

## ร่างพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ใหม่

ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์\*

(1) คงจะเป็นที่สังเกตเห็นได้ชัดเจนว่า ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ตลอดจนบริษัทเงินทุนของเอกชนได้เจริญขึ้นเป็นอันมาก ตลอดช่วงระยะเวลาหลังจากที่ประเทศไทยได้ใช้แผนพัฒนาเป็นต้นมา ไม่ว่าจะพิจารณาจากจำนวนสาขา ปริมาณเงินฝากหรือเงินให้กู้ยืม นักเศรษฐศาสตร์การเงินต่างเห็นพ้องกันว่า ปี พ.ศ. 2505 สมควรเป็นปีเริ่มต้นของระบบธนาคารพาณิชย์สมัยใหม่ในประเทศไทย แต่สิ่งหนึ่งที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด คือ ทวิบทพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2505! หลายคนจึงมีความเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ควรจะได้ปรับปรุงให้เหมาะสมกับกาลเวลายิ่งขึ้น และในขณะนั้นรัฐบาลก็ได้ยกร่างพระราชบัญญัติใหม่ขึ้น โดยมีธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยกำกับและดูแลธนาคารพาณิชย์เอกชนเป็นหัวเรือใหญ่ ไม่เป็นที่แจ้งชัดว่านอกเหนือไปจากเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธ.ป.ท.) แล้ว ผู้เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินอื่นๆ มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นหรือไม่?

พระราชบัญญัติฉบับนี้ จะต้องมีบทบาทและความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงระบบการเงิน ตลอดจนการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจทั้งหมด จึงได้รับความสนใจและเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากคนทั่วไป ดังปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์เสมอๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนักธนาคาร

เมื่อไม่นานมานี้ นายสุขุม นวพันธ์ ในฐานะประธานสมาคมธนาคารไทย (ซึ่งปัจจุบัน นายบุญชู โรจนเสถียร เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง) ให้ข้อเสนอแนะต่อกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย 5 ข้อ คือ<sup>1</sup>

\* ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณอำมาตย์ กะสิริภักดิ์ ผู้ช่วยเป็นธุระเก็บข้อมูลและคำนวณตัวเลขให้ในกรณีนี้

1. ข่าว วารสารนักธนาคารและเงิน ปีที่ 1 ฉบับที่ 9, พฤษภาคม 2521, หน้า 8.

1. ธนาคารพาณิชย์ประสงค์ให้ผู้แทนของสมาคมธนาคารไทย เข้าไปมีส่วนแสดงความคิดเห็นกับการแก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505
2. ในด้านการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรนั้น ไม่ควรปล่อยสินเชื่อเพื่อการเกษตรมากกว่าปริมาณเงินกองทุน และรัฐบาลก็ควรมีมาตรการลดอัตราเสี่ยงให้ธนาคารพาณิชย์
3. ให้คณะกรรมการตั้งสำรองหนี้สูญของธนาคารพาณิชย์ เข้าเป็นค่าใช้จ่าย
4. ในด้านการขยายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ ไม่ควรคิดอัตราเดียวทุกแห่ง ควรคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่นเป็นสำคัญ
5. ด้านการปรับปรุงระบบการหักบัญชี ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นสื่อกลางในการริเริ่มศึกษา และปรับปรุงการหักบัญชีใหม่

นายสมบูรณ์ นันทากิจวัฒน์ ในฐานะกรรมการผู้จัดการธนาคารแหลมทอง และกรรมการสมาคมธนาคารไทย ให้ทัศนะในหนังสือพิมพ์ "มติชนธุรกิจ" ว่า พระราชบัญญัติฉบับใหม่ให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย มากเกินไป มาตรการสำคัญที่กล่าวคำหั้น คือ อำนาจที่ให้ ธ.ป.ท. สามารถบังคับธนาคารพาณิชย์ในการปล่อยสินเชื่อตามที่ต้องการได้ถึงร้อยละ 20 กล่าวคือ "ธนาคารชาติไม่เคยมีอำนาจเช่นนี้มาก่อน และตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารชาติก็แต่งตั้งโดยรัฐบาล แม้ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ธนาคารชาติไม่เคยมีประวัติต่างพร้อยจนเป็นเหตุให้เราต้องกลัว ก็ยังไว้ใจไม่ได้ ถ้าธนาคารชาติสั่ง (หมายถึงสั่งการในเรื่องปล่อยสินเชื่อ... ผู้เขียน) มาผิดพลาด เงินที่ปล่อยกู้ก็จะไม่ผลไม่ทำให้เศรษฐกิจดีขึ้นหรือไม่สามารถเอาเงินคืนได้ เงินจำนวนมากมายั่งหลายพันล้านบาท ซึ่งเป็นเงินของผู้ฝากทั้งนั้น เราจะเอาที่ไหนคืนให้... ธนาคารพาณิชย์ทุกแห่งมีภาระหน้าที่สำคัญ จะต้องนำเงินฝากไปใช้ทางที่เป็นประโยชน์ จะใช้สิ่งเศษผันหวนไม่ได้ ถ้านโยบายการปล่อยเงินกู้ของธนาคารชาติไม่แน่นอนหรือเปลี่ยนแปลงไปแต่ละปีหรือทุก 2-3 ปี เราจะประสบความสำเร็จยากแค่ไหน เงินที่จะนำไปปล่อยใหม่ก็ต้องเรียกกันกัน ดังนั้น ถึงเวลาแล้วที่เราจะต้องแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัตินี้มีจุดอ่อนอย่างไร และเป็นอันตรายต่อผู้ฝากแค่ไหน ถ้าสถาบันบัญญัติยังผ่านกฎหมายนี้ออกมาอีก ก็ไม่รู้จะไปพึ่งใคร นอกจากจะปล่อยให้กาลเวลาเป็นเครื่องตัดสิน..."<sup>2</sup>

2. ชาว มติชนธุรกิจ, ปีที่ 2 ฉบับที่ 95 และ 96, 30 กรกฎาคม - 5 สิงหาคม และ 6 สิงหาคม - 12 สิงหาคม 2521.

(2) ข่าวที่ออกมานี้แสดงว่า ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติใหม่... โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่ออำนาจของธนาคารชาติในการกำหนดการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งถือกันว่าเป็น selective credit control ชนิดหนึ่ง เป็นจำนวนร้อยละ 20 ของเงินฝากทั้งหมด ซึ่งแต่เดิมไม่เคยมี! ข้อเสนอของนักธนาคารมีประเด็นบางข้อที่น่าสนใจและติดตาม

ก่อนอื่นใครชี้แจงเพื่อความเข้าใจร่วมกันว่า อันอำนาจดังกล่าวคงมิได้เจาะจงไปที่ตัวบุคคล แต่เป็นแนวทางกว้าง ๆ ให้ธนาคารพาณิชย์กระจายสินเชื่อสู่ภาคเศรษฐกิจ เช่น แก่ภาคเกษตรกรรมเป็นจำนวนเท่าไรเท่าไร อิศรภาพของธนาคารพาณิชย์ต่อตัวบุคคลยังคงมี เช่นเดิม คำถามที่น่าจะพิจารณาถึง เหตุใดจึงต้องกำหนดเช่นนั้น และมีภูมิหลังในมาตรการดังกล่าวอย่างไร

เป็นที่สังเกตว่า ตลอดช่วงระยะเวลาสิบปีเศษนี้ ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเกษตรกรรม (มองจากแง่ภาคเศรษฐกิจ) และแก่ส่วนภูมิภาค (จากแง่ภูมิศาสตร์) คิดเป็นสัดส่วนจำนวนน้อย ทั้งปรากฏในข้อมูลในช่องที่ 2 ของตารางที่ 1 ในขณะเดียวกัน รัฐบาลมีความตั้งใจจะพัฒนาเศรษฐกิจภาคการเกษตรให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งพบว่าเกษตรกรจะพัฒนาตนเองไม่ได้ หากขาดทุนทรัพย์ และส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงบริการเหล่านี้จากธนาคารพาณิชย์ สภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในเวลานี้ไม่ใช่เป็นความถูกต้องหรือความผิดของเกษตรกรและนายธนาคาร! เพราะทั้งสองฝ่ายต่างมีเป้าหมายของตนเอง จะต้องรักษาผลประโยชน์ให้ตนเองหรือธุรกิจที่ตนรับผิดชอบ จะเรียกว่าเป้าหมายของทั้งสองฝ่ายขัดแย้งก็ไม่ใช่ จะเรียกว่าไม่ถึงกับสอดคล้องกันเห็นจะถูกต้องกว่า

เมื่อสถานการณ์เป็นอย่างนี้ จึงต้องเห็นใจรัฐบาลที่จะใช้มาตรการดังกล่าว แต่ขณะเดียวกันต้องเห็นใจฝ่ายธนาคาร เพราะถูกกระทบกระเทือนในทางที่เขาไม่ชอบ สิ่งที่ดีควรจะทำก็คือ ต้องพิจารณาเป็น รายละเอียดว่า ผลกระทบกระเทือนมีปริมาณมากน้อยเพียงไร ? และกับใคร ? ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยเครื่องชี้บางประการ นโยบายของชาติจะกระทำอย่างลอย ๆ หรือเทา ๆ โดยมีเปอร์เซ็นต์ผิดพลาดมากไม่สมควร เพราะถ้าหากจะกล่าวอย่างลอย ๆ แต่ละฝ่าย

ที่เกี่ยวข้องสามารถจะพูดให้เกิดความจริงเข้าหาตัวเองได้... บน เกร็ดความจริง อันหนึ่ง ที่ฝรั่งเรียกว่า exaggeration อันที่จริงพฤติกรรมประจำวันของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำพูดที่ใช้กับคนมักคุ้น มักจะมี exaggeration อยู่แล้วไม่มากก็น้อย แต่นโยบายของชาติพึงหลีกเลี่ยงสิ่งเหล่านี้

(3) ข้อที่ นายสมบุรณ์ นันทาภิวังษ์ กล่าวอ้างข้างบนว่า ความเสี่ยงของสินเชื่อในภาคเกษตรกรรมสูงกว่าภาคอื่นๆ เข้าใจว่าถูกต้อง และในสายตาของคนทั่วไปก็คิดอย่างนั้น ทั้งนี้เพราะมีปัจจัยที่ไม่แน่นอนหลายประการแฝงอยู่ในภาคเกษตร เช่น น้ำท่วม ฝนแล้ง โรคแมลง โรคพืช สงครามในประเทศอื่น ๆ ... ฯลฯ จำนวนผลผลิตก็ตี รากาก็ตี จึงเอาแน่นอนไม่ค่อยได้ ภาคเกษตรกรรมจึงอยู่ในฐานะเสียเปรียบตามธรรมชาติกว่าภาคอื่น ๆ แต่นอกเหนือไปจากนี้ การผลิตในภาคเกษตรยังมีความเสียเปรียบในทางสังคมบวกเข้าไป เพราะส่วนใหญ่เป็นการผลิตระดับเล็ก ไม่มีรูปร่างเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนเหมือนธุรกิจอื่น ๆ ถ้าจะอ้างคำฝรั่งก็คือ ไม่มี organization ที่เป็นทางการ ความเป็นหลักเป็นฐานจึงเทียบกับธุรกิจอื่น ๆ ไม่ได้ จึงมีความเชื่อได้น้อย ซึ่งไม่ได้แปลว่า บุคคลในสาขาเกษตรเชื่อถือได้น้อยกว่าบุคคลในสาขาอื่น ๆ นี่คือสภาพที่สังคมจะต้องแก้ไข แต่ก็คงไม่ใช่ ด้วยคำแนะนำให้เกษตรกรเลิกเป็นเกษตรกร ! คำแนะนำอย่างนี้ฟังไม่ขึ้น สิ่งที่รัฐบาลเผชิญขณะนี้ คือ ภาคเกษตรกรรมมีความเสียเปรียบในเรื่องเงินทุนต่อภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ

แต่ความเสี่ยงในภาคเกษตรกรรมมิได้แปลว่าสินเชื่อทุกบาททุกสตางค์ของธนาคารจะต้องสูญหายไป อันที่จริง โอกาสที่ธนาคารจะได้รับเงินคืนทุกบาททุกสตางค์พร้อมดอกเบี้ยก็มีเหมือนกัน เป็นเรื่องเกี่ยวกับโอกาส คนที่ exaggerates จะพยายามโน้มน้าวให้กันฟัง ๆ คุกราวกับเป็นเรื่องสูญแน่นอน (certain loss) เพราะฉะนั้น ถ้าจะพิจารณาปัญหาอย่างเป็นกลางและอย่างเที่ยงธรรม ต้องสืบคุเปอร์เซ็นต์ของหนี้สูญในภาคเกษตรกรรมด้วย ว่าเท่าที่ผ่านมาเป็นอัตราส่วนมกน้อยเพียงใด? หากพบว่ามันสูงผิดปกติ... จะได้แก้ไขเยียวยา ซึ่งเป็นเรื่องกระทำได้และปฏิบัติอยู่แล้วในต่างประเทศ เช่น ด้วยการสร้างระบบประกันหนี้สูญ แต่ถ้าพบว่าความเสี่ยงดังกล่าวอยู่ในเกณฑ์อันหนึ่ง มันก็เป็นเรื่องปกติวิสัย ธุรกิจอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ธนาคาร

ต่างก็มีความเสี่ยงด้วยกันทั้งสิ้น ธนาคารพาณิชย์จะผลักภาวะความเสี่ยงทั้งหมดทั้งสิ้นให้แก่ผู้อื่น เป็นเรื่องไม่ถูกต้อง !

อันที่จริง ถ้าธนาคารพาณิชย์จะเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหนี้สูญ... แยกตามชนิดของเครดิตตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาแก่สาธารณะ ก็จะเป็นที่น่ายินดีและมีประโยชน์ ทำให้ผู้วางนโยบายเข้าใจธนาคารพาณิชย์ได้ดียิ่งขึ้น และสาธารณะเข้าใจธนาคารมากยิ่งขึ้น สังคมจะอยู่อย่างผาสุกก็ด้วยความเข้าใจซึ่งกันและกัน และจะหวาดระแวงถ้าไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน

ดังนั้น ข้ออ้างของ นายสมบุรณ์ นันทาภิวัฒน์ ในเรื่องความเสี่ยงจึงไม่ใช่ข้อสรุปหรือข้อยุติ ถ้าจะพูดให้ถูกต้องกว่า ควรเป็นการเริ่มต้นของการศึกษาอย่างลึกซึ้ง

(4) ข้อเสนอที่สองของ นายสุขุม นวพันธ์ กล่าวว่า ให้ปริมาณสินเชื่อแก่ภาคเกษตรกรรม ไม่มากไปกว่าปริมาณเงินกองทุน ข้อเสนอนี้ นายสุขุมจะมีเหตุผลสนับสนุนหลักการใดไม่ได้กล่าวไว้ แต่เมื่อพิจารณาลงไปรายละเอียด มาตรการดังกล่าวไม่สามารถปรับปรุงภาวะสินเชื่อแก่ภาคเกษตรกรรมได้มากนัก โดยเฉพาะถ้าจะเปรียบเทียบกับ 20% ของเงินฝากในธนาคาร ตามคัวบทที่ร่าง เราได้ลองคำนวณออกมาเป็นตัวเลขว่าข้อเสนอของนายสุขุมกับ 20% มีความแตกต่างกันเล็กน้อยเพียงใด ดังปรากฏในตารางที่ 1 ต่อไปนี้ (เปรียบเทียบช่องที่ 5 และช่องที่ 3 ในตาราง) ที่เป็นเช่นนี้ก็โดยเหตุที่ว่า เงินกองทุนเป็นสัดส่วนจำนวนน้อยของสินทรัพย์ทั้งหมด ในธนาคารกล่าวคือ ต่ำกว่า 10% โดยประมาณ

ทางฝ่ายธนาคารพาณิชย์อาจจะอ้างว่า เงินกองทุนเป็นหลักทรัพย์ที่ธนาคารเป็นเจ้าของจริง ๆ ถ้าสมมุติว่าสินเชื่อในทางเกษตรสูญไปจะถือเป็นการสูญของเงินกองทุน ไม่ได้ใช้ทุนของผู้ฝากเงิน ยังเป็นข้ออ้างที่ฟังไม่ขึ้น เพราะสินเชื่อที่ธนาคารให้ในภาคอื่น ๆ ก็มีความเสี่ยงของหนี้สูญเช่นเดียวกับภาคเกษตร และถ้าปราศจากเงินกองทุน ทรัพย์สินของคนต่อธนาคารก็เสื่อม ธนาคารก็อาจจะล้มได้เช่นเดียวกัน

## ตารางที่ 1

(หน่วย : ล้านบาท)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
เวลา (ธันวาคม)	เงินฝากทั้งหมด ในธนาคาร พาณิชย์*	สินเชื่อแก่ภาค เกษตรกรรมตาม สภาพที่เป็นอยู่**	สินเชื่อแก่ภาค เกษตรกรรม ภายใต้ข้อ สมมติ***	ส่วนแตกต่าง ระหว่างช่อง (2) และ (3)	เงินกองทุน
2506	9,747.4	239.6	1,949.48	-1,709.88	956.7
2507	9,763.3	292.8	1,952.66	-1,659.86	1,155.9
2508	13,437.0	324.8	2,687.40	-2,362.60	1,413.8
2509	17,213.5	401.0	3,442.70	-3,041.70	1,626.8
2510	20,237.6	473.1	4,047.52	-3,574.42	1,931.8
2511	23,736.9	565.2	4,737.38	-4,172.18	2,239.1
2512	27,180.3	615.0	5,436.06	-4,821.06	2,610.6
2513	31,464.1	637.4	6,292.82	-5,655.42	3,093.5
2514	37,232.7	742.7	7,446.54	-6,703.84	3,632.5
2515	47,113.2	771.2	9,422.64	-8,651.44	4,118.7
2516	57,522.2	990.5	11,504.44	-10,513.94	5,144.6
2517	72,292.4	1,305.3	14,458.48	-13,153.18	7,251.7
2518	85,590.2	2,823.7	17,118.04	-14,294.34	8,975.6
2519	105,241.8	4,121.4	21,048.36	-16,926.96	10,166.0
2520	129,489.5	6,340.5	25,897.90	-19,557.40	12,120.0

ที่มาของข้อมูล : รายงานประจำเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

\* หมายถึง เงินฝากกระแสรายวัน + เงินฝากออมทรัพย์ + เงินฝากประจำ

\*\* หมายถึง สินเชื่อที่ปรากฏในรายการเงินกู้ เงินเบิกเกินบัญชีและเงิน  
ส่วนลด

\*\*\* หมายถึง 20% ของเงินฝากทั้งหมดในธนาคารพาณิชย์

ทั้งหมดที่วิเคราะห์มานี้ตั้งบนข้อสันนิษฐานว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะใช้อำนาจเต็ม 20% ในการกำหนดสินเชื่อสู่ภาคเกษตร แต่อันที่จริง ธ.ป.ท. อาจจะใช้มาตรการน้อยกว่า 20% ก็ได้ ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ สิ่งที่ธนาคารพาณิชย์วิตกในขณะนี้จึงอาจเป็นเรื่องที่ไม่เกิดขึ้น และในการดำเนินการใดๆ ธนาคารแห่งประเทศไทยเองก็ต้องคำนึงถึงสภาพของธนาคารพาณิชย์ คงไม่มีธนาคารกลางในประเทศใดต้องการให้ธนาคารพาณิชย์แข็ง เพราะธนาคารกลางเองมีผลได้ผลเสียร่วมกับธนาคารพาณิชย์เหมือนกัน ถ้าปราศจากธนาคารพาณิชย์เสียแล้ว ธนาคารกลางก็อยู่ไม่ได้ เพราะฉะนั้น เวลาดำเนินการใดๆ ธนาคารกลางก็ต้องนึกถึงธนาคารพาณิชย์อยู่แล้ว สิ่งที่วิตกในขณะนี้อาจจะเป็นปรีวิตกเกินกว่าเหตุ

(5) ข้อเสนอที่สามของนายสุขุมได้แก่การตั้งสำรองหนี้สูญของธนาคารพาณิชย์เข้าเป็นค่าใช้จ่าย ข้อเสนอนี้มีเหตุผลมากน้อยเพียงใด มิได้อธิบายไว้ แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่า ข้อเสนอนี้จะทำให้ผลกำไรทางบัญชีน้อยลง ซึ่งหมายความว่าไปถึงภาษีธุรกิจ เราจะไม่มีอภิปรายว่ามันเหมาะสมหรือไม่เพียงไร แต่ใครจะตามว่าจะเอาหลักเกณฑ์ใดมาคำนวณ เพราะการตั้งสำรองหนี้สูญนั้นหมายความว่า ธนาคารไม่ทราบว่าจะเอาหลักเกณฑ์ใดมาคำนวณ เพราะการตั้งสำรองหนี้สูญนั้นหมายความว่า ธนาคารไม่ทราบว่าหนี้จะสูญหรือไม่ จำนวนเท่าใด? จริงอยู่ ธนาคารอาจจะใช้หลักสถิติประมาณจากข้อมูลในอดีตได้ด้วยความมั่นใจระดับหนึ่ง แต่แต่ละธนาคารอาจจะหักเงินจำนวนนี้เป็นค่าใช้จ่าย แตกต่างกันมาก... ภายใต้หลักเกณฑ์อันเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะธนาคารที่ไม่มีประสิทธิภาพมีหนี้สูญในรอบปีที่ผ่านมาจำนวนมาก จะได้หักเป็นค่าใช้จ่ายสูงกว่าธนาคารอื่น และจะเสียภาษีน้อยกว่าคนอื่น ๆ ซึ่งอาจจะทำให้ธนาคารน้อยอยู่ในธุรกิจต่อไปได้... ทั้ง ๆ ที่มีประสิทธิภาพต่อยกกว่าโดยเปรียบเทียบการสนับสนุนธุรกิจประเภทนี้เท่ากับว่ารัฐบาลสนับสนุนให้ระบบเศรษฐกิจผลดีโดยไม่ต้องมีประสิทธิภาพ อีกประการหนึ่งที่จะต้องพิจารณา คือ ถ้ากำหนดให้สำรองหนี้สูญเป็นค่าใช้จ่าย... ธุรกิจอื่น ๆ นอกเหนือไปจากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งแน่นอนมีหนี้สูญเช่นกัน ก็ควรจะได้รับอนุมัติให้หักเป็นค่าใช้จ่ายได้ ตรงกับหลักความยุติธรรม เพราะฉะนั้น ข้อเสนอจึงเป็นเรื่องใหญ่ ไม่ได้ครอบคลุมจำเพาะกิจการธนาคารพาณิชย์เท่านั้น (ถ้ายังจะคำนึงความยุติธรรมในสังคม) จึงควรจะได้ตรวจสอบเสียก่อน

(6) สำหรับข้อเสนอที่สี่และห้าของนายสุขุม ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องสมควรและจะต้องปรับปรุง จึงขอไม่วิพากษ์วิจารณ์ต่อไป แต่ก่อนจะจบบทความนี้ ยังใคร่เสนอให้ผู้อ่าน

พิจารณาประเด็นสำคัญอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่มีผู้กล่าวถึงมากนัก กล่าวคือ ถ้าสมมุติว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกนำมาใช้ จะมีวิธีการใดตรวจสอบว่าธนาคารพาณิชย์ได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์จริงๆ หมายความว่า ธนาคารพาณิชย์ไม่ได้ให้สินเชื่อแก่สาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ ในนามสาขาเกษตรกรรม? ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตไว้ก่อน เพราะเป็นเรื่องทดสอบยาก คน ๆ หนึ่งอาจมีอาชีพหลายอย่าง เช่น นาย ก. เป็นพ่อค้าส่งสินค้าเข้าและมีฟาร์มเกษตรที่อำเภอปากช่องแบบงานอดิเรก หรือไว้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจตามฉบับของเศรษฐีทั่วไปในโลก การจำแนกแยกแยะว่าเครดิตส่วนใหญ่เป็นภาคการค้าหรือภาคเกษตร เริ่มจะยุ่งยาก ถ้าสมมุติว่ามีคนอย่างนาย ก. จำนวน 100,000 คน ความซับซ้อนจะทวีขึ้นเพียงใด? สมมุติต่อไปว่า 75% ของเครดิตทางการเกษตรของธนาคารพาณิชย์ตกอยู่กับบุคคลประเภทที่กล่าวจะเชื่อถือได้มีอย่างน้อยเพียงใดว่าทั้งหมดเป็นสินเชื่อเพื่อการเกษตร เจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีจำนวนไม่มากมายนัก และมีสาขาเพียงไม่กี่แห่งจะสามารถตรวจสอบได้เพียงไร? ปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องพิจารณาล่วงหน้าก่อนจะตรากฎหมายออกมา เพราะกฎหมายที่ออกมาโดยไม่คำนึงถึงผลการบังคับทางกฎหมาย นอกจากจะไม่ช่วยแก้สถานการณ์แล้ว ยังอาจจะซ้ำเติมสถานการณ์ให้เลวลงไปกว่าเดิม

(7) การแก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ใหม่ในเวลานี้ นับได้ว่าเป็นเรื่องเหมาะสมเนื่องจากโครงสร้างทางการเงิน รายได้และพฤติกรรมต่อการถือเงินของคนได้เปลี่ยนแปลงเป็นอันมาก นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้จะเหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันและอนาคตเพียงใด? ยากที่จะกล่าวได้ล่วงหน้า โดยเหตุที่ร่างกฏบัตรต่างๆ ยังมีได้เป็นที่เปิดเผยในปัจจุบัน แต่การที่มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ในสื่อมวลชนแสดงว่ามีคนจำนวนไม่น้อยสนใจต่อข่าวคราวนี้ และต่างก็เชื่อว่าพระราชบัญญัติใหม่จะมีบทบาทสำคัญโดยตรงต่อการบริหารเศรษฐกิจการเงินของประเทศและโดยอ้อมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงควรจะได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ในแง่การจำเรื้อเติบโตและการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม อันเป็นเป้าหมายในระยะยาว นอกเหนือไปจากเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพในระยะสั้นซึ่งได้ถือปฏิบัติมานานเป็นที่ประจักษ์แก่กันทั้งปวงอยู่แล้ว