเงิน (วิกฤติแฮมเบอร์เกอร์) ช่วงปี 2551 กระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกาได้นำเสนอแผนปฏิรูปการกำกับดูแลการเงินของประเทศ (Financial Regulatory Reform) เสนอต่อรัฐสภาของสหรัฐฯ เพื่อพิจารณาจนได้รับการเห็นชอบและตราเป็นกฎหมายโดยการลงนามของประธานาธิบดีโอบามาเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2553 ที่ผ่านมา โดยจะต้องมีการออกกฎหมายลูกและข้อบังคับต่างๆ ภายในกรอบเวลาที่กำหนด (0-2 ปี) ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวมีหลักการสำคัญ 5 ประการ สรุปได้ดังนี้

1) **การเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้ดียิ่งขึ้น** โดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างการดูแลสถาบันการเงิน โดยเสนอให้ธนาคารกลาง (FED) ดูแลเฉพาะสถาบันการเงินที่มีสินทรัพย์เกินกว่า 50,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จากเดิมที่ธนาคารทุกแห่งอยู่ภายใต้การกำกับของธนาคารกลาง ส่วนสถาบันการเงินที่เหลือจะอยู่ภายใต้การดูแลของสถาบันประกันเงินฝาก (FDIC)

2) **การปรับปรุงขีดความสามารถของภาครัฐในการจัดการกับสถาบันการเงิน** ในกรณีที่สถาบันการเงินหรือองค์กรขนาดใหญ่ประสบปัญหาการเงินอย่างรุนแรงจนอาจกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงินโดยรวม FDIC สามารถที่จะดำเนินการขายทอดกิจการอย่างเป็นระบบ (Orderly Liquidation) ได้ โดยอาศัยกองทุนที่ก่อตั้งขึ้นด้วยเงินสมทบจากธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่เพื่อป้องกันการใช้เงินภาษีของประชาชนในการแก้ปัญหาสถาบันการเงินดังเช่นกรณี AIG ที่ผ่านมา

3) **มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน** ได้แก่ การตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ทางการเงิน (Bureau of Consumer Financial Protection) ทำหน้าที่กำกับดูแลการให้บริการที่เป็นธรรมและตรงไปตรงมาของทั้งสถาบันการเงินทั้งหลาย นอกจากนี้ยังรวมถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ถือหุ้นในการออกเสียงเกี่ยวกับการจ่ายผลตอบแทนของผู้บริหาร (say on pay) ด้วย

4) **การกำกับดูแลการลงทุนที่มีความซับซ้อน**และมีความเสี่ยงสูง เช่น การลงทุนตราสารอนุพันธ์นอกตลาดรวมถึงกองทุนบริหารความเสี่ยง (Hedge Fund) โดยจัดตั้งคณะกรรมการดูแลเสถียรภาพทางการเงิน (Financial Stability Oversight Council: FSOC) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานและมีหน่วยงานกำกับดูแลต่าง ๆ ร่วมเป็นสมาชิก เพื่อทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางการเงินจากความเสี่ยงต่างๆ ทั้งที่มาจากสถาบันการเงินและหน่วยงานที่ไม่ใช่สถาบัน

การเงิน นอกจากนี้ ยังรวมถึงการทำให้ธุรกรรมอนุพันธ์ทางการเงินและกองทุนบริหารความเสี่ยงมีความโปร่งใสมากขึ้นโดยการเพิ่มความเข้มงวดในการรายงานข้อมูล บังคับให้การทำธุรกรรมอนุพันธ์แบบ Over-The-Counter (OTC) เข้ามาสู่ระบบตลาดซื้อขายของส่วนกลาง (Centralized Exchange) หรือระบบการหักบัญชีส่วนกลาง (Central Clearing) ให้มากที่สุด การเพิ่มระดับเงินกองทุน (Capital Requirement) สำหรับธุรกรรมอนุพันธ์ และบังคับให้กองทุนบริหารความเสี่ยงที่มีขนาดใหญ่จะต้องขึ้นทะเบียนกับคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (SEC) อเมริกา รวมทั้งการรวมเอา "Volker Rule" หรือการแยกธุรกรรมการค้าของธนาคารเอง (Proprietary Trading) ออกจากธุรกิจธนาคาร (Bank Holding Companies) และการจัดตั้ง Office of Credit Ratings (OCR) เพื่อกำกับดูแลบริษัทจัดอันดับเครดิตให้มีความรับผิดชอบต่อการจัดอันดับความน่าเชื่อถือหลักทรัพย์ของตนอีกด้วย

5) การยกระดับมาตรฐานการกำกับดูแลและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศโดยประสานงานผ่านช่องทางต่างๆ เช่น คณะกรรมการบาเซลด้านการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ (Basel Committee on Banking Supervision) คณะกรรมการเสถียรภาพทางการเงิน (Financial Stability Board) การประชุม G-20 เป็นต้น

จะเห็นว่าหลักการสำคัญของกฎหมายปฏิรูปการเงินฉบับดังกล่าว เป็นความพยายามในการแก้ไขจุดอ่อนของระบบกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศซึ่งเชื่อว่าเป็นต้นเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตการตอบสนองต่อปัญหาจากวิกฤตทางการเงินช่วงปี 2551 นั่นคือ ความซ้ำซ้อนของการกำกับดูแล และการเปิดเสรีในระดับที่สูงจนยากจะควบคุมให้เกิดความมโปร่งใสและเป็นธรรมต่อผู้บริโภคได้ ดังนั้น การบังคับใช้ร่างกฎหมายดังกล่าว อาจจะมีผลให้ระดับการแข่งขันในตลาดการเงินต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาลดลงในระดับหนึ่ง เนื่องจากการเข้ามาควบคุมการดำเนินการของสถาบันการเงินอย่างเข้มงวดมากขึ้น แต่น่าจะทำให้ระบบการเงินในสหรัฐฯ มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการกับวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต

5.2 สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป (European Union) ประกอบด้วยประเทศสมาชิก 27 ประเทศ ได้แก่ เบลเยี่ยม ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ลักเซมเบอร์ก เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร

กรีซ โปรตุเกส สเปน ออสเตรีย ฟินแลนด์ สวีเดน ไซปรัส สาธารณรัฐเช็ก เอสโทเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิธัวเนีย มอลตา โปแลนด์ สโลวาเกีย สโลเวเนีย บัลกาเรีย และโรมาเนีย ซึ่งได้ตกลงใช้กฎหมาย ระเบียบ และมาตรการต่างๆ ร่วมกัน และที่ผ่านมาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างเสถียรภาพด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในภูมิภาค ทั้งนี้ โครงสร้างของสหภาพยุโรปประกอบด้วยเสาหลัก 3 ประการ คือ

เสาหลักที่หนึ่ง : ประชาคมยุโรป (European Communities) ประกอบด้วย

1) การเป็นตลาดเดียว (Single Market) ที่มีการเคลื่อนที่อย่างเสรี (Free Movement) ของปัจจัย 4 ประการ คือ บุคคล สินค้า การบริการ และทุน

2) การมีนโยบายร่วม (Common Policies) ในด้านการค้า การเกษตร พลังงาน สิ่งแวดล้อม ประมง และสังคม เป็นต้น

3) สหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union) มีธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank) และมีการใช้เงินสกุลเดียว (Single Currency) คือเงินยูโร[7] อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2545

เสาหลักที่สอง : นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (Common Foreign and Security Policy – CFSP)

เสาหลักที่สาม : ความร่วมมือด้านกระบวนการยุติธรรมและกิจการภายใน (Cooperation in Justice and Home Affairs) เช่น การตรวจคนเข้าเมือง การปราบปรามอาชญากรรมและยาเสพติด ตำรวจยุโรป (Europol) และการดำเนินการร่วมด้านความมั่นคงภายใน

แม้ว่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจะมีความเป็นหนึ่งเดียวกันในการใช้นโยบายด้านเศรษฐกิจและการเมืองร่วมกัน แต่สำหรับภาคการเงินแล้ว โครงสร้างทางการเงินของประเทศดังกล่าวมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างประเทศสมาชิกเดิม (Old Member States: OMS) และประเทศสมาชิกใหม่ (New Member States: NMS) โดยมีรายชื่อตาม**ภาคผนวก ง**. ซึ่งในภาพรวมแล้วประเทศสมาชิกเดิมจะมีการพัฒนาของภาคการเงินในระดับที่สูงกว่าประเทศสมาชิกใหม่ โดยในปี 2545 สินทรัพย์รวมของภาคการเงินในประเทศสมาชิกเดิมมีถึงร้อยละ 558 ของ GDP ขณะที่ประเทศสมาชิกใหม่มีสินทรัพย์รวมของภาคการเงินร้อยละ 170 ของ GDP (แอลเลน บาร์ติโลโร และโควาลูสกี้, 2548) อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปได้มีความพยายามที่จะทำให้ระบบการเงินของประเทศสมาชิกมีความใกล้เคียงกัน เพื่อที่ในอนาคตจะสามารถดำเนินนโยบายทางการเงินร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีกรอบการกำกับดูแลบริการทางการเงินภายในสหภาพยุโรปร่วมกัน

5.2.1 สภาพการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินของสหภาพยุโรป

5.2.1.1 การแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์

ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในสหภาพยุโรป ประกอบด้วย 1) ธุรกิจธนาคารพาณิชย์สำหรับลูกค้ารายใหญ่ (Wholesale Banking) ให้บริการทางการเงินแก่สถาบันการเงิน 2) ธุรกิจธนาคารพาณิชย์

---

[7] ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่ใช้เงินยูโร ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยี่ยม ไซปรัส ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบอร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส สโลวาเกีย สโลเวเนีย และสเปน

สำหรับลูกค้าที่ประกอบธุรกิจ (Corporate Banking) ให้บริการทางการเงินแก่ผู้ประกอบธุรกิจทั่วไป และ 3) ธุรกิจธนาคารพาณิชย์สำหรับลูกค้ารายย่อย (Retail Banking) ให้บริการทางการเงินแก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ จำนวนสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในสหภาพยุโรปมีแนวโน้มลดลง จากจำนวน 8,902 แห่งในปี 2547 เป็น 8,507 แห่งในปี 2549 และ 8,089 แห่งในปี 2551 โดยประเทศสมาชิกเดิมส่วนใหญ่มีจำนวนสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศสูงกว่าประเทศสมาชิกใหม่แต่มีแนวโน้มที่จะลดจำนวนลง เช่น เยอรมนีมีจำนวนสูงที่สุด คือ 1,989 แห่งในปี 2551 ซึ่งลดลงจาก 2,148 แห่งในปี 2547 และ 2,050 แห่งในปี 2549 รองลงมาคือ อิตาลี ออสเตรีย ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสเปน ตามลำดับ ในส่วนของประเทศสมาชิกใหม่ โปแลนด์เป็นประเทศที่มีจำนวนสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์สูงที่สุดโดยมีจำนวน 712 แห่ง รองลงมาคือ ฮังการี ไซปรัส และลิธัวเนีย ตามลำดับ และประเทศที่มีจำนวนสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์น้อยที่สุดคือ เอสโทเนีย ซึ่งมีจำนวน 17 แห่ง (ตารางแสดงจำนวนสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปปรากฏใน**ภาคผนวก จ)**

ในการวิเคราะห์ระดับการแข่งขันของธุรกิจธนาคารโดยพิจารณาจากดัชนี HHI **(ตารางที่ 34)** พบว่า ในปี 2551 ประเทศที่มีค่าดัชนี HHI อยู่ในระดับต่ำ แสดงถึงการแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์อยู่ในระดับสูง ได้แก่ เยอรมนี (191) ลักเซมเบอร์ก (278) อิตาลี (344) สหราชอาณาจักร (412) ออสเตรีย (454) สเปน (497) โปแลนด์ (562) ฝรั่งเศส (681) ไอร์แลนด์ (800) ฮังการี (822) บัลกาเรีย (834) โรมาเนีย (922) และสวีเดน (953) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศสมาชิกเดิมที่มีสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจธนาคารจำนวนมาก สำหรับประเทศที่มีค่าดัชนี Herfindahl อยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ สาธารณรัฐเชค (1,000) ไซปรัส (1,024) โปรตุเกส (1,114) กรีซ (1,172) สโลวาเกีย (1,197) ลัตเวีย (1,205) เดนมาร์ก (1,229) มอลตา (1,236) สโลเวเนีย (1,268) และลิธัวเนีย (1,714) และประเทศที่มีค่าดัชนี HHI อยู่ในระดับสูง นั่นคือมีการแข่งขันในธุรกิจต่ำ ได้แก่ เบลเยี่ยม (1,877) เนเธอร์แลนด์ (2,168) เอสโทเนีย (3,120) และฟินแลนด์ (3,160) ซึ่งจะเห็นว่าในประเทศที่มีระดับการพัฒนาของภาคการเงินที่สูง และมีการบังคับใช้กฎเกณฑ์ในการป้องกันการผูกขาดทางธุรกิจอย่างต่อเนื่องเช่นในประเทศสมาชิกเดิมซึ่งมีสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจธนาคารจำนวนมาก ส่วนใหญ่แล้วจะมีสภาพการแข่งขันอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับประเทศสมาชิกใหม่ที่พัฒนาการของภาคการเงินยังไม่สูงมาก และมีการปรับปรุงกฎระเบียบภายในประเทศให้เป็นไปตามนโยบายการแข่งขันของสหภาพยุโรปมาไม่นานนัก นอกจากนี้ การพัฒนาทางเทคโนโลยีก็เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจด้วย

ตารางที่ 34 ดัชนี HHI ของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป		ดัชนี HHI						
		2004	2005	2006	2007	2008	ระดับการกระจุกตัว	ระดับการแข่งขัน
เยอรมนี	เดิม	178	174	178	183	191	ต่ำ	สูง
ลักเซมเบอร์ก	เดิม	304	312	294	276	278	ต่ำ	สูง
อิตาลี	เดิม	230	230	220	328	344	ต่ำ	สูง
สหราชอาณาจักร	เดิม	376	399	394	449	412	ต่ำ	สูง
ออสเตรีย	เดิม	552	560	534	527	454	ต่ำ	สูง
สเปน	เดิม	482	487	442	459	497	ต่ำ	สูง
โปแลนด์	ใหม่	692	650	599	640	562	ต่ำ	สูง
ฝรั่งเศส	เดิม	623	727	726	679	681	ต่ำ	สูง
ไอร์แลนด์	เดิม	500	600	600	600	800	ต่ำ	สูง
ฮังการี	ใหม่	798	795	823	840	822	ต่ำ	สูง
บัลกาเรีย	ใหม่	721	698	707	833	834	ต่ำ	สูง
โรมาเนีย	ใหม่	1,111	1,115	1,165	1,041	922	ต่ำ	สูง
สวีเดน	เดิม	854	845	856	934	953	ต่ำ	สูง
สาธารณรัฐเชค	ใหม่	1,103	1,155	1,104	1,100	1,000	กลาง	กลาง
ไซปรัส	ใหม่	940	1,029	1,056	1,089	1,024	กลาง	กลาง
โปรตุเกส	เดิม	1,093	1,154	1,134	1,098	1,114	กลาง	กลาง
กรีซ	เดิม	1,070	1,096	1,101	1,096	1,172	กลาง	กลาง
สโลวาเกีย	ใหม่	1,154	1,076	1,131	1,082	1,197	กลาง	กลาง
ลัตเวีย	ใหม่	1,021	1,176	1,271	1,158	1,205	กลาง	กลาง
เดนมาร์ก	เดิม	1,146	1,115	1,071	1,120	1,229	กลาง	กลาง
มอลตา	ใหม่	1,452	1,330	1,185	1,177	1,236	กลาง	กลาง
สโลเวเนีย	ใหม่	1,425	1,369	1,300	1,282	1,268	กลาง	กลาง
ลิธัวเนีย	ใหม่	1,854	1,838	1,913	1,827	1,714	กลาง	กลาง
เบลเยี่ยม	เดิม	2,102	2,112	2,041	2,079	1,877	สูง	ต่ำ
เนเธอร์แลนด์	เดิม	1,726	1,796	1,822	1,928	2,168	สูง	ต่ำ
เอสโทเนีย	ใหม่	3,877	4,039	3,593	3,410	3,120	สูง	ต่ำ
ฟินแลนด์	เดิม	2,680	2,730	2,560	2,540	3,160	สูง	ต่ำ

ที่มา: European Central Bank

5.2.1.2 การแข่งขันในธุรกิจประกันภัย

ธุรกิจประกันภัยในภาพรวมของสหภาพยุโรปมีการแข่งขันกันค่อนข้างสูง ดังจะเห็นได้จากผู้ประกอบการไม่สามารถเพิ่มค่าเบี้ยประกันภัย (Premiums) ได้ตามต้องการ ทำให้เบี้ยประกันภัยในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปีในปี 2551 เมื่อเทียบกับประเทศไทยที่มีการขยายตัวร้อยละ 8 ซึ่งการแข่งขันที่สูงนี้เป็นผลมาจากการกำกับดูแลที่เข้มงวดของคณะกรรมาธิการยุโรปและคณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยและบำเหน็จบำนาญของยุโรป (CEIOPS) ที่ดูแลให้การควบรวมและการซื้อกิจการของธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นไปอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการในระดับที่เป็นการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโดยรวม นอกจากนี้ ธุรกิจประกันชีวิตจะมีระดับการแข่งขันที่สูงกว่าธุรกิจประกันวินาศภัย เพราะนอกจากธุรกิจประกันชีวิตต้องแข่งขันกันระหว่างธุรกิจประกันชีวิตด้วยกันเองแล้ว ยังต้องแข่งขันกับธุรกิจธนาคารที่เสนออัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นสำหรับบริการด้านเงินฝากด้วย อย่างไรก็ดี การแข่งขันที่สูงในธุรกิจประกันภัยจะอยู่ในประเทศสมาชิกเดิมเป็นส่วนใหญ่ เช่น สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ อิตาลี เบลเยียม และฝรั่งเศส เป็นต้น ขณะที่ประเทศสมาชิกใหม่ยังมีการแข่งขันปานกลางถึงต่ำ โดยเฉพาะประเทศโปร์แลนด์ รองลงมาคือ สโลวาเกีย และบัลกาเรีย เป็นต้น (**ภาพประกอบที่** 5)

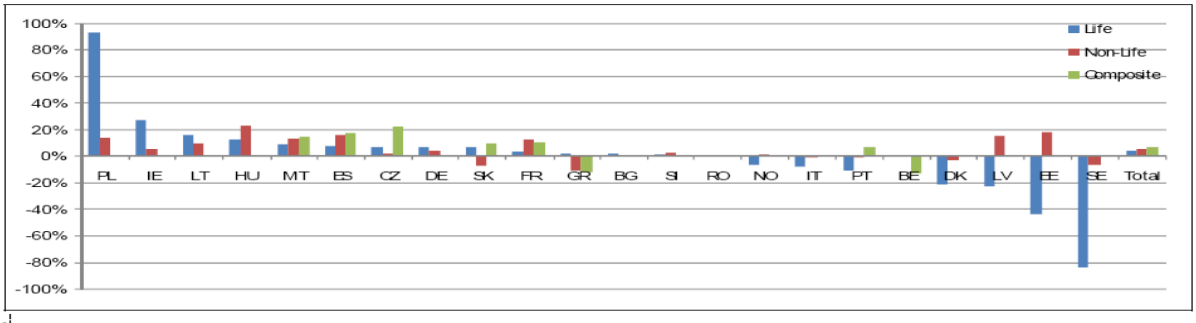
ภาพประกอบที่ 5 **อัตราการขยายตัวของเบี้ยประกันภัยของธุรกิจประกันภัยในสหภาพยุโรปในปี** 2551 ร้อยละ

ที่มา : European Commission (EC)

ผลจากวิกฤติการเงินโลกในช่วงปี 2551 ได้ทำให้ความสามารถในการทำกำไร (Profitability) ของธุรกิจประกันภัยในสหภาพยุโรปลดลงจากที่มีการเปลี่ยนแปลงสูงขึ้นมาโดยตลอดในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ซึ่งเห็นได้จากอัตราผลตอบแทนจากส่วนของผู้ถือหุ้น (Return on Equity: ROE) โดยเฉลี่ยที่ลดลงจากร้อยละ 14.4 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 3.9 ในปี 2551 สำหรับธุรกิจประกันชีวิต และลดลงจากร้อยละ 16.6 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 5.3 ในปี 2551 สำหรับธุรกิจประกันวินาศภัย (**ภาพประกอบที่** 6)

ภาพประกอบที่ 6 อัตราผลตอบแทนจากส่วนของผู้ถือหุ้น (ROE) ของธุรกิจประกันภัยในสหภาพยุโรป ในปี 2551

ร้อยละ



ที่มา : European Commission (EC)

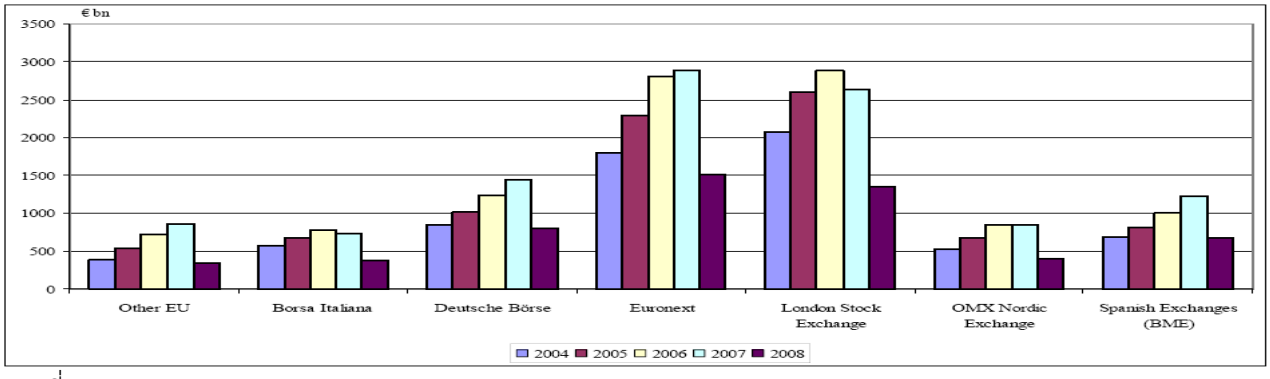
หากพิจารณาเป็นรายประเทศจะพบว่า ความสามารถในการทำกำไรของธุรกิจประกันภัยมีความแตกต่างกันสูงมากโดยเฉพาะในธุรกิจประกันชีวิต โดยมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากนโยบายสนับสนุนจากภาครัฐ ยกตัวอย่างเช่น ธุรกิจประกันชีวิตในโปแลนด์ มีความสามารถในการทำกำไรสูงมาก เนื่องจากการขยายตัวของยอดขายกรมธรรม์ประกันชีวิตซึ่งมีลักษณะเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำ ประกอบกับการได้รับการยกเว้นภาษีในส่วนของดอกเบี้ยที่ได้รับด้วย ซึ่งรัฐบาลโปแลนด์ได้อนุญาตให้ผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิตไม่ต้องจ่ายภาษีในส่วนของดอกเบี้ยที่ได้รับตามกรมธรรม์ ซึ่งต่างกับผู้ที่ฝากเงินในธนาคาร (Banking Deposits) และผู้ลงทุนในกองทุนเพื่อการลงทุน (Investment Funds) ซึ่งจะต้องนำรายได้จากดอกเบี้ยมาคำนวณภาษีด้วย

5.2.1.3 การแข่งขันในธุรกิจหลักทรัพย์

ธุรกิจหลักทรัพย์ในสหภาพยุโรปโดยรวมมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา แต่ยังมีความสำคัญไม่เทียบเท่ากับธุรกิจธนาคารพาณิชย์โดยพิจารณาจากสินทรัพย์รวมต่อ GDP โดยสินทรัพย์ในระบบธนาคารพาณิชย์มีถึงประมาณร้อยละ 300 ของ GDP ขณะที่ธุรกิจในตลาดทุนมีสินทรัพย์รวมประมาณร้อยละ 150 ของ GDP และจากวิกฤตการเงินโลกในปี 2551 ส่งผลให้ตลาดหลักทรัพย์ในสหภาพยุโรปชะลอตัว ทำให้ ณ สิ้นปี 2551 มูลค่าตลาดทุน (Market Capitalization) ของตลาดหลักทรัพย์ที่สำคัญของสหภาพยุโรป เช่น ตลาดหลักทรัพย์ลอนดอน (London Stock Exchange) และตลาดหลักทรัพย์ยูโรเนกซ์ (Euronext) ลดลงเกือบร้อยละ 50 ขณะที่ตลาดขนาดเล็กมีมูลค่าตลาดทุนลดลงร้อยละ 60 (**ภาพประกอบที่** 7) ทำให้นักลงทุนยุโรปขาดทุนจากการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์รวมเป็นเงิน 5.2 ล้านล้านยูโร หรือเทียบเท่ากับร้อยละ 40 ของ GDP ขณะเดียวกัน อัตราการขยายตัวของ

ปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์รวมเพิ่มสูงขึ้นในตลาดใหญ่ แต่ลดลงในตลาดเล็กจาก 466 พันล้านยูโร เป็น 451 พันล้านยูโร[8]

ภาพประกอบที่ 7 มูลค่าตลาดหลักทรัพย์ในสหภาพยุโรป



ที่มา : European Commission (EC)

แม้ว่าดัชนีราคาตลาดหลักทรัพย์จะปรับตัวลดลงอย่างรวดเร็ว แต่ตลาดตราสารทุน (Equity Market) ในสหภาพยุโรปยังมีการขยายตัวและสามารถคงสภาพคล่องไว้ได้ โดยเป็นผลมาจากนโยบายที่สนับสนุนการเป็นตลาดการเงินเดียวกันของสหภาพยุโรป (Single Financial Market) ภายใต้แผนปฏิบัติการบริการทางการเงิน (Financial Services Action Plan) ที่เสนอโดยคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission: EC) ซึ่งประกอบด้วย การยกเลิกกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจการเงิน และมีนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนการแข่งขันในธุรกิจหลักทรัพย์ ทำให้จำนวนผู้ให้บริการในธุรกิจหลักทรัพย์เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์เพิ่มสูงขึ้น สามารถลดต้นทุนการซื้อขายหลักทรัพย์โดยรวมลงได้ และยังมีการส่งเสริมให้มีการปรับปรุงคุณภาพการบริการให้คำปรึกษาด้านการลงทุนด้วย และจากการตัดทอนกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นลง ประกอบกับการพัฒนาด้านข้อมูลสำหรับนักลงทุน ทำให้นักลงทุนเข้าถึงตลาดต่างประเทศได้ง่ายขึ้นด้วย นอกจากนี้ ได้มีการขยายประเภทของสินทรัพย์ลงทุนสำหรับกองทุนเพื่อการลงทุน (Investment Funds) ซึ่งเป็นการเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการสินทรัพย์ (Asset Management) อีกด้วย

ธุรกิจหลักทรัพย์ในสหภาพยุโรปให้บริการในลักษณะของกองทุนเพื่อการลงทุน (Investment Fund) หรือเรียกว่า UCITS (Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities) ซึ่งเป็นกองทุนเพื่อการลงทุนที่จดทะเบียนภายใต้ระเบียบข้อบังคับ UCITS Directive ของสหภาพยุโรป และสามารถประกอบธุรกรรมด้านหลักทรัพย์ในประเทศใดก็ได้ภายในสหภาพยุโรป ที่ผ่านมา UCITS มีบทบาทมากในตลาดทุน เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การลงทุนภาคครัวเรือนของสหภาพยุโรปขยายตัวสูงขึ้น โดยเป็นช่องทางการลงทุนของนักลงทุนบุคคลเป็นส่วนใหญ่ โดยนักลงทุนกลุ่มนี้จะสนใจ

[8] ที่มา: Eurostat

การลงทุนระยะยาวกับบริษัทหรือกองทุนที่มีการบริหารจัดการสินทรัพย์ที่ดี และปัจจุบัน UCITS มีเงินกองทุนสูงกว่า 5 ล้านล้านยูโร

UCITS Directive มีการกำหนดคุณสมบัติของบริษัทที่จะจดทะเบียนเป็น UCITS รวมถึงการบริหารจัดการของ UCITS ด้วย เช่น การกระจายความเสี่ยงการลงทุน และการกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพคล่อง การก่อหนี้ และประเภทของสินทรัพย์ที่ UCITS สามารถลงทุนได้ โดยที่ UCITS Directive จะมุ่งเน้นส่งเสริมการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ข้ามพรมแดนระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งทำให้ UCITS มีเงินกองทุนจากการทำธุรกรรมระหว่างประเทศถึงร้อยละ 66 ของเงินกองทุนทั้งหมด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าธุรกิจหลักทรัพย์ในสหภาพยุโรปมีการแข่งขันที่สูงมาก โดยนอกจากเป็นการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการในประเทศเอง และกับผู้ประกอบการจากประเทศสมาชิกแล้ว ยังมีการแข่งขันจากธุรกิจการเงินอื่นที่ให้บริการด้านการลงทุนเช่นเดียวกันด้วย เช่น การประกันชีวิต ซึ่งถือเป็นการลงทุนระยะยาว เป็นต้น นอกจากนี้ UCITS Directive ยังมีข้อกำหนดที่ให้ความสำคัญกับการประหยัดต้นทุนของนักลงทุนและผู้ให้บริการ และความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการลงทุนของผู้ให้บริการด้วย

5.2.2 การกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินในสหภาพยุโรป

การกำกับดูแลภาคการเงินของสหภาพยุโรปแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับสหภาพยุโรป (EU Level) และระดับประเทศ (National Level) โดยที่การกำกับดูแลในระดับสหภาพยุโรปจะเป็นการดูแลนโยบายการกำกับภาคการเงินของสหภาพยุโรปในภาพรวม และหาแนวทางทำให้เกณฑ์การกำกับดูแลของแต่ละประเทศสมาชิกมีความสอดคล้องกัน และในส่วนของการกำกับดูแลในระดับประเทศ แม้ว่าแต่ละประเทศสมาชิกจะมีกฎระเบียบและองค์กรกำกับดูแลเป็นของตนเอง แต่จะมีความพยายามให้เป็นไปตามกรอบการกำกับดูแลที่สหภาพยุโรปได้วางไว้ เพื่อมุ่งไปสู่การเป็นตลาดเดียว (Single Market) และใช้เกณฑ์การกำกับดูแลร่วมกันในที่สุด

1) นโยบายการแข่งขันของสหภาพยุโรป (EU Competition Policy) และการกำกับดูแลในระดับสหภาพยุโรป (Financial Supervision at EU Level)

นโยบายการแข่งขันมีความสำคัญต่อการสร้างและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเห็นได้จากการดำเนินนโยบายการแข่งขันของประเทศต่างๆ ที่ผ่านมา โดยในช่วงการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ หลายประเทศได้มีการผ่อนคลายเกณฑ์การแข่งขันเป็นการชั่วคราว เพื่อหวังให้ธุรกิจสามารถรับมือกับปัญหาระยะสั้นที่เกิดขึ้นและดำเนินธุรกิจต่อไปได้ แต่ผลที่เกิดขึ้นกลับเป็นการทำให้ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจมีมากและยาวนานขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการคงนโยบายสนับสนุนการแข่งขันในตลาดน่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกว่า เนื่องจากจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งผู้บริโภค ธุรกิจ และแรงงาน (European Commission, 2010)

สหภาพยุโรปมีคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission: EC) ที่เป็นตัวหลักในการสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในตลาด ติดตามวิเคราะห์ถึงผลประโยชน์ให้เกิดกับกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

และรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินโดยรวม หรืออาจรวมถึงการเพิ่มสภาพคล่องให้กับภาคเศรษฐกิจจริง (Real Sector) ด้วย

สหภาพยุโรปมีการบังคับใช้ “กฎหมายการแข่งขัน (Competition Law)” หรือที่รู้จักกันในสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ ว่า กฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law) ภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วยหน้าที่ของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union) ซึ่งครอบคลุมสาขาต่างๆ ของภาคเศรษฐกิจ ได้แก่ บริการทางการเงิน พลังงาน เทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร การคมนาคม การแพทย์ และการเกษตร เป็นต้น ซึ่งประเทศสมาชิกเดิมส่วนใหญ่ได้กำหนดกฎระเบียบภายในประเทศที่สอดคล้องกับกฎหมายการแข่งขันดังกล่าวมาเป็นระยะเวลานานแล้วเมื่อเทียบกับประเทศสมาชิกใหม่

นโยบายการแข่งขันของสหภาพยุโรปมุ่งเน้นดูแลใน 6 เรื่องสำคัญ คือ

1) การป้องกันการผูกขาด (Antitrust) เป็นการดูแลไม่ให้มีการผูกขาดทางธุรกิจเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งผู้ประกอบการในสาขาเดียวกันจะต้องเป็นอิสระต่อกัน และมีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม โดยได้กำหนดในมาตรา 101 และ 102 ของสนธิสัญญาดังกล่าว ห้ามไม่ให้มีการตกลงกันระหว่างบริษัทตั้งแต่ 2 บริษัทขึ้นไปอันจะทำให้เกิดการจำกัดการแข่งขันในตลาด และห้ามไม่ให้บริษัทที่เป็นผู้นำตลาดใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบ เช่น การลดราคาเพื่อกำจัดคู่แข่งออกจากตลาด เป็นต้น

2) การควบรวมธุรกิจ (Mergers) แม้ว่าการควบรวมธุรกิจจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภค เช่น ผู้ประกอบการอาจสามารถพัฒนาสินค้าและบริการ รวมถึงลดต้นทุนต่างๆ ได้จากการควบรวมธุรกิจ ซึ่งส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม แต่การควบรวมอาจนำไปสู่การลดการแข่งขันในตลาดได้เช่นกัน ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงมีการควบคุมดูแลให้การควบรวมก่อให้เกิดประโยชน์ทางธุรกิจโดยรวม และไม่ส่งผลกระทบทางลบต่อผู้บริโภค

3) การรวมตัวทางธุรกิจ (Cartels) เป็นลักษณะหนึ่งของการผูกขาดทางธุรกิจ เกิดจากการที่กลุ่มผู้ประกอบการตกลงกันในการกำหนดราคาสินค้าและบริการ กำหนดจำนวนการผลิต หรือแบ่งสัดส่วนทางการตลาดระหว่างกัน ทำให้ผู้บริโภคมีค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าและบริการมากขึ้น หรือได้รับคุณภาพที่แย่ลง ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายการแข่งขันของสหภาพยุโรป และมีการกำหนดโทษปรับที่สูงมาก

4) การช่วยเหลือจากรัฐ (State Aid) เป็นการดูแลไม่ให้การช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐกลายเป็นการบั่นทอนการแข่งขันและการค้าภายในสหภาพยุโรป

5) การเปิดเสรี (Liberalisation) เป็นการเปิดให้เอกชนทั้งในประเทศและจากประเทศอื่นๆ ในสหภาพยุโรป เข้ามาแข่งขันในตลาด ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคสามารถเลือกสินค้าและบริการที่มีความหลากหลายมากขึ้นในราคาที่สมเหตุสมผล

6) ความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) เนื่องจากปัจจุบันมีการดำเนินธุรกิจข้ามพรมแดนมากขึ้น และการควบรวมธุรกิจระหว่างประเทศได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งส่งผลต่อการแข่งขันในตลาด ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงมีการประสานความร่วมมือกับองค์กรที่ดูแลด้าน

การแข่งขัน (Competition Authorities) ของประเทศต่างๆ นอกสหภาพยุโรปใน 2 ระดับ คือ ระดับทวิภาคี (Bilateral Level) โดยเป็นการทำความตกลง (Agreements) หรือบันทึกความเข้าใจ (Memoranda of Understanding) กับประเทศที่เกี่ยวข้อง ให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน มีการหารือในเรื่องนโยบายการแข่งขัน และการสนับสนุนด้านการพัฒนาบุคลากร นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังมีการประสานความร่วมมือในระดับพหุภาคีด้วย โดยเข้าร่วมกิจกรรมในเรื่องการแข่งขันกับองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ เช่น เครือข่ายการแข่งขันระหว่างประเทศ (International Competition Network: ICN) องค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาการทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Cooperation and Development: OECD) การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD) และองค์การการค้าโลก (WTO) เพื่อสนับสนุนให้ประเทศที่เข้าร่วมกิจกรรมมีนโยบายการแข่งขันที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission: EC) มีหน่วยงานภายในที่ ทำหน้าที่ส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเงินของสหภาพยุโรป ซึ่งประกอบด้วยธุรกิจธนาคาร ธุรกิจประกันภัย และธุรกิจหลักทรัพย์ โดยคณะกรรมาธิการยุโรปมีบทบาทในการพิจารณาให้ ความเห็นชอบการควบรวมกัน (Mergers) ของสถาบันการเงิน รวมถึงการใช้เกณฑ์การช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐ (State Aid Rules) และการดำเนินการตามสนธิสัญญาว่าด้วยหน้าที่ของสหภาพยุโรปในกรณีบริการทางการเงิน ซึ่งคณะกรรมาธิการยุโรปได้ดำเนินนโยบายการแข่งขันเพื่อลดการกีดกันในตลาดเดียวของสหภาพยุโรป (Single Market) อันจะนำไปสู่ประโยชน์ของทั้งธุรกิจการเงินและผู้บริโภค โดยเน้นที่ธุรกิจธนาคารรายย่อยและธุรกิจประกันภัย เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น อีกทั้ง มีการลดอุปสรรคด้านเกณฑ์การกำกับดูแลในตลาดทุนด้วย

ในการกำหนดนโยบายด้านการกำกับดูแลธุรกิจการเงินในภาพรวมของสหภาพยุโรปปัจจุบันอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการ 3 คณะในระดับสหภาพยุโรป (EU Level) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนาม “Lamfalussy Level 3 Committees” ประกอบด้วย คณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารของยุโรป (Committee of European Banking Supervisors: CEBS) คณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยและบำเหน็จบำนาญของยุโรป (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors: CEIOPS) และคณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์ของยุโรป (Committee of European Securities Regulators: CESR) โดยคณะกรรมการทั้ง 3 คณะมีหน้าที่ร่วมกันในการดูแลให้เกิดเสถียรภาพในภาคการเงินโดยรวมของสหภาพยุโรป ซึ่งรวมถึงการแข่งขันในธุรกิจการเงินของสหภาพยุโรปด้วย

2) แผนปฏิบัติการด้านบริการทางการเงินของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปโดยคณะกรรมาธิการยุโรป (EC) ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านบริการทางการเงิน หรือ Financial Services Action Plan (FSAP) ซึ่งเริ่มดำเนินการในปี 2548 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการรวมตลาดการเงินของสหภาพยุโรปให้เป็นตลาดเดียว (Single Market) และได้จัดทำ White Paper on Financial Services 2005-2010 ซึ่งเป็นแผนการดำเนินการระหว่างปี 2548-2553 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนปฏิบัติการด้านบริการทางการเงิน (FSAP) ดังกล่าว ซึ่งได้มีมาตรการ

ในการส่งเสริมการแข่งขันในภาคการเงินบรรจุในแผนด้วย (European Commission, 2009) รวมถึงการพิจารณาทบทวนกฎหมายการเงินที่มีอยู่เดิม และเสนอกฎหมายใหม่ ดังนี้ (White Paper on Financial Services 2005-2010, 2005, 12-22)

1) <u>ธุรกิจธนาคาร</u>

1.1) คณะกรรมาธิการยุโรปร่วมกับคณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารของยุโรป (CEBS) ปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถือหุ้น (Article 16 ของ Banking Directive) เพื่อกำกับดูแลให้การควบรวมและการซื้อกิจการของธุรกิจธนาคารเป็นไปอย่างถูกต้อง เป็นธรรม และไม่เอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจบางกลุ่มอันจะส่งผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันในตลาดโดยรวม

1.2) จัดทำแผนการดำเนินการในการรวมตลาดสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ในสหภาพยุโรป (White Paper to integrate Mortgage Credit market, 2006)

1.3) ปรับปรุงหลักเกณฑ์ (Directive) เกี่ยวกับสินเชื่อเพื่อการบริโภค เพื่อสร้างตลาดภายในอย่างแท้จริง (Genuine internal market) และเพิ่มการคุ้มครองผู้บริโภค

1.4) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริการชำระเงิน (Payments Services Directive) เพื่อให้มีการแข่งขันมากขึ้น และเพื่อให้มีกฎระเบียบในเรื่องสิทธิและเงื่อนไขของผู้รับบริการและผู้ให้บริการที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

1.5) พิจารณากำหนดแนวทางลดอุปสรรคในการเปิดบัญชีธนาคารทุกประเภท ทั้งบัญชีกระแสรายวัน บัญชีออมทรัพย์ และบัญชีหลักทรัพย์ (Securities Accounts) เนื่องจากการมีบัญชีธนาคารเป็นจุดเริ่มต้นในการเข้าถึงบริการทางการเงินต่างๆ ของผู้บริโภคส่วนใหญ่ ซึ่งจะนำไปสู่การแข่งขันที่สูงขึ้นของผู้ให้บริการในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินให้มีความหลากหลายมากขึ้นในราคาที่สมเหตุสมผล

2) <u>ธุรกิจประกันภัย</u>

คณะกรรมาธิการยุโรปร่วมกับคณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยและบำเหน็จบำนาญของยุโรป (CEIOPS) ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถือหุ้น (Article 15 ของ Insurance Directive) เพื่อกำกับดูแลให้การควบรวมและการซื้อกิจการของธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นไปอย่างถูกต้อง เป็นธรรม และไม่ส่งผลกระทบทางลบต่อสภาพการแข่งขันในตลาดโดยรวม

3) <u>ธุรกิจหลักทรัพย์</u>

คณะกรรมาธิการยุโรปทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเพื่อการลงทุน (UCITS Law) เพื่อให้ตลาดมีโครงสร้างที่เหมาะสม และธุรกิจมีการบริหารจัดการการลงทุนที่ดี สามารถสร้างผลตอบแทนที่สอดคล้องกับต้นทุนและความเสี่ยง และให้ข้อมูลแก่นักลงทุนเพื่อประเมินต้นทุนและความเสี่ยงจากการลงทุนด้วย

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปสนับสนุนให้มีการเปิดเสรีบริการทางการเงินภายใต้กรอบองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) และได้มีการเจรจาเรื่องการกำกับดูแลตลาดการเงินกับสหรัฐอเมริกา และขยายการเจรจาและความร่วมมือทางการเงินกับประเทศอื่นๆ ด้วย ได้แก่ ญี่ปุ่น จีน รัสเซีย และอินเดีย

3) องค์กรกำกับดูแลธุรกิจการเงินของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

ปัจจุบันองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจการเงินในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบหลัก **(ตารางที่ 35)** คือ

2.1) การมีองค์กรกำกับเดียวทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจการเงินทุกประเภท (Single Regulator) โดยมุ่งเน้นความเป็นมาตรฐานเดียวกันในการกำกับดูแล รวมทั้งเอื้ออำนวยต่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานกำกับภายในองค์กรและการแลกเปลี่ยนข้อมูลเป็นไปอย่างรวดเร็วและ มีประสิทธิภาพ (รายละเอียดประเทศตัวอย่างปรากฏใน**ภาคผนวก.ฉ)**

2.2) การมีองค์กรนำในการกำกับดูแลธุรกิจการเงิน (Lead Regulator) ซึ่งส่วนใหญ่ประเทศที่มีการกำกับดูแลรูปแบบนี้จะมีการรวมกลุ่มธุรกิจการเงิน (Financial Conglomerates) เป็นจำนวนมาก การกำกับดูแลสถาบันการเงินจะขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มธุรกิจการเงินนั้นมีธุรกรรมการเงินประเภทใดเป็นหลัก องค์กรกำกับที่ดูแลธุรกรรมการเงินประเภทนั้นก็จะเป็นองค์กรนำในการกำกับดูแลสถาบันการเงินทั้งหมดในกลุ่มธุรกิจ โดยมีการดำเนินงานประสานกับองค์กรกำกับใน sector อื่นด้วย

2.3) การมีองค์กรกำกับแยกต่างหากจากกันในแต่ละประเภทธุรกิจการเงิน (Separate Regulator) โดยอาจแยกกันตามประเภทของสถาบันการเงิน ประเภทของธุรกรรมการเงิน วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล หรือกิจกรรมในการกำกับดูแล แล้วแต่ความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

ตารางที่ 35 รูปแบบของการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศในสหภาพยุโรป

องค์กรกำกับเดียว (Single regulator)	**องค์กรนำในการกำกับ** (Lead regulator)	**องค์กรกำกับแยกต่างหาก** (Separate regulator)
สหราชอาณาจักร	สเปน	ฝรั่งเศส
เยอรมนี	ออสเตรีย	อิตาลี
เนเธอร์แลนด์	กรีซ	เบลเยี่ยม
เดนมาร์ก		สาธารณรัฐเช็ก
ฮังการี		ไอร์แลนด์
สวีเดน		ลักเซมเบอร์ก
ฟินแลนด์		

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2548)

5.3 ประเทศญี่ปุ่น

5.3.1 สภาพการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินของญี่ปุ่น

ธุรกิจทางการเงินของญี่ปุ่น แบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ **(ตารางที่ 36)** ได้แก่

1. **ธุรกิจธนาคาร** ประกอบด้วยธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ ได้แก่

1) City Banks เป็นธนาคารพาณิชย์รายใหญ่มีจำนวน 6 รายประกอบด้วย Mitsubishi UFJ Banking Corporation, Sumitomo Mitsui Banking Corporation, Mizuho Banking Corporation, Mizuho Corporate Bank, Resona Bank, Saitama Resona Bank.

2) Regional Banks เป็นธนาคารท้องถิ่น จัดตั้งโดยนักธุรกิจท้องถิ่นในจังหวัดต่างๆ มีจำนวน 64 ราย

3) ธนาคารท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กกว่าธนาคารประเภท 2) (Member Banks of the Second Association of Regional Banks) มีจำนวน 44 ราย

4) ธนาคารบริหารทรัพย์สิน (Trust Banks) จัดตั้งโดยกฎหมาย Trust Banks มีจำนวน 20 ราย

5) สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (Foreign Banks) มีจำนวน 62 ราย

6) ธนาคารประเภทอื่นๆ (Other Banks) มีจำนวน 14 ราย ได้แก่ ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่แปรรูปเป็นเอกชนแล้ว เช่น ธนาคารไปรษณีย์ (Postal Bank) และธนาคารอินเตอร์เนทต่างๆ (Internet Bank) ที่ให้บริการการเงินออนไลน์จากสำนักงานใหญ่ โดยไม่มีสาขา ได้แก่ โซนี่แบงค์ อิออนแบงค์ เจแปนเน็ทแบงค์ เป็นต้น

2. **บริษัทประกันภัย (Insurance Companies)** ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ บริษัทประกันชีวิต (Life Insurance Companies) มีจำนวน 46 ราย กับบริษัทประกันวินาศภัย (Non-Life Insurance Companies) มีจำนวน 48 ราย

3. **บริษัทหลักทรัพย์ (Securities Firms)** มีจำนวน 260 ราย ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มธุรกิจ Non-bank Business เช่น บริษัทที่ให้บริการกู้เงิน (Lending Company) บริษัทบัตรเครดิต เป็นต้น

ตารางที่ 36 แสดงจำนวนธุรกิจทางการเงินในญี่ปุ่น

ประเภทธุรกิจทางการเงิน	จำนวน
ธนาคารเมือง (City Banks)	6
ธนาคารท้องถิ่น (Regional Banks)	64
ธนาคารท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก (Member Banks of the Second Association of Regional Banks)	44
ธนาคารบริหารทรัพย์สิน (Trust Banks)	20
สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (Foreign Banks)	62
ธนาคารประเภทอื่นๆ (Other Banks)	14
บริษัทประกันชีวิต (Life Insurance Companies)	46
- ในประเทศ	28
- ถือหุ้นโดยต่างชาติ	14
- สาขาของบริษัทต่างประเทศ	4
บริษัทประกันวินาศภัย (Non-Life Insurance Companies)	50
- ในประเทศ	26
- ในประเทศแต่มีต่างชาติถือหุ้นเกินร้อยละ 50	4
- สาขาของบริษัทต่างประเทศ	20
บริษัทหลักทรัพย์ (Securities Firms)	260

ที่มา: Financial Services Agency of Japan

5.3.1.1 การแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์

ระบบโครงสร้างธุรกิจธนาคารของญี่ปุ่นค่อนข้างซับซ้อน แบ่งเป็นธนาคารเมืองใหญ่ (City Banks) ระดับท้องถิ่น (Regional Banks) และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (State-owned Bank) นอกจากนี้ สหกรณ์และธนาคารกลางสหกรณ์ประเภทต่างๆ แต่ละประเภทมีพื้นฐานหรือจุดมุ่งหมายการก่อตั้งที่แตกต่างกัน เช่นธนาคารเมืองใหญ่จัดตั้งเพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินแก่บริษัทของอุตสาหกรรมในเครือของตนเอง ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจฟองสบู่แตกปี 2536 จนถึงวิกฤตการเงินปี 2540 ประสบปัญหาจนต้องปิดกิจการ ที่เหลือต้องควบรวมกิจการกันหลายแห่งเพื่อความอยู่รอด จนจำนวนลดลงไปมาก ธนาคารท้องถิ่น สหกรณ์และธนาคารกลางสหกรณ์ประเภทต่างๆ เกิดจากการร่วมมือร่วมใจเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามระบบสังคมญี่ปุ่น ส่วนสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะเพื่อช่วยเหลือสาขาธุรกิจที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของเอกชน หรือเป็นสาขาที่รัฐบาลต้องการให้การสนับสนุนเป็นการพิเศษ ในช่วงรัฐบาลอดีตนายกรัฐมนตรีได้มีนโยบายให้ควบรวมกิจการ หรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อปรับปรุงฐานะการคลังให้ดีขึ้น แต่ปัจจุบันรัฐบาลชุดปัจจุบันซึ่งเป็นพรรค

ฝ่ายค้านเดิม ได้มีนโยบายที่แตกต่างไป เนื่องจากมีนโยบายสนับสนุนความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น จึงต้องอาศัยสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือเพื่อช่วยเหลือภาคธุรกิจต่างๆ ต่อไป อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นได้ชื่อว่ามีธุรกิจธนาคารมากเกินไป (Over bank) เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรที่มีแนวโน้มลดลง

การแข่งขันรวมถึงการเปิดเสรีภาคการธนาคารของญี่ปุ่นมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาลจำนวนมากซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ต้นปี 2513 และเนื่องจากข้อจำกัดต่างๆ ทำให้ธนาคารพาณิชย์ที่ซื้อพันธบัตรดังกล่าวประสบปัญหาขาดทุน เป็นผลให้เกิดการผ่อนคลายระเบียบเกี่ยวกับการขายพันธบัตรในตลาด ต่อมาการเริ่มให้บริการบัญชีเงินฝากประจำและบัตรเงินฝากในปี 2528 ก็ทำให้เริ่มมีการแข่งขันในด้านอัตราดอกเบี้ยมากขึ้น ต่อมาในปี 2536 ได้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบเกี่ยวกับขอบเขตธุรกิจในภาคธุรกิจการเงิน เช่น การอนุญาตให้ธนาคารและบริษัทหลักทรัพย์ประกอบธุรกิจซึ่งกันและกันในรูปของการตั้งบริษัทลูก จากผลการศึกษาของ Kamesaka และ Tsutsui (2002) พบว่า ก่อนการผ่อนคลายระเบียบต่างๆ ภาคการธนาคารของญี่ปุ่น มีลักษณะเป็นตลาดผูกขาด และภายหลังการเปิดเสรีจนถึงปี 2533 ได้เพิ่มระดับการแข่งขันจนกลายเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดในที่สุด โดยมีระดับการแข่งขันที่เข้มข้นกว่าภาคประกันภัยและตลาดทุนมาก

ภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปี 2551-52 ที่ผ่านมา ทำให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นๆ ของญี่ปุ่นมีผลประกอบการขาดทุนจนต้องใช้เงินทุนของรัฐบาลเข้าไปช่วยฟื้นฟู ในช่วงไตรมาส 1 และ 2 อย่างไรก็ตาม ผลประกอบการธนาคารพาณิชย์ ช่วงไตรมาส 3 และ 4 ดีขึ้น นอกจากนี้ วิกฤตการเงินที่ผ่านมาได้เปลี่ยน Financial Landscape ในญี่ปุ่น โดยธนาคารขนาดเล็กควบรวมกิจการกันมากขึ้นเพื่อความอยู่รอด เช่น ธนาคาร Shinsei และธนาคาร Aozora ซึ่งมีขนาดใหญ่อันดับ 7 และ 8 ตามลำดับ ควบรวมกิจการเข้าด้วยกันทำให้กลายเป็นธนาคารใหญ่อันดับ 6 ของญี่ปุ่น **(ตารางที่ 37)** ในขณะที่บริษัทหลักทรัพย์ Mizuho Securities ได้ประกาศรวมกิจการกับบริษัทหลักทรัพย์ Shinkou Securities และ AIG โตเกียว ได้ขายอาคารสำนักงานที่ตั้งอยู่ย่านธุรกิจการเงินใจกลางกรุงโตเกียว เพื่อใช้หนี้ของสำนักงานใหญ่ ซึ่งบริษัทประกันภัยญี่ปุ่น Nippon Insurance ได้เข้าซื้อไป

ตารางที่ 37 แสดงการเปลี่ยนแปลงจำนวนธนาคารในญี่ปุ่น

ประเภท	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552
ธนาคารเมือง	7	7	7	6	6	6	6
ธนาคารท้องถิ่น	64	64	64	64	64	64	64
ธนาคารท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก (Regional Banks II)	53	50	48	47	46	45	44
ธนาคารบริหารทรัพย์สิน	27	27	26	23	21	20	20
Long-term Credit Banks	2	2	1	1	0	0	0
อื่น ๆ	5	6	9	9	10	13	14

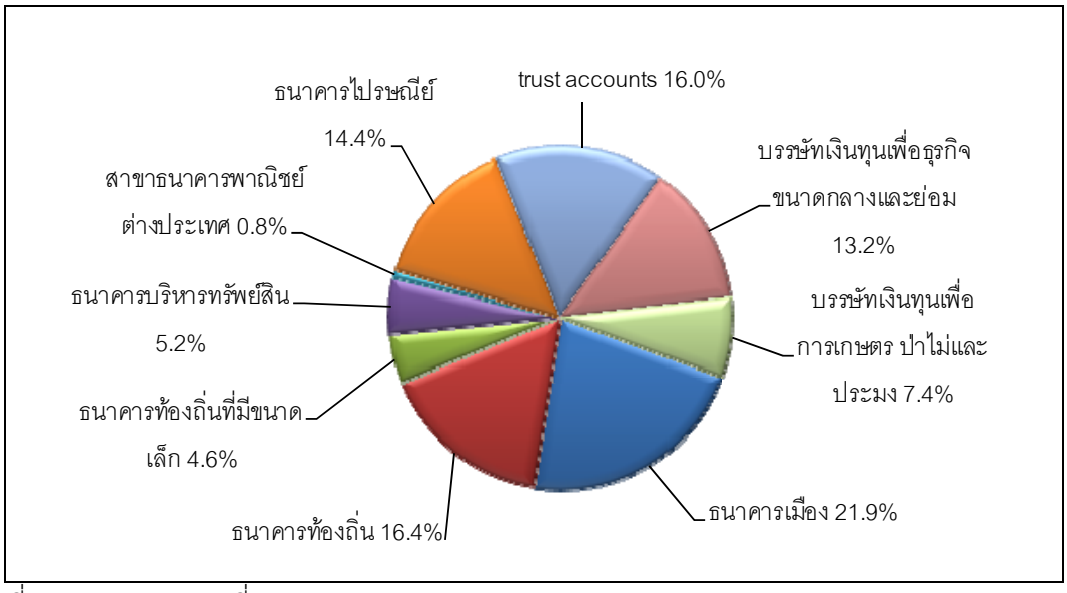
ที่มา : สมาคมธนาคารญี่ปุ่น

นอกจากนี้ ในช่วงที่ผ่านมา ภาคครัวเรือนญี่ปุ่นมีเงินออมมากขึ้น ทำให้ธนาคารต่างประเทศประสบความสำเร็จในการบริหารกองทุนส่วนบุคคล ของกลุ่มลูกค้าร่ำรวยที่สูงอายุ กล่าวคือ เป็นตัวกลางแนะนำการลงทุนนักลงทุนญี่ปุ่นในต่างประเทศ (Retail Banking) เป็นส่วนหนึ่งของ Yen carry Trade เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ญี่ปุ่นเน้น Corporate Banking ให้บริการแก่บริษัทญี่ปุ่นในการทำธุรกิจ จะเห็นได้จากธนาคารฮ่องกงเซี่ยงไฮ้ (HSBC) ได้ประกาศขยายสาขา 35 สาขาทั่วประเทศเพื่อมุ่งทำ Retail Banking เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน Citibank Japan ซึ่งมีสาขาทั่วประเทศแล้ว 31 สาขา ประกาศเปิดสาขาเพิ่มเพื่อขยายธุรกิจมากมายหลังประสบความสำเร็จด้าน Retail Banking ในบรรดาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่เปิดสาขาในญี่ปุ่น Citibank เพียงแห่งเดียวที่ได้รับใบอนุญาตจาก FSA ให้ทำธุรกิจในรูปแบบเหมือนธนาคารที่จัดตั้งในญี่ปุ่น (Local Incorporated Bank Subsidiary) โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ 1 ก.ค.50 ในขณะที่ธนาคารต่างประเทศอื่นๆ ดำเนินธุรกิจรูปแบบสาขา (Branch)

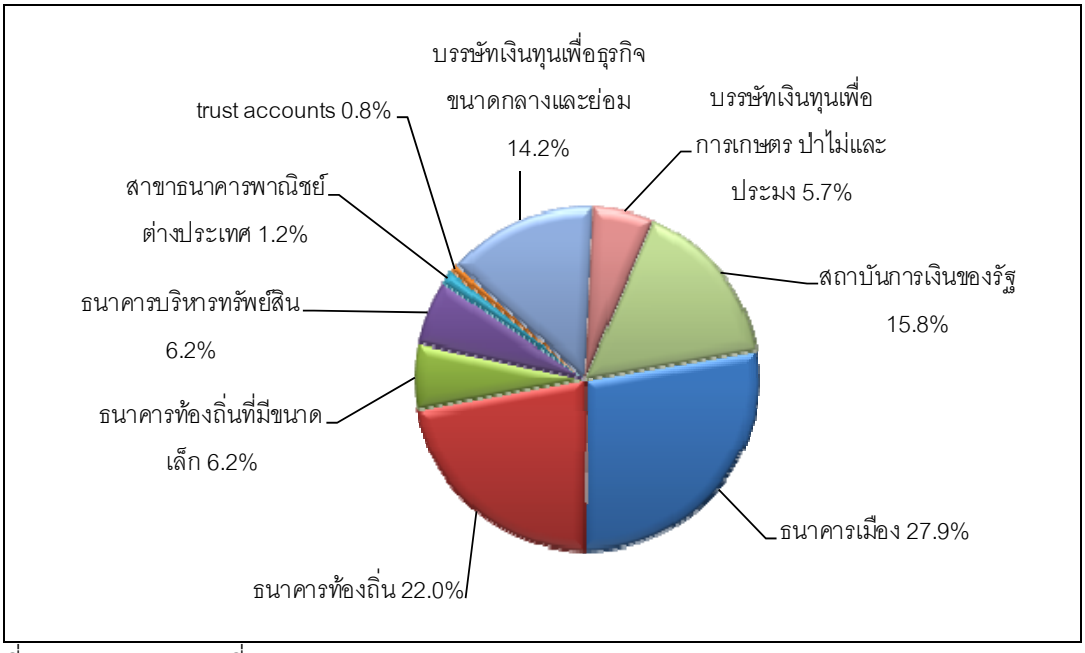
ในปี 2552 ระบบธนาคารของญี่ปุ่นมีสัดส่วนเงินฝากและเงินให้สินเชื่อแสดงได้ดัง**ภาพประกอบที่ 8** และ**ภาพประกอบที่ 9** ตามลำดับ

ภาพประกอบที่ 8 เงินฝากในระบบธนาคารของญี่ปุ่น ปี 2552



ที่มา: สมาคมธนาคารญี่ปุ่น

ภาพประกอบที่ 9 สัดส่วนเงินให้สินเชื่อในระบบธนาคารของญี่ปุ่น ปี 2552



ที่มา: สมาคมธนาคารญี่ปุ่น

ทั้งนี้ การแข่งขันในส่วนของธนาคารเมืองจะมีระดับการแข่งขันที่สูงกว่าในระดับธนาคารท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน ธนาคารทั้งสองประเภทยังต้องแข่งขันกับสถาบันการเงินของรัฐและธนาคารไปรษณีย์ ซึ่งมีสิทธิพิเศษในการระดมเงินทุนต้นทุนต่ำจากรัฐบาลทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทำธุรกิจต่อสถาบันการเงินเอกชน แม้ว่าในปี 2551 รัฐบาลได้มีแผนปรับโครงสร้างสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐบาล 8 แห่ง ซึ่งรวมถึงการยุบ การควบรวม การแปรรูป เพื่อลดการสนับสนุนจากภาครัฐและปรับปรุงฐานะการคลังให้ดีขึ้น แต่ปัจจุบันแผนดังกล่าวได้ถูกเลื่อนออกไปก่อน โดยจะขยายเวลาออกไป 3 ปีครึ่ง และตัดสินใจอีกครั้ง เนื่องจากรัฐบาลได้ใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือเพิ่มสภาพคล่องแก่บริษัทเอกชนในช่วงเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ

5.3.1.2 การแข่งขันในธุรกิจประกันภัย

ตามรายงานของสำนักงานคณะกรรมการเพื่อการค้าที่เป็นธรรม (FTC) ของญี่ปุ่น พบว่าตั้งแต่ปี 2532 ญี่ปุ่นไม่มีการอนุญาตให้เปิดบริษัทประกันภัยแห่งใหม่ ไม่ว่าจะเป็นบริษัทญี่ปุ่นหรือบริษัทต่างชาติ มาเป็นเวลานานหลายสิบปีแล้ว จากการแข่งขันที่มีอย่างจำกัดในตลาดธุรกิจประกันของญี่ปุ่นทำให้บริษัทส่วนใหญ่ไม่มีแรงจูงใจที่จะคิดค้นประเภทการประกันแบบใหม่ๆ ขึ้นมาและไม่มีการแข่งขันด้านราคาอย่างจริงจัง ซึ่งการขาดการแข่งขันเป็นผลมาจากกฎระเบียบของกระทรวงการคลังที่มุ่งรักษาให้ทุกบริษัทสามารถดำรงอยู่ได้ มิให้มีบริษัทประกันภัยใดต้องล้มละลาย หรือเลิกกิจการไป เพราะเกรงปัญหาคนตกงาน และที่สำคัญที่ญี่ปุ่นจะมีหลักนิยมว่าหากบริษัทล้ม จะถือว่าเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงผู้อนุญาตที่ไม่พิจารณาให้ดีพอ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงต้องควบคุมทั้งการเปิดบริษัท

ประกันภัยใหม่ๆ การออกแบบประกันชนิดใหม่ๆ ตลอดจนอัตราค่าเบี้ยประกัน เพื่อไม่ให้เป็นการแข่งขันแบบเอาเป็นเอาตาย สำหรับเครื่องมือที่ใช้ควบคุมของกระทรวงการคลังก็คือ อำนาจในการออกใบอนุญาต อำนาจในการอนุญาตให้เปิดบริษัทใหม่ และการยินยอมให้บริษัทเข้าทำธุรกิจใดธุรกิจหนึ่ง ทั้งยังมีการควบคุมที่ไม่ใช่กฎหมายที่เป็นทางการที่เรียกว่า “คำแนะนำจากทางการ” (administrative guidance) ซึ่งไม่ได้มีกฎหมายรองรับ แต่บริษัทต่างๆ ก็มักจะยอมปฏิบัติตามนั้น เพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีกับกระทรวงการคลัง ทั้งยังทราบดีว่ากระทรวงการคลังพยายามปกป้องพวกตนอยู่

นอกจากนั้น ในหมู่บริษัทประกันภัยยังมีการควบคุมกันเอง (self regulation) ผ่านทางสมาคมบริษัทประกันภัย เพื่อมิให้มีการแข่งขันอย่างรุนแรงจนเกินไปจนบางบริษัทต้องล้มละลาย ระบบดังกล่าวนี้เรียกกันว่าเป็น “ระบบคอนวอย” (the Convoy System) ที่ทั้งบริษัทประกันภัยขนาดใหญ่และเล็กสามารถดำรงอยู่ร่วมกันและเจริญรุ่งเรืองไปด้วยกัน (co-existing and co-prosperity) เนื่องจากมีการจำกัดการแข่งขัน จำกัดจำนวนผู้เล่นในตลาด และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง จำกัดการเข้ามาของบริษัทต่างชาติที่อาจจะทำให้ระบบปกป้องที่มีอยู่ไม่ได้ผล

อย่างไรก็ดี จุดเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ญี่ปุ่นผ่อนคลายเพื่อพัฒนาการแข่งขันมากขึ้นในธุรกิจประกันภัยเริ่มต้นในปี 2537 และในปี 2539 โดยสหรัฐมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้บรรจุวาระเรื่องการผ่อนคลายกฎระเบียบในธุรกิจประกันภัยเข้าสู่การเจรจากรอบการค้าสหรัฐ-ญี่ปุ่น (U.S.-Japan Framework Talks) เพื่อให้บริษัทใหม่ๆ สามารถเข้าสู่ธุรกิจประกันภัยได้ง่ายขึ้น สามารถสร้างแบบประกันภัยที่หลากหลายทั้งในด้านเนื้อหาและราคา สำหรับธุรกิจประกันภัยหลายๆ ประเภท รัฐบาลญี่ปุ่นยังยินยอมที่จะยกเลิกระบบการขออนุญาต (permission system) โดยเปลี่ยนมาใช้ระบบรายงานให้ทราบ (notification system) แทน มีการผ่อนคลายเงื่อนไขของบริษัทที่จะเข้าทำธุรกิจ (เช่น เงินทุนจดทะเบียนและเอกสารต่างๆ ตลอดจนมีการอนุญาตให้ธุรกิจประกันวินาศภัยกับประกันชีวิตทำธุรกิจข้ามกันได้โดยผ่านบริษัทลูก (subsidiaries) ทำให้จำนวนบริษัทประกันภัยในประเทศญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหลังจากที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาเกือบ 10 ปี **(ตารางที่ 38)**

ตารางที่ 38 แสดงการเปลี่ยนแปลงจำนวนบริษัทประกันในญี่ปุ่น

ปี	จำนวนบริษัทประกันชีวิต	จำนวนบริษัทประกันวินาศภัย
2547	39	50
2548	38	48
2549	38	48
2550	41	51
2551	46	50
2552	46	50
2553	46	50

ที่มา : General Insurance Association of Japan

อย่างไรก็ตาม การแข่งขันและการเปิดเสรีในธุรกิจประกันเกิดขึ้นน้อยกว่าธุรกิจการเงินอื่นๆ เช่น กองทุนรวม เหตุผลสำคัญก็คือ ไม่มีความต้องการในสังคมจากกลุ่มผู้ได้ประโยชน์จากการเปิดเสรีอย่างจริงจังที่จะให้เกิดความเสรีในธุรกิจประกันหรือมีการแข่งขันอย่างเต็มที่ บริษัทต่างๆ ที่ใช้บริการประกันภัยไม่ได้สนับสนุนให้มีการปฏิรูปธุรกิจประกันภัยในญี่ปุ่น เพราะส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับบริษัทประกันภัยรายเก่า ซึ่งได้รับประโยชน์จากการปกป้องตลาด โดยเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะ “เครือบริษัท” (keiretsu) หรือไม่ก็การเป็นคู่ค้า พึ่งพาอาศัยกันในการทำธุรกิจ การถือหุ้นไขว้กันระหว่างกัน เป็นต้น จะเห็นได้ว่า เครือบริษัทใหญ่ทั้งหก (กลุ่มมิตซุย มิตซูบิชิ ซุมิโตโม เป็นต้น) ล้วนมีบริษัทประกันภัยอยู่ในเครือของตน ซึ่งบริษัทในเครือมักจะเลือกใช้บริการทั้งการประกันวินาศภัยของสินค้าและการประกันชีวิตให้แก่พนักงานของตน เช่น บริษัทโตเกียวมารีนในเครือมิตซูบิชิ บริษัทมิตซุยมารีนในเครือมิตซุย เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน ผู้บริโภคส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเพิ่มการแข่งขันอันจะทำให้เบี้ยประกันมีราคาถูกลง อย่างไรก็ตาม องค์กรผู้บริโภคได้สงวนท่าทีที่จะสนับสนุนการเปิดเสรีเพื่อการแข่งขัน ทำให้ไม่เกิดแรงกดดันทางสังคมให้เปิดเสรีเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญที่ทำให้เป็นเช่นนี้ ก็คือ การที่องค์กรผู้บริโภคมีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับตัวแทนขายประกันชีวิตที่เป็นแม่บ้าน ประเด็นที่แม่บ้านเหล่านี้คัดค้านเป็นพิเศษก็คือ การผ่อนคลายกฎระเบียบให้บริษัทประกันภัยกับบริษัทประกันชีวิตทำธุรกิจข้ามกันได้ ซึ่งจะทำให้บริษัทประกันวินาศภัยสามารถขายประกันชีวิตได้ หากเป็นเช่นนั้น บริษัทประกันวินาศภัยจะได้เปรียบ เนื่องจากจะสามารถขายทั้งประกันวินาศภัยและประกันชีวิต (พนักงาน) ให้แก่ลูกค้าที่เป็นบริษัทในลักษณะแพ็กเกจ ดังนั้น พนักงานจะถูกบริษัทตนชักจูงให้ซื้อประกันชีวิตจากบริษัทประกันภัยคู่ค้าของบริษัทไปโดยปริยาย อันจะทำให้พนักงานเหล่านี้สูญเสียเสรีภาพในการเลือกในฐานะปัจเจกบุคคล

ปัจจุบัน ตลาดธุรกิจประกันภัยของญี่ปุ่นมีความเสรีมากกว่าเดิม แต่ระดับความเสรีในการแข่งขันกันทางธุรกิจตลอดจนแนวคิดในการปฏิรูปยังไม่เข้มข้นเท่าใดนัก ตัวอย่างเช่น การทำธุรกิจข้ามกันระหว่างบริษัทประกันวินาศภัยกับบริษัทประกันชีวิตก็ยังจำกัดอยู่ในระดับบริษัทลูก (subsidiaries) เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของ Toshiyuki Souma และ Yoshiro Tsutsui (2005) ซึ่งได้ทำการศึกษาโดยใช้ดัชนี HHI ศึกษาระดับการแข่งขันของธุรกิจประกันชีวิตในญี่ปุ่น ผลจากการศึกษาพบว่า การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ นับตั้งแต่ปี 2539 ทำให้ระดับการแข่งขันของธุรกิจประกันชีวิตในญี่ปุ่นเพิ่มสูงขึ้น อาจกล่าวได้ว่าเปลี่ยนแปลงจากตลาดผูกขาดมาเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด แม้ว่าระดับการแข่งขันจะยังไม่เข้มข้นเท่ากับภาคการธนาคารและตลาดทุน

5.3.2.3 การแข่งขันในธุรกิจหลักทรัพย์

ตลาดหลักทรัพย์ของประเทศญี่ปุ่นเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงปลายทศวรรษ 1980 เนื่องมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของบริษัทหลักทรัพย์ โดยมีตลาดหลักทรัพย์ในภูมิภาคต่างๆ

ของประเทศ ได้แก่ ตลาดหลักทรัพย์โตเกียว (Tokyo Stock Exchange : TSE) ซึ่งเป็นตลาดหลักทรัพย์ที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองของโลก ตลาดหลักทรัพย์โอซาก้า (Osaka Securities Exchange : OSE) ตลาดหลักทรัพย์นาโกย่า (Nagoya Stock Exchange : NSE) ตลาดหลักทรัพย์ฟุคุโอกะ (Fukuoka Stock Exchange : FSE) และตลาดหลักทรัพย์ซัปโปโร (Supporo Securities Exchange : SSE) อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเสียเวลาไปเป็นทศวรรษเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการเงินในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ทำให้ตลาดหลักทรัพย์ญี่ปุ่นล้าหลังกว่าในประเทศที่เป็นศูนย์กลางการเงินอื่นๆ ในโลก เช่น นิวยอร์ค และลอนดอน ถึงแม้ว่ามูลค่าซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์โตเกียวจะสูงสุดในเอเชีย แต่ยังต่ำกว่าในตลาดหลักทรัพย์นิวยอร์ค เนื่องจากกฎหมายและระเบียบบด้านการเงินที่เข้มงวดเกินไป บุคลากรใช้ภาษาอังกฤษได้น้อย มีบริษัทต่างประเทศเข้ามาจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์โตเกียวเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น นอกจากนี้ อัตราดอกเบี้ยในประเทศที่อยู่ในระดับต่ำมาเป็นเวลานาน ทำให้บริษัทระดมเงินทุนจากธนาคารพาณิชย์แทนตลาดหลักทรัพย์ ส่งผลให้นวัตกรรม (Innovation) Products ใหม่ๆ และเทคโนโลยีใหม่ๆ ยังพัฒนาไปได้น้อย เมื่อเทียบกับตลาดหลักทรัพย์ใหญ่อื่นๆ แต่รัฐบาลญี่ปุ่นก็มีเป้าหมายที่จะพัฒนาตลาดหลักทรัพย์โตเกียวให้เป็นศูนย์กลางการเงินที่สำคัญของโลก โดยพยายามขจัดอุปสรรคด้านกฎระเบียบต่างๆ เพื่อดึงดูดสถาบันการเงินต่างประเทศมาทำธุรกรรมมากขึ้น โดยในช่วงปี 2552 ตลาดหลักทรัพย์โตเกียวมีแผนเข้าจดทะเบียนเพื่อระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์เพื่อเป็นบริษัทมหาชน และได้ประกาศร่วมมือกับ Tokyo Commodity Exchange เพื่อพัฒนา Products ด้านการเงินใหม่ๆ ระหว่าง 2 ตลาด รวมทั้งเป็นพันธมิตรกับตลาดหลักทรัพย์ต่างประเทศ เช่นเดียวกับแนวโน้มของตลาดหลักทรัพย์ใหญ่ๆ อื่นๆ ทำกัน

ภาวะเศรษฐกิจในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมานับจากวิกฤตการเงินในสหรัฐ ทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวเนื่องกับการส่งออก ทำให้ดัชนีมูลค่าหลักทรัพย์เฉลี่ยที่ซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์โตเกียว ลดลง โดยเมื่อวันที่ 10 มี.ค 52 ลดลงเหลือ 7,054.98 ต่ำที่สุดในรอบ 26 ปี เปรียบเทียบกับ เมื่อเดือน มี.ค. 43 ที่มีมูลค่าสูงสุดถึง 20,081 เยน ผลของราคาหลักทรัพย์ลดลงได้ทำให้เงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ลดลงและระมัดระวังการปล่อยกู้แก่เอกชนและมีบริษัทล้มละลายมากขึ้น ในครึ่งปีแรกของปี 2552 มีบริษัทญี่ปุ่น 38 บริษัทถอนชื่อออกจากการซื้อขายหุ้นในตลาดฯ เป็นจำนวนสูงสุดนับตั้งแต่ปี 2499 เป็นผลมาจากการล้มละลายของบริษัทต่างๆ จำนวนมาก รวมทั้งมีการควบรวมกิจการ (M&As) กันมากขึ้นเพื่อความอยู่รอดของธุรกิจ นอกจากนี้ ตลาดหลักทรัพย์โตเกียวก็ได้เลื่อนแผนเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เพื่อระดมทุนจากเดิมกำหนดไว้เป็นภายหลังปี 2553 เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวย

ในอดีตญี่ปุ่นมีการจำกัดการแข่งขันในธุรกิจหลักทรัพย์ เช่น กฎระเบียบของกระทรวงการคลังที่ห้ามการทำธุรกิจข้ามกันระหว่างสถาบันการเงินต่างประเภท ทั้งนี้ ธนาคารและบริษัทประกันภัยสามารถทำธุรกิจนี้ได้ผ่านบริษัทลูกของตนเท่านั้น ดังนั้น บริษัทหลักทรัพย์จึงมีสถานะผูกขาดการทำธุรกิจหลักทรัพย์รวมถึงจัดการกองทุนสำหรับลูกค้าทั่วไป ต่อมาในปี 2538 ญี่ปุ่นได้ผ่อนคลายกฎระเบียบ

อย่างขนานใหญ่ในเฟสที่หนึ่ง อันเป็นผลมาจากการผลักดันของทั้งสหรัฐอเมริกา และความต้องการภายในประเทศญี่ปุ่นเอง ทำให้การเข้าสู่และการดำเนินธุรกิจหลักทรัพย์และจัดการกองทุนเพื่อการลงทุนเป็นไปได้โดยสะดวกขึ้น ต่อมาการผ่อนคลายกฎระเบียบที่สำคัญอีกรอบหนึ่งเกิดขึ้นในปี 2541 รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายป้องกันการผูกขาด นอกจากนี้ บริษัทต่างชาติได้รับการประกันจากรัฐบาลญี่ปุ่นว่าจะได้สิทธิเทียบเท่ากับบริษัทญี่ปุ่น และจะได้สิทธิในการเป็นสมาชิกและเป็นผู้บริหารสมาคมเท่าเทียมกับบริษัทญี่ปุ่นด้วย ทำให้จำนวนบริษัทหลักทรัพย์ต่างชาติในญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยปัจจุบันมีบริษัทหลักทรัพย์ต่างชาติในญี่ปุ่นจำนวน 25 บริษัท (ข้อมูล ณ เมษายน 2553) อย่างไรก็ตาม บริษัทหลักทรัพย์ต่างชาติส่วนใหญ่เพียงแต่ตั้งสำนักงานตัวแทนเท่านั้น มีเพียงประมาณร้อยละ 30 เท่านั้นที่มีการตั้งเป็นรูปแบบสาขาหรือ Subsidiaries

ภาพรวมของบริษัทหลักทรัพย์ในญี่ปุ่น อาจแบ่งบริษัทหลักทรัพย์ออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรกคือกลุ่มบริษัทหลักทรัพย์ที่มีบทบาทมากที่สุดในตลาด คือ กลุ่ม “Big Four” ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มบริษัทหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ของโลกด้วย ประกอบด้วยบริษัทหลักทรัพย์ Nomura บริษัทหลักทรัพย์ Daiwa บริษัทหลักทรัพย์ Nikko และบริษัทหลักทรัพย์ Yamaichi โดยปัจจุบันบริษัทหลักทรัพย์ Nomura ถือว่าเป็นบริษัทหลักทรัพย์ที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองของโลก กลุ่มที่สองคือบริษัทหลักทรัพย์ที่มีขนาดกลางประมาณ 10 บริษัท และกลุ่มที่สามคือบริษัทหลักทรัพย์ที่มีขนาดเล็ก ซึ่งบริษัทในกลุ่มนี้จำนวนมากเป็นเครือข่ายของบริษัทหลักทรัพย์ในกลุ่ม Big Four นั่นเอง จึงอาจกล่าวได้ว่าธุรกิจหลักทรัพย์ในญี่ปุ่นซึ่งแม้จะมีการปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ เพื่อเพิ่มความเสรีให้แก่ตลาดแล้ว ก็ยังไม่สามารถเข้าสู่ภาวะตลาดแข่งขันสมบูรณ์ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Panzar and Rosse ซึ่งทำการสภาพการแข่งขันของธุรกิจหลักทรัพย์ในญี่ปุ่นโดยใช้ H-statistic อย่างไรก็ตามการเข้ามาของบริษัทต่างชาติทำให้การควบคุมหรือการสมยอมกันเองในหมู่บริษัทญี่ปุ่นเป็นไปได้ยากขึ้น ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าสภาพการแข่งขันของธุรกิจหลักทรัพย์ในญี่ปุ่นในปัจจุบันมีลักษณะเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด โดยมีระดับการแข่งขันที่เข้มข้นกว่าภาคธุรกิจประกันภัย

5.3.2 การกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินในญี่ปุ่น

องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นองค์กรเดียว (Single Supervisor) ได้แก่ Financial Services Agency (FSA) **(ภาพประกอบที่ 10)** ซึ่งเกิดการควบรวมกันระหว่าง 2 องค์กร คือ Financial Supervisory Agency และ Financial System Planning Bureau ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงการคลังประเทศญี่ปุ่น การมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลสถาบันการเงินของกระทรวงการคลังได้ถูกจำกัดอยู่เพียงการแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของสถาบันการเงินและการจัดการกับวิกฤตการณ์การเงิน รวมถึงการกำกับดูแลสถาบันประกันเงินฝาก (Deposit Insurance Corporation) และ Insurance Policy Holder Protection Corporation

ภาพประกอบที่ 10 โครงสร้างองค์กรของ FSAญี่ปุ่น

5.3.3 แนวทางการกำกับดูแลเพื่อการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินของญี่ปุ่น

เมื่อเดือนธันวาคม 2550 FSA ได้จัดทำแผนเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของตลาดเงินและตลาดทุนญี่ปุ่น (Plan for Strengthening the Competitiveness of Japan's Financial and Capital Markets) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก ได้แก่ 1) สร้างตลาดที่น่าเชื่อถือ 2) สร้างสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่กระตุ้นอุตสาหกรรมการให้บริการทางการเงินและส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน 3) ปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ 4) ปรับปรุงสภาพแวดล้อมภายนอกของตลาด

ในส่วนของการสร้างสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันจะประกอบด้วยแนวทางดำเนินการหลักๆ ดังนี้

1) ปรับปรุงปรับปรุงกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคระหว่างธุรกิจธนาคาร ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจประกันภัย เช่น การผ่อนคลายข้อจำกัดเกี่ยวกับการดำเนินการร่วมกันหรือการเปิดเผยข้อมูลลูกค้าระหว่างธุรกิจธนาคารและหลักทรัพย์

2) ขยายขอบเขตธุรกิจของธนาคารหรือบริษัทประกันภัย เช่น

- การอนุญาตให้ธนาคารที่มีผลประกอบการและการบริหารความเสี่ยงที่ดีตามเกณฑ์ที่กำหนดสามารถทำธุรกรรมใหม่ๆ ได้ เช่น การทำ spot สินค้าผ่านบริษัทลูกของธนาคาร

- การอนุญาตให้ธนาคารหรือบริษัทประกันภัยดำเนินการเพื่อส่งมอบสินค้าตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้า

- การอนุญาตให้ธนาคารหรือบริษัทประกันภัยรับจ้างในการส่งมอบสินค้าโดยตรง

3) ทบทวนกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการสินทรัพย์โดยบริษัทประกันภัย เช่น การกำหนดเพดานอัตราส่วนสินทรัพย์

การจัดทำแผนเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของตลาดเงินและตลาดทุนญี่ปุ่น ของ FSA ญี่ปุ่นนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายทางการเงินหลายฉบับ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายตราสารทางการเงินและตลาดตราสารทางการเงินของญี่ปุ่นที่ชื่อว่า Financial Instruments and Exchange Act 2006 ซึ่งการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมการบริหารการเงินแบบมืออาชีพ เสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันในตลาดการเงินและตลาดทุนโตเกียวให้เพิ่มมากขึ้น ภายใต้กฎหมายที่ปรับปรุงใหม่จะเพิ่มโอกาสให้แก่นักลงทุนสามารถบริหารสินทรัพย์ทางการเงินได้หลากหลายมากขึ้น โดยขยายขอบข่ายการลงทุนและการระดมทุนมากขึ้น ธนาคารพาณิชย์และบริษัทหลักทรัพย์จะได้รับโอกาสในการเริ่มธุรกิจชนิดใหม่ เช่นการซื้อขายตราสารทางการเงินในตลาดได้อย่างอิสระมากขึ้น โดยสรุปการปรับปรุงกฎหมาย Financial Instruments and Exchange ได้ ดังนี้ **(ตารางที่** 39)

ตารางที่ 39 สรุปการปรับปรุงกฎหมาย Financial Instruments and Exchange

มิ.ย. 51	อนุญาตให้บริษัทจัดการทรัพย์สิน (Asset Management Companies) สามารถลงทุนในพันธบัตรของ Exchange Trade Funds และ Real Estate Investment Trusts
ธ.ค. 51	อนุญาตให้บริษัทจัดการทรัพย์สินลงทุนใน ETFs ที่ลงทุนใน precious metals, commodity futures, Islamic finance, direct trading of emission credit by banks, insurers Establishment of markets exclusively for professional investors เนื่องจากปัจจุบัน ETFs สามารถลงทุนในตลาดหุ้นเท่านั้น การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ทำธุรกิจการค้า Carbon Credit ได้โดยตรง จากเดิมที่ไม่อนุญาต แต่ให้บริษัทในเครือเช่นบริษัทหลักทรัพย์ Trust Bank ทำได้
มิ.ย. 52	จะอนุญาตให้พนักงานสถาบันการเงินทำงานให้แก่สถาบันการเงินที่อยู่ในกลุ่มธุรกิจการเงิน (Financial Group) เดียวกันได้พร้อมๆ กัน ซึ่งเดิมไม่อนุญาต
ธ.ค.52	ให้ตลาดหลักทรัพย์โตเกียวตั้งคณะทำงานศึกษาการจัดตั้ง Carbon Market Exchange ภายในสิ้นปี

ที่มา : Financial Instruments and Exchange Act 2006

นอกเหนือจากแผนการแข่งขันแล้วผลจากวิกฤติ subprime ทำให้ญี่ปุ่นหันมาใส่ใจกับการวางแผนกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นขึ้นโดยได้พัฒนากรอบนโยบายของสถาบันด้านการเงินและตลาดทุนดังมีรายละเอียดดูได้จาก**ภาคผนวก ช**.

5.4 สิงคโปร์

5.4.1 สภาพการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินของสิงคโปร์

โครงสร้างระบบการเงินของสิงคโปร์สามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่ สถาบันการเงิน ตลาดการเงิน และตลาดทุน ซึ่งสถาบันการเงินประกอบด้วยระบบธนาคาร บริษัทประกันภัย และบริษัทเงินทุน ส่วนตลาดการเงินนั้นได้แก่ Asian Dollar Market (ADM) ตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ตลาดแลกเปลี่ยนสินค้าและอนุพันธ์ และตลาดทุนคือ Singapore Exchange โดยมี Strait Times Index เป็นดัชนีบ่งชี้

5.4.1.1 การแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์

โครงสร้างของระบบธนาคารในสิงคโปร์ประกอบด้วย 1) ธนาคารพาณิชย์ซึ่งสามารถแบ่งประเภทได้เป็น Full Banks, Wholesale Banks และ Offshore Banks 2) Merchant Banks และ 3) Finance Companies มีจำนวนรวมกันทั้งสิ้น 169 แห่ง **(ตารางที่ 40)**

ตารางที่ 40 แสดงจำนวนธุรกิจธนาคารในสิงคโปร์แยกตามประเภทธุรกิจ

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ
Local Banks	7	4.14
Foreign Full Banks	26	15.38
Foreign Wholesale Banks	49	29.00
Foreign Offshore Banks	38	22.49
Merchant Banks	46	27.22
Finance Companies	3	1.77
รวม	**169**	**100.00**

ที่มา: Monetary Authority of Singapore (www.mas.gov.sg)

การแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในที่นี้ จะคำนวณส่วนแบ่งการตลาดจากปริมาณเงินฝาก โดยใช้วิธีวัดอัตราการกระจุกตัวของ 3 บริษัทใหญ่ที่สุด (Three-Firm Concentration Ratio: C_3) **(ตารางที่ 41)** ซึ่งจากการคำนวณพบว่า ระดับการกระจุกตัวด้านเงินฝากของ 3 บริษัทใหญ่ที่สุดวัดจากค่า C_3 เท่ากับ 0.97 แสดงถึงการกระจุกตัวในระดับสูงหรือมีการแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์อยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้ ระบบธนาคารพาณิชย์สิงคโปร์เคยเป็นแบบที่มี 4 บริษัทใหญ่ แต่ UOB ได้ซื้อกิจการของ Overseas Union Bank ซึ่งเป็นหนึ่งในสี่ธนาคารที่ใหญ่ที่สุด เมื่อปี 2544 ทำให้เหลือธนาคารใหญ่ๆ เพียงสามแห่งเท่านั้น

ตารางที่ 41 ส่วนแบ่งทางการตลาดด้านเงินฝากของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในสิงคโปร์

หน่วย: เหรียญสหรัฐ

ลำดับ	ธนาคาร	เงินฝาก	ส่วนแบ่งตลาด (%)
1	DBS Bank	138,004*	49.30
2	UOB Bank	95,930**	34.27
3	OCBC Bank	39,058***	13.95
	รวมสามธนาคารที่ใหญ่ที่สุด	272,992	97.52
	ธนาคารอื่น ๆ	6,905	2.48
	รวม	**279,897****	**100**

หมายเหตุ * ข้อมูลสิ้นปี 2552 (www.dbs.com)
** ข้อมูลสิ้นปี 2552 (www.uobgroup.com)
*** ข้อมูลสิ้นปี 2552 (www.ocbc.com)
**** ข้อมูลสิ้นปี 2552

ที่มา: Monetary Authority of Singapore (www.mas.gov.sg)

5.4.1.2 การแข่งขันในธุรกิจประกันภัย

โครงสร้างของธุรกิจประกันภัยในสิงคโปร์ ประกอบไปด้วย 1) ธุรกิจประกันชีวิต 2) ธุรกิจประกันวินาศภัย 3) ธุรกิจรับประกันภัยรวม 4) ธุรกิจรับประกันภัยต่อ 5) Captive Insurers และ 6) Lloyd's Asia Scheme รวมทั้งสิ้น 175 แห่ง **(ตารางที่ 42)**

ตารางที่ 42 แสดงจำนวนธุรกิจประกันภัยในสิงคโปร์แยกตามประเภทธุรกิจ

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ
ประกันภัยโดยตรง		
- ประกันชีวิต	11	6.29
- ประกันวินาศภัย	45	25.71
- ประกันภัยรวม	6	3.43
รวมบริษัทประกันภัยโดยตรง	**62**	**35.43**
ประกันภัยต่อ (บริษัทในประเทศ)		
- ประกันชีวิต	3	1.71
- ประกันวินาศภัย	14	8.00
- ประกันภัยรวม	8	4.58
รวมบริษัทประกันภัยต่อ (บริษัทในประเทศ)	**25**	**14.29**
Captive Insurers	62	35.43
บริษัทประกันภัยต่อ (บริษัทต่างประเทศ)	6	3.43
Lloyd's Asia Scheme	20	11.42
รวมทั้งหมด	**175**	**100**

ที่มา: Monetary Authority of Singapore (www.mas.gov.sg)

ในส่วนของเบี้ยประกันภัย จาก**ตารางที่ 43** แสดงให้เห็นว่าธุรกิจประกันภัยในสิงคโปร์ ทั้งในส่วนของประกันชีวิตและประกันวินาศภัยมีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว เห็นได้จากเบี้ยประกันภัยที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วงห้าปีที่ผ่านมา โดยเบี้ยประกันชีวิตเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 30 ในช่วงปี 2548-2552 ในขณะที่เบี้ยประกันวินาศภัยเพิ่มขึ้นร้อยละ 41.6 ในช่วงเวลาเดียวกัน

ตารางที่ 43 แสดงจำนวนเบี้ยประกันภัยของธุรกิจประกันชีวิตและประกันวินาศภัยในสิงคโปร์

หน่วย: ล้านดอลลาร์สิงคโปร์

ปี	ประกันชีวิต	ประกันวินาศภัย
2548	6,034.1	4,632.2
2549	6,345.0	4,749.9
2550	6,741.5	5,401.8
2551	7,215.6	6,072.4
2552	7,859.0	6,559.7

ที่มา: Monetary Authority of Singapore (www.mas.gov.sg)

การแข่งขันในธุรกิจประกันภัย ในที่นี้สามารถวัดระดับการแข่งขันในธุรกิจประกันวินาศภัย[9] ได้โดยวิธีวัดอัตราการกระจุกตัวของ 3 บริษัทใหญ่ที่สุด (Three-Firm Concentration Ratio: C_3) ซึ่งจากการคำนวณพบว่า ค่า C_3 มีค่าเท่ากับ 0.32 แสดงถึงธุรกิจประกันวินาศภัยของสิงคโปร์ มีระดับการกระจุกตัวต่ำหรือมีการแข่งขันกันสูง **(ตารางที่ 44)**

ตารางที่ 44 ส่วนแบ่งตลาดของธุรกิจประกันวินาศภัยในสิงคโปร์

ลำดับ	บริษัท	ส่วนแบ่งตลาด (%)
1	American Home	13.8
2	NTUC Income	10.3
3	AXA	7.7
	รวม สามบริษัทใหญ่ที่สุด	31.8
	บริษัทอื่น ๆ	68.2
	รวมทั้งหมด	100.00

ข้อมูล :ครึ่งปีแรกของปี 2552

ที่มา: www.researchandmarkets.com

5.4.1.3 ตลาดหลักทรัพย์ในสิงคโปร์[10]

ในสิงคโปร์นั้นมีตลาดทุนหลักเพียงแห่งเดียวคือ ตลาดหลักทรัพย์สิงคโปร์ (Singapore Exchange) ซึ่งเปิดให้มีการซื้อขายหลักทรัพย์ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของ หุ้น, ตราสารหนี้, ETFs, REITs, GDRs (Global Depository Receipts), Trust และใบรับประกันของบริษัทต่างๆ นอกจากนั้น Singapore Exchange ยังเปิดให้มีการซื้อขายอนุพันธ์ ได้แก่ Equity Index Futures/Options, Interest Rate Futures/Options และ Commodity Futures/Options อีกด้วย ตลาดหุ้นของสิงคโปร์นั้นเป็นตลาดหุ้นที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีมูลค่าหุ้นรวมทั้งหมด 675,670.3 แสนล้านดอลลาร์สิงคโปร์ เมื่อสิ้นสุดปี 2552 เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2551 Singapore Exchange ยังเป็นตลาดหุ้นแห่งแรกของเอเชียที่ขึ้นรายชื่อผลิตภัณฑ์ ที่อยู่ใน Rogers International Commodity Enhanced Indices อีกด้วย นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังเป็นตลาดอนุพันธ์แบบ Over-the-Counter ที่ใหญ่ที่สุดเป็นอันดับหนึ่งของเอเชีย และอันดับสองของโลก โดยมียอดซื้อขายอนุพันธ์ดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 8 ของการซื้อขายทั้งหมด ทั้งนี้

---

[9] เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูลธุรกิจประกันชีวิต ในที่นี้จึงสามารถวิเคราะห์ระดับการแข่งขันเฉพาะในธุรกิจประกันวินาศภัยเท่านั้น

[10] ด้วยข้อจำกัดด้านข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจหลักทรัพย์ ในที่นี้จึงเป็นลักษณะของการวิเคราะห์ด้านตลาดหลักทรัพย์แทนธุรกิจหลักทรัพย์

จาก**ตารางที่** 45 จะเห็นได้ว่าตลาดหุ้นของสิงคโปร์มีการเติบโตอย่างต่อเนื่องจนถึงปี 2551 ที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ยอดการซื้อขายรวมไปถึงดัชนีทรุดลงอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ดี ตลาดหุ้นของสิงคโปร์ยังสามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วในปีถัดมา โดยเห็นได้จากดัชนี Strait Times และมูลค่าหุ้นที่เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 60 เมื่อเทียบกับปี 2551 ส่วนจำนวนบริษัทที่จดทะเบียนนั้นมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 45 ดัชนีตลาดหุ้น, จำนวนบริษัทที่จดทะเบียน, มูลค่าการซื้อขาย และมูลค่าหุ้นรวมทั้งหมดของสิงคโปร์

หน่วย: แสนล้านดอลลาร์สิงคโปร์

ปี	Strait Times Index	Singapore Regional Index	จำนวนบริษัทที่จดทะเบียน	มูลค่าการซื้อขาย	มูลค่าหุ้นรวมทั้งหมด
2548	2,347.34	1,130.95	664	205,164.4	427,905.3
2549	2,985.83	1,523.46	708	300,017.6	589,610.5
2550	3,482.30	1,830.84	762	604,598.5	776,114.8
2551	1,761.56	ไม่มีข้อมูล	767	386,557.7	384,663.3
2552	2,897.62	ไม่มีข้อมูล	773	370,918.5	675,670.3

หมายเหตุ: มีการยกเลิกการคำนวณ Singapore Regional Index มาตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม 2551

ที่มา: Monetary Authority of Singapore

5.4.2 สภาพการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินในสิงคโปร์

ปัจจุบันธนาคารกลางสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore - MAS) มีหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจทางการเงินทั้งหมด แต่การกำกับดูแลตลาดหุ้นรายวันยังเป็นหน้าที่ของ Singapore Exchange (SGX) โดยมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) กฎหมายการธนาคาร (Banking Act) ว่าด้วยการออกใบอนุญาตและการดูแลควบคุมธนาคารพาณิชย์และกำหนดธุรกรรมของธนาคารให้สามารถดำเนินการธนาคารทั่วไปได้ นอกเหนือจากการธนาคารพาณิชย์ ซึ่งประกอบไปด้วยการรับฝากเงิน บริการด้านเช็คและการให้กู้ยืมเงินแล้ว โดยในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2544 มีการแก้ไขกฎหมายธนาคารโดยห้ามไม่ให้ธนาคารประกอบธุรกรรมที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน

2) กฎหมายบริษัทเงินทุน (Finance Companies Act) ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตและควบคุมบริษัทเงินทุน รวมไปถึงกฎระเบียบอื่น ๆ เช่นการห้ามบริษัทเงินทุนไม่สามารถออกสินเชื่อมูลค่าเกินกว่า 5000 ดอลลาร์สิงคโปร์ให้กับบุคคลใด บริษัทเหล่านี้ยังไม่สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ทองคำ หรือโลหะมีค่าอื่น ๆ หรือเข้าซื้อหุ้น หรือตราสารหนี้ที่อยู่ในรูปของเงินตราต่างประเทศได้ อย่างไรก็ตาม บริษัทดังกล่าวสามารถยื่นขอสิทธิยกเว้นจาก MAS เพื่อขอเพิ่มขอบข่ายกิจการได้

3) กฎหมายประกันภัย (Insurance Act) ที่มีการกำหนดบทบาทของผู้รับประกัน เช่น ผู้รับประกันสามารถประกอบธุรกรรมประกันภัยในสิงคโปร์ได้ในฐานะของ ผู้รับประกันที่ผ่านการลงทะเบียน (registered insurers) ผู้รับประกันที่รับมอบสิทธิมา (authorised insurers) และผู้รับประกันต่างชาติ (foreign insurers) ทั้งนี้ ผู้รับประกันต่างชาติต้องได้รับการอนุมัติจากกฎหมายของประเทศหรือดินแดนอื่นๆ เพื่อประกอบธุรกิจประกันภัยในประเทศหรือดินแดนนั้น ๆ ผู้รับประกันเหล่านี้ประกอบการอยู่ในสิงคโปร์ภายใต้โครงการผู้ประกันต่างชาติที่อยู่ในภาค IIA ของกฎหมายประกันภัย ปัจจุบันโครงการประกันภัยในเอเชียของ Lloyd (Lloyd's Asia scheme) ถือเป็นโครงการผู้ประกันต่างชาติโครงการเดียวในสิงคโปร์

4) กฎหมายหลักทรัพย์และตราสารล่วงหน้า (Securities and Futures Act – SFA) ที่มีการบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2545 แต่เมื่อ พ.ศ. 2548 มีการแก้กฎหมายข้างต้นโดยมีการลดบทบาทของ MAS ในการกำกับดูแลวินัยทางการซื้อขายของตลาดหุ้นและการแก้ไขกฎหมาย ทั้งนี้ การกำกับดูแลตลาดหุ้นรายวันยังเป็นหน้าที่ของ Singapore Exchange (SGX) และการซื้อขายหลักทรัพย์ต้องเป็นไปตามกฎที่ SGX เป็นผู้ออก ในขณะที่การออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบธุรกิจในตลาดหุ้นและตัวแทนนั้นเป็นอำนาจของ MAS นอกจากนี้ ในกฎหมายยังระบุบทบาทของสภาอุตสาหกรรมหลักทรัพย์ (Securities Industry Council – SIC) คือ การกำกับดูแลด้านการควบรวมและซื้อกิจการของบริษัทในตลาดหุ้น

5) กฎหมายบริษัททรัสต์ (Trust Companies Act) ประกอบไปด้วยเกณฑ์การออกใบอนุญาตและกำหนดบทบาทให้บริษัทเหล่านี้สามารถให้บริการซื้อขายหลักทรัพย์ต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในกำหนดการที่ 1 ของกฎหมายบริษัททรัสต์ถ้าทางบริษัทมีใบอนุญาตประกอบธุรกิจทรัสต์

5.4.3 แนวทางการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินในสิงคโปร์

นอกจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว MAS ยังได้กำหนดแนวทางในการกำกับดูแลสถาบันไว้ในบทความเรื่อง "จุดประสงค์และเป้าหมายของการกำกับดูแลสถาบันการเงินในสิงคโปร์" (Objectives and Principles of Financial Supervision in Singapore) การเงิน ซึ่งได้เผยแพร่เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2547 โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับจุดประสงค์และหลักการ รวมไปถึงหน้าที่ของ MAS ในการกำกับดูแลสถาบัน เนื้อหาโดยรวมประกอบด้วยจุดประสงค์ในการกำกับ 6 ประการ หลักการในการกำกับ 12 หลักการและหน้าที่ในการกำกับ 5 ประการ ซึ่งหลักการที่สำคัญหลักการหนึ่งซึ่งถูกกำหนดไว้คือ *การให้ความสำคัญกับสภาวะการแข่งขัน* และเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2553 ทาง MAS ได้ออกบทความชื่อ "หลักสำคัญในการออกกฎเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ" (Tenets of Effective Regulation) โดยเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาซึ่งส่งผลให้มีการทบทวนกฎเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินให้เข้มงวดมากขึ้น โดยมีหลักสำคัญด้วยกัน 6 หลัก เพื่อให้การออกกฎเกณฑ์มีประสิทธิภาพ ซึ่งการปรับกฎเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินให้เข้มงวดมากขึ้น (โปรดดูรายละเอียดใน**ภาคผนวก ซ.**)

5.5 มาเลเซีย

5.5.1 สภาพการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินของมาเลเซีย

5.5.1.1 การแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์

โครงสร้างทางการเงินของมาเลเซียส่วนใหญ่พึ่งพาระบบธนาคาร โดยพิจารณาจากสินทรัพย์ของระบบการเงินพบว่าประมาณร้อยละ 67 ของสินทรัพย์ทั้งหมดอยู่ในระบบธนาคาร โดยโครงสร้างของระบบธนาคารในมาเลเซียประกอบด้วย 1) ธนาคารกลางของประเทศมาเลเซีย (Bank Negara Malaysia) ทำหน้าที่เป็นนายธนาคารและที่ปรึกษาทางการเงินของรัฐบาล 2) สถาบันธนาคารประกอบด้วยธนาคารพาณิชย์, บริษัทเงินทุน, Merchant Bank (ทำหน้าที่เหมือนวาณิชธนกิจ) ธนาคารอิสลาม และ 3) กลุ่มอื่นๆ ได้แก่ Discount Houses, และสำนักงานผู้แทนธนาคารต่างประเทศ เป็นต้น **(ตารางที่** 46)

ตารางที่ 46 **แสดงจำนวนธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในมาเลเซียแยกตามประเภทธุรกิจ**

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ
Domestic Commercial Bank	9	14.75
Foreign Commercial Bank	14	22.95
Islamic Banks	21	34.43
Merchant Bank (Investment Banks)	15	24.59
Other	2	3.28
รวม	**61**	**100.00**

ที่มา: Monetary Authority of Singapore (www.mas.gov.sg)

การแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในที่นี้คำนวณส่วนแบ่งการตลาดจากปริมาณเงินฝาก โดยใช้วิธีวัดอัตราการกระจุกตัวของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุด (Four-Firm Concentration Ratio: C_4) ซึ่งพบว่าอัตราการกระจุกตัวด้านเงินฝากของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุดมีค่าเท่ากับ 0.49 แสดงถึง การกระจุกตัวค่อนข้างปานกลางหรือมีการแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์อยู่ในระดับปานกลาง **(ตารางที่** 47)

ตารางที่ 47 ส่วนแบ่งทางการตลาดด้านเงินฝากของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ของมาเลเซีย

หน่วย: ล้านริงกิต

ลำดับ	ธนาคาร	เงินฝาก	ส่วนแบ่งตลาด (%)
1	Malayan Banking Berhad	156,323*	16.70
2	Public Bank Berhad	134,062	14.32
3	CIMB Bank Berhad	107,105	11.44
4	RHB Bank Berhad	61,592	6.58
	Total -Top 4 Company	459,082	49.04
	Other	477,063	50.96
	Total	936,145**	100

หมายเหตุ: * ข้อมูล ณ ธันวาคม 2551 (www.maybank.com)

** ข้อมูล ณ ธันวาคม 2551 (www.bnm.gov.my)

ที่มา : The Association of Banks in Malaysia (www.abm.org.my)

5.5.1.2 การแข่งขันในธุรกิจประกันภัย

โครงสร้างของอุตสาหกรรมประกันภัยประกอบด้วย 1) อุตสาหกรรมประกันชีวิต 2) อุตสหกรรมประกันวินาศภัย 3) การรับประกันภัยต่อ และ 4) Takaful (การประกันภัยตามหลักศาสนาอิสลาม) โดยมีจำนวนธุรกิจประกันภัยรวมทั้งสิ้น 46 แห่ง **(ตารางที่ 48)**

ตารางที่ 48 แสดงจำนวนธุรกิจประกันภัยในมาเลเซียแยกตามประเภทธุรกิจ

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ
ประกันภัยโดยตรง		
- การประกันชีวิต	9	19.57
- การประกันภัยทั่วไป (วินาศภัย)	23	50.00
- การประกันชีวิตและประกันภัยทั่วไป	7	15.22
รวมบริษัทประกันภัยโดยตรง	39	84.78
การประกันภัยต่อ		0.00
- การประกันชีวิต	1	2.17
- การประกันภัยทั่วไป	5	10.87
- การประกันชีวิตและประกันภัยทั่วไป	1	2.17
รวมบริษัทการประกันภัยต่อ	7	15.22
รวม	46	100.00

หมายเหตุ: *ข้อมูล ณ 30 มิถุนายน 2553

ที่มา: Bank Negara Malaysia (www.bnm.gov.my)

การแข่งขันในธุรกิจประกันภัยวินาศภัยจะคำนวณส่วนแบ่งการตลาดจากค่าเบี้ยประกัน โดยใช้วิธีวัดอัตราการกระจุกตัวของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุด (Four-Firm Concentration Ratio: C_4) จากการคำนวณพบว่า อัตราการค่าเบี้ยประกันของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุด เท่ากับ 0.31 แสดงถึงการกระจุกตัวต่ำ หรือมีระดับการแข่งขันอยู่ในระดับสูง **(ตารางที่** 49)

ตารางที่ 49 **ส่วนแบ่งตลาดของธุรกิจประกันภัยทั่วไป (วินาศภัย) ในมาเลเซีย**

หน่วย: ล้านริงกิต

ลำดับ	บริษัท	เบี้ยประกัน	ส่วนแบ่งตลาด (%)
1	Kurnia Insurans (Malaysia) Berhad	998*	9.64
2	Allianz General Insurance Malaysia Berhad	892	8.62
3	Mitsui Sumitomo Insurance (Malaysia) Berhad	747	7.21
4	Etiqa Insurance Berhad	638	6.16
	Total -Top 4 Company	**3,277**	**31.63**
	Other	**7,083**	**68.37**
	Total	**10,360**	**100**

หมายเหตุ: *ข้อมูล ณ 30 มิถุนายน 2553

ที่มา: Bank Negara Malaysia (www.bnm.gov.my)

5.5.1.3 การแข่งขันในธุรกิจหลักทรัพย์

ตลาดทุนในประเทศมาเลเซียประกอบด้วยตลาดทุนทั่วไปและตลาดทุนอิสลามที่เป็นสินทรัพย์ทางการเงินระยะยาว ตลาดทั่วไปประกอบด้วยสองตลาดหลัก ได้แก่ ตลาดหลักทรัพย์ และตลาดตราสารหนี้ ซึ่งไม่รวมตราสารหนี้ที่ออกโดยธนาคารชาติ (BNM)

การแข่งขันในธุรกิจหลักทรัพย์จะคำนวณส่วนแบ่งการตลาดจากมูลค่าการซื้อขาย โดยใช้วิธีวัดอัตราการกระจุกตัวของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุด (Four-Firm Concentration Ratio: C_4) จากการคำนวณพบว่า อัตราการกระจุกตัวมูลค่าการซื้อขายของ 4 บริษัทใหญ่ที่สุด เท่ากับ 0.32 แสดงถึงการกระจุกตัวต่ำ หรือการแข่งขันในธุรกิจธุรกิจหลักทรัพย์อยู่ในระดับสูง **(ตารางที่** 50)

ตารางที่ 50 ส่วนแบ่งตลาดของธุรกิจหลักทรัพย์ในมาเลเซีย

หน่วย: ล้านริงกิต

ลำดับ	บริษัท	มูลค่าการซื้อขาย	ส่วนแบ่งตลาด (%)
1	CIMB INVESTMENT BANK BERHAD	33,175	9.6
2	HWANGDBS INVESTMENT BANK BERHAD	29,943	8.66
3	AMINVESTMENT BANK BERHAD	26,417	7.64
4	MAYBANK INVESTMENT BANK BERHAD	22,868	6.62
	Total -Top 4 Company	112,406	32.52
	Other	233,232	67.48
	Total	345,638	100

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ 30 มิถุนายน 2553

ที่มา: Bursa Malaysia (www.bursamalaysia.com)

5.5.2 สภาพการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินในมาเลเซีย

ธนาคารกลางมาเลเซีย (Bank Negara Malaysia: BNM) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินทั้งหมด เช่น ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารอิสลาม สถาบันการเงินที่มิใช่ธนาคาร สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (Development Financial Institutions: DFIs) บริษัทเงินทุน และบริษัทประกันภัย Takaful (บริษัทประกันภัยตาม หลักศาสนาอิสลาม) ยกเว้นในกรณีธุรกิจหลักทรัพย์ที่เป็นหน้าที่ของ Securities Commission (SC) โดยมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลภาคการเงินในมาเลเซีย ดังนี้

- พระราชบัญญัติการธนาคารและสถาบันการเงิน พ.ศ. 2532 (Banking and Financial Institutions Act 1989) หรือ BAFIA ได้ขยายอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศมาเลเซีย (BNM) เพื่อให้สามารถควบคุมดูแลสถาบันที่ได้รับอนุญาตทั้งหมด ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน merchant banks, discount houses, โบรกเกอร์ทางการเงิน และหน่วยงานอื่นๆ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทางการเงิน เช่น บริษัทบัตรเครดิต บริษัทลีสซิ่ง บริษัทแฟคตอริง เป็นต้น นอกจากนี้ยังให้อำนาจ BNM ในการกำหนดและกำกับดูแลสถาบันการเงินดังต่อไปนี้

  - ควบคุมดูแลการสถานประกอบการในการซื้อบริษัทย่อย หรือเปิดสำนักงานใหม่ทั้งสัญชาติมาเลเซียและต่างชาติ
  - การดูแลเงินทุนสำรองและสภาพคล่องภายในระบบสถาบันการเงิน
  - การแต่งตั้งผู้สอบบัญชี, การยื่นงบการเงิน และจัดส่งสถิติให้ธนาคารแห่งประเทศมาเลเซีย

- พระราชบัญญัติประกัน พ.ศ. 2539 (Insurance Act 1996) ภายใต้พระราชบัญญัติส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศมาเลเซียมีอำนาจในการจัดการควบคุมดูแลในการออกใบอนุญาตและกำหนดลักษณะการดำเนินงานของบริษัทประกัน ได้แก่ การแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การซื้อหรือขายใบอนุญาต การจัดตั้งสำนักงาน และการแต่งตั้งผู้สอบบัญชี เป็นต้น

- พระราชบัญญัติการฟอกเงิน พ.ศ. 2544 (Anti-Money Laundering Act 2001) หรือ AMLA เป็นกฎหมายใหม่ที่ประกาศในราชกิจนุเบกษาเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2544 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจจับและป้องกันการฟอกเงินโดยให้สถาบันการเงินบันทึกและรายงานการทำธุรกรรมที่น่าสงสัย

- พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมหลักทรัพย์ พ.ศ. 2526 (Securities Industry Act 1983) หรือ SIA ได้กำหนดกรอบการกำกับดูในการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ในประเทศมาเลเซียทั้งหมด ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนและการซื้อขายหลักทรัพย์ การควบคุมดูแลและการดำเนินงานของตลาดหลักทรัพย์ บริษัทสมาชิกให้เป็นไปตามระเบียบ

- พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ พ.ศ. 2536 (Securities Commission Act 1993) หรือ SCA ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ (Securities Commission: SC) ในการควบคุมดูแลอุตสาหกรรมหลักทรัพย์ ทั้งกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเลิกกิจการและการควบรวมกิจการ เพื่อให้การดำเนินงานของตลาดเป็นไปตามระเบียบที่กำหนดเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน

5.5.3 นโยบายการพัฒนาธุรกิจทางการเงินของมาเลเซีย

นโยบายในการพัฒนาธุรกิจการเงินของมาเลเซียมีแนวทางการพัฒนาภายใต้แผนแม่บท 2 ฉบับ สรุปได้ดังนี้

1) แผนแม่บทตลาดเงิน พ.ศ. 2544-2553 (Financial Sector Master Plan 2001 – 2010)

เป็นแผนพัฒนาภาคการเงินจัดทำโดยธนาคารของประเทศมาเลเซียโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นสอดคล้องกับลักษณะการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีหน่วยงานหลักที่มีความแข็งแกร่งในการทำหน้าที่กำกับดูแลภาคการเงินของประเทศและพร้อมที่จะเผชิญความท้าทายของการเปิดเสรีและโลกาภิวัฒน์ทางการเงินในอนาคต โดยสามารถสรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาดังกล่าวได้ ดังนี้

1.1 <u>ธุรกิจธนาคาร</u>

แผนพัฒนาภาคการเงินดังกล่าวจะส่งผลให้ธุรกิจธนาคารเกิดการแข่งขันมากขึ้นทั้งธนาคารในประเทศและธนาคารต่างชาติเพื่อเป็นผู้นำในภาคการเงิน ซึ่งแผนการดำเนินการตามแผนแม่บทสถาบันการเงินสำหรับธุรกิจธนาคารสามารถสรุปได้ดังนี้

- ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินเพื่อส่งเสริมความสามารถและศักยภาพของสถาบันการเงินภายในประเทศ

- เตรียมความพร้อมให้สถาบันการเงินในประเทศมีศักยภาพในการแข่งขันกับสถาบันการเงินต่างชาติและลดข้อจำกัดด้านการแข่งขันของต่างชาติเพื่อเพิ่มการแข่งขัน

- ส่งเสริมให้ภาคธนาคารมีความพร้อมในการเปิดเสรีทางการเงินและพร้อมรับการแข่งขันที่ทวีความรุ่นแรงจากบริษัทต่างประเทศรายใหม่

1.2 ธุรกิจประกันภัย

ลักษณะของธุรกิจประกันภัยในมาเลเซียโดยทั่วไปยังมีขนาดเล็กเมื่อเปรียบกับระดับสากล ดังนั้นแผนพัฒนาดังกล่าวจึงมุ่งเน้นไปที่การยกระดับมาตฐานการปฏิบัติงานควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตของธุรกิจ เพื่อลดช่องว่างระหว่างมาตรฐานและประสิทธิภาพของธุรกิจประกันภัยในมาเลเซีย ซึ่งแผนการดำเนินการตามแผนแม่บทสถาบันการเงินสำหรับธุรกิจประกันภัยสามารถสรุปได้ ดังนี้

- สร้างศักยภาพและพัฒนาทักษะของบริษัทประกันภัยในประเทศ เพิ่มประสิทธิภาพด้านเทคโนโลยี

- สร้างมาตรการในการกำกับดูแลของธุรกิจประกันภัย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการเงิน

- พัฒนาอุตสาหกรรมประกันภัยในประเทศให้ได้มาตรฐานสากล เพื่อเตรียมพร้อมเปิดเสรีทางการเงิน

1.3 ธุรกิจธนาคารอิสลาม และธุรกิจ Takaful (การประกันภัยตามหลักศาสนาอิสลาม)

ธุรกิจธนาคารอิสลาม และธุรกิจ Takaful ในประเทศมาเลเซียมีอัตราการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ก่อตั้งมา (ธนาคารอิสลามและบริษัท Takaful ก่อตั้งครั้งแรกในปี 2526 และ 2527 ตามลำดับ) แม้ว่าประสิทธิภาพและการดำเนินงานของธนาคารอิสลามและบริษัท Takaful จะค่อนข้างเสียเปรียบเมื่อเทียบกับธนาคารและบริษัทประกันชีวิตทั่วไป และจากการเปิดเสรีทางการเงินยิ่งส่งผลให้การแข่งขันในธุรกิจดังกล่าวทวีความรุ่นแรงมากขึ้น ซึ่งแผนการดำเนินการตามแผนแม่บทสถาบันการเงินสำหรับธนาคารอิสลามและธุรกิจ Takaful สามารถสรุปได้ ดังนี้

- ส่งเสริมพื้นฐานด้านการดำเนินงานให้กับสถาบันการเงิน โดยมุ่งเน้นไปที่การเตรียมรูปแบบและการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับธนาคารอิสลามและธุรกิจ Takaful

- ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและระเบียบในการออกใบอนุญาตเพื่อให้สอดคล้องกับผู้ประกอบการในประเทศเพื่อกระตุ้นการแข่งขันให้เพิ่มขึ้น

- สร้างมาตรฐานและประสิทธิภาพผ่านการเปิดตลาดเสรี

2) **แผนแม่บทตลาดทุน พ.ศ. 2544-2553 (Capital Market Master Plan 001 – 2010)**

แผนพัฒนาตลาดทุนดังกล่าวเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2544 – 2553 เป็นเวลา 10 ปี โดยเริ่มจากการค่อยๆ ลดการกำกับและการควบคุม และเปิดเสรีด้านการลงทุน เพื่อขยายการเติบโตของตลาดทุนให้ก้าวไปสู่การแข่งขันระดับสากล นอกจากนี้ยังต้องเป็นช่องทางการระดมทุนที่มีประสิทธิภาพ โดยแผนพัฒนาตลาดทุนดังกล่าวสามารถสรุปตามวัตถุประสงค์ได้ 6 ข้อ ดังนี้

วัตถุประสงค์	ยุทธศาสตร์
1. เพิ่มจำนวนบริษัทในตลาดหลักทรัพย์	• เพิ่มประสิทธิภาพในขบวนการเพิ่มทุนของบริษัท • ส่งเสริมการพัฒนาและการแข่งขันในตลาดตราสารหนี้ให้เป็นแหล่งระดมทุนของบริษัท • ส่งเสริมการร่วมทุนสำหรับบริษัทการเงินที่เกิดใหม่ที่มีอัตราการเจริญเติบโตสูง • เพิ่มประสิทธิภาพและสภาพคล่องในการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดรอง
2. ส่งเสริมให้มีการจัดการด้านการลงทุนที่มีประสิทธิภาพและเพิ่มจำนวนนักลงทุน	• พัฒนากรอบการกำกับดูแลกิจการที่ประสิทธิภาพและให้ความสำคัญกับผู้ถือหุ้น • สร้างความหลากหลายและเพิ่มบทบาทของนักลงทุนสถาบันในการจัดหาและการจัดการกองทุน • สร้างการบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพโดยการพัฒนาตลาดตราสารอนุพันธ์
3. เพิ่มประสิทธิภาพด้านการแข่งขันของตลาดหลักทรัพย์	• ปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนและการหักบัญชีเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพด้านการแข่งขัน • สร้างตลาดหลักทรัพย์ให้สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา โดยการนำโครงสร้างธุรกิจและกลยุทธ์เชิงพาณิชย์มาใช้
4. พัฒนาด้านการบริการและสภาพการแข่งขันสำหรับหน่ายงานในตลาดหลักทรัพย์	• ส่งเสริมการแข่งขันให้มีความหลากหลาย โดยการลดกำกับและการควบคุมบริการทางการเงิน • พัฒนาการบริการของโบรกเกอร์แบบเต็มรูปแบบเพื่อการแข่งขันด้านบริการแบบครบวงจร • ส่งเสริมให้ผู้ที่ทำหน้าที่ให้บริการในตลาด

วัตถุประสงค์	ยุทธศาสตร์
	หลักทรัพย์มีมาตรฐานที่เหมาะสม มีความเป็นมืออาชีพและมีทักษะสูง • ปรับปรุงระเบียบการปฏิบัติให้เหมาะสมสำหรับการเปิดเสรีทางการเงิน
5. กฎระเบียบที่ช่วยทำให้การทำหน้าที่ของตลาดทุนมีประสิทธิภาพเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน	• ปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวกับกิจกรรมพื้นฐานในตลาดทุนสำหรับกิจกรรมต่างๆ • สร้างความเชื่อมั่นในการบังคับใช้กฎระเบียบเพื่อกำกับตลาดทุน • และรักษาเสถียรภาพทางการเงิน
6. ส่งเสริมให้มาเลเซียเป็นศูนย์กลางด้านตลาดทุนอิสลามระดับสากล	• ส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์และการบริการที่เกี่ยวกับตลาดทุนอิสลาม • สร้างให้การทำงานของตลาดมีประสิทธิภาพสำหรับการระดมทุนของกองทุนอิสลาม • มีกฎระเบียบที่เกี่ยวกับด้านภาษีและการบัญชีที่สอดคล้องและเหมาะสมสำหรับตลาดทุนอิสลาม • ให้ความสำคัญและส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุนอิสลามในมาเลเซียให้เป็นตลาดทุนระดับสากล

นอกจากแผนแม่บท 2 ฉบับดังกล่าวซึ่งจะช่วยส่งเสริมสภาวะการแข่งขันในธุรกิจการเงินต่างๆ ของมาเลยเซียแล้ว ปัจจุบันรัฐสภาของประเทศมาเลเซียกำลังจะผ่านร่างพระราชบัญญัติการแข่งขัน พ.ศ. ... และคาดว่าจะมีผลบังคับใช้ในช่วงปลายปี 2554 เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้จะส่งผลให้การทำธุรกิจในประเทศมาเลเซียมีการแข่งขัน ที่เพิ่มขึ้น และใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญการควบคุมการแข่งขันในธุรกิจการเงิน โดยจัดตั้งคณะกรรมการการแข่งขันมาเลเซีย (The Malaysia Competition commission: MCC) เพื่อรับผิดชอบในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขัน และส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเงิน และจากวิกฤติการเงินโลกที่ผ่านมาส่งผลให้เศรษฐกิจของมาเลเซียชะลอตัวลงอย่างรุนแรง ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของมาเลเซียประกาศนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการเปิดเสรีภาคการเงิน-ประกันภัยตามระบบการค้าเสรีโลกแล้ว ด้วยการปรับปรุงกฎหมายโดยอนุญาตให้นักลงทุนต่างประเทศสามารถถือหุ้นโดยตรงในธุรกิจการเงินไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ (noncommercial banks) ได้แก่ ประกันภัยและวาณิชธนกิจได้เพิ่มขึ้นสูงสุดถึงร้อยละ 70 จากร้อยละ 49 และเปิดโอกาสให้ต่างชาติ

เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ซึ่งเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมการเงินของประเทศให้แข็งแกร่งมากขึ้น ในขณะที่การถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ยังคงสัดส่วนเดิมที่ร้อยละ 30 ซึ่งการเปิดเสรีดังกล่าวเป็นมาตรการเบื้องต้นของรัฐบาลที่จะกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางการเงินเพื่อส่งเสริมการขยายตัวของเศรษฐกิจในอนาคต ส่งผลระบบเศรษฐกิจของมาเลเซียสามารถเชื่องโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกได้มากขึ้น

5.6 สรุป

จากการศึกษาสภาพการแข่งขันและการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินของต่างประเทศ สามารถสรุปนโยบายการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันได้ดัง**ตารางที่** 51

ตารางที่ 51 สรุปนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินของสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และมาเลเซีย

	สหรัฐอเมริกา	สหภาพยุโรป	ญี่ปุ่น	สิงคโปร์	มาเลเซีย
1. ระดับการแข่งขัน					
- ธนาคารพาณิชย์	สูง*	สูง**	ปานกลาง	ต่ำ***	สูง*
- ประกันชีวิต	สูง*	สูง	ปานกลาง	N.A.	N.A.
- ประกันวินาศภัย	สูง*	สูง	ปานกลาง	สูง***	สูง*
- หลักทรัพย์	สูง	สูง	ปานกลาง	N.A	สูง*
2. รูปแบบองค์กรกำกับดูแล	หลายองค์กร	องค์กรเดียว (EC)	องค์กรเดียว (FSA)	สององค์กร (MAS และ SGX)	สององค์กร (BNM และ SC)
3. นโยบายการป้องกันการผูกขาด (Antitrust)	- ระบุไว้ใน Antitrust Law : The Sherman Act (1890)	- ระบุไว้ใน Competition Law - ห้ามไม่ให้มีการตกลงกันระหว่าง 2 บริษัทขึ้นไปอันจะทำให้เกิดการจำกัดการแข่งขันในตลาด และห้ามไม่ให้บริษัทที่เป็นผู้นำตลาดใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบ เช่น ลดราคาเพื่อกำจัดคู่แข่ง เป็นต้น	- ระบุไว้ใน Antitrust Law - การเริ่มใช้กฎหมายดังกล่าวช่วยลดระดับการผูกขาดของ 4 บริษัทใหญ่ได้	- ระบุไว้ใน Competition Law	- ระบุไว้ในร่างพระราชบัญญัติการแข่งขัน พ.ศ. ... ซึ่งคาดว่าจะมีผลบังคับใช้ในช่วงปลายปี 2554

	สหรัฐอเมริกา	สหภาพยุโรป	ญี่ปุ่น	สิงคโปร์	มาเลเซีย
4. นโยบายเกี่ยวกับการควบรวมธุรกิจ (Merges)	- ระบุไว้ใน Antitrust Law : The Clayton Act (1914)	- มีการควบคุมดูแลให้การควบรวมก่อให้เกิดประโยชน์ทางธุรกิจโดยรวม และไม่ส่งผลกระทบทางลบต่อผู้บริโภค	- มีการควบคุม - แต่ปัจจุบันส่งเสริมมากขึ้น เนื่องจาก สถาบันการเงินขนาดเล็กไม่สามารถแข่งขันกับเครือบริษัทใหญ่ เช่น กลุ่มมิตซุย มิตซุบิชิ ซุมิโตโม	- ระบุไว้ใน Competition Law	มีการควบคุมระบุไว้ใน พระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ พ.ศ. 2536 (หมวด 2) และกฎหมายการควบคุมการควบรวมและซื้อกิจการของมาเลเซีย พ.ศ. 2541
5. นโยบายเกี่ยวกับการรวมตัวทางธุรกิจ (Cartels)	- ระบุไว้ใน Antitrust Law : The Clayton Act (1914)	- ผิดกฎหมายการแข่งขัน และมีการกำหนดโทษปรับที่สูงมาก	- มีการควบคุม - แต่ในทางปฏิบัติยังมีการทำธุรกรรมในลักษณะเครือบริษัท (keiretsu)	- ระบุไว้ใน Competition Law	- ระบุไว้ในร่างพระราชบัญญัติการแข่งขัน พ.ศ. ... ซึ่งคาดว่าจะมีผลบังคับใช้ในช่วงปลายปี 2554
6. การช่วยเหลือจากรัฐ (State Aid)	N.A.	มีนโยบายไม่ให้มีการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐมากจนบั่นทอนการแข่งขัน	รัฐเริ่มลดบทบาทของตนลงโดยการแปรรูปสถาบันการเงินของรัฐต่างๆ ซึ่งเดิมมีความได้เปรียบในการแข่งขันกับสถาบันการเงินของเอกชนมาก เช่น Japan Post Bank	รัฐลดบทบาทของตนลงโดยการดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	รัฐลดบทบาทของตนลงโดยการดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
7. การเปิดเสรี (Liberalization)	- ดำเนินนโยบายเสรีมาก - ประสบปัญหาด้านการกำกับดูแลจนต้องมีการ	- เปิดโอกาสให้เอกชนทั้งในประเทศและประเทศอื่นในสหภาพยุโรปเข้า	- ดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการเงินโดยการผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ ขนาดใหญ่ตั้งแต่ปี	- ดำเนินนโยบายเสรีทางการค้าและภาคการเงิน	- กำหนดไว้ในแผนพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุนของประเทศมาเลเซีย โดยจะ

	สหรัฐอเมริกา	สหภาพยุโรป	ญี่ปุ่น	สิงคโปร์	มาเลเซีย
	ทบทวนนโยบายเสรีในระดับที่เหมาะสม	มาแข่งขันในตลาด	2538 และเฟสที่สองในปี 2541		เริ่มทยอยเปิดเสรีทางการเงินในสาขาที่มีความพร้อม
8. ความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation)	- มีการทำข้อตกลงกับประเทศต่างๆ เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย เยอรมัน สหภาพยุโรป - มีบทบาทในการผลักดันในประเทศในกลุ่ม OECD ประกาศใช้ Anti-trust Law - จัดการอบรมและสัมมนาให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการผูกขาดของประเทศต่าง ๆ	- มีการทำข้อตกลงกับประเทศอื่นๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือหารือในเรื่องนโยบายการแข่งขัน	- เข้าร่วมกิจกรรมในเรื่องการแข่งขันกับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น OECD เครือข่ายการแข่งขันระหว่างประเทศ (ICN)	- เข้าร่วมกิจกรรมในเรื่องการแข่งขันกับองค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งการให้ความร่วมมือกับ WTO working group on trade and competition policy	- มีการทำข้อตกลงกับประเทศอื่นๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ด้านการลงทุน บริการทางการเงิน
9. มีองค์กรหรือหน่วยงานเฉพาะเพื่อส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเงิน	- Anti-trust Division, U.S. Department of Justice - Bureau of Competition: The Federal Trade Commission (FTC)	- คณะกรรมาธิการยุโรปมีหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเงินของสหภาพยุโรป	- สำนักงานคณะกรรมการเพื่อการค้าที่เป็นธรรม (FTC)	- The Competition Commission of Singapore (CCS)	- The Malaysia Competition commission (MCC)

หมายเหตุ : *วัดจากค่า Four-Firm Concentration ratio (C_4)

**วัดจากค่า HHI

***วัดจากค่า Three-Firm Concentration ration (C_3)

ที่มา : สรุปโดยคณะผู้วิจัย

บทที่ 6
การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

6.1 การอภิปรายผล

จากข้อมูลการวิเคราะห์สภาพการแข่งขัน สภาพการกำกับดูแล และแผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินฉบับต่าง ๆ ในประเทศไทยและกรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น มาเลเซีย และสิงคโปร์ ประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้แทนภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยได้มาข้อมูลทั้งหมดมาประมวลผลและอภิปรายผลได้ดังนี้

1) ธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย 4 ประเภท ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ ประกันชีวิต ประกันวินาศภัย และหลักทรัพย์ ในภาพรวมยังคงมีการแข่งขันภายในธุรกิจแต่ละประเภท แต่อาจมีระดับความเข้มข้นของการแข่งขันคล้ายคลึงและแตกต่างกันโดยระดับการแข่งขันเมื่อวัดจากดัชนี HHI ช่วงกลางปี 2552 พบว่าในธุรกิจประกันชีวิตจะมีการแข่งขันค่อนข้างต่ำ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์มีระดับการแข่งขันปานกลาง ส่วนธุรกิจประกันวินาศภัย ธุรกิจหลักทรัพย์ และจัดการกองทุนรวม มีระดับการแข่งขันค่อนข้างสูง ผลจากการวัดระดับการแข่งขันประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ สามารถสรุปได้ว่าธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยยังคงมีการแข่งขันภายในธุรกิจตลอดเวลาทั้งช่วงก่อนเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินในประเทศไทยปี 2540 และหลังวิกฤติ โดยโครงสร้างการแข่งขันตามทฤษฎีถือว่ายังเป็นธุรกิจที่มีโครงสร้างของตลาดการแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect competition) แต่ไม่พบว่ามีการผูกขาดทางธุรกิจโดยผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดอย่างชัดเจน ธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจธนาคารพาณิชย์อาจมีข้อสังเกตว่ามีลักษณะโครงสร้างการแข่งขันตามทฤษฎีเป็นแบบผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) เนื่องจากยังมีการกระจุกตัวของตลาดนำโดย ผู้ประกอบการรายใหญ่ แต่การพิจารณาจากส่วนแบ่งตลาดเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะสรุปผลดังกล่าว เนื่องจากต้องดูถึงพฤติกรรมการแข่งขันและผลการประกอบการของธุรกิจประกอบกันด้วย

จากกรณีศึกษาสภาพการแข่งขันของต่างประเทศเมื่อเทียบกับประเทศไทยจะพบว่าแต่ละประเทศที่ทำการศึกษา ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และมาเลเซีย มีสภาพการแข่งขันในธุรกิจหลักทรัพย์อยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกับในประเทศไทย ซึ่งมีนัยสะท้อนให้เห็นถึงภาวะตลาดทุนโลกที่มีการแข่งขันกันค่อนข้างเสรีเมื่อเทียบกับธุรกิจทางการเงินประเภทอื่น โดยเฉพาะกรณีของธนาคารพาณิชย์ซึ่งยังมีระดับของการแข่งขันแตกต่างกันในแต่ละประเทศ โดยเฉพาะในสิงคโปร์ที่มีการแข่งขันอยู่ในระดับต่ำ

2) สภาพการกำกับดูแลในระบบธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยทั้ง 4 ประเภท เป็นประเด็นที่น่าพิจารณา เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแล (Financial Regulators) ในประเทศไทยมีลักษณะกระจัดกระจายแยกกำกับดูแลตามแต่ประเภทธุรกิจ กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

กำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) กำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) กำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตลาดทุน โดยหน่วยงานกำกับดูแลดังกล่าวจะมีกระทรวงการคลังโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีบทบาทหน้าที่กำกับดูแลในภาพรวม และร่วมกำกับดูแลในบางเรื่อง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ (New entry) ด้วยการให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และในกรณีที่ต้องเข้ามาแก้ไขเยียวยาความเสียหายในระบบการเงินเพื่อไม่ให้กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ลักษณะโครงสร้างการกำกับดูแลหลายหน่วยงานในประเทศไทยจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีของสหรัฐอเมริกา แต่มีความซับซ้อนในแง่ของการปฏิบัติงานน้อยกว่าสหรัฐฯ เนื่องจากประเทศไทยยังการประกอบธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยยังไม่ซับซ้อนเท่าสหรัฐฯ ในขณะที่ประเทศอื่น ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศ และญี่ปุ่น จะมีลักษณะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลเดี่ยว (Single Financial Supervisory Agency) ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจทางการเงินครบทุกประเภท ในขณะที่สิงคโปร์และมาเลเซียแม้จะมีหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์และประกันภัยอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน แต่จะแยกธุรกิจหลักทรัพย์ให้อีกหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้กำกับดูแล ประเด็นความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมเกี่ยวกับโครงสร้างหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศไทยยังไม่สามารถสรุปได้จากผลการศึกษานี้ แต่สิ่งที่พอจะสรุปได้ก็คือการเป็นหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรเดียวหรือหลายองค์กรไม่มีผลต่อเสรีภาพและระดับการแข่งขันในธุรกิจทางการเงิน เนื่องจากทุกประเทศยังคงมีระดับการแข่งขันที่สะท้อนให้เห็นถึงเสรีภาพในการแข่งขันของภาคเอกชนจากหน่วยงานกำกับดูแลทั้งแบบองค์กรเดียวและหลายองค์กรโดยไม่มีการเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมกำกับจนทำให้เกิดการบิดเบือนการทำงานของกลไกตลาดเสรี

3) กฎเกณฑ์การจัดตั้งธุรกิจและการให้ใบอนุญาต กฎหมายปัจจุบันกำหนดให้บุคคลที่จะประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์และประกันภัยต้องเป็นบริษัทมหาชน ซึ่งเป็นรูปแบบบริษัทที่จัดตั้งได้ยากกว่ากรณีบริษัทจำกัดและเกี่ยวพันกับประชาชนมากกว่า แม้การกำหนดให้ต้องเป็นบริษัทมหาชนจะมีนัยเป็นการกีดกันผู้ประกอบการขนาดเล็กที่มีทุนจำกัด แต่เพื่อความมั่นคงด้านเงินทุนซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อการประกอบธุรกิจทางการเงินทำให้กฎเกณฑ์การกำหนดให้เป็นบริษัทมหาชนจะมีผลดีในเรื่องของโครงสร้างของทุนประกอบการที่สามารถระดมได้มากกว่ากรณีบริษัทจำกัดและสะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ถือหุ้นในธุรกิจทางการเงินเหล่านี้ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่ากรณีธุรกิจหลักทรัพย์ยังคงเปิดโอกาสให้บริษัทจำกัดเข้ามาจัดตั้งบริษัทหลักทรัพย์ได้ ซึ่งมีผลต่อการกีดกันผู้ประสงค์จะทำธุรกิจหลักทรัพย์น้อยกว่ากรณีธนาคารพาณิชย์และประกันภัย

ธุรกิจทางการเงินเป็นธุรกิจให้บริการสาธารณะที่มีการควบคุมจากรัฐด้วยการกำหนดให้มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจ จึงไม่ใช่ธุรกิจที่เปิดให้มีเสรีภาพในการประกอบการได้กว้างขวางเหมือนธุรกิจประเภทอื่น โดยอำนาจในการให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์และธุรกิจหลักทรัพย์จะอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายใต้คำแนะนำของหน่วยงานกำกับดูแลแต่ละประเภท (ธปท. ก.ล.ต.)

ในขณะที่ใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตและประกันวินาศภัยจะต้องให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบผ่านการเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งสะท้อนถึงความยากในการได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัยเมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์และหลักทรัพย์

4) กฎเกณฑ์การถือหุ้นในธุรกิจธนาคารพาณิชย์และธุรกิจประกันภัยมีความคล้ายคลึงกัน โดยมีลักษณะของการควบคุมสัดส่วนการถือหุ้นโดยเฉพาะจากผู้ถือหุ้นต่างชาติภายใต้เงื่อนไขใน 3 ระดับ กล่าวคือ ในระดับกรณีปกติต่างชาติสามารถถือหุ้นได้ร้อยละ 25 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้ทั้งหมดในกิจการนั้นๆ ในกรณีที่ต้องการถือหุ้นในระดับไม่เกินร้อยละ 49 สามารถขอให้หน่วยงานกำกับดูแล (ธปท. คปภ.) พิจารณาได้ และในระดับท้ายสุดเป็นกรณีที่มีเหตุพิเศษเกี่ยวพันกับการแก้ไขปัญหาของกิจการหรือความมั่นคงของกิจการก็อาจขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายใต้คำแนะนำของหน่วยงานกำกับดูแลพิจารณาผ่อนผันสัดส่วนการถือหุ้นต่างชาติได้มากขึ้น ในขณะที่ธุรกิจหลักทรัพย์ไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดสัดส่วนผู้ถือหุ้นต่างชาติไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งสะท้อนถึงกฎเกฑณ์ที่ค่อนข้างเปิดเสรีต่อการเข้ามาลงทุนของต่างชาติในธุรกิจหลักทรัพย์ที่ง่ายกว่ากรณีธนาคารพาณิชย์และประกันภัย

5) กฎเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนและการดำรงเงินสำรอง กฎเกณฑ์กำกับดูแลในกรณีนี้เกี่ยวพันกับวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพหรือความมั่นคงของระบบ (Prudential regulation) มากกว่าเพื่อส่งเสริมการแข่งขัน เพราะโดยหลักแล้วการกำหนดให้ดำรงเงินกองทุนหรือเงินสำรองย่อมเป็นการปิดโอกาสในการนำสินทรัพย์ทางการเงินของธุรกิจทางการเงินไปใช้หารายได้ทางธุรกิจ แต่เนื่องจากธุรกิจทางการเงินเป็นธุรกิจให้บริการสาธารณะที่มีความพิเศษเพราะมีผลกระทบเชิงลบจากความเสี่ยงต่อระบบ (Systemic Risk) ได้ง่ายกว่าธุรกิจประเภทอื่น การพัฒนาแข่งขันในธุรกิจทางการเงินจำเป็นต้องผูกพันกับกฎเกณฑ์การรักษาความมั่นคงด้านเงินทุนด้วย ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลทั้ง 3 แห่ง (ธปท. คปภ. ก.ล.ต.) จะมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนและเงินสำรองแตกต่างกันตามความเหมาะสมของธุรกิจทางการเงินแต่ละประเภท

6) กฎเกณฑ์การประกอบธุรกิจของธุรกิจทางการเงิน 4 ประเภทโดยทั่วไปมีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือ โดยหลักไม่อนุญาตให้ไปประกอบธุรกิจทางการเงินประเภทอื่นนอกเหนือจากธุรกิจของตนเอง (ห้ามทำธุรกิจข้ามประเภท) กฎเกณฑ์ในเรื่องนี้มีแยกประเภทการห้ามประกอบธุรกิจทางการเงินข้ามประเภทอย่างชัดเจนในกรณีของธุรกิจประกันภัยและธุรกิจหลักทรัพย์ โดยห้ามไม่ให้บริษัทประกันชีวิตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย และในทางกลับกันบริษัทประกันวินาศภัยห้ามทำธุรกิจประกันชีวิต ส่วนธุรกิจหลักทรัพย์จะประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องในตลาดทุนได้เท่าที่ระบุไว้ในใบอนุญาต แต่การทำธุรกิจทางการเงินข้ามประเภทกลับได้รับการผ่อนปรนในกรณีธนาคารพาณิชย์ ซึ่งสามารถประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย หรือธุรกิจอนุพันธ์ทางการเงินได้ภายใต้เงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งการข้ามไปประกอบธุรกิจทางการเงินประเภทอื่นได้จะส่งผลต่อรูปแบบการแข่งขันในตลาดการเงินแต่ละประเภทให้ทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

7) การควบรวมกิจการในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ประกันภัย และธุรกิจหลักทรัพย์ตามแผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยทั้ง 3 ฉบับ (แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 2 (2553-2257) แผนพัฒนาธุรกิจประกันภัย ฉบับที่ 1 (2549-2554) และแผนพัฒนาตลาดทุนไทย (2553-2557)) ยังคงมีความสำคัญเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงแข็งแกร่งให้แก่ผู้ประกอบการเพื่อสามารถแข่งขันได้กับผู้ประกอบการรายอื่น โดยเฉพาะกับต่างประเทศซึ่งมีแนวโน้มจะเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยมากขึ้นจากกระแสการเปิดเสรีทางการเงินและการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ อย่างไรก็ดี การควบรวมกิจการเพื่อความมั่นคงจำเป็นต้องคำนึงถึงการประกอบการในทางที่ไม่ครอบงำตลาดหรือเกิดธุรกิจผูกขาด ซึ่งจะไม่เป็นการส่งเสริมการพัฒนาการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินได้

8) แผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าว ล้วนมีเป้าหมายประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการแข่งขันในแต่ละธุรกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจของภาครัฐในการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขันของธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยเช่นเดียวกับกรณีของสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และมาเลเซีย อย่างไรก็ดี ภายหลังจากวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์ในสหรัฐอเมริกา ทำให้แนวทางการกำกับดูแลของสหรัฐฯ เริ่มเปลี่ยนแปลงจากการกำกับแบบผ่อนคลายหรือให้เสรีภาพในการแข่งขันมาเป็นการกำกับดูแลแบบเข้มงวดโดยเน้นการรักษาความมั่นคงของระบบการเงินมากยิ่งขึ้นภายใต้กฎหมายปฏิรูปการเงินซึ่งกำลังจะออกมาบังคับใช้ในเร็ว ๆ นี้ โดยแนวทางการกำกับดูแลแบบเข้มงวดของสหรัฐฯ ดังกล่าวอาจกลายเป็นแนวโน้มนโยบายการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินของโลกในอนาคตที่กลับมามุ่งเน้นที่ความมีเสถียรภาพและการคุ้มครองผู้บริโภคมากกว่าการปล่อยให้มีเสรีภาพทางธุรกิจจนเกินขอบเขตและนำไปสู่ปัญหาวิกฤติการเงินในระบบ

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการวิจัย คณะผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะต่อการออกแบบนโยบายการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย ดังนี้

1) มีนโยบายผ่อนคลายการเข้ามาประกอบธุรกิจทางการเงินในธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจธนาคารพาณิชย์เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อผู้บริโภคที่จะได้รับบริการทางการเงินด้วยต้นทุนที่ต่ำลงและคุณภาพการบริการที่ดีขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน จำเป็นต้องมีนโยบายกำกับดูแลเพื่อความมั่นคงในระบบ (Prudential regulation) และการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยเพื่อป้องกันผลเสียจากการแข่งขันที่ไม่มีคุณภาพและเอาเปรียบผู้บริโภค

2) นโยบายการควบรวมธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยต้องคำนึงถึงการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ธุรกิจทางการเงินสัญชาติไทยเพื่อแข่งขันได้กับธุรกิจต่างประเทศอันเป็นผลจากการเปิดเสรีในระดับที่สูงขึ้น ควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้เอื้ออำนวยหรือสร้างแรงจูงใจในการควบรวมมากยิ่งขึ้น

เช่น กฎหมายทางภาษี เป็นต้น แต่ควรระมัดระวังไม่ให้เกิดการผูกขาดทางธุรกิจอันเนื่องมาจากการควบรวมกิจการ

3) มีการติดตามการดำเนินงานตามแผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินในปัจจุบัน (แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 2 (2553-2257) แผนพัฒนาธุรกิจประกันภัย ฉบับที่ 1 (2549-2554) และแผนพัฒนาตลาดทุนไทย (2553-2557)) ให้บังเกิดผลตามแผนฯ อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาการแข่งขันได้ดีขึ้น

4) แผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินในระยะต่อไป จำเป็นต้องพิจารณาถึงแนวโน้มกระแสการกำกับดูแลของโลกที่อาจยึดแนวทางการกำกับดูแลแบบเข้มงวดตามแบบของสหรัฐอเมริกา แต่ควรคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพการแข่งขันภายในประเทศไทยด้วย เพราะหากกำกับดูแลเข้มงวดเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อการจำกัดเสรีภาพในการแข่งขันหรือการแข่งขันตามกลไกตลาดเสรี

5) การบูรณาการหรือเชื่อมโยงการกำหนดนโยบายกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินร่วมกันอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้นระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจทางการเงิน 3 แห่ง (ธปท. คปภ. และก.ล.ต.) และกระทรวงการคลัง เป็นนโยบายที่จำเป็นอย่างยิ่ง เช่น การบูรณาการแผนพัฒนาธุรกิจทางการเงินประเภทต่าง ๆ ให้เป็นฉบับเดียว หรือการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลเดี่ยว (Single Financial Supervisory Agency) เป็นต้น เพื่อเตรียมการรองรับความซับซ้อนของการประกอบธุรกิจทางการเงิน กระแสการเปิดเสรีบริการทางการเงินและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในอาเซียนที่ส่งผลต่อการเปิดเสรีธุรกิจทางการเงินในระดับสูงขึ้น และป้องกันการเกิดวิกฤติการณ์การเงินจากความเสี่ยงต่อระบบ (Systemic Risk) ที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นบ่อยครั้งขึ้น ทั้งนี้ แนวทางในการจัดทำแผนแบบบูรณาการดังกล่าว รวมถึงการดำเนินการและติดตามความเคลื่อนไหวในระบบการเงินทั้งระบบ อาจจำเป็นต้องมอบหมายให้มีองค์กรหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการประสานนโยบายกำกับดูแล จัดทำแผนพัฒนาแบบบูรณาการ และติดตามความเคลื่อนไหวในระบบการเงินพร้อมเสนอแนะนโยบายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการโดยมีกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักและมีหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินอื่นร่วมเป็นองค์ประกอบ

6) จำเป็นต้องมีนโยบายให้การสนับสนุนด้านการพัฒนาบุคลากรในธุรกิจการเงิน เพื่อให้บุคลากรทางการเงินมีความรู้และความเชี่ยวชาญในผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะเป็นการสร้างโอกาสหรือช่องทางในการแข่งขันให้กับธุรกิจ รวมทั้งเพื่อให้มีความรู้และความเข้าใจในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล เพื่อยกระดับมาตรฐานการประกอบธุรกิจ และพร้อมแข่งขันในระดับสากล

บทที่ 7
บทสรุป และข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อ

7.1 บทสรุป

ธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยที่ทำการศึกษา 3 ประเภทหลัก ซึ่งได้แก่ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจประกันภัย (ประกันชีวิตและประกันวินาศภัย) และธุรกิจหลักทรัพย์ มีสภาพการแข่งขันทางธุรกิจ สภาพการกำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนแผนพัฒนาธุรกิจแต่ละประเภทคล้ายคลึงและแตกต่างกันไป ภาพรวมธุรกิจทางการเงินที่ศึกษามีโครงสร้างตลาดแบบแข่งขันไม่สมบูรณ์ โดยการวัดระดับการแข่งขันภายในธุรกิจจากดัชนี HHI พบว่า ธุรกิจประกันวินาศภัยและหลักทรัพย์มีระดับการแข่งขันภายในธุรกิจสูงกว่าธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีระดับการแข่งขันปานกลาง ในขณะที่ธุรกิจประกันชีวิตมีการแข่งขันต่ำกว่าธุรกิจประเภทอื่นโดยเปรียบเทียบ

โครงสร้างการจัดองค์กรกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยมีลักษณะหลายองค์กรกำกับดูแลตามแต่ละประเภทธุรกิจ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหลักโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ธุรกิจประกันภัยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (ค.ป.ภ.) ส่วนธุรกิจหลักทรัพย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) โดยองค์กรกำกับดูแลทั้ง 3 แห่งมีพระราชบัญญัติเฉพาะให้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลแตกต่างกันไป โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจึงมีฐานะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรกำกับดูแลทั้ง 3 แห่งตามกฎหมายด้วย กฎเกณฑ์การกำกับดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันในที่นี้ได้ทำการศึกษากฎเกณฑ์ด้านการจัดตั้งธุรกิจและการให้ใบอนุญาต การถือหุ้น การดำรงเงินทุนสำรองและสภาพคล่อง และการประกอบธุรกิจ ซึ่งพบว่าธุรกิจธนาคารพาณิชย์และธุรกิจประกันภัยมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งธุรกิจและการถือหุ้นโดยชาวต่างชาติคล้ายคลึงกัน ส่วนการให้ใบอนุญาตกรณีธุรกิจประกันภัยจะมีความยากกว่ากรณีธนาคารพาณิชย์เพราะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในขณะที่ธุรกิจหลักทรัพย์มีกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่ค่อนข้างผ่อนปรนกว่าธุรกิจอื่น และมีความพยายามให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการกำกับดูแลตนเองให้มากขึ้น

ธุรกิจทางการเงินทั้ง 3 ประเภทต่างมีการดำเนินนโยบายตามแผนพัฒนาธุรกิจแต่ละประเภทแยกจากกัน โดยแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 (2553-2557) มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ทั้งการสนับสนุนการควบรวมกิจการและการเปิดเสรีให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติมีบทบาทมากขึ้น ตลอดจนการส่งเสริมธุรกิจธนาคารประเภทอื่นที่สามารถลดช่องว่างการให้บริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ปัจจุบันด้วย เช่น การส่งเสริมธุรกิจ Microfinance เป็นต้น ส่วนแผนพัฒนาการประกันภัย ฉบับที่ 1 (2549-2554) เป็นแผนที่มุ่งเน้นการ

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

สำหรับกรณีศึกษาต่างประเทศ พบว่า สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และมาเลเซีย (ยกเว้นธุรกิจประกันชีวิต) เป็นประเทศที่มีระดับการแข่งขันสูงในธุรกิจทางการเงินแทบทุกประเภท ในขณะที่ญี่ปุ่นมีระดับการแข่งขันปานกลาง ส่วนสิงคโปร์มีการแข่งขันในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ต่ำ แต่มีการแข่งขันสูงในธุรกิจประกันวินาศภัย สำหรับสภาพการกำกับดูแล พบว่า สหรัฐฯ เป็นประเทศที่มีรูปแบบการกำกับดูแลแบบหลายองค์กร สิงคโปร์และมาเลเซียมีลักษณะองค์กรกำกับดูแลคล้ายคลึงกัน โดยมีสององค์กรหลักในการกำกับดูแล และญี่ปุ่นมีองค์กรกำกับดูแลเพียงองค์กรเดียว ส่วนสหภาพยุโรปแม้ว่าแต่ละประเทศสมาชิกจะมีรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลที่แตกต่างกัน แต่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการในระดับสหภาพยุโรปเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายการกำกับดูแลธุรกิจการเงินแต่ละประเภท ทั้งนี้ นโยบายเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาด การควบรวมธุรกิจ และการรวมตัวทางธุรกิจ (Cartels) ในสหรัฐฯ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสิงคโปร์จะมีการดำเนินการภายใต้กฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายการแข่งขัน ในขณะที่มาเลเซียกำลังอยู่ระหว่างการร่างกฎหมายการแข่งขัน สำหรับนโยบายความช่วยเหลือจากรัฐ พบว่าประเทศส่วนใหญ่เริ่มลดบทบาทในส่วนนี้ลงและมีการดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้แข่งขันกับเอกชนมากยิ่งขึ้น ส่วนนโยบายการเปิดเสรีธุรกิจทางการเงินในสหรัฐฯ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ มีลักษณะผ่อนคลายสูงมาก ในขณะที่มาเลเซียมีลักษณะทยอยเปิดเสรีตามแผนพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุน

7.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อ

โครงการวิจัยเรื่องนี้ใช้เวลานอกราชการของคณะผู้วิจัยในการศึกษาวิจัยเป็นหลัก ครอบคลุมช่วงระยะเวลาศึกษา 12 เดือน ทำให้ข้อมูลที่ได้อาจไม่เป็นปัจจุบันมากนัก ประกอบกับหัวข้อการวิจัยที่มีประเด็นย่อยให้ศึกษาอย่างกว้างขวาง ในขณะที่นักวิจัยเองยังมีข้อจำกัดด้านความรู้ที่ต้องการทั้งเชิงลึกและครอบคลุม นอกเหนือไปจากข้อมูลที่ค่อนข้างหาได้ยากโดยเฉพาะข้อมูลของต่างประเทศ ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ เหล่านี้ คุณภาพของงานวิจัยจึงยังมีหลายประเด็นที่ควรจะได้รับการพัฒนาในระยะต่อไป ดังมีข้อเสนอแนะต่อไปนี้

7.2.1 ควรศึกษาเพิ่มเติมธุรกิจทางการเงินอื่นนอกเหนือจากธุรกิจ 4 ประเภท เช่น ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธุรกิจซื้อขายล่วงหน้า เป็นต้น ซึ่งจะทำให้เข้าใจถึงการดำเนินธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

7.2.2 ควรมีการปรับปรุงข้อมูลเพื่อการคำนวณดัชนี HHI หรือ Concentration ratio ของธุรกิจทางการเงินในประเทศไทยและต่างประเทศให้ครอบคลุมธุรกิจทางการเงินให้ครบถ้วนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณีศึกษาของต่างประเทศ และควรใช้เครื่องมือวัดระดับการแข่งขันแบบอื่นๆ เพิ่มเติม เพื่อทดสอบความแน่นอนของการสรุปผลระดับการแข่งขันให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ พึงระมัดระวังการแปรผลด้านการแข่งขันจากดัชนี HHI ด้วย เนื่องจากการวัดการกระจุกตัวของธุรกิจอาจไม่สามารถสรุปถึงระดับการแข่งขันได้

7.2.3 เนื่องจากการวิจัยนี้เน้นหนักไปที่การวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง (Structure) ดังนั้น จึงควรศึกษาให้ครอบคลุมถึงการประเมินพฤติกรรม (Conduct) และผลการดำเนินงานของธุรกิจ (Performance) เพื่อสนับสนุนทฤษฎี S-C-P Paradium ในการประเมินสภาพการแข่งขันอย่างครอบคลุมมากกว่านี้

7.2.4 ควรสัมภาษณ์ผู้ประกอบการภาคเอกชนเพิ่มเติมนอกเหนือจากตัวแทนจากสมาคมต่าง ๆ และสัมภาษณ์เพิ่มเติมในส่วนของธุรกิจประกันชีวิต

7.2.5 เนื่องจากโจทย์การวิจัยเริ่มต้นจากการวิเคราะห์สภาพการแข่งขันและการกำกับดูแล โดยใช้เอกสารเป็นหลัก และสัมภาษณ์ผู้ประกอบการภาคเอกชนเท่านั้น จึงเป็นแนวทางการวิจัยโดยตั้งต้นจากมุมมองของภาครัฐและเสียงสะท้อนของผู้ประกอบการเป็นตัวตั้ง อย่างไรก็ดี ควรมีการวิเคราะห์โดยรับฟังเสียงสะท้อนถึงความต้องการ (Demand) ของประชาชนผู้ใช้บริการทางการเงินเป็นหลักด้วย ซึ่งการวิจัยระยะต่อไปอาจจำเป็นต้องศึกษาในเชิงการสำรวจภาคสนามเพื่อสอบถามความคิดเห็นหรือความต้องการของผู้ใช้บริการทางการเงินในภาพรวม อันจะนำไปสู่การออกแบบนโยบายกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินที่สะท้อนความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียครอบคลุมทั้งภาครัฐ ผู้ประกอบการเอกชน และผู้ใช้บริการภาคประชาชน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ วารสาร สิ่งพิมพ์อื่นๆ

คณะกรรมการพัฒนาตลาดทุนไทย. (2552). *แผนพัฒนาตลาดทุนไทย*.

ชาย โพธิสิตา. (2550). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง.

ผลการศึกษาหลักสูตรบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ. (2551). *การวิเคราะห์อุตสาหกรรมสายการบินต้นทุนต่ำ (Low Cost Airline).*

ผลการศึกษาหลักสูตรบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ. (2551*). ธุรกิจค้าปลีกน้ำมันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน).*

ผลการศึกษาหลักสูตรบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ. (2551). *อุตสาหกรรมรถยนต์ไทย.*

ศักดา ธนิตกุล. (2551). *คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สุชาต ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. (2550). *ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสามลดา.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ [ก.ล.ต.]. (2545). *ทศวรรษแรกของ ก.ล.ต. กับตลาดทุนไทย (พ.ศ. 2535-2545)*. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2552). *กรอบการเจรจาที่เหมาะสมในการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีภาคบริการด้านการเงินของไทย.*

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2548). *การปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย*.

สันติ ถิรพัฒน์, อนันต์ชัย คงจันทร์, โสตถิธร มัลลิกะมาส และเมธินี วณิกกุล. (2542). *การศึกษาการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามแนวทฤษฎี*. โครงการวิจัยที่ 1. มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน.

----------. *โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์การกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย.* โครงการวิจัยที่ 2. มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน.

----------. *การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การกำกับดูแลและสถาบันการเงินไทย. โครงการวิจัยที่ 3.* มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน.

----------. *การกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย.* โครงการวิจัยที่ 4. มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน.

----------. *ขั้นตอนและกระบวนการตรวจสอบกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย.* โครงการวิจัยที่ 5. มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน.

----------. *แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย.* โครงการวิจัยที่ 6. มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน.

พรลภัส อำนักมณี. (2546). *การวิเคราะห์โครงสร้างตลาดและพฤติกรรมผู้บริโภคผลิตภัณฑ์สมุนไพรเพื่อควบคุมหรือลดน้ำหนัก.*

อัญญา ขันธวิทย์ (บรรณาธิการ). (2546). *กลไกของตลาดการเงินในระบบเศรษฐกิจไทย.* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.

<u>กฎหมาย</u>

กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535

กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ฝนส.(21)ว.31/2549

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

<u>เว็บไซต์</u>

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย www.set.or.th

ธนาคารแห่งประเทศไทย www.bot.or.th

สมาคมธนาคารญี่ปุ่น www.thaiceotolyo.jp/th/

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) www.sec.or.th

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) www.oic.or.th

ภาษาอังกฤษ

Akerlof, G. (1970). The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 89, 488-500.

Barth, J.R., Caprio, G. Jr.,& Levine, R. (2006). *Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern.* New York: Cambridge University Press.

Baye, M.R. (2009). *Managerial Economics and Business Strategy* (6th ed.). Singapore: McGraw-Hill.

Bikker, J.A. (2004). *Competition and Efficiency in a Unified European Banking Market.* Edward Elgar.

Carmichael, J., & Pomerleano, M. (2002). *The Development and Regulation of Non-Bank Financial Institutions.* Washington D.C.: World Bank.

Carton, D.W., & Perloff, J.M. (2004). *Modern Industrial Organization* (4th ed.). Person Prentice Hall.

Freixas, X. & Rochet, J.C. (1999). *Microeconomics of Banking*. London: MIT Press.

Goodhart, C., Hartmann, P., Llewellyn, D., Rojas-Suárez, L., & Weisbrod, S. (1998). *Financial Regulation: Why, how, and where now?* London and New York: Routledge.

Horizontal Merger Guidelines (Issued on April 2, 1992, Revised on April 8, 1997). U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission.

Jones, A., & Sufrin, B. (2004). *EC Competition Law: Text, Cases, and Materials.* Oxford University Press.

Kirkpatrick, C., Parker, D.&Zhang, Yin-Fang. (2004). *Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice*. Working Paper Series: Centre on Regulation and Competition. [Electronic version]. Retrieved from http://www.competition-regulation.org.uk/publications/working-papers/WP83.pdf

Michael R. Baye. (2009). Managerial Economics & Business Strategy. Mcgraw Hill Higher Education.

Mishkin, F.S. (2007). *The Economics of Money, Banking, and Financial Markets* (8th ed.). Pearson and Addison-Wesley.

Motta, M. (2004). *Competition Policy: Theory and Practice.* New York: Cambridge University Press.

Pigou, A. (1938). *The Economics of Welfare* (4th Edition). London: Macmillan Publishing.

Posner, R. A. (1974). Theories of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(2), 3-21.

Stigler, G.J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of* Economics and Management Science, 2(1), 3-21.

White Paper on Financial Services 2005-2010. (2005).

Website

Association of Banks in Malaysia. www.abm.org.my

Bank Negara Malaysia [BNM]. www.bnm.gov.my

Bursa Malaysia. www.bursamalaysia.com

Committee on Capital Markets Regulation. www.capmktsreg.org

European Central Bank. www.ecb.int

European Commission [EC]. http://ec.europa.eu

Eurostat. http://ec.europa.eu/eurostat

Federal Deposit Insurance Corporation. www.fdic.gov

Financial Industry Regulatory Authority [FINRA]. www.finra.org

Financial Services Agency of Japan. www.fsa.go.jp/en

General Insurance Association of Japan. www.sonpo.or.jp/en

Insurance Information Institute. www.iii.org

Monetary Authority of Singapore [MAS]. www.mas.gov.sg

National Association of Insurance Commission. www.naic.org

Reinsurance Association of America. www.reinsurance.org

U.S. Department of the Treasury. www.financialstability.gov

ภาคผนวก ก

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าในประเทศไทยในปัจจุบัน ได้แก่ “พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542” โดยกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเป็นกลไกให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ในตลาด กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจอย่างเป็นระบบ เพื่อส่งเสริมให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรีและป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่ไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ ซึ่งรัฐมีความจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดในกรณีที่เกิดการผูกขาด เนื่องจากว่าหากในตลาดมีการผูกขาดอย่างรุนแรง กล่าวคือ กลไกตลาดไม่ทำงานหรือตลาดล้มเหลว ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบในแง่ลบต่อระบบเศรษฐกิจ ดังนี้ (ศักดา ธนิตกุล, 2551, น. 46-47)

1. **ผลที่มีต่อผู้บริโภค**

การแข่งขันระหว่างผู้ผลิตจะทำให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์โดยตรง เช่น ด้านราคา ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อสินค้าดีและบริการที่หลากหลายตามระดับรายได้และรสนิยม การแข่งขันทำให้ผู้ผลิตต้องปรับปรุงคุณภาพของสินค้าและบริการ เพื่อให้ผลผลิตของตนเป็นที่ต้องการของผู้บริโภคอยู่เสมอหรือพยายามเสนอสินค้าและบริการใหม่ๆ เข้าสู่ตลาด ซึ่งหากมีการผูกขาดแล้วจะทำให้ประโยชน์ส่วนเกินที่ผู้บริโภคควรได้รับขาดหายไป

2. **ผลที่มีต่อผู้ผลิต**

การผูกขาดทำให้เกิดข้อได้เปรียบข้อเสียเปรียบขึ้นในทางธุรกิจ การแข่งขันจะทำให้ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพเท่านั้นที่จะสามารถดำรงอยู่ได้ในระยะยาว ดังนั้นตลาดที่มีการแข่งขันนั้นสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่หมู่ผู้ผลิตด้วยกันเอง เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหน้าใหม่สามารถเข้ามาแข่งขันได้

3. **ผลที่มีต่อสังคม**

การใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ กำไรส่วนเกินตกไปเป็นของผู้ผูกขาด และประสิทธิภาพการผลิตที่เกิดจากการแข่งขันนั้นสูญหายไป

เพราะฉะนั้นกลไกที่สามารถช่วยแก้ปัญหาและจัดระบบการผูกขาดทางการค้าเพื่อให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม คือกฎหมายที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

1) <u>**ขอบเขตการใช้บังคับ**</u>

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีขอบเขตการบังคับใช้อย่างกว้างขวางโดยครอบคลุมเกี่ยวกับสินค้า และธุรกิจเกี่ยวกับการบริการด้วย รวมถึงธุรกิจต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเงิน การประกันภัยและการบริการ และยังมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือในกรณีที่เป็นกิจการทางการเงิน ก็ให้อำนาจ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกกฎกระทรวงมากำหนดธุรกิจเพิ่มเติมให้เข้ามาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ได้อีก แต่ทั้งนี้ธุรกิจบางประเภทก็ได้มีการยกเว้นไม่ให้ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ ตามที่กำหนดในมาตรา 4 ได้แก่

(1) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(2) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(3) กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์หรือชุมนุมสหกรณ์ซึ่งมีกฎหมายรับรอง และมีวัตถุประสงค์ดำเนินการทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร

(4) ธุรกิจตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งอาจกำหนดให้ยกเว้นการใช้บังคับทั้งฉบับหรือแต่เฉพาะบทบัญญัติหนึ่งบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

2) **<u>การกำกับดูแล</u>**

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง คือ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เช่น การพิจารณาเรื่องร้องเรียน พิจารณาคำขออนุญาตการรวมธุรกิจ หรือร่วมกันลดหรือจำกัดการแข่งขัน รวมถึงการประกาศส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายของธุรกิจที่ถือว่าเป็นผู้ประกอบธุรกิจเหนือตลาด เป็นต้น (มาตรา 6 มาตรา 8) โดยคณะกรรมการนี้มีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดที่มีส่วนแบ่งตลาดเกินกว่าร้อยละ 75 ระงับ หยุด หรือเปลี่ยนแปลงส่วนแบ่งตลาดได้ รวมทั้ง หากเห็นว่าผู้ประกอบธุรกิจกระทำการอันเป็นการทำให้การแข่งขันไม่เป็นธรรมก็สามารถสั่งให้หยุดประกอบธุรกิจ แก้ไขการดำเนินการดังกล่าวได้ (มาตรา 30 มาตรา 31)

3) **<u>การป้องกันการผูกขาด</u>**

(1) การควบคุมพฤติกรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาด

ห้ามผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดกำหนดราคาหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันควร (มาตรา 25)

(2) การควบคุมพฤติกรรมเกี่ยวกับการควบรวมกิจการ

เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประสิทธิภาพที่จะเกิดขึ้นกับผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจนั้น จึงกำหนดห้ามรวมธุรกิจหากว่าจะทำให้เกิดการผูกขาดหรือไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน (มาตรา 26)

ผู้ประกอบธุรกิจใดที่จะทำการรวมธุรกิจ หรือจะกำหนดแบ่งท้องที่ในการประกอบธุรกิจจะต้องยื่นขออนุญาตต่อคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าก่อน โดยต้องระบุเหตุผล ความจำเป็นที่จะต้องกระทำ วิธีการ และระยะเวลาในการดำเนินการด้วย (มาตรา 35)

ทั้งนี้ การควบรวมกิจการบางประเภทที่มีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 นั้น ก็อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 26 นี้ด้วย

(3) **การควบคุมพฤติกรรมการตกลงกันที่มีผลเป็นการผูกขาด ลดหรือจำกัดการแข่งขัน**

ห้ามผู้ประกอบธุรกิจร่วมกันกระทำการที่เป็นการผูกขาดหรือลดการแข่งขันหรือจำกัดการแข่งขันในตลาด เช่น การกำหนดราคาซื้อขายสินค้าหรือบริการให้เป็นราคาเดียวกัน หรือทำความตกลงร่วมกันเพื่อครอบครองหรือควบคุมตลาด หรือตกลงแบ่งพื้นที่ในการประกอบธุรกิจ เป็นต้น (มาตรา 27)

(4) **การควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่กีดกันไม่ให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าจากนอกราชอาณาจักรมาใช้เอง**

ห้ามผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักร ดำเนินการใดๆ เพื่อให้บุคคลซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรที่ประสงค์จะซื้อสินค้าหรือบริการมาใช้เอง ต้องถูกจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรโดยตรง (มาตรา 28) เช่น กรณีการเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าของผู้ประกอบการที่อยู่นอกราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียวในประเทศไทย การจะซื้อสินค้าดังกล่าวต้องกระทำกับตัวแทนในประเทศไทยเท่านั้น หากมีการติดต่อโดยตรงกับผู้ประกอบการที่อยู่ต่างประเทศมักจะได้รับการปฏิเสธและให้มาติดต่อกับตัวแทนในประเทศไทยแทน

(5) **การควบคุมวิธีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบธุรกิจ**

ห้ามผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใดๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและมีผลเป็นการทำลาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ (มาตรา 29) เป็นบทบัญญัติที่มีขอบเขตกว้างเพื่อให้ครอบคลุมการกระทำที่มีลักษณะเป็นการจำกัดการแข่งขัน หากการกระทำที่มีลักษณะต่อต้านหรือจำกัดการแข่งขันใดที่ไม่เข้ามาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 28 แล้ว ก็จะเข้าข่ายฝ่าฝืนมาตรา 29 ซึ่งหากไม่เข้าข่ายมาตรา 29 แล้ว แสดงว่าพฤติกรรมดังกล่าวไม่ขัดกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า

4) **<u>การควบคุมโครงสร้างตลาด</u>**

ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดที่มีส่วนแบ่งตลาดเกินกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้า ระงับ หยุด หรือเปลี่ยนแปลงการมีส่วนแบ่งตลาด โดยคณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาในการปฏิบัติไว้ด้วยก็ได้ (มาตรา 30) เนื่องจากประเทศไทยมีขนาดตลาดที่ค่อนข้างเล็ก และอุตสาหกรรมสำคัญหลาย ๆอุตสาหกรรมจะเป็นต้องมีการประหยัดขนาดจึงจะสามารถประกอบธุรกิจได้ ดังนั้นกฎหมายจึงควรควบคุมไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดใช้อำนาจเหนือตลาดไปในทางมิชอบในลักษณะที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้บริโภค และพฤติกรรมที่มีลักษณะเป็นการจำกัดการแข่งขัน และรัฐต้องเป็นผู้กำกับดูแล ควบคุมมิให้เกิดภาวการณ์ผูกขาด

ภาคผนวก ข

รายนามผู้ร่วมให้สัมภาษณ์

สมาคมธนาคารไทย

ดร. ธวัชชัย ยงกิตติกุล	เลขาธิการสมาคมธนาคารไทย

สมาคมประกันวินาศภัย

นายจีรพันธ์ อัศวะธนกุล	นายกสมาคมประกันวินาศภัย

สมาคมบริษัทหลักทรัพย์

นางภัทธีรา ดิลกรุ่งธีระภพ	นายกสมาคมบริษัทหลักทรัพย์
ดร. จงรัก ระรวยทรง	กรรมการสมาคมบริษัทหลักทรัพย์
นางโปรดเกล้า เรืองนิติวิทย์	ผู้ช่วยกรรมการสมาคมบริษัทหลักทรัพย์
ดร. มิ่งขวัญ ทองพฤกษา	ผู้จัดการฝ่ายวิชาการ สมาคมบริษัทหลักทรัพย์

ภาคผนวก ค

รายชื่อและที่ตั้งของตลาดหลักทรัพย์ที่สำคัญในสหรัฐอเมริกา

รายชื่อตลาดหลักทรัพย์	ที่ตั้ง	ชนิดหลักทรัพย์ที่ซื้อขายในตลาด
New York Stock Exchange (NYSE)	New York	Stocks, bonds, warrants, and rights
The Nasdaq Stock Market (NASDAQ)	Washington, DC	Stocks and bonds
American Stock Exchange (AMEX)	New York	Stocks, bonds, warrants, options and other derivatives
Chicago Stock Exchange	Chicago	Stocks and bonds
Chicago Mercantile Exchange	Chicago	Futures
Chicago Board Options Exchange (CME)	Chicago	Options and futures
Chicago Board of Trade (CBT)	Chicago	Futures
Boston Stock Exchange	Boston	Stocks and bonds
Cincinnati Stock Exchange	Cincinnati	Stocks and bonds
Kansas City Board of Trade	Kansas City	Futures
Pacific Exchange	Los Angeles/ San Francisco	Stocks, bonds, warrants, options and other derivatives

ที่มา : ทีดีอาร์ไอ (2542). รายงานวิจัย เรื่อง ภาษีการออมการลงทุนและการระดมทุนในตลาดการเงินของไทย

ภาคผนวก ง

รายชื่อประเทศสมาชิกเดิมและประเทศสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรป

ประเทศสมาชิกเดิม (15)		ประเทศสมาชิกใหม่ (12)	
ประเทศ	**ปีที่เข้าเป็นสมาชิก**	**ประเทศ**	**ปีที่เข้าเป็นสมาชิก**
เบลเยียม ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์	2495 (ค.ศ .1952)	ไซปรัส สาธารณรัฐเช็ก เอสโตเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย มอลตา โปแลนด์ สโลวาเกีย สโลวีเนีย	2547 (ค.ศ .2004)
เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร	2516 (ค.ศ .1973)		
กรีซ	2524 (ค.ศ .1981)		
โปรตุเกส สเปน	2529 (ค.ศ .1986)	บัลแกเรีย โรมาเนีย	2550 (ค.ศ .2007)
ออสเตรีย ฟินแลนด์ สวีเดน	2538 (ค.ศ .1995)		

ที่มา: European Commission (EC)

ภาคผนวก จ

จำนวนสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป		จำนวนสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ (แห่ง)				
		2004	2005	2006	2007	2008
เยอรมนี	เดิม	2,148	2,089	2,050	2,026	1,989
อิตาลี	เดิม	787	792	807	821	818
ออสเตรีย	เดิม	796	818	809	803	803
ฝรั่งเศส	เดิม	897	854	829	808	728
โปแลนด์	ใหม่	744	730	723	718	712
สหราชอาณาจักร	เดิม	407	394	394	396	391
สเปน	เดิม	346	348	352	357	362
ฟินแลนด์	เดิม	363	363	361	360	357
เนเธอร์แลนด์	เดิม	461	401	345	341	302
ฮังการี	ใหม่	217	214	212	206	197
สวีเดน	เดิม	212	200	204	201	182
โปรตุเกส	เดิม	197	186	178	175	175
เดนมาร์ก	เดิม	202	197	191	189	171
ไซปรัส	ใหม่	405	391	336	215	163
ลักเซมเบอร์ก	เดิม	162	155	156	156	152
เบลเยี่ยม	เดิม	104	100	105	110	105
ลิธัวเนีย	ใหม่	74	78	78	80	84
ไอร์แลนด์	เดิม	80	78	78	81	81
กรีซ	เดิม	62	62	62	63	66
สาธารณรัฐเชค	ใหม่	70	56	57	56	54
โรมาเนีย	ใหม่	40	40	39	42	43
ลัตเวีย	ใหม่	23	25	28	31	34
บัลกาเรีย	ใหม่	35	34	32	29	30
สโลวาเกีย	ใหม่	21	23	24	26	26
สโลเวเนีย	ใหม่	24	25	25	27	24
มอลตา	ใหม่	16	19	18	22	23
เอสโทเนีย	ใหม่	9	11	14	15	17

ที่มา: European Central Bank

ภาคผนวก ฉ

ตัวอย่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปกับรูปแบบองค์กรกำกับดูแลธุรกิจทางการเงิน

ตัวอย่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีการกำกับดูแลธุรกิจการเงินแบบองค์กรกำกับเดียว (Single Regulator)

<u>สหราชอาณาจักร</u>

สหราชอาณาจักรมีองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน คือ Financial Services Authority (FSA) ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลระบบการเงินโดยรวมของสหราชอาณาจักร จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA) มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ รับผิดชอบต่อรัฐบาลและรัฐสภา และมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1) รักษาระดับความเชื่อมั่นในระบบการเงินของสหราชอาณาจักร โดยการดูแลการแลกเปลี่ยนเงิน ให้บริการการชำระเงิน รวมถึงติดตามความเคลื่อนไหวของตลาดการเงินและธุรกรรมทางการเงินต่างๆ

2) ส่งเสริมความเข้าใจของประชาชนต่อระบบการเงิน โดยการให้ความรู้สร้างทัศนคติและทักษะ เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถบริหารธุรกรรมทางการเงินของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) คุ้มครองผู้บริโภคในระดับที่เหมาะสม โดยอนุญาตให้เฉพาะบุคคลหรือนิติบุคคลที่ผ่านเงื่อนไข (ด้านความซื่อสัตย์ ความสามารถ และความมั่นคงทางการเงิน) เท่านั้นที่จะสามารถเข้ามาเกี่ยวข้องหรือประกอบธุรกิจทางการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และบุคคลหรือนิติบุคคลเหล่านั้นต้องรักษามาตรฐานที่ FSA กำหนด และดูแลให้การประกอบธุรกิจการเงินเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้

ภายใน FSA ได้มีการแบ่งหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินออกเป็น 5 หน่วยงาน คือ

1) Deposit Takers Division ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจธนาคาร
2) Insurance Firms Division ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัย
3) Investment Firms Division ทำหน้าที่กำกับดูแลบริษัทจัดการลงทุน
4) Major Financial Groups Division ทำหน้าที่กำกับดูแลกลุ่มการเงินที่สำคัญ
5) Exchanges Division ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์

ทั้งนี้ สหราชอาณาจักรมีกฎหมายหลักในการกำกับดูแลธุรกิจการเงิน ได้แก่

1) Financial Services and Markets Act, 2000
2) Insurance Contract Law, 2005
3) Bank Holding Company Act

เยอรมนี

แต่เดิมการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศเยอรมนีไม่มีองค์กรกำกับใดที่เป็นหลักในการกำกับดูแลสถาบันการเงินแต่ละประเภท แต่จะเป็นการประสานงานกันระหว่างองค์กร กล่าวคือ ธนาคารจะถูกกำกับโดย Bundesaufsichtsamt fur das Kreditwesen (BAKred) ซึ่งดำเนินการร่วมกับ Deutsche Bundesbank ขณะที่ธุรกิจประกันภัยจะถูกกำกับดูแลโดย Bundesafishtamst fur das Versicherungswesen (BAV) ธุรกิจหลักทรัพย์จะถูกกำกับดูแลในระดับรัฐบาลกลาง (Federal level) โดย Bundesafishtamst fur den Wertpapierhandel (BAWe) ขณะที่เจ้าหน้าที่ในระดับรัฐ (State level) จะทำหน้าที่ดูแลตลาดหลักทรัพย์ ในการทำงานประสานกันระหว่างองค์กรต่างๆ เกิดขึ้นภายใต้การประชุมหารือกันใน Forum for Financial-Market Supervision ระหว่างกระทรวงการคลัง ธนาคารกลาง (Bundesbank) และหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินต่างๆ (Supervisory offices) สำหรับธุรกิจธนาคาร ธุรกิจประกันภัย และธุรกิจหลักทรัพย์ ต่อมาสถาบันการเงินต่างๆ มีการขยายขอบเขตธุรกรรมให้ครอบคลุมมากขึ้น และมีการรวมกลุ่มธุรกิจการเงินมากขึ้น ประกอบกับรัฐบาลกลางต้องการให้เยอรมนีเป็นศูนย์กลางทางการเงินระหว่างประเทศ จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติควบรวมองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินต่างๆ เข้าไว้ด้วยกันในปี 2544 โดยใช้ชื่อว่า Bundesanstalt fur Finanzdienstleistungsaufsicht (Federal Agency for Financial Market Supervision) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 2545 โดยองค์กรใหม่นี้มีหน้าที่กำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงิน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการองค์กรกำกับดูแลขึ้นมาใหม่เพื่อกำกับสถาบันการเงินทั้งหมดที่มีอยู่แต่ Bundesbank ก็ยังคงมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลธนาคารและสถาบันการเงินอื่นๆ เหมือนเช่นที่ผ่านมา

เนเธอร์แลนด์

เนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีการรวมกลุ่มธุรกิจการเงิน (Financial conglomerates) ที่ใหญ่และมีจำนวนมาก แต่เดิมการกำกับดูแลสถาบันการเงินเหล่านี้มีองค์กรกำกับที่แยกต่างหากจากกันตามประเภทของสถาบันการเงิน (Institutional lines) โดยจะมีการทำความตกลงร่วมกัน (Memorandum of understandings: MOU) ระหว่างองค์กรกำกับสถาบันการเงินแต่ละประเภทรวมทั้งหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ Board of Financial Supervisory (BFS) ที่ถูกจัดตั้งในปี 2542 เพื่อให้เกิดการประสานงานและดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งการจัดตั้ง BFS นี้ยังมิใช่เป็น Separate supervisory authority ต่อมาในปี 2544 ได้มีการเสนอโครงสร้างใหม่ของการกำกับดูแลสถาบันการเงินเป็นแบบ “Two pillars” โดยธนาคารกลางมีหน้าที่กำกับดูแลธนาคาร และบริษัทหลักทรัพย์ ซึ่งต่อมามีหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยด้วย (เดิมกำกับดูแลโดย Verzekeringskamer) ซึ่งให้ความสำคัญกับความรอบคอบในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงิน (Prudential oversight) และเสถียรภาพของระบบการเงินโดยรวม (Systemic stability) นอกจากนั้นมี Authority for Financial Markets ซึ่งดำเนินการโดย Board of

Financial Markets (BFM) ดูแลในเรื่องของ Conduct of business ของสถาบันการเงินทั้งหมดข้างต้น ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตาราง ฉ-1 แลดงโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศเนเธอร์แลนด์

Sector	Financial supervisory objectives					
	Systemic stability	Prudential supervision		Conduct of business		
				Non-securities		Securities
		Sectoral	Cross-secor	Sectoral	Cross-secor	
Bank	DNB			Authority-FM		
Securities firms						
Insurance companies						

DNB = De Nederlandsche Bank (Central Bank of the Netherlands)

Authority-FM = Authority for Financial Markets (successor to BFM)

<u>เดนมาร์ก</u>

องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศเดนมาร์ก คือ Finanstilysynet หรือ Danish Financial Supervisory Authority ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2531 จากการควบรวมกันระหว่าง Banks and Savings Banks Supervisory Authority และ Insurance Supervisory Authority รวมทั้งองค์กรกำกับ Mortgage Credit Institutions ได้มีการโอนเข้ามารวมกับ Finanstilysynet ด้วยในปี 2533 โดย Finanstilysynet นี้ เป็นองค์กรกำกับอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการเศรษฐกิจและธุรกิจ (Ministry of Economic and Business Affairs) ประกอบด้วยบุคลากร 3 กลุ่ม คือ

1) สภาธุรกิจการเงิน (Financial Business Council)
2) สภาหลักทรัพย์แห่งเดนมาร์ก (Danish Securities Council)
3) สภาบำนาญแห่งเดนมาร์ก (Danish Pension Council)

นอกจากนั้น โครงสร้างภายในของ Finanstilysynet แบ่งเป็น 13 ส่วน (Divisions) ตามประเภทของบริการทางการเงิน เช่น Banking Division, Securities Division, Life and Pension Insurance Division และ International Counselor เป็นต้น การดำเนินงานของ Finanstilysynet ประกอบด้วย 3 ด้านหลักๆ คือ ด้านการกำกับดูแล (Supervision) ด้านกฎเกณฑ์ (Regulation) และด้านข้อมูล (Information) สำหรับด้านการกำกับดูแลนั้น แบ่งเป็นการกำกับดูแลการดำเนินการทางการเงิน

เช่น สถาบันให้สินเชื่อ (Credit institutions) สถาบันให้สินเชื่อโดยมีสินทรัพย์ค้ำประกัน (Mortgage credit institutions) บริษัทประกันภัย และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น และการกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์ด้วย

จากการที่ Financial conglomerates มีจำนวนสูงขึ้นและมีบทบาทมากขึ้นในระบบการเงิน ทำให้แนวทางในการออกกฎหมายมีลักษณะเป็นการทั่วไปมากขึ้น (Common legislative framework) โดยบริการทางการเงินประเภทเดียวกันที่ให้บริการโดยสถาบันการเงินต่างประเภทกันจะได้รับการกำกับดูแลที่เหมือนกัน จากการที่เกณฑ์ต่าง ๆ ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินแต่ละประเภทนั้นต้องมีความเชื่อมโยงประสานกันเพื่อให้การกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินเป็นมาตรฐานเดียวกัน อย่างไรก็ตาม บริการทางการเงินแต่ละประเภทยังคงมีการกำกับดูแลภายใต้กฎหมายที่แตกต่างกัน (Separate acts)

ฮังการี

เดิมการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศฮังการีมีรูปแบบเป็นองค์กรกำกับแยกต่างหากจากกันตามประเภทของสถาบันการเงิน ต่อมามีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การกำกับแบบองค์กรเดียว คือ Hungarian Banking and Capital Market Supervision (HBCMS) ซึ่งเกิดจากการควบรวมกันระหว่าง State Banking Supervision และ Securities and Exchange Commission มีหน้าที่ในการกำกับดูแลธนาคารและบริษัทหลักทรัพย์ สำหรับบริษัทประกันภัยมีการกำกับดูแลโดย State Supervisory Authority of Insurance และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีการกำกับดูแลโดย State Private Funds Supervision โดยในปี 2537 มีหน้าที่ในการกำกับ Voluntary mutual pension funds และต่อมาในปี 2540 จึงเริ่มมีการกำกับ Private pension funds หลังจากนั้นอีก 2 ปี องค์กรกำกับดูแลที่เป็นองค์กรเดียวได้ถูกจัดตั้งขึ้นในประเทศฮังการี โดยใช้ชื่อว่า Hungarian Financial Supervisory Authority (HFSA) ภายใต้ Act CXXIV ในปี 2542 โดยการควบรวมกันขององค์กรกำกับที่มีอยู่ และเริ่มดำเนินการในปี 2543 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. รักษาความเชื่อมั่นที่มีต่อตลาด (Maintain market confidence)
2. สนับสนุนให้เกิดการรับรู้ของสาธารณชน (Promote public awareness)
3. คุ้มครองผู้บริโภค (Protect consumers)
4. ลดการเกิดอาชญากรรมทางการเงิน (Reduce financial crime)

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว HFSA จึงให้ความสำคัญกับการบริหารความเสี่ยงและการส่งเสริมให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรอบคอบรัดกุม และเมื่อกลุ่มธุรกิจการเงินที่ HFSA กำกับดูแลมีสถาบันการเงินต่างชาติรวมอยู่ด้วย HFSA จะทำความตกลงร่วมกัน (MOU) กับองค์กรกำกับของประเทศนั้นๆ เพื่อให้เกิดการกำกับที่เหมาะสมและเป็นธรรม

ตัวอย่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีการกำกับดูแลธุรกิจการเงินแบบองค์กรนำในการกำกับดูแล (Lead Regulator)

<u>สเปน</u>

การกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศสเปน โดยเฉพาะการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงิน (Financial conglomerates) จะมีองค์กรนำในการกำกับ เช่น หากกลุ่มธุรกิจการเงินหนึ่งๆ มีการประกอบธุรกิจประกันภัยเป็นหลัก องค์กรกำกับที่เป็นหลักในการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินนี้จะเป็น Direccion General de Seguros (Directorate General of Insurance) แต่สำหรับสถาบันการเงินทั่วไปที่ไม่ได้รวมกันเป็นกลุ่มธุรกิจการเงิน จะถูกกำกับดูแลโดยองค์กรกำกับที่แยกต่างหากจากกัน คือ ธนาคารกลางประเทศสเปน (Banco de Espana) ทำหน้าที่กำกับดูแลธนาคาร Direccion General de Seguros ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยรวมทั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และ Comision Nacional del Mercado de Valores ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์

ตัวอย่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีการกำกับดูแลธุรกิจการเงินแบบองค์กรกำกับแยกต่างหากจากกัน (Separate Regulator)

<u>ฝรั่งเศส</u>

การกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรกำกับแยกต่างหากจากกันตามประเภทของสถาบันการเงิน กล่าวคือ ธนาคาร และบริษัทหลักทรัพย์ จะถูกกำกับดูแลโดย Commission Bancaire บริษัทประกัน จะถูกกำกับดูแลโดย Commission de Control des Assurance ในขณะที่ Commission des Operations de Borse จะทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลตลาดและหลักเกณฑ์ในการซื้อขายแลกเปลี่ยน โดยมิได้มีเกณฑ์กำกับสำหรับกลุ่มธุรกิจการเงินเป็นการเฉพาะ เพียงแต่มีการตกลงร่วมกันในการประสานงานกันระหว่างองค์กรกำกับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

<u>อิตาลี</u>

การกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศอิตาลีมีองค์กรกำกับแยกต่างหากจากกันตามประเภทของสถาบันการเงิน โดยองค์กรแรก คือ ธนาคารกลางแห่งประเทศอิตาลี (Banca d'Italia) ทำหน้าที่กำกับดูแลธนาคาร องค์กรที่สอง คือ Intituto di Vigilanza sulle Assicurazioni Private (ISVAP) ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัย และองค์กรที่สาม คือ Commissione Nazionale per le Societa e la Borsa (CONSOB) ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการรวมกลุ่มธุรกิจการเงินกันมากขึ้นในประเทศอิตาลี แต่ยังไม่พบว่ามีองค์กรกำกับใดที่มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินเหล่านั้น มีเพียงการทำงานที่ประสานกันระหว่างองค์กรกำกับ ยกตัวอย่างเช่น การกำกับ

ดูแลธุรกิจหลักทรัพย์ มีรูปแบบของการกำกับดูแลแบบ Objective approach คือ มีการแบ่งหน้าที่ในการกำกับดูแลตามวัตถุประสงค์ของการกำกับ นั่นคือ Banca d'Italia ได้รับมอบหมายให้ดูแลด้าน Prudential supervision ขณะที่ CONSOB เองจะดูแลด้านความโปร่งใส (Transparency) และหลักเกณฑ์ในการกำกับ (Rules of conduct)

ภาคผนวก ซ

การพัฒนากรอบนโยบายของสถาบันด้านการเงินและตลาดทุนของประเทศญี่ปุ่น
(Development of institutional frameworks pertaining to financial and capital markets)

วิกฤติ subprime ที่ผ่านมาทำให้หลายประเทศหันมาสนใจปรับปรุงการกำกับดูแลระบบการเงิน เพื่อให้การฟื้นตัวทางการเงินและระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างยั่งยืน และเป็นการป้องกันมิให้ปัญหาในลักษณะเดิมเกิดขึ้นได้อีก เห็นได้จากการประชุม G-20 Pittsburgh summit ในเดือนกันยายน 2552 ที่ผ่านมา ซึ่งให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวรวมถึงการเสนอให้ธุรกรรมสัญญา standardized OTC derivative ทั้งหมดควรซื้อขายในตลาดแบบ exchange หรือซื้อขายบนกระดานซื้อขายอิเล็คทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้มีความโปร่งใสมากขึ้น เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ องค์กรกำกับดูแลด้านการเงิน (Financial Services Agency: FSA) ของญี่ปุ่นก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีความตื่นตัวในประเด็นดังกล่าว จึงได้จัดทำแผนการพัฒนากรอบนโยบายของสถาบันด้านการเงินและตลาดทุน (Development of institutional frameworks pertaining to financial and capital markets) ขึ้น ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2552 และมีการสำรวจความคิดเห็นจากผู้ร่วมตลาดเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงแผนงานดังกล่าวให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นจนแล้วเสร็จเมื่อเดือนมกราคม 2553 ที่ผ่านมา และเตรียมที่จะนำเสนอต่อรัฐสภา (National Diet of Japan) ในวาระการประชุมสามัญ ทั้งนี้ FSA เชื่อว่าแผนงานนี้จะสามารถสร้างเสถียรภาพและความโปร่งใสให้กับระบบการเงินของญี่ปุ่นได้ อีกทั้งยังเพิ่มมาตรการความคุ้มครองให้แก่นักลงทุนอีกด้วย โดยแผนงานดังกล่าวมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. การสร้างเสถียรภาพและความโปร่งใสของระบบการส่งมอบในธุรกรรม OTC derivative (Improving the stability and transparency of the settlement of OTC derivative transactions) สืบเนื่องจากปัญหาความไม่โปร่งใสในตลาดการเงินที่เกิดจากความเสี่ยงด้านเครดิตที่คู่สัญญาไม่สามารถชำระราคาได้ ในวิกฤติการเงินที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับธุรกรรม Credit Default Swaps (CDSs) ซึ่งเป็นธุรกรรมประเภท OTC (Over-the-counter) ซึ่งในกรณีของประเทศญี่ปุ่นก็มีการทำธุรกรรมประเภท Interest rate swaps และ CDSs เป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงมีการเสนอให้มีการจัดตั้งระบบ mandatory CCP (Central Counter Party) ขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางในการชำระราคาและมีการเชื่อมโยงระบบชำระราคากับ CCPs ในต่างประเทศสำหรับธุรกรรมข้ามพรมแดนต่างๆ ซึ่งจะครอบคลุมการทำธุรกรรม OTC ขนาดใหญ่ตามที่กำหนด เช่น Interest rate swaps เป็นต้น นอกจากนี้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสยิ่งขึ้น CCPs และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลการทำธุรกรรม OTC derivatives ต่อหน่วยงานกำกับดูแลอีกด้วย

2. เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบชำระราคาและส่งมอบของธุรกรรมตราสารหนี้และธุรกรรมการให้ยืมตราสารทุน (Strengthening the securities clearing and settlement systems, including for

government bond transactions and stock lending transactions) สืบเนื่องจากความไม่ครอบคลุมของระบบการชำระราคาของญี่ปุ่นในตลาดตราสารหนี้ในปัจจุบัน (ประมาณร้อยละ 40 ของปริมาณธุรกรรมทั้งหมด) ทำให้การล้มละลายของบริษัท Lehman Brothers Japan ที่ผ่านมาส่งผลกระทบอย่างมากต่อตลาดซื้อคืนพันธบัตรของญี่ปุ่นจากการที่บริษัทฯ ไม่สามารถที่จะส่งมอบพันธบัตรตามสัญญาได้ FSA จึงมีแนวคิดที่จะผลักดันให้ระบบชำระราคาที่มีอยู่ในปัจจุบัน (Japan Government Bond Clearing Corporation, JGBCC) ครอบคลุมการทำธุรกรรมในตลาดมากขึ้น และจะพิจารณาการพัฒนาระบบ mandatory CCP สำหรับพันธบัตรรัฐบาลญี่ปุ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบชำระราคาควบคู่กันไปด้วย

สำหรับธุรกรรมการให้ยืมตราสารทุนซึ่งตลาดญี่ปุ่นยังไม่มีระบบการชำระราคาที่มีประสิทธิภาพมารองรับนั้น คาดว่าภายในปีนี้จะสามารถร่างแผนพัฒนาระบบ Mandatory CCP clearing หรือ ระบบ Delivery-versus-payment (DVP) settlement (เป็นระบบที่การส่งมอบหลักทรัพย์และการชำระเงินเกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน) เพื่อดำเนินการต่อไปได้

3. การกำกับดูแลบริษัทหลักทรัพย์และบริษัทในเครือแบบบูรณาการ (Consolidated regulation and supervision of securities companies etc.) ซึ่งมีสาเหตุมาจากพัฒนาการและการเติบโตของบริษัทหลักทรัพย์ในปัจจุบันที่ขยายขอบเขตทางธุรกิจออกไปอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดความเสี่ยงที่บริษัทหลักทรัพย์อาจมีปัญหาด้านการเงินหรือการดำเนินงานอย่างฉับพลันสืบเนื่องมาจากความล้มเหลวของบริษัทแม่ บริษัทลูก หรือบริษัทในเครืออื่นๆ ดังนั้น ระบบการกำกับดูแลในปัจจุบันของญี่ปุ่นซึ่งเป็นแบบแยกส่วนจึงไม่สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินธุรกิจของบริษัทหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ในปัจจุบันอีกต่อไป ดังนั้น จึงเสนอให้การกำกับดูแลบริษัทหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ควรเป็นไปในลักษณะบูรณาการ (Consolidation basis) โดยวิเคราะห์จากภาพรวมของบริษัทในเครือทั้งหมด ยกตัวอย่างเช่น การรายงานความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital adequacy requirement) เป็นต้น ทั้งนี้ นอกจากกรณีของบริษัทหลักทรัพย์แล้ว FSA ยังมีแนวคิดที่จะกำกับดูแลบริษัทประกันภัยแบบบูรณาการอีกด้วย

นอกจากนี้ FSA ยังเสนอให้มีการเพิ่มมาตรการตอบโต้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ (มากกว่าร้อยละ 20) ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นนั้นมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งทางธุรกิจอีกด้วย

4. การกำกับดูแลกองทุนประกันความเสี่ยง (Hedge fund regulation) ซึ่งทำธุรกรรมข้ามพรมแดนเป็นจำนวนมาก เป็นประเด็นที่หลายประเทศให้ความสำคัญในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกาและกลุ่มสหภาพยุโรปซึ่งมีแนวนโยบายที่จะบังคับให้ผู้จัดการกองทุนเหล่านี้จะต้องขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลต่อหน่วยงานกำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น FSA จึงมีแนวคิดที่จะขยายขอบเขตข้อกำหนดเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนผู้จัดการกองทุนประกันความเสี่ยงที่มีบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้มีความครอบคลุมมากขึ้น อีกทั้งยังขยายขอบเขตการรายงานข้อมูลให้ครอบคลุมการบริหารความเสี่ยงของกองทุนอีกด้วย

5. การปกป้องนักลงทุนและการซื้อขายที่เป็นธรรม (Ensuring investor protection and fair trade) ประกอบหลายประเด็นได้แก่

5.1 การปรับปรุงการจัดหมวดหมู่ของนักลงทุนในการกำกับดูแล กรณีรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติแล้ว กฎหมายของญี่ปุ่นจะกำหนดลักษณะการกำกับดูแลที่แตกต่างกันสำหรับนักลงทุนประเภททั่วไป (General investors) และประเภทชำนาญการ(Professional investors)โดยการเป็นนักลงทุนทั่วไปจะต้องมีการยื่นเอกสารต่างๆ รวมถึงคำอธิบายเกี่ยวกับความเสี่ยงต่อหน่วยงานกำกับดูแล ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในด้านการคุ้มครองนักลงทุน จึงเห็นควรจัดประเภทรัฐบาลท้องถิ่นให้เป็นนักลงทุนประเภททั่วไป แต่เปิดช่องให้รัฐบาลท้องถิ่นเลือกที่จะเป็นนักลงทุนชำนาญการได้หากมีความจำเป็น

5.2 การพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับการจำกัดการเสนอซื้อที่เจ้าของไม่ได้ต้องการจะขาย (Unsolicited offer) สำหรับธุรกรรมประเภทอนุพันธ์

5.3 ขยายสิทธิ์ของหน่วยงานกำกับดูแลในการยื่นคำร้องเพื่อเริ่มต้นกระบวนการล้มละลายของบริษัทเมื่อมีเหตุสมควรจากเดิมที่สามารถทำได้เฉพาะกรณีบริษัทหลักทรัพย์ให้สามารถรวมถึงสถาบันการเงินประเภทอื่นได้ด้วย

5.4 ขยายสิทธิ์ของหน่วยงานกำกับดูแลเกี่ยวกับทรัสตี (Trustee) ซึ่งจากเดิมทำได้เพียงแค่การยื่นคำร้องขอเพื่อให้ถอดถอนทรัสตีเดิมที่ใบอนุญาตหรือการจดทะเบียนหมดอายุ ให้สามารถแต่งตั้งทรัสตีใหม่เพื่อให้สามารถบริหารงานได้อย่างต่อเนื่องด้วย

6. พัฒนาระบบการรายงานข้อมูลของธุรกรรม Short selling โดยประเด็นที่ FSA จะได้พิจารณาต่อไปคือ 1) การกำกับด้านราคาควรเป็นอย่างไร 2) สถานะของการทำธุรกรรมอนุพันธ์รวมถึง OTC derivatives ควรถูกรายงานหรือไม่ อย่างไร และ 3) ควรเปิดเผยข้อมูลมากน้อยเพียงใด

ภาคผนวก ซ

แผนพัฒนาระบบการกำกับดูแลทางการเงินของสิงคโปร์

เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2547 MAS ออกบทความหัวข้อ "**จุดประสงค์และเป้าหมายของการกำกับดูแลสถาบันการเงินในสิงคโปร์**" (Objectives and Principles of Financial Supervision in Singapore) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับจุดประสงค์และหลักการ รวมไปถึงหน้าที่ของ MAS ในการกำกับดูแลสถาบัน เนื้อหาโดยรวมสรุปได้ดังนี้ **(ดูภาพประกอบที่ ซ-1)**

1. จุดประสงค์ของการกำกับมีอยู่ 6 ประการ ได้แก่

1.1 ระบบการเงินที่มีเสถียรภาพ

1.2 มีตัวกลางที่ปลอดภัยและมั่นคง

1.3 มีโครงสร้างที่ปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ

1.4 มีตลาดที่ยุติธรรม มีประสิทธิภาพ และโปร่งใส

1.5 มีตัวกลางและนายหน้าที่โปร่งใสและยุติธรรม

1.6 ทำให้ผู้บริโภคมีข้อมูลเพียงพอและมีพลัง

2. หลักการกำกับของ MAS มีอยู่ด้วยกัน 12 หลักการ ได้แก่

<u>หลักการกำกับแบบเน้นด้านความเสี่ยง</u>

2.1 เน้นการกำกับแบบพุ่งเป้าไปที่ความเสี่ยง (Risk-Based Supervision) มากกว่าการออกกฎเกณฑ์ครอบจักรวาล (One Size-fits-all Supervision)

2.2 ประเมินความสามารถในการจัดการความเสี่ยงของสถาบันการเงินโดยพิจารณาจากประวัติด้านธุรกิจและความเสี่ยง

2.3 จัดสรรทรัพยากรด้านการกำกับดูแลที่มีอยู่จำกัดตามผลกระทบและความเสี่ยง

2.4 กำกับสถาบันการเงินเชิงบูรณาการ (ระดับอุตสาหกรรม) และรวมเป็นหนึ่ง (ระดับภูมิภาค)

2.5 รักษามาตรฐานที่สูงในการกำกับดูแลด้านการเงิน รวมไปถึงการจับตามองมาตรฐานและวิธีการที่ใช้ในระดับนานาชาติด้วย

2.6 มุ่งลดความเสี่ยงจากการล้มละลายแทนที่จะป้องกันการล้มละลายของสถาบันการเงิน

<u>การพึ่งพาผู้ได้ประโยชน์</u>

2.7 ให้ความรับผิดชอบหลักด้านการดูแลความเสี่ยงตกอยู่กับฝ่ายบริหารและบอร์ดบริหารของสถาบันการเงินต่าง ๆ

2.8 การกระจายความรับผิดชอบไปยังผู้ได้ประโยชน์ นักการเงินมืออาชีพ องค์กรอุตสาหกรรม และหน่วยงานอื่น ๆ

เน้นการเปิดเผยข้อมูล

2.9 พึ่งพาการเปิดเผยข้อมูลจากสถาบันการเงินที่ตรงต่อเวลา แม่นยำ และเพียงพอ มากกว่าการออกกฎหมายแบบคัดเฉพาะบริษัทที่มีผลประกอบการดี (merit-based) เพื่อปกป้องผู้บริโภค

2.10 ให้อำนาจแก่ผู้บริโภคในการประเมินและยอมรับความเสี่ยงทางการเงินที่เกิดจากการตัดสินใจของตน

เป็นมิตรต่อภาคธุรกิจ

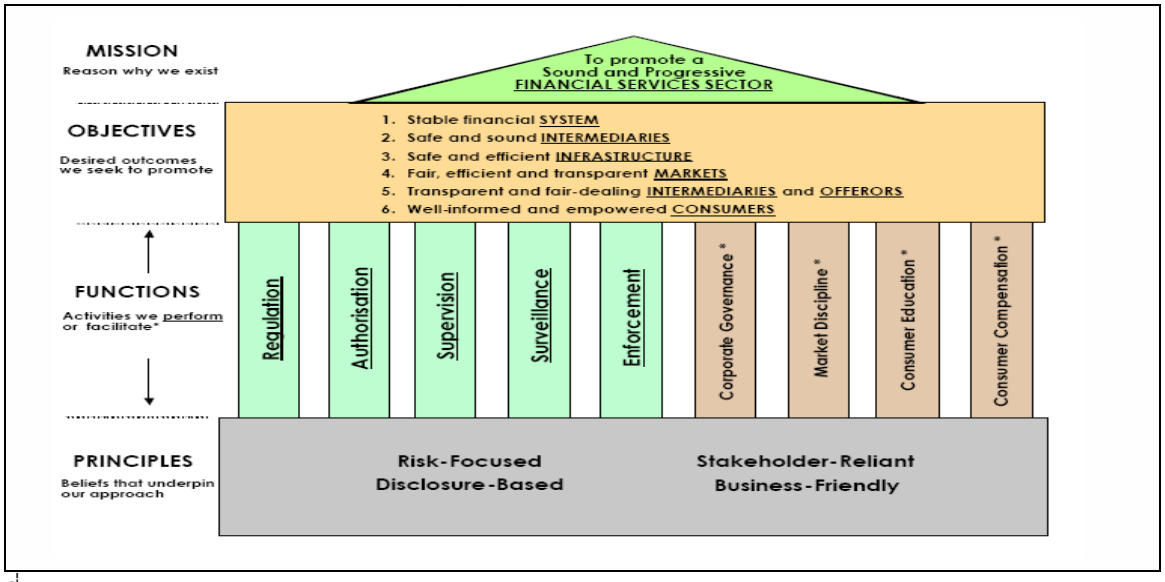
2.11 ให้ความสำคัญกับสภาวะการแข่งขัน ประสิทธิภาพธุรกิจ และนวัตกรรม

2.12 ดำเนินการกำกับอุตสาหกรรมแบบให้คำปรึกษา (consultative approach)

3. หน้าที่การกำกับของ MAS มีอยู่ทั้งหมด 5 ประการได้แก่ การออกกฎข้อบังคับ การออกใบอนุมัติ การกำกับดูแล การตรวจตรา และการบังคับใช้กฎหมาย

นอกเหนือจากนี้ยังมีหน้าที่อื่น ๆ อีก 4 ประการที่สถาบันการเงินอื่น ๆ พึงกระทำเพื่อก่อให้เกิดภาคการเงินที่ก้าวหน้าและมั่นคง โดย MAS จะมีหน้าที่สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ได้แก่ ธรรมาภิบาล วินัยทางตลาด การให้ความรู้ผู้บริโภค และการชดเชยความเสียหายให้ผู้บริโภค

ภาพประกอบที่ ซ-1 จุดประสงค์และเป้าหมายของการกำกับดูแลสถาบันการเงินในสิงคโปร์



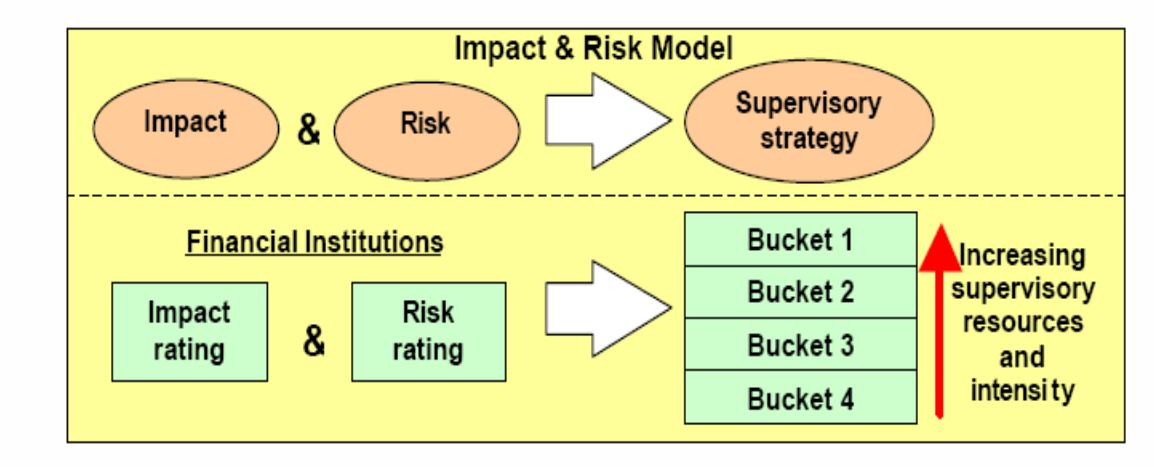
ที่มา: MAS (www.mas.gov.sg)

หลังจากนั้น เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2550 MAS ได้ออกบทความชื่อ “กรอบการประเมินผลกระทบและความเสี่ยงของสถาบันการเงิน” โดยในบทความดังกล่าวเป็นการอธิบายเพิ่มเติมจากบทความ “จุดประสงค์และเป้าหมายของการกำกับดูแลสถาบันการเงินในสิงคโปร์” ในส่วนที่เกี่ยวกับ

การกำกับสถาบันการเงินโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความเสี่ยง และการใช้เทคนิค CRAFT (Common Risk Assessment Framework and Techniques) ในการประเมินความเสี่ยง โดยสรุปวิธีการได้ดังต่อไปนี้

1. แบบจำลองความเสี่ยงที่ใช้นั้นจะพิจารณาจัดอันดับสถาบันการเงินจากผลกระทบที่สถาบันนั้น ๆ จะมีต่อระบบการเงินของสิงคโปร์โดยรวม และประวัติความเสี่ยง หลังจากนั้นจะมีการแบ่งสถาบันการเงินต่าง ๆ เข้าเป็นลำดับชั้นการกำกับหรือที่เรียกว่า Supervisory Bucket โดยสถาบันการเงินที่อยู่ใน Bucket ที่ 1 (ผลกระทบและความเสี่ยงสูง) นั้นจะได้รับการกำกับและมีการใช้ทรัพยากรเข้ามาช่วยกำกับมากที่สุด ส่วนสถาบันที่อยู่ใน Bucket ที่ 4 จะได้รับการกำกับและใช้ทรัพยากรในการกำกับน้อยที่สุด รายละเอียดตาม**ภาพประกอบที่ ซ**-2

ภาพประกอบที่ ซ-2 แบบจำลองผลกระทบและความเสี่ยง



ที่มา: MAS (www.mas.gov.sg)

2. การคิดคำนวณอันดับความเสี่ยงโดยรวม (Overall Risk Rating) ของสถาบันการเงินหนึ่ง ๆ นั้น จะพิจารณาจากปัจจัยเสี่ยงด้านสถาบัน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ 1) ความเสี่ยงภายใน 2) ปัจจัยควบคุม 3) การดูแลและบริหาร นอกจากนั้นยังมีการพิจารณาในด้านเงินทุนและรายได้อีกด้วย โดยองค์ประกอบทั้งหมดข้างต้นจะมีการให้คะแนนตั้งแต่ 1 ถึง 4 รายละเอียดตาม**ภาพประกอบที่ ซ**-3

ภาพประกอบที่ ซ-3 องค์ประกอบของ Overall Risk Rating

COMMON RISK ASSESSMENT FRAMEWORK AND TECHNIQUES (CRAFT)			
Overall Risk Rating			
Institution Net Risk			**Capital & Support**
Inherent Risks	**Control Factors**	**Oversight & Governance**	
• Credit / asset • Liquidity • Market • Operational • Technology • Insurance • Market conduct • Legal, reputational and regulatory	• Risk management systems and control • Operational management • Internal audit • Compliance	• Board of directors • Senior management • Head office / parent company	• Capital • Earnings • Parental support
<< Assessed at Significant Activity Level >>		<< Assessed at Institution Level >>	

ที่มา: MAS (www.mas.gov.sg)

3. การหาค่า Overall Risk Rating มีกระบวนการดังต่อไปนี้

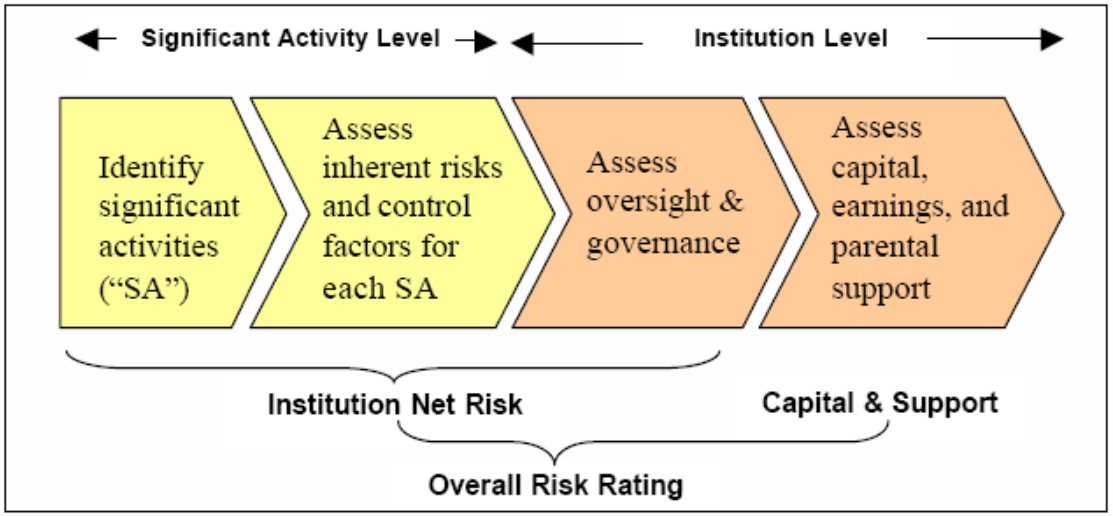
3.1 ระบุกิจกรรมสำคัญ

3.2 ประเมินความเสี่ยงภายในและปัจจัยควบคุมของแต่ละกิจกรรมสำคัญ

3.3 ประเมินการกำกับดูแลและการบริหารภายในของสถาบัน

3.4 ประเมินเงินทุน รายได้ และการสนับสนุนจากบริษัทแม่ **(ภาพประกอบที่ ซ-4)**

ภาพประกอบที่ ซ-4 ขั้นตอนการวิเคราะห์ความเสี่ยงแบบ CRAFT



ที่มา: MAS (www.mas.gov.sg)

และล่าสุด เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2553 ทาง MAS ได้ออกบทความชื่อ “**หลักสำคัญในการออกกฎเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ**” (Tenets of Effective Regulation) โดยเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลให้มีการทบทวนกฎเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินในระดับนานาชาติให้เข้มงวดมากขึ้น ซึ่งทาง MAS ก็ได้มีการทบทวนกฎเกณฑ์และนโยบายดังกล่าวเช่นกัน โดยมีหลักสำคัญด้วยกัน 6 หลัก เพื่อให้การออกกฎเกณฑ์มีประสิทธิภาพ ได้แก่

1) **เน้นผลลัพธ์** โดยกำหนดให้ MAS ต้องดำรงการออกกฎเกณฑ์ที่มีมาตรฐานสูงและให้ความสำคัญกับหลัก 6 หลักไปพร้อม ๆ กัน เมื่อหลักการทั้งหมดไม่ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน MAS ต้องใช้ดุลพินิจในการเลือกหลักการที่เหมาะสมใช้กับแต่ละสถานการณ์เพื่อให้ผลของการออกกฎเกณฑ์เป็นไปในทางที่ดี

2) **มีความรับผิดชอบร่วมกัน** เป็นหลักที่ยอมรับว่าการออกกฎเกณฑ์เพียงอย่างเดียวไม่ได้รับประกันว่าผลลัพธ์ที่ออกมาจะดี ในหลาย ๆ แง่มุม ผลลัพธ์ที่ดีจะเกิดขึ้นได้ถ้า MAS สถาบันการเงินต่างๆ นักลงทุน และผู้บริโภคต่างรับผิดชอบในบทบาทของตนและมุ่งหวังให้การออกกฎบรรลุเป้าประสงค์

3) **เหมาะสมกับความเสี่ยง** เป็นหลักที่กล่าวว่า แม้ว่า MAS จะได้กำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานอย่างกว้างๆ เพื่อให้สะดวกต่อการนำไปใช้ MAS เองยังสามารถใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดมาตรฐานให้สูงขึ้นหรือยกเว้นกฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกรณี ๆ ไป ผลของการละเมิดกฎเกณฑ์ควรจะเป็นสัดส่วนกับความเสี่ยงที่เป้าหมายการออกกฎจะไม่สัมฤทธิ์ผล

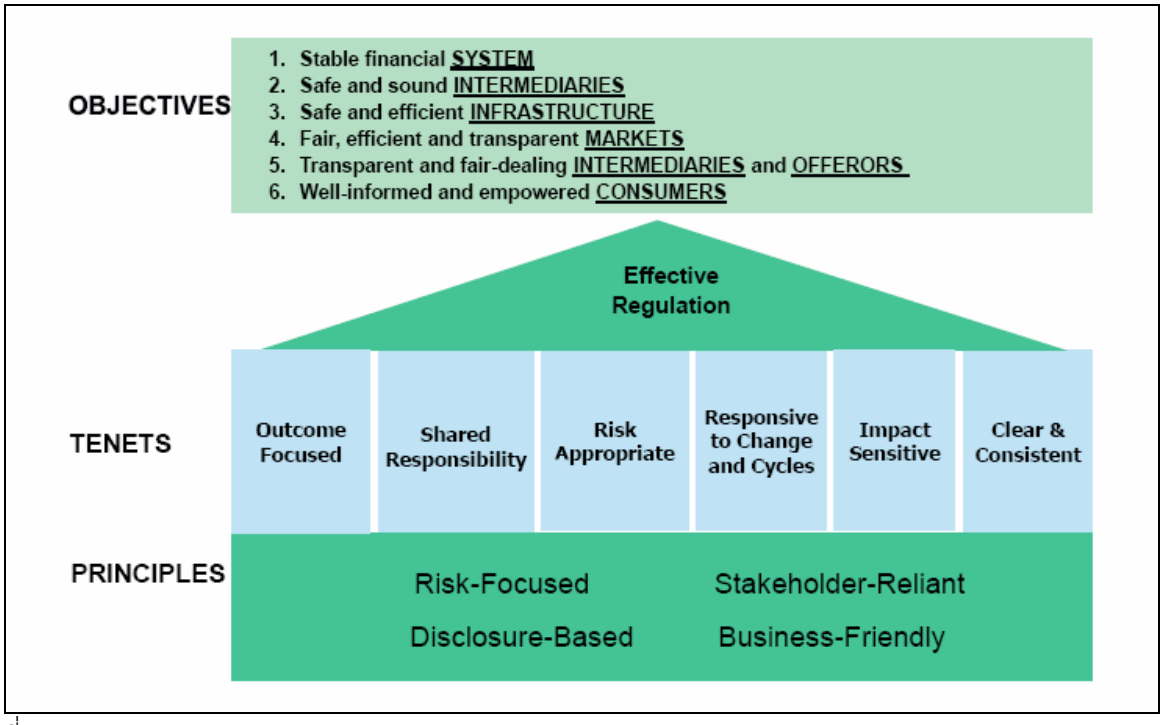
4) **ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงและวัฏจักร** เป็นหลักที่คำนึงถึงความจำเป็นที่กรอบการออกกฎต้องมีการปรับปรุงให้ทันสมัยเสมอเพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงในอุตสาหกรรมและความเสี่ยงประเภทใหม่ๆ กฎเกณฑ์ใหม่ๆ ควรจะให้มีการกันสำรองล่วงหน้าเพื่อรับมือกับเหตุการณ์เศรษฐกิจขาลงหรือตกต่ำ ซึ่งรวมไปถึงเหตุการณ์เสี่ยงด้านการเงิน การปฏิบัติการ และธุรกิจ และยังสามารถรับมือกับความเสี่ยงระดับมหัพภาคได้อีกด้วย

5) **ไวต่อผลกระทบ** เป็นหลักที่ให้มีการประเมินมูลค่าและผลกระทบของกฎเกณฑ์ใหม่ๆ เพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างข้อดีและข้อเสียของกฎใหม่ๆ เหล่านี้ กฎเกณฑ์ต่างๆ ควรจะมีการพุ่งเป้าจัดการกับความเสี่ยงเฉพาะอย่างที่จะมีผลต่อเป้าหมายการออกกฎ และควรมีการออกกฎโดยพิจารณาจากผลกระทบเชิงตลาดและค่าใช้จ่ายเพื่อไม่ให้เป็นภาระมากเกินไป ในขณะเดียวกันกฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องดำรงมาตรฐานสูงสอดคล้องกับมาตรฐานและวิธีปฏิบัติในระดับนานาชาติอีกด้วย

6) **ชัดเจนและสอดคล้อง** เป็นหลักที่กำหนดให้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ต้องมีความชัดเจนเพื่อที่สถาบันการเงินต่าง ๆ จะสามารถปฏิบัติตามกฎได้ด้วยความแน่นอน กฎเกณฑ์นั้นยังต้องมีความสอดคล้องในระยะยาวและต้องไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยหรือทันด่วนซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติตามได้

หลักทั้ง 6 ข้อสามารถสรุปย่อได้ตาม**ภาพประกอบที่ ซ**-5

ภาพประกอบที่ ซ-5 หลักสำคัญในการออกกฎเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ



ที่มา: MAS (www.mas.gov.sg)