

## บทที่ 4

### โครงสร้างทางการเงิน และ การคลัง ใน สปป. ลาว

#### 4.1 โครงสร้างทางการเงินใน สปป. ลาว<sup>1</sup>

ตลาดการเงิน (ประกอบด้วยตลาดเงินและตลาดทุน) ใน สปป. ลาว ส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ทางตลาดเงินมากกว่าตลาดทุน ขณะที่ระดับการพัฒนาด้านตลาดเงินและตลาดทุนยังไม่เพียงพอ นักลงทุนส่วนใหญ่นิยมกู้ยืมระยะสั้นเพื่อลดความเสี่ยงจากการผันผวนของอัตราดอกเบี้ย นอกจากนี้ยังมีเครื่องมือทางการเงินน้อย ส่วนมากเป็น ตัวเงินคลัง เครื่องมือทางการเงินของกลาง และ หนังสือรับรองบัญชีเงินฝาก (certificate of deposit) โดยมีการ โอนเปลี่ยนมือกันเฉพาะตัวเงินคลัง แต่ไม่มีตลาดซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า (forward market for exchange rate) และ ไม่มีการซื้อขายหลักทรัพย์และหุ้นในตลาดหลักทรัพย์อย่างเป็นทางการ (ADB, August 1996: 55)

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องทางด้านการเงินสามารถกล่าวได้ว่า ระบบการเงินใน สปป. ลาว แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนการเงินในระบบ (formal finance) และส่วนการเงินนอกระบบ (informal finance) การเงินนอกระบบ คือ รายการทางการเงินต่าง ๆ ที่มีได้กระทำผ่านระบบการเงินในระบบ หรือ สถาบันการเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย อาทิ การเปี้ยววย (rotating fund) กลุ่มเงินกู้ยืมระหว่างครัวเรือน (household to household) (เป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดในการให้สินเชื่อใน สปป. ลาว โดยมีจำนวนมากกว่า 2,500 หมู่บ้านในชนบท) กลุ่มผู้ให้ยืมเงิน โดยคิดอัตราดอกเบี้ย (money lender) (มีมากกว่า 1,000 หมู่บ้านในเขตชนบท) กลุ่มอุปทานเงินทุน (supplier) (พบได้น้อยที่สุดใน สปป. ลาว) แשרส่วนบุคคล แשרธุรกิจ การซื้อลดเช็ค และ สินเชื่อทางการค้า เป็นต้น (ถาวร สุพันทอง และคณะ, 2541: 12-14) การเงินนอกระบบนี้ไม่มีกฎหมายควบคุมโดยตรง จึงไม่มีการบันทึกข้อมูลสถิติ ดังนั้นการศึกษาครั้งนี้จึงไม่กล่าวโดยละเอียดในเรื่องการเงินนอกระบบ

<sup>1</sup> มีข้อจำกัดทางข้อมูลทางการเงิน โดยเฉพาะช่วงปี 1988-1995 ทั้งธนาคารกลางธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินต่าง ๆ ใน สปป. ลาวไม่ได้จัดทำรายงานทางการเงินและรายงานประจำปีออกเผยแพร่ แต่จะมีการรายงานเป็นบางระยะต่อหน่วยงานที่สำคัญ ๆ อาทิ ธนาคารแห่ง สปป. ลาว กระทรวงการคลัง องค์กรทางการเงินต่างประเทศที่ใช้เฉพาะทางการเท่านั้น ถึงแม้ว่าข้อมูลโดยส่วนใหญ่ที่ได้มาอาจยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทุกปี แต่ก็ยังพอจะนำมาวิเคราะห์เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงสร้างทางการเงินอย่างชัดเจน

สถาบันการเงินใน สปป. ลาว ประกอบด้วย สถาบันการเงินที่เป็นธนาคาร (banking system) และสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (non banking system) โดยสถาบันการเงินที่เป็นธนาคารมีสัดส่วนของกิจกรรมทางการเงินภายในประเทศร้อยละ 99 ส่วนสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารนั้นมีส่วนแบ่งหรือมีบทบาททางการเงินน้อยมาก (ADB, July 1996: 9) กล่าวคือ การระดมเงินฝากและการให้สินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์โดยเฉลี่ยตั้งแต่ปี 1988-1996 ร้อยละ 99.46 และ 95.22 ของจำนวนเงินฝากและของจำนวนสินเชื่อของระบบการเงิน ตามลำดับ (ตาราง 4.1) ส่วนที่เหลือเพียงร้อยละ 0.64 และ 9.92 ของจำนวนเงินทั้งหมดในระบบการเงินเป็นของสหกรณ์สินเชื่อ และ สหกรณ์ออมทรัพย์เท่านั้น

ตาราง 4.1 การออมและการให้สินเชื่อของระบบการเงินใน สปป. ลาว ปี 1988-1996

	Million Kip									
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Average
<b>SAVING</b>	40,139	13,160	16,076	20,555	25,046	30,714	38,063	45,524	490,421	79,966
Commercial Bank	40,139	13,160	16,076	20,555	25,046	30,714	37,832	43,901	488,375	79,533
Agricultural Promotion Bank	-	-	-	-	-	-	231	309	420	320
Crediting Cooperation	-	-	-	-	-	-	-	480	550	515
Saving Cooperation	-	-	-	-	-	-	-	835	1,075	955
<b>CREDIT</b>	12,754	13,548	19,450	25,718	30,895	36,155	49,510	66,232	80,948	37,246
Commercial Bank	12,754	13,548	19,450	25,718	30,895	36,155	46,272	60,268	74,128	35,465
Agricultural Promotion Bank	-	-	-	-	-	-	3,238	3,687	4,159	3,695
Crediting Cooperation	-	-	-	-	-	-	-	1,339	1,459	1,399
Saving Cooperation	-	-	-	-	-	-	-	939	1,203	1,071
	Percent (%)									
<b>SAVING</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Commercial Bank	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	99.39	96.43	99.58	99.46
Agricultural Promotion Bank	-	-	-	-	-	-	0.61	0.68	0.09	0.40
Crediting Cooperation	-	-	-	-	-	-	-	1.05	0.11	0.64
Saving Cooperation	-	-	-	-	-	-	-	1.83	0.22	1.19
<b>CREDIT</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Commercial Bank	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	93.46	90.99	91.57	95.22
Agricultural Promotion Bank	-	-	-	-	-	-	6.54	5.57	5.14	9.92
Crediting Cooperation	-	-	-	-	-	-	-	2.02	1.80	3.76
Saving Cooperation	-	-	-	-	-	-	-	1.42	1.49	2.87

ที่มา : ธนาคารแห่ง สปป. ลาว, 2001

เห็นได้ว่าในระบบการเงินใน สปป. ลาวนั้น ระบบธนาคาร มีบทบาทสูงสุด และถือได้ว่ามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ดังนั้นในการศึกษาโครงสร้างทางการเงินในครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาอย่างละเอียดเกี่ยวกับระบบธนาคารซึ่งก็คือ ธนาคารกลาง (ธนาคารแห่ง สปป. ลาว) และธนาคารพาณิชย์เป็นสำคัญ

#### 4.1.1 ธนาคารแห่ง สปป. ลาว

##### 1) ประวัติการก่อตั้งธนาคารแห่ง สปป. ลาว

อิงตามประวัติศาสตร์สมัยที่ สปป. ลาวตกอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส (ก่อนปี 1975) การปกครองภายในประเทศได้แยกออกเป็นสองฝ่ายคือ รัฐบาลฝ่ายซ้าย ที่เป็นฝ่ายรักชาติ หรือฝ่ายต่อต้านการรุกรานของต่างประเทศซึ่งเรียกตัวเองว่า “ฝ่ายแนวร่วมลาวรักชาติ” (Lao Patriotic Front) และ รัฐบาลฝ่ายขวา ที่เป็นรัฐบาลประสมระหว่างพระราชอาณาจักรลาว และ พวกล่าอาณานิคมแห่งฝรั่งเศสเรียกว่า “ฝ่ายเวียงจันทน์” (Vientiane Government) โดยที่รัฐบาลฝ่ายซ้าย นำโดยกลุ่มเจ้าสุภานุวงศ์ ภูมิ วงศ์วิจิตร และหนุฮัก ภูมิสุวรรณค์ ส่วนรัฐบาลฝ่ายขวานำโดยเจ้าสุวรรณภูมา (พระเชษฐาของเจ้าสุภานุวงศ์) แต่ละฝ่ายมีระบบการปกครองที่แตกต่างกัน และ ในแต่ละระบบการปกครองก็ประกอบด้วยระบบธนาคารและเงินตราที่ใช้แตกต่างกันด้วยกล่าวคือ รัฐบาลฝ่ายซ้ายมีธนาคารประเทศลาว และรัฐบาลฝ่ายขวามีธนาคารแห่งชาติลาว เป็นธนาคารกลาง

ก่อนที่จะมีการก่อตั้งธนาคารประเทศลาวของรัฐบาลฝ่ายซ้ายนั้น เดิมทีในวันที่ 7 ตุลาคม 1968 รัฐบาลฝ่ายซ้ายได้จัดตั้งระบบคลังเงินศูนย์กลางขึ้นก่อน และทำหน้าที่ผลิตเงินตราออกมาใช้ในระบบ ซึ่งเรียกว่า “เงินกีบปลดปล่อย” โดยได้รับการสนับสนุนจากประเทศจีน (สุพันทอง, และคณะ: 1998: 17-26) คลังเงินศูนย์กลางดังกล่าวตั้งอยู่ที่เมืองเวียงไซ (ViengXai District) ในแขวงหัวพัน (HouaPhan Province) ทางภาคตะวันออกเฉียงกลางมีชายแดนติดกับประเทศเวียดนาม จากนั้นระบบธนาคารก็ขยายตัวออกไปในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศในพื้นที่ที่เป็นส่วนของรัฐบาลฝ่ายซ้ายประมาณ 13 ธนาคาร ซึ่งเป็นระบบธนาคารชั้นเดียว<sup>1</sup> (Mono-Bank System) มาถึงปี 1973 ระบบคลังเงินศูนย์กลางได้เปลี่ยนชื่อเป็น “**ธนาคารแห่งประเทศลาว**” มีหน้าที่เป็นหน่วยงานทางการเงินที่สำคัญของรัฐบาลฝ่ายซ้ายในการ สนับสนุนการผลิต และการกระจายสินค้า แก่ชีวิตความเป็นอยู่ของทหาร พนักงานและประชาชนของรัฐบาลฝ่ายซ้ายให้ดีขึ้น เพื่อทำการสนับสนุนและเสริมขยายการต่อต้านผู้รุกรานประเทศ และเพื่อภารกิจการต่อสู้กับผู้นำเอาเอกราชกลับคืนมา

ในขณะที่มีการเคลื่อนไหวทางการเงินของรัฐบาลฝ่ายซ้ายเพื่อให้บริการแก่กลุ่มของตน รัฐบาลฝ่ายขวาได้สร้างระบบการเงินขึ้นมาอย่างเปิดเผย กล่าวคือ ได้ก่อตั้ง “**ธนาคารแห่งชาติลาว**” ขึ้นในวันที่ 6 พฤษภาคม 1955 มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กำแพงนครเวียงจันทน์ และมี 2 สาขา ซึ่งตั้งอยู่ที่แขวงหลวงพระบาง (ภาคเหนือ) และแขวงจำปาสัก (ภาคใต้) ทั้งนี้การก่อตั้งธนาคารแห่งชาติดังกล่าวก็เพื่อมารับใช้การดำเนินงานทางนโยบายของฝรั่งเศส ฝ่ายรัฐบาลฝรั่งเศสได้อัดฉีดเงิน

<sup>1</sup> ระบบธนาคารชั้นเดียว คือ ธนาคารกลางมีบทบาทหน้าที่เป็นทั้งธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์พร้อม ๆ กัน ส่วนระบบธนาคารสองชั้น คือ ธนาคารกลางมีบทบาทหน้าที่เป็นเพียงธนาคารกลางเพียงอย่างเดียว โดยแยกบทบาทหน้าที่ที่เป็นธนาคารพาณิชย์ให้กับธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศแทน

ทุนให้กับรัฐบาลหุ่นเวียงจันทน์ (รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรลาว) เพื่อมุ่งยึดครองประเทศลาวให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตน รัฐบาลฝ่ายขวาได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ธนาคารแห่งชาติให้เป็นองค์กรการเงินที่ควบคุมระบบเงินตราในประเทศ เป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การกู้ยืมแหล่งสุดท้ายแก่ธนาคารพาณิชย์ ปฏิบัตินโยบายการจัดการเงินตราต่างประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพ เสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ควบคุมตรวจสอบและดูแลสถาบันการเงินทั้งหมด มีหน้าที่จัดเงินกองทุนสำรองระหว่างประเทศ และจัดพิมพ์จำหน่ายธนบัตรออกใช้ “เงินกีบเวียงจันทน์”

ในปี 1973 ตามสนธิสัญญาแห่งปารีส เพื่อการสงบศึกในภูมิภาค และส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบการเมืองในลาว ดังนั้นจึงได้ตั้งรัฐบาลชั่วคราวขึ้นจนถึงปี 1975 พรรคประชาชนปฏิวัติลาว (Lao People's Revolutionary Party: LPRP) ก็ได้ก่อตั้งขึ้น โดยมีอำนาจสูงสุดในประเทศลาว และ ในวันที่ 2 ธันวาคม 1975 ประเทศลาวก็ได้สถาปนาเป็น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือ สปป. ลาว อย่างเป็นทางการ ระบบธนาคารทั้งสองที่แตกต่างกันในขณะนั้นก็ได้รวมกันเป็นระบบธนาคารชั้นเดียว กล่าวคือ ธนาคารประเทศลาว ธนาคารแห่งชาติ และ ธนาคารพาณิชย์ น้อยใหญ่ที่มีอยู่ในขณะนั้น ได้ถูกยุบรวมกันกลายเป็น “ธนาคารแห่งชาติ” (National Bank of Laos)

ต่อมาปี 1976 รัฐบาลมีมติให้ยกเลิกการใช้เงินกีบเวียงจันทน์ โดยหันมาใช้เงินกีบปลดปล่อยในทั่วประเทศแทน และปี 1978 ก็ได้ประกาศยกเลิกการใช้เงินกีบปลดปล่อย และหันมาใช้เงินกีบที่ออกใหม่ โดยธนาคารแห่งชาติในทั่วประเทศอีกครั้ง หลังจากนั้นวันที่ 13 สิงหาคม 1981 รัฐบาลก็ได้เปลี่ยนชื่อเดิมธนาคารแห่งชาติเป็น “ธนาคารแห่งรัฐ” (State Bank)<sup>2</sup> แทน ถึงปี 1988 ระบบธนาคารชั้นเดียวของ สปป. ลาว ที่มีการดำเนินงานส่วนใหญ่จะมุ่งที่จะระดมเงินฝากมากกว่า การให้สินเชื่อแก่ระบบเศรษฐกิจ มีการให้สินเชื่อส่วนมากแก่รัฐวิสาหกิจ แต่ให้สินเชื่อแก่เอกชนพลเมืองมีไม่ค่อนมาก จึงทำให้ระบบเศรษฐกิจของ สปป. ลาวมีการขยายตัวช้า ดังนั้นในที่ประชุมคณะบริหารงานศูนย์กลางพรรคสมัยที่ 4 ครั้งที่ 5 ปี 1988 จึงได้ทบทวน และลงมติเปลี่ยนแปลงระบบธนาคารจากธนาคารชั้นเดียว ให้เป็นระบบธนาคารสองชั้น (Two-tier Bank) มีการแยกบทบาท อำนาจ หน้าที่ระหว่างธนาคารกลาง และธนาคารพาณิชย์ออกจากกันอย่างชัดเจน ธนาคารกลางในขณะนั้นมีบทบาทหน้าที่ในการออกธนบัตร ขยายสินเชื่อหรือให้สินเชื่อแก่ระบบธนาคารพาณิชย์ และ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนทางการคลังให้กับรัฐบาล (World Bank, 1994: 39)

<sup>2</sup> หน้าที่ของธนาคารแห่งรัฐคือ 1. บริหารการหมุนเวียนเงินตราในประเทศ 2. ควบคุม ดูแล และปฏิบัติการรับและจ่ายเงินให้แก่ระบบเศรษฐกิจของรัฐบาลและประชาชน 3. ระดมเงินออมของรัฐ องค์กร การจัดตั้งมหาชน รัฐวิสาหกิจ สหกรณ์ และประชาชน 4. สร้างแผนการให้สินเชื่อทั้งระยะสั้นและระยะยาวแก่รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และประชาชน 5. ชำระหนี้สินของรัฐบาล 6. ให้สินเชื่อในการก่อสร้าง และซ่อมแซมกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล 7. ควบคุมดูแลงบประมาณของรัฐ (เป็นนายบัญชีของรัฐบาลใช้คลังงบประมาณของรัฐ) 8. ดำเนินการซื้อขายและบริหารเงินตราต่างประเทศ ทองคำ และวัตถุดิบ (ลาว สหพันธ์ และคณะ, 2541: 25)

หลังจากนั้นในปี 1990 มีการประกาศกฎหมายธนาคารเลขที่ 4 ประกาศใช้กฎหมายโดยประธานาธิบดีบัญญัติที่ 39 อิงตามกฎหมายฉบับนี้รัฐบาลได้ก่อตั้งธนาคารกลางที่ได้จากระบบธนาคารสองชั้น (Two-tier Bank) ใหม่ขึ้นคือ “ธนาคารแห่ง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” หรือ “ธนาคารแห่ง สปป. ลาว” (Bank of Lao P.D.R.: BOL) เป็นสถาบันการเงินของรัฐบาลที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง เป็นธนาคารกลางของประเทศ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีสำนักงานใหญ่แห่งเดียวตั้งอยู่ที่กำแพงนครเวียงจันทน์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหน่วยงานของรัฐบาลในการควบคุมปริมาณเงินและสินเชื่อ ส่งเสริมและรักษาระบบการเงินทั้งภายในและภายนอกให้มีเสถียรภาพ มีกลไกการชำระเงินที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ดูแลและควบคุมระบบการเงินให้มีสภาพคล่อง ส่งเสริมและควบคุมปริมาณเงินให้แก่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้อุตสาหกรรมมีความเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ และเพื่อความผาสุกของประชาชนลาว (UNDP, 1997: Liii.1-2) ภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าวทำให้ธนาคารแห่ง สปป. ลาวกลายเป็นหน่วยงานเดียวที่สามารถออกธนบัตร และมีอำนาจสูงสุดในการดูแลควบคุมระบบการเงินทั้งประเทศ

หลังจาก สปป. ลาว มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 1975 และ จนถึงปี 1986 ซึ่งเป็นปีที่มีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ โดยการนำเอาหลักการใหม่ เข้ามาใช้ คือธนาคารแห่ง สปป. ลาว ได้มีบทบาทและหน้าที่ในการบริหารเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะบทบาทในการดำเนินนโยบายการเงิน อย่างไรก็ตามจากการศึกษาบทกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่ง สปป. ลาว และเอกสารต่าง ๆ สามารถสรุปบทบาทและหน้าที่ของธนาคารแห่ง สปป. ลาว ได้ดังนี้

## 2) บทบาทและหน้าที่ของธนาคารแห่ง สปป. ลาว

ในประชุมสมัชชาครั้งที่ 7 ของสภาแห่งชาติ (national assembly) ชุดที่ 3 ได้รับรองเอากฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่ง สปป. ลาว เลขที่ 05/95/สพช ลงวันที่ 14 ตุลาคม 1995 ซึ่งประกอบด้วย 13 หมวด 62 มาตรา โดยในหมวดที่ 1 ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป และในมาตราที่ 1-5 ที่กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของธนาคารแห่ง สปป. ลาว ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

- ก. บทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ
- ข. บทบาทและหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน
- ค. การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์
- ง. การออกธนบัตร และการดำรงเงินทุนสำรองเงินตรา
- จ. การบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ

### ก. บทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ

โดยทั่วไปแล้วธนาคารกลางเป็นสถาบันการเงินระดับสูงซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมระบบการเงินและเครดิต (สินเชื่อ) เพื่อเอื้ออำนวยผลประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ โดยส่วนรวม ทั้งก่อให้เกิดความเจริญเติบโต และมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่นเดียวกันอิงตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่ง สปป. ลาว ลงวันที่ 26 ตุลาคม 1995 ในมาตราที่ 1 ได้กำหนดให้ธนาคารแห่ง สปป. ลาวเป็นธนาคารกลางที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ สปป. ลาวให้ขยายตัวและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการควบคุม และการส่งเสริมการเคลื่อนไหวทางการเงินในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ

ธนาคารแห่ง สปป. ลาว มีหน้าที่รายงานการปฏิบัติงานของธนาคารเองให้รัฐบาลได้รับทราบ โดยเฉพาะปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรัฐบาลจะได้หาทางการแก้ไขต่อไป ธนาคารแห่ง สปป. ลาว มีหน้าที่รับฝากเงินจากรัฐบาล (เงินทุน เงินกู้ยืม และเงินช่วยเหลือจากองค์กรการเงินระหว่างประเทศต่าง ๆ ของรัฐบาล) มีหน้าที่รักษาสัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศของรัฐบาลที่มีในประเทศต่าง ๆ รัฐบาลสามารถขอกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่ง สปป. ลาว ในกรณีจำเป็นได้ โดยรัฐบาลจะชำระเงินต้นและดอกเบี้ยภายในระยะเวลา 6 เดือน (อัตราดอกเบี้ยที่กำหนดโดยธนาคารแห่ง สปป. ลาว ซึ่งพิจารณาตามความเหมาะสม) โดยรัฐบาลสามารถกู้ได้ในวงเงินไม่เกินร้อยละ 25 ของรายรับของรัฐบาล ในงบประมาณประจำปีโดยเฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมาโดยไม่รวมจำนวนเงินกู้ยืม และเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศ เข้าไปด้วย (นอกจากนั้นรัฐบาลยังสามารถเข้าใช้บริการของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ อย่างเหมาะสมได้เช่นกัน)

นอกจากจะเป็นหน่วยงานในการดูแลเงินฝาก และ เป็นแหล่งเงินกู้ให้กับรัฐบาลแล้ว ธนาคารแห่ง สปป. ลาว ยังเป็นตัวแทนทางการเงินให้กับรัฐบาลในการเจรจากับองค์กรการเงินระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ สปป. ลาว ได้เป็นสมาชิก อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) และธนาคารโลก (World Bank) เป็นต้น พร้อมกันนั้นธนาคารแห่ง สปป. ลาว มีหน้าที่ศึกษาวิจัยและแสดงความคิดเห็นให้กับรัฐบาลในการตัดสินใจขอกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเข้ามาใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างเหมาะสม และสุดท้ายธนาคารแห่ง สปป. ลาว เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการจำหน่าย การซื้อ การขาย และการคุ้มครองพันธบัตรรัฐบาล<sup>3</sup> หรือพันธบัตรใด ๆ ที่มีรัฐบาลเป็นผู้รับประกันที่จำหน่ายให้กับประชาชนตามกำลังซื้อที่มีอยู่

<sup>3</sup> ธนาคารแห่ง สปป. ลาวเป็นหน่วยงานจัดการออกพันธบัตรรัฐบาล(วางแผนจำนวนพันธบัตร มูลค่าพันธบัตร อัตราผลตอบแทนของพันธบัตร รวมถึงออกแบบลักษณะพันธบัตรในแต่ละครั้ง) ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานในการจำหน่ายแจกจ่ายให้กับประชาชน และเงินทุนที่เก็บได้ทั้งหมดธนาคารพาณิชย์จะส่งให้กับกลับไปให้ธนาคารแห่ง สปป. ลาว ทั้งนี้

### ข. บทบาทและหน้าที่ในการรักษาสถียรภาพทางการเงิน

อิงตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่ง สปป. ลาว หมวดที่ 1 ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป มาตราที่ 3 ข้อ 2-3 และในหมวดที่ 2 ว่าด้วยขอบเขต และสิทธิหน้าที่ของ ธนาคารแห่ง สปป. ลาว มาตราที่ 4 ข้อที่ 3 ได้กล่าวถึง ธนาคารแห่ง สปป. ลาว มีบทบาทและหน้าที่ในการกำกับดูแลระบบ การเงินให้มีเสถียรภาพทั้งภายใน และ ภายนอกเช่นเดียวกันกับธนาคารกลางในประเทศอื่น ๆ

• **เสถียรภาพทางการเงินภายใน** ธนาคารมีหน้าที่ส่งเสริม และควบคุมปริมาณ เงินให้มีความเหมาะสมกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ หากปริมาณเงินในระบบ เศรษฐกิจมีมากเกินไป ในขณะที่ระดับการผลิตยังไม่ขยายตัวมาก จะเป็นตัวผลักดันสินค้าและ บริการสูงขึ้น (ตามหลักทฤษฎีปริมาณเงิน  $MV=PT$ ) เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อระดับรายได้ที่แท้จริงของประชาชนลดลงนั้น ระดับรายได้ที่เป็นตัวเงินก็จะต้องเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น ระดับการแข่งขันสินค้าใน สปป. ลาวในตลาดโลกก็ลดลง นำไปสู่ปัญหาเงินเฟ้อได้ ในทางตรงกันข้าม หากปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจมีน้อยกว่าปริมาณการผลิต จะทำให้เกิดปัญหา เงินฝืดได้เช่นกัน ทั้งนี้ล้วนแต่ทำให้เกิดปัญหาความ ไม่มีเสถียรภาพทางการเงินภายในประเทศได้

• **เสถียรภาพทางการเงินภายนอก** คือการรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนสกุลกิบ เทียบกับเงินสกุลต่างประเทศไม่ให้ความผันผวน และสร้างความเชื่อมั่นต่อค่าเงินสกุลกิบ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ย และปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ เกิดความคาดหวังในการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งส่งผลให้การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ภายนอกของธนาคารแห่ง สปป. ลาว จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเหมาะสมด้วย ในเดือน สิงหาคม 1995 ซึ่งเป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนโดยรัฐบาลแห่ง สปป. ลาว จากระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่แบบชั่วคราว (temporality fixed exchange rate) ที่กำหนดโดย ธนาคารกลางในระดับ 925 KN/ \$US มาเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว เดือนกันยายน 1995 (ADB, 1996: 8) และกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต่างสามารถกำหนดระดับอัตราแลกเปลี่ยนใน การให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเสรี (รายละเอียดเพิ่มเติมดูบทที่ 3) การควบคุมอัตราแลกเปลี่ยน ได้รับการพัฒนาขึ้นเรื่อยในปี 1995 ได้เปิดสำนักงานแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศขึ้นหลายแห่ง ในช่วงดังกล่าวถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายรองรับว่าสกุลเงินกิบเป็นสกุลเงินเดียวที่สามารถใช้ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ยังมีการใช้สกุลเงินบาท และสกุลเงินเหรียญสหรัฐในการชำระเงินภายใน ประเทศอย่างเสรี ส่งผลธนาคารแห่ง สปป. ลาว มีความยากลำบากในการดำเนินนโยบายทางการเงิน ในการตรวจสอบดูแล ในการติดตามผลของการดำเนินงาน และ ทำให้การชี้วัดเงื่อนไขทางการเงินในระบบเศรษฐกิจ (monitoring monetary conditions) มีความคลาดเคลื่อน

ค. การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงิน

• การรักษาเงินฝากและการให้กู้ยืมเงินของธนาคารพาณิชย์

อิงตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่ง สปป. ลาว ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยความสัมพันธ์ของธนาคารกลางกับธนาคารพาณิชย์ ได้กำหนดให้ธนาคารมีบทบาทในการรักษาเงินฝากของสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้สถาบันการเงินดำรงเงินสดสำรองไว้กับธนาคารแห่ง สปป. ลาว จำนวนหนึ่งที่เกิดเป็นร้อยละของยอดเงินฝากที่สถาบันการเงินแต่ละแห่งมี (ร้อยละ 12 ในปี 2001) เพื่อการรับประกันและให้ความมั่นใจต่อผู้ใช้บริการสถาบันการเงินเหล่านั้น กำหนดระดับเงินตราต่างประเทศสกุลใดหนึ่งหรือหลายสกุลให้สถาบันการเงินต้องดำรงไว้เพื่อรับประกันบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงิน และเพื่อรักษาระดับเงินตราต่างประเทศที่มีอยู่ในระบบเศรษฐกิจให้เหมาะสม

สถาบันการเงินสามารถเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารแห่ง สปป. ลาว ซึ่งเรียกว่า “เจ้าของบัญชี” โดยธนาคารกลางมีสิทธิ์นำเงินฝากดังกล่าวไปลงทุนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างมีขอบเขตจำกัดตามกฎหมาย เช่น เพื่ออุตสาหกรรม การค้า และการเกษตร เป็นต้น ธนาคารกลางสามารถทำการซื้อ ขาย รับซื้อช่วงลดเอกสารต่าง ๆ ของเจ้าของบัญชีอื่น ได้แก่ พันธบัตรแลกเงิน ใบสัญญาใช้หนี้ บัญชีเงินฝากลูกค้า และเช็ค ธนาคารแห่ง สปป. ลาวสามารถออกเงินกู้ล่วงหน้าแก่ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าของบัญชีได้ภายใน 183 วัน (มาตรา 37 หมวดที่ 9) ซึ่งต้องปฏิบัติตามระเบียบการที่ฝ่ายบริหารของธนาคารแห่ง สปป. ลาว ได้กำหนดไว้ การให้สินเชื่อล่วงหน้าของธนาคารแห่ง สปป. ลาว แบ่งเป็น 2 แบบคือ

1. การให้สินเชื่อล่วงหน้าโดยมีการค้ำประกัน ได้แก่ เอกสารของเจ้าของบัญชี (พันธบัตรแลกเงิน ใบสัญญาใช้หนี้ บัญชีเงินฝากลูกค้า และเช็ค เป็นต้น) นอกจากนั้น ยังสามารถค้ำประกันโดยทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ธนาคารแห่ง สปป. ลาว ได้รับอนุญาตให้ซื้อขาย เช่น ทองคำแท่ง ทองรูปประพันธ์ วัตถุมูลค่าอื่น ๆ และเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น
2. การให้สินเชื่อล่วงหน้าโดยไม่มีมีการค้ำประกัน เฉพาะกรณีฉุกเฉินและจำเป็น โดยได้รับความเห็นจากฝ่ายบริหารของธนาคารกลางเท่านั้น

นอกจากการแหล่งเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินแล้ว ธนาคารแห่ง สปป. ลาว ยังมีบทบาทและหน้าที่ในการให้การค้ำประกันแก่ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินในการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศโดยข้อตกลงจากรัฐบาลอีกด้วย ทั้งนี้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่ต้องการจะกู้ยืมเงินจากต่างประเทศนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่ง สปป. ลาวด้วย (ตามมาตราที่ 49 หมวดที่ 10)



- กำกับ ดูแล และ ตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน

เพื่อให้สถาบันการเงินดำเนินกิจการได้อย่างมั่นคง มีการปฏิบัติไปตามกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่ทางการได้วางไว้ ไม่ให้เกิดมีการเอาเปรียบหรือมีการหลีกเลียงทางกฎหมายใด ๆ ที่เป็นผลเสียต่อเงินฝากของประชาชน อิงตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ฉบับที่ 05/สพข ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 1994 ในมาตราที่ 43 ได้ระบุไว้ว่า ทุกการเคลื่อนไหวของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต้องอยู่ภายใต้การกำกับ ตรวจสอบ และดูแลของธนาคารแห่ง สปป. ลาว

การกำกับ เริ่มตั้งแต่การก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ บุคคลก่อตั้งจะต้องยื่นคำร้องการก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ต่อธนาคารแห่ง สปป. ลาว และธนาคารจะรับพิจารณาและให้คำตอบภายใน 90 วันนับตั้งแต่ได้รับเอกสาร (มาตรา 7) และรับเปิดบัญชีเงินฝากของทุนจดทะเบียนการก่อตั้งธนาคารพาณิชย์เป็นจำนวนร้อยละ 25 ของทุนจดทะเบียน (มาตราที่ 11) ภายใน 90 วัน ทั้งนี้เงินทุนในบัญชีเงินฝากดังกล่าวร้อยละ 25 ธนาคารแห่ง สปป. ลาวจะรักษาไว้เป็นเงินค้ำประกันโดยธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถถอนได้ และกรณีที่มีการดำรงเงินฝากจากทุนจดทะเบียนในธนาคารแห่ง สปป. ลาวไม่ได้ตามกำหนดเวลา ธนาคารก็จะยกเลิกอนุญาตให้มีการก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ดังกล่าว

ธนาคารยังต้องกำกับธนาคารพาณิชย์ให้มีการดำรงเงินทุนเพื่อสภาพคล่อง ทั้งนี้เพื่อ ไม่ให้การดำเนินกิจการของธนาคารพาณิชย์มีความเสี่ยง และยังเป็นประกันสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์เองด้วย นอกจากนี้แล้วธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินเข้าในกองทุนฟื้นฟูธนาคารพาณิชย์เป็นจำนวนร้อยละ 0.25 ของยอดเงินฝากในปีที่ผ่านมา ในกรณีที่สถาบันการเงินใดได้รับความเดือดร้อน ประสบปัญหาทางการเงิน ธนาคารแห่ง สปป. ลาว จะเป็นฝ่ายกำหนดระเบียบและวิธีการในการช่วยเหลือต่อไป หลังจากที่ธนาคารพาณิชย์ดำเนินการและมีผลกำไร ธนาคารแห่ง สปป. ลาว จะต้องกำกับให้ธนาคารพาณิชย์แบ่งกำไรสุทธิ (กำไรหลังหักภาษี) ไปสร้างเงินสำรองประกันหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งเป็นไปตามการกำหนดของธนาคารกลาง ส่วนกำไรที่เหลือจะเป็นเงินสำรองของธนาคารและแบ่งปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นไปตามความเห็นของสภาบริหารของธนาคารพาณิชย์เอง และอัตราส่วนเงินปันผลจะต้องรายงานให้ธนาคารกลาง ได้รับทราบ

นอกจากนั้น ธนาคารแห่ง สปป. ลาว จะต้องกำกับการทำงานของธนาคารพาณิชย์ให้เป็นไปตามนโยบายและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ อาทิ การกำกับการขยายสาขาธนาคารของธนาคารพาณิชย์ทั้งภายใน และภายนอกประเทศ (มาตราที่ 8) การขยายสาขาธนาคารที่มีสำนักงานใหญ่อยู่ต่างประเทศ การขออนุญาตย้ายที่ทำการ การให้ความเห็นดีในการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ผู้จัดการ สมุห์บัญชี เป็นต้น กำกับการ โอน การขาย หรือเปลี่ยนมือผู้ถือหุ้นธนาคารพาณิชย์จะต้องถูก รายงานให้ธนาคารแห่ง สปป. ลาวทราบ กำกับการให้บริการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศโดยกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมตามภาวะตลาด

การดูแล ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาที่มีเงินทุนไม่เพียงพอ ธนาคารแห่ง สปป. ลาว มีบทบาทที่ดูแลสถาบันการเงิน โดยการให้สินเชื่อแก่ธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวได้ (มาตรา 35) ซึ่งสามารถกู้ยืมในรูปของ เงินกู้ยืมล่วงหน้า หากธนาคารพาณิชย์ใดเกิดประสบปัญหาทางการเงิน ไม่สามารถแก้ไขได้ ธนาคารแห่ง สปป. ลาว จะนำเงินทุนฟื้นฟูไปช่วยเหลือตามความเหมาะสม กรณีจำเป็นที่ทางธนาคารเห็นว่าธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาทางการเงินร้ายแรง อาจเกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้ฝากเงิน และผลเสียหายต่อเนื่องถึงทั้งระบบการเงิน และเศรษฐกิจแล้ว ธนาคารแห่งมีสิทธิที่จะเข้าไปควบคุมและดำเนินกิจการแทนธนาคารพาณิชย์ที่มีปัญหาดังกล่าวได้ตามกฎหมายมาตรา 49 ว่าด้วยการขาดทุน และการฟื้นฟู

การตรวจสอบ การดำเนินกิจการของสถาบันการเงินอาจเป็นไปได้โดยไม่สุจริต ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีการซ่อนเร้นด้วยเทคนิคต่าง ๆ ดังนั้นบทบาทและหน้าที่ในการตรวจสอบสถาบันการเงินจึงเห็นควรที่จะได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่อง อิงตามกฎหมายธนาคารพาณิชย์ หมวดที่ 5 สามารถสรุปบทบาทและหน้าที่ในการตรวจสอบสถาบันการเงินได้ 2 แบบคือ

- การตรวจสอบภายใน โดยตรวจสอบทุก ๆ รายการในการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินในแต่ละวัน ซึ่งสถาบันการเงิน โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์จะมีผู้ตรวจสอบประจำวัน และจะมีการตรวจสอบเป็นรายวัน รายเดือน รายไตรมาส และรายปี
- การตรวจสอบภายนอก กระทำโดยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับการแต่งตั้งที่ประชุมผู้ถือหุ้น หรือจากธนาคารกลางโดยตรงเข้าตรวจสอบทุก ๆ รายการบัญชีในการดำเนินกิจการของธนาคารพาณิชย์ และแจ้งผลต่อที่ประชุมได้รับทราบและหาทางแก้ไขต่อไป

#### ง. การออกธนบัตรและการดำรงเงินทุนสำรองเงินตรา

การเป็นผู้ออกธนบัตร และเป็นผู้คุ้มครองหรือดำรงเงินทุนสำรองเงินตรา โดยอิงตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่ง สปป. ลาว หมวด 7 ว่าด้วยหน่วยเงินตรา ธนบัตร และเหรียญกษาปณ์ มาตรา 32 กำหนดให้หน่วยเงินตราของ สปป. ลาวคือ *สกุลเงินกีบ* ซึ่ง 1 กีบมีค่าเท่ากับ 100 อัด (ปัจจุบันหน่วยเงินอัดไม่ได้กล่าวถึงนานแล้ว เนื่องจากไม่สามารถนำไปซื้อสินค้าในราคาต่ำกว่า 1 กีบ หรือ 100 อัดได้) โดยธนาคารแห่ง สปป. ลาวเป็นฝ่ายจัดพิมพ์ธนบัตร กำหนดส่วนประกอบรูปแบบ และมูลค่าตามข้อตกลงและเห็นดีของรัฐบาล ส่วนธนบัตรเก่าที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจต้องถอนออกกระบบก่อน อาจทำลายหรือเก็บรักษาไว้นั้นจะขึ้นอยู่กับข้อตกลงจากรัฐบาล

นอกจากนั้น ธนาคารยังต้องมีหน้าที่ในการดูแลธนบัตรที่หมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจมีสภาพที่ดี โดยการรับแลกธนบัตรที่ชำรุด และเสียหายตามมาตราที่ 27 ว่าการเปลี่ยนธนบัตรที่ใช้ไม่ได้แล้วว่า ธนาคาร มีสิทธิในการกำหนดเงื่อนไขการเปลี่ยนธนบัตรที่ฉีกขาด เสียหายบางส่วน ธนบัตรที่ถูกเจาะเป็นรู ถูกตัดบางส่วน มีรอยขีดเขียน หรือธนบัตรที่อยู่ในสภาพใช้ไม่ได้

#### จ. การบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ

ธนาคารกลางเป็นผู้เก็บรักษาเงินทุนสำรองระหว่างประเทศเพื่อทำให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปอย่างไม่มีอุปสรรค ทั้งนี้เนื่องจาก ในระบบเศรษฐกิจที่มีการค้าระหว่างประเทศนั้น สื่อกกลางในการแลกเปลี่ยนที่เป็นที่ยอมรับและไว้วางใจได้คือ ทองคำ และ เงินสกุลหลัก อาทิ เงินดอลลาร์ เงินปอนด์สเตอร์ลิง เงินฟรังก์ เงินมาร์ก และ เงินเย ธนาคารกลางจะติดตามการเคลื่อนไหวทางการเงินระหว่างประเทศอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะในเงินสกุลหลักที่ได้ทำการสำรองไว้ เพื่อจะได้มีการปรับตัวได้ทัน นอกจากนี้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศดังกล่าวควรที่จะนำไปลงทุนในชื่อหลักทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูงด้วย (วเรศ อุปปติก, 2541: 335) เช่นเดียวกัน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องมีเงินทุนสำรองเงินตราไว้อย่างเพียงพอ และต้องรายงานฐานะเงินทุนสำรองเงินตราให้รัฐบาลทราบเป็นรายเดือน หากมีการเปลี่ยนแปลงระดับเงินทุนสำรองผิดปกติ ธนาคารต้องเสนอมาตรการแก้ไขและรายงานให้รัฐบาลทราบอย่างน้อยเดือนละ 2 ครั้งจนกว่าสภาพกลับเป็นปกติ เงินทุนสำรองเงินตราในทางกฎหมาย หมวด 8 มีส่วนประกอบที่สำคัญดังนี้

1. ทองคำ
2. เงินตราต่างประเทศ ซึ่งเป็นธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ หรือ เงินฝากในบัญชีเงินฝากธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่เป็นเงินสกุลที่แข็งค่า ที่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาบริหารธนาคารแห่งประเทศไทย
3. หลักทรัพย์ที่ยอมรับในเวทีสากลว่าเป็นเงินตราต่างประเทศได้แก่ เงินสำรองของธนาคารในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และใบสำคัญแสดงสิทธิพิเศษถอนเงิน (SDR) ในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
4. ใบสัญญาใช้หนี้ พันธบัตร ที่ได้รับการค้ำประกันโดยรัฐบาล หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ
5. ทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ถือว่าเป็นเงินตราต่างประเทศตามการตกลงของสภาบริหารธนาคารแห่งประเทศไทย

#### 4.1.2 ระบบธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว

อิงตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารธุรกิจ เลขที่ 01/ สปป ลงวันที่ 11 มีนาคม 1997 ภาคที่หนึ่ง ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป มาตราที่ 2 กล่าวถึงความหมายของธนาคารธุรกิจหมายถึง สถาบันการเงินที่มีลักษณะเฉพาะขึ้นอยู่กับธนาคารแห่ง สปป. ลาว ดำเนินธุรกิจธนาคารอย่างครบวงจร ได้แก่ การรับฝากเงิน การปล่อยเงินกู้และสินเชื่อ และการบริการทางการเงินทั้งภายในและต่างประเทศ

##### 1) ความเป็นมาของธนาคารพาณิชย์

ระบบธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว เป็นระบบการธนาคารสาขา โดยเริ่มมีการก่อตั้งเป็นธนาคารพาณิชย์แรก ๆ ในปี 1967 ชื่อว่า “ธนาคารพัฒนาราชอาณาจักรลาว” ที่ได้ถูกโอนมาจากกองทุนแห่งชาติในวันที่ 7 เมษายน 1967 เป็นธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพระราชอาณาจักรลาว ให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่โครงการต่าง ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติคือ ในการกู้ยืมเงินจะต้องมีสินทรัพย์ค้ำประกัน (ถาวร สุพันธ์ทอง และคณะ, 2541: 20-27) ธนาคารพัฒนาแห่งราชอาณาจักรลาวได้ดำเนินกิจการ ไปจนถึงปี 1975 (ซึ่งเป็นการประกาศอิสรภาพ และสถาปนาเป็น สปป. ลาว) ก็ถูกยุบไป ในช่วงดังกล่าวจึงยังไม่ปรากฏมีธนาคารพาณิชย์เลย กล่าวคือหลังปี 1975 นั้นระบบธนาคารใน สปป. ลาวเป็นระบบธนาคารชั้นเดียว (mono-bank system) ซึ่งประกอบด้วยธนาคารรัฐ (State Bank)<sup>4</sup> ทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ไปพร้อม ๆ กัน

หลังจากนั้นในปี 1986 รัฐบาลแห่ง สปป. ลาวได้ทำการปฏิรูปทางเศรษฐกิจภายใต้หลักกลไกใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งที่สำคัญคือการปฏิรูประบบสถาบันการเงินในประเทศ นั่นคือธนาคารแห่งรัฐที่มีระบบธนาคารชั้นเดียว ได้เปลี่ยนเป็นระบบธนาคารแบบสองชั้น (two-tier bank system) ซึ่งเป็นระบบการแยกบทบาท และหน้าที่ของธนาคารกลาง และธนาคารพาณิชย์ออกจากกัน โดยในช่วงนั้นรัฐบาลได้ดำเนินการทดลองสร้างธนาคารพาณิชย์พิเศษ 1 และ 2 ขึ้นในเดือนมีนาคม 1988 คือ ธนาคารเชษฐาธิราช และ ธนาคารนครหลวง โดยปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์ทั้งสองดำเนินกิจการอย่างมีอิสระ (autonomous) (ADB, July 1996: 4) จึงถือได้ว่าธนาคารทั้งสองดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของธนาคารพาณิชย์ที่สำคัญใน สปป. ลาว

<sup>4</sup> ก่อตั้งในปี 1976 เป็นธนาคารกลางที่มาจากความร่วมมือกันของ ธนาคารแห่งชาติลาว (1955) ของฝ่ายเวียงจันทน์ และธนาคารประเทศลาว (1973) ของฝ่ายแนวลาวยุติโดยธนาคารแห่งรัฐมีสิทธิในการให้สินเชื่อ รับฝากเงิน และ ออกธนบัตร ที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่เพียงผู้เดียวภายในประเทศ (Bousbong, 1994: 21)

## 2) การปฏิรูประบบธนาคารพาณิชย์

ตั้งแต่เริ่มมีการก่อตั้งธนาคารเซฐาธิราช (Sethathilath Bank: STB/ ตุลาคม 1988) และ ธนาคารนครหลวง (Nakhoneluang Bank: NKB/ ตุลาคม 1988) ระบบธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาวก็ได้มีการปฏิรูปทางด้าน โครงสร้างมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งออกเป็น หลายช่วงด้วยกัน กล่าวคือ ใน 1989 ได้มีการก่อตั้งธนาคารการค้าต่างประเทศแห่ง สปป. ลาว (Banque pour le Commerce Exterieur Lao: BCEL/ พฤศจิกายน 1989) (ตาราง 4.2) และจากผล ของการประกาศใช้กฎหมายการลงทุนในเดือนเมษายน 1988 เพื่อการส่งเสริมการลงทุนจากต่าง ประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวจึงได้มีการก่อตั้งธนาคารพาณิชย์เอกชนชื่อว่า ธนาคารร่วมพัฒนา (Joint Development Bank: JDB/ ตุลาคม 1989) โดยเป็นการลงทุนระหว่างภาครัฐบาลแห่ง สปป. ลาว (ธนาคารแห่ง สปป. ลาว) ร้อยละ 30 และเอกชน (นักลงทุนไทย) ร้อยละ 70

ต่อมาในปี 1990 ก็ได้มีธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอีก 2 ธนาคารคือ ธนาคารภาคใต้ (Paktai Bank: PTB/ เมษายน 1990) และธนาคารลาวใหม่ (LaoMai Bank: LMB/ กันยายน 1990) และในปี 1991 ก็ได้มีธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอีก 2 ธนาคารคือ ธนาคาร อรุณใหม่ (ArounMai Bank: AMB/ กันยายน 1991) และธนาคารล้านช้าง (LanXang Bank: LXB/ กุมภาพันธ์ 1991) ดังนั้นสิ้นปี 1991 ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจมีจำนวนมากที่สุด ( 7 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารนครหลวง ธนาคารเซฐาธิราช ธนาคารการค้าต่างประเทศ ธนาคารภาคใต้ ธนาคารลาว ใหม่ ธนาคารอรุณใหม่ และธนาคารล้านช้าง) นอกจากนั้นระบบธนาคารยังประกอบด้วย 1 ธนาคาร กลาง (ธนาคารแห่ง สปป. ลาว) และ 1 ธนาคารเอกชน (ธนาคารร่วมพัฒนา) โดยในช่วงนี้ยังไม่มี ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเข้ามาแข่งขัน

ปี 1992 ขณะที่จำนวนธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจและเอกชนเท่าเดิม แต่ธนาคาร พาณิชย์ต่างประเทศกลับเพิ่มขึ้น และรายแรกที่เข้ามาเปิดสาขาในกำแพงนครเวียงจันทน์ ได้แก่ ธนาคาร ทหารไทย (Thai Military Bank/ กุมภาพันธ์ 1992) ต่อมาคือ ธนาคารไทยพาณิชย์ (Siam Commercial Bank/ ธันวาคม 1992) อย่างไรก็ตามในปี 1993 กลับมีธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจเพิ่ม ขึ้นอีก 1 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารส่งเสริมการเกษตร (Agriculture Promotion Bank/ สิงหาคม 1993) และธนาคารพาณิชย์เอกชนอีก 1 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารเวียงจันทน์พาณิชย์ (Vientiane Commercial Bank/ กุมภาพันธ์ 1992) ที่มีหุ้นส่วนรัฐบาลลาวกับเอกชน (ออสเตรเลีย ไทย ได้วัน และนักลงทุนลาว) ในสัดส่วน 20:80 ในขณะเดียวกันธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศอีก 2 ธนาคาร ได้ เปิดสาขาในกำแพงนครเวียงจันทน์ คือ ธนาคารกสิกรไทย (Thai Farmers Bank/ พฤษภาคม 1993) และ ธนาคารกรุงเทพ ฯ (Bangkok Bank/ ตุลาคม 1993)



ในปี 1999 เนื่องจากธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจมีจำนวนมากเกินไปเมื่อเทียบกับสินทรัพย์รวมของธนาคาร และจำนวนประชากรภายในประเทศ ขณะที่การบริหารการเงินที่ยังไม่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพทั้งด้านการบริการระหว่างธนาคาร และภายในธนาคาร และมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ADB, August 1996) ดังนั้นเพื่อที่จะทำให้ระบบการเงินในประเทศมีความเข้มแข็ง ในปี 1999 รัฐบาลได้รวม 7 ธนาคารเหลือเพียง 3 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารการค้าต่างประเทศ ธนาคารล้านช้าง<sup>5</sup> และธนาคารลาวใหม่<sup>6</sup> โดยกำหนดให้มีการวางแผนการทำงานใหม่ มีการบริหารจัดการใหม่ และมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูง เพื่อแก้ไขการให้สินเชื่อที่ไม่มีประสิทธิภาพ และหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ซ้ำอีก (IMF, January 2000: 15-16) ช่วงเวลานี้ มีการร่วมมือระหว่าง ระหว่างธนาคารการค้าต่างประเทศของลาวและธนาคารเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งเวียดนาม ในการเปิดธนาคารลาว-เวียดนาม (Lao-Viet Bank) เป็นการหุ้นส่วนร้อยละ 50-50 (Phetsathaphone Keovong Vichith, 1999: 74)

ถึงปัจจุบันระบบธนาคารใน สปป. ลาวมีจำนวนธนาคารไม่เปลี่ยนแปลง สามารถสรุปได้ดังรายละเอียด และ ในแผนภาพ 4.1 ดังนี้

- ธนาคารกลาง (ธนาคารแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว)
- ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ (การค้าต่างประเทศ<sup>7</sup> ล้านช้าง<sup>8</sup>ลาวใหม่<sup>9</sup> และส่งเสริมการเกษตร<sup>10</sup>)
- ธนาคารพาณิชย์เอกชน (เวียงจันทน์พาณิชย์ ลาว-เวียดนาม และ ร่วมพัฒนา)
- ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (ทหารไทย ไทยพาณิชย์ กรุงเทพ ฯ กสิกรไทย กรุงเทพ กรุงเทพศรีอยุธยา ธนาคารสาธารณะชน) ในกำแพงนครเวียงจันทน์
- สำนักงานตัวแทน (ธนาคารธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์)
- บริษัทประกันภัย (บริษัทลาวประกันภัย จำกัด ร่วมหุ้นลาว-ฝรั่งเศส 20:80)
- กองทุนประกันสังคม (social security fund) มีหน้าที่สำคัญในการจ่ายเงินบำนาญและเงินสงเคราะห์ข้าราชการของรัฐและพนักงานในรัฐวิสาหกิจ
- สำนักงานแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ จำนวน 32-34 แห่ง

<sup>5</sup> ได้จากการรวมกันระหว่าง ธนาคารล้านช้าง ธนาคารอรุณใหม่ และธนาคารเศรษฐาธิราช(ADB, December 1999: 29)

<sup>6</sup> เป็นธนาคารที่ได้จากการรวมกันระหว่าง ธนาคารลาวใหม่ ธนาคารนครหลวง และธนาคารภาคใต้(ADB, December 1999: 29)

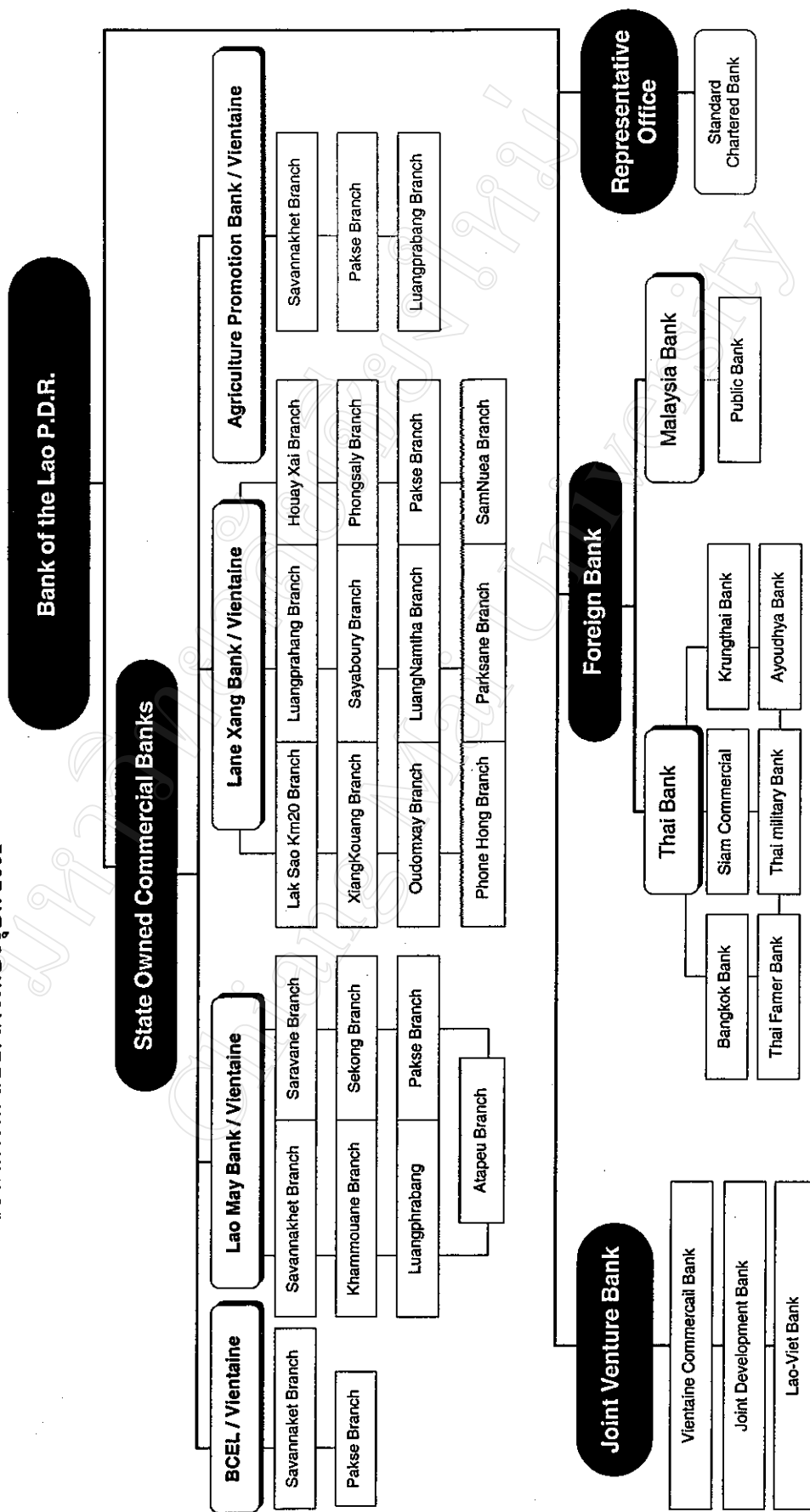
<sup>7</sup> มี 2 สาขา (แขวงสะหวันนะเขต และ เมืองปากเซ)

<sup>8</sup> มี 12 สาขา (หัวพัน จำปาสัก หลวงพระบาง ไชยบูลี หลวงน้ำทา บ่อแก้ว อุดมไชย เชียงขวาง หัวพัน เวียงจันทน์ บริคำไชย ผงสาดี

<sup>9</sup> มี 7 สาขา (เซกอง สาละวัน ปาเซ อັดตะบือ คำม่วน หลวงพระบาง และ สะหวันเขต)

<sup>10</sup> มี 3 สาขา (ปากเซ สะหวันเขต และ หลวงพระบาง)

แผนภาพ 4.1 โครงสร้างระบบธนาคารใน สปป. ลาวในปัจจุบัน 2001



ที่มา: รวบรวมจาก BOL (1999: 39), LaoMay Lane Xang Bank (2000: 30-31), Lao May Bank (199: 31-32)



### 3) โครงสร้างทางการเงินของระบบธนาคารพาณิชย์

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงสร้างการเงินของระบบธนาคารพาณิชย์นั้นจะต้องพิจารณาและศึกษาส่วนสำคัญทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ โดยสามารถดูได้ 4 ส่วนคือ

- ก. ส่วนการเคลื่อนไหวทางการเงินภายในของธนาคารพาณิชย์ทั้งทางด้านแหล่งเงินทุนไหลเข้าและแหล่งเงินทุนไหลออกในการดำเนินกิจการของธนาคาร
- ข. ส่วนงบดุลเพื่อดูสภาพและฐานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ (การศึกษาข้อ 1-2 เป็นการศึกษาทันทั้งระบบธนาคาร)
- ค. ส่วนแบ่งการตลาดของธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งที่ดำเนินกิจการใน สปป. ลาว (กรณีนี้เป็นการศึกษาแยกเป็นรายธนาคาร)
- ง. บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในระดมเงินฝากและการให้สินเชื่อในระบบเศรษฐกิจ (กรณีนี้เป็นการศึกษาทั้งระบบธนาคาร และ แยกเป็นรายธนาคาร)

#### ก. แหล่งเงินทุนของธนาคารพาณิชย์

• แหล่งเงินทุนไหลเข้าของธนาคารพาณิชย์ ตั้งแต่ปี 1989-2000 พบว่าธนาคารมีแหล่งเงินทุนที่สำคัญจาก เงินฝาก (deposits) ซึ่งมีมูลค่าเพิ่มสูง จาก 24,272 ล้านบาท ในปี 1989 เป็น 25,771 ล้านบาทในปี 1990 (เติบโตร้อยละ 6.18) (ตาราง 4.3) และเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 1,476,715 ล้านบาท และ 2,183,787 ล้านบาทในปี 1999 และ 2000 ตามลำดับ (อัตราการเติบโตร้อยละ 47.88 ต่อปี) ทั้งนี้บัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศ (foreign currency deposit) เป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญที่สุดในจำนวนเงินฝากทั้งหมด ปี 1989 ระบบธนาคารพาณิชย์มีบัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศ 15,668 ล้านบาท (ร้อยละ 65 ของจำนวนเงินฝากรวม) และเช่นเดียวกันในปี 1990 บัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศก็เพิ่มสูงขึ้นเป็น 18,352 ล้านบาท (ร้อยละ 71 ของจำนวนเงินฝากรวม)

ส่วนแหล่งเงินทุนที่สำคัญรองลงมาได้แก่ เงินฝากกระแสรายวันจ่ายคืนเมื่อทวงถาม (demand deposits) และ เงินฝากประจำและออมทรัพย์ (time and saving deposits) ในปี 2000 มีจำนวนเงินฝากกระแสรายวัน 271,828 และเงินฝากประจำและออมทรัพย์ 199,959 ล้านบาท (สัดส่วนร้อยละ 12 และ 9 ตามลำดับ) การเพิ่มขึ้นของเงินฝากทั้งหมดดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากอัตราดอกเบี้ยแท้จริงต่อบัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา บวกกับการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารเงินตราต่างประเทศและวัตถุดิบ<sup>11</sup>และการประกาศให้

<sup>11</sup> เลขที่ 53/ปสล ลงวันที่ 7 กันยายน 1990 มาตราที่ 9 กำหนดให้ธนาคารแห่ง สปป. ลาวเป็นฝ่ายกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำระหว่างสกุลเงินกีบกับเงินดอลลาร์สหรัฐและเงินสกุลสำคัญ ๆ อื่น ๆ ซึ่งเป็นอัตราซื้อขายเงินตราต่างประเทศระหว่างธนาคารกลางกับธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่ได้กำหนดให้หน่วยธนาคารพาณิชย์และสำนักงานซื้อขายแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศกำหนดอัตรา

เปิดสำนักงานซื้อขายเงินตราต่างประเทศได้อย่างเสรี (มีมากกว่า 30 แห่งใน สปป. ลาว) (ADB, August 1996: 57) ในขณะเดียวกันก็ได้มีการประกาศใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวในเดือนกันยายน 1995 ซึ่งเป็นอัตราแลกเปลี่ยนที่สามารถสะท้อนถึงอัตราแลกเปลี่ยนในตลาดได้ดีขึ้น ทำให้มีการแลกเปลี่ยนซื้อขายเงินตราต่างประเทศผ่านระบบธนาคารเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลได้เพิ่มธนบัตรชนิด 1,000 5,000 และ 10,000 กีบ เพื่อให้เกิดการความสะดวกในการใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นและทำให้ประชาชนไม่หันไปใช้เงินตราต่างประเทศมากขึ้น (โดยเฉพาะเงินบาท และ เงินดอลลาร์สหรัฐ) นอกจากนี้ยังเป็นผลมาจากการโอนเงินตราต่างประเทศจากต่างประเทศผ่านธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว เพิ่มมากขึ้น ซึ่งพบว่าเกือบร้อยละ 50 ของประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองมีรายได้มาจากต่างประเทศ ในขณะที่ภาคใต้ เมืองปากเซ ในธนาคารภาคใต้ (Pak Tai Bank) มีบัญชีเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศร้อยละ 20-30 ของบัญชีเงินฝากทั้งหมดในธนาคาร (ADB, July 1996: 56) เป็นที่น่าสังเกตว่า ช่วงปี 1997-1999 บัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์มีอัตราการเติบโตที่สูงมาก จากร้อยละ 74.95 ในปี 1977 เป็นร้อยละ 127.43 และ 83.95 ในปี 1998 และ 1999 ตามลำดับ (ตาราง 4.3) เนื่องจากทางเศรษฐกิจและการเงินในภูมิภาคเอเชีย<sup>12</sup> ซึ่งทำให้เกิดวิกฤติศรัทธาและเชื่อมั่นต่อเงินสกุลภายในประเทศ (สกุลเงินกีบ) ที่อยู่ในสภาพเศรษฐกิจผันผวน อัตราเงินเฟ้ออย่างรุนแรง และอัตราแลกเปลี่ยนมีความผันผวน (Phetsathaphone Keovongvichith, 1999: 70)

นอกจากเงินฝากที่เป็นแหล่งที่มาหลักของธนาคารพาณิชย์แล้ว ยังมี การกู้ยืมเงินเงินทุน และ หนี้สินอื่น ๆ อีก โดยธนาคารพาณิชย์มีเงินที่กู้ยืมเงินจากธนาคารกลางจำนวน 6,277 ล้านกีบปี 1991 (ร้อยละ 11.15 ของจำนวนแหล่งที่มาเงินทุนทั้งหมด) (ภาคผนวก 2.2) ขณะเดียวกันจำนวนเงินทุนของธนาคารก็มี 7,785 ล้านกีบและเงินหนี้สินอื่น ๆ อีก 2,780 ล้านกีบในปี 1991 (ร้อยละ 13.0 และ 4.94 ของจำนวนแหล่งที่มาเงินทุนทั้งหมดตามลำดับ) และแหล่งเงินที่มาของเงินทุนของธนาคารจาก การกู้ยืม เงินกองทุน และหนี้สินอื่น ๆ ตลอดทศวรรษที่ผ่านมาจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเงินกู้ยืม เห็นได้จากปี 1993 จำนวนเงินกู้ 29,574 ล้านกีบ เป็นจำนวน 51,461 ในปี 1997 อย่างไรก็ตามหากคิดสัดส่วนของเงินกู้ต่อแหล่งเงินทุนรวมของธนาคารพบว่ามีสัดส่วนลดลง เช่นในปี 1993 ร้อยละ 16.43 และลดลงในปี 1997 เหลือร้อยละ 8.09

ซื้อขายเงินตราต่างประเทศเอง (บนพื้นฐานอัตราทางการ) โดยกำหนดให้คิดกำไรจากการซื้อขายไม่เกินร้อยละ 2 (กระทรวงยุติธรรม, 1999: 365)

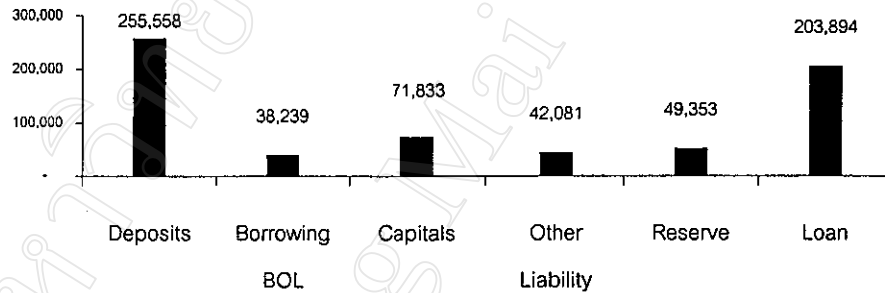
<sup>12</sup> รายละเอียดอยู่ที่ สภาวะทั่วไปทางสังคมและเศรษฐกิจ หัวข้อที่ว่าด้วยวิกฤติการณ์ทางการเงิน และเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย

ตาราง 4.3 แหล่งเงินทุนไหลเข้าและไหลออกของธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ปี 1991-1998

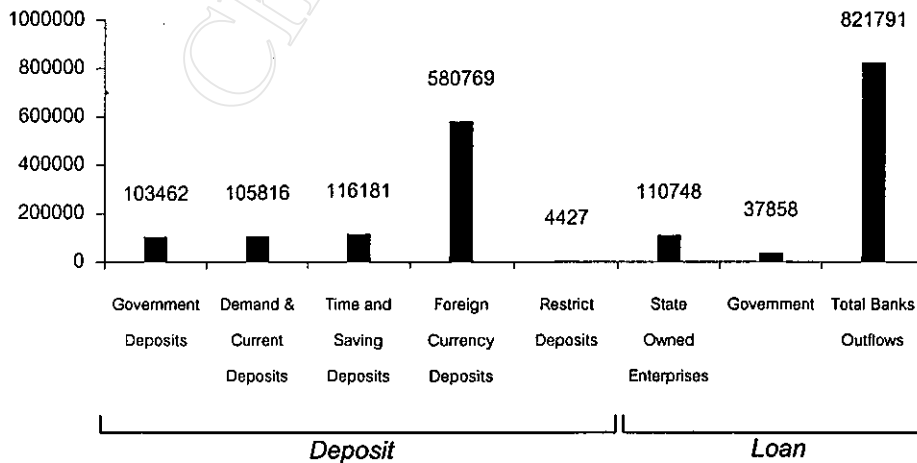
	Million KN								Average
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
<b>Banks Inflows</b>									
Deposits	39,471	65,007	103,941	140,688	168,441	225,112	391,146	910,655	255,558
Borrowing BOL	6,277	10,839	29,574	35,052	41,925	49,115	51,461	81,672	38,239
Capitals	7,785	14,797	37,488	48,777	56,547	66,514	126,783	215,970	71,833
Other Liability	2,780	4,475	8,966	11,821	52,782	66,353	67,081	122,390	42,081
Total Banks Inflows	56,313	95,118	179,969	236,338	319,695	407,094	636,471	1,330,687	407,711
<b>Banks Outflows</b>									
Reserve	200	800	300	-	44,161	59,241	77,705	212,415	49,353
Loan	39,719	52,938	80,366	134,184	158,530	207,031	349,004	609,376	203,894
Total Banks Outflows	39,919	53,738	80,666	134,184	202,691	266,272	426,709	821,791	253,246

ที่มา: รวบรวมจาก : ADB (July 1996: 26) ADB (August 1996: 58) และ IMF (January 2000: 44)

แผนภาพ 4.2 สัดส่วนแหล่งเงินทุนไหลเข้า-ออกของระบบธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ปี 1991-:



แผนภาพ 4.3 สัดส่วนบัญชีเงินฝากและบัญชีเงินกู้ของระบบธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ปี 199



• แหล่งเงินทุนไหลออกของธนาคารพาณิชย์ แหล่งเงินทุนไหลออกของธนาคารพาณิชย์ ประกอบไปด้วย เงินสดที่เก็บไว้ในธนาคารพาณิชย์เอง (เงินสดสำรองเพื่อทำการ) และที่เก็บไว้กับธนาคารแห่ง สปป. ลาว (เงินสดสำรองทางการ) นอกจากนี้ยังมีการลงทุนของธนาคารพาณิชย์ เช่น การลงทุนในหลักทรัพย์รัฐบาล พันธบัตรรัฐบาล ตัวเงินคลัง พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ และหลักทรัพย์บริษัทต่าง ๆ เป็นต้น และแหล่งใช้เงินทุนสุดท้ายที่สำคัญคือการให้กู้ยืมเงิน (สินเชื่อ) (พรทิพย์ เขียวธีรวิทย์, 2541:148-149) จากการศึกษาพบว่าแหล่งการใช้เงินทุนโดยหลักของธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว คือ การให้สินเชื่อ (credit) ซึ่งถือว่าเป็นบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งของธนาคารพาณิชย์ในการเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาประเทศ เฉลี่ยตั้งแต่ปี 1991-1998 ร้อยละ 80.51 ของแหล่งเงินทุนใช้ไปทั้งหมดของธนาคารพาณิชย์ (ภาคผนวก 2.2) โดยในปี 1991 ร้อยละ 99.5 (39,719 ล้านบาท) และปี 1998 ร้อยละ 74.15 (609,376 ล้านบาท) ในจำนวนเงินให้กู้ทั้งหมดของธนาคารพาณิชย์ โดยเฉลี่ยร้อยละ 72.36 เป็นสินเชื่อในภาคเอกชน ที่เหลือร้อยละ 17.66 และ 9.98 เป็นสินเชื่อภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ตามลำดับ จากข้อมูลที่มีตั้งแต่ปี 1991-1998 มีข้อสังเกตบางประการคือ แม้ว่าสินเชื่อภาคเอกชนมีจำนวนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่สัดส่วนสินเชื่อดังกล่าวเมื่อเทียบกับสินเชื่อทั้งหมดของธนาคารพาณิชย์ในภาครัฐมีอัตราลดลง เช่น สินเชื่อภาครัฐบาลร้อยละ 19.05 ปี 1994 ลดลงเหลือร้อยละ 6.21 ปี 1998

นอกจากการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่เป็นแหล่งใช้เงินทุนสำคัญแล้ว การลงทุนและเงินทุนสำรองตามกฎหมายก็เป็นแหล่งการใช้เงินทุนของธนาคารพาณิชย์อีกแหล่งหนึ่ง ตั้งแต่ปี 1990 ที่ธนาคารแห่ง สปป. ลาว ได้ประกาศใช้เครื่องมือนโยบายการเงินทางตรง (Direct Tool) โดยการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินทุนสำรองตามกฎหมาย (อัตราประจำวัน) ร้อยละ 5 ของเงินฝากที่ธนาคารพาณิชย์มีอยู่ (Bousbong Souvannavong, 1994: 104) ในตารางแสดงจำนวนเงินทุนไหลเข้า-ออกของธนาคารพาณิชย์พบว่า จำนวนเงินทุนสำรองตามกฎหมายของธนาคารพาณิชย์มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งนี้ก็เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ ในปี 1995 ธนาคารพาณิชย์ใช้ใช้เงินทุนเพื่อสำรองตามกฎหมายจำนวน 44,161 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นในปี 1998 จำนวน 212,415 ล้านบาท (ตาราง 4.3)

กล่าวโดยรวมธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาวมีแหล่งที่มาของเงินทุนสำคัญจากการบัญชีเงินฝากจากประชาชนและหน่วยธุรกิจต่าง ๆ และ โดยเฉพาะบัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศ รองมาได้แก่ เงินกองทุน เงินกู้ยืมแหล่งอื่น ๆ และการก่อหนี้อื่น ๆ ตามลำดับ ในขณะที่ด้านแหล่งเงินทุนใช้ของธนาคารที่สำคัญคือการให้สินเชื่อ โดยเฉพาะการให้สินเชื่อในภาคเอกชนเป็นหลัก รองมาได้แก่การให้สินเชื่อในภาครัฐวิสาหกิจ และรัฐบาลตามลำดับ

### ข. การวิเคราะห์ห้วงดุลแบบรวบรัดของธนาคารพาณิชย์

จากข้อมูลที่มีตั้งแต่ปี 1991-1998 จากธนาคารพัฒนาเอเชีย และ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่แสดงงบดุลของธนาคารพาณิชย์ นำมาใช้เพื่อให้เกิดความเข้าใจสภาพการดำเนินงานกิจการของธนาคารพาณิชย์ มารวมข้อมูลใหม่ และวิเคราะห์ห้วงดุลแบบรวบรัด มีรายละเอียดดังนี้

- ด้านสินทรัพย์รวม ในงบดุลของธนาคารพาณิชย์ (LHS) พบว่าธนาคารพาณิชย์มีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นจาก 102,479 ล้านบาทในปี 1991 เป็น 1,500,123 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 13 เท่าภายในระยะเวลา 8 ปี หรือเฉลี่ยตั้งแต่ปี 1992-1998 จำนวน 473,446 ล้านบาท (อัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 49.25) (ตาราง 4.4 และ ภาคผนวก 2.5) ในจำนวนสินทรัพย์รวมของธนาคารพาณิชย์ ประกอบด้วย เงินสด เงินฝาก เงินลงทุน เงินให้สินเชื่อ และสินทรัพย์อื่น ๆ ซึ่งมีรายละเอียดคือ

จำนวนการถือครองเงินสดในระบบธนาคารพาณิชย์ลดลง ในขณะที่เงินฝากของธนาคารพาณิชย์ในธนาคารกลางมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 3,308 ล้านบาทในปี 1991 เป็น 12,415 ล้านบาทในปี 1998 แต่เนื่องจากเงินสดและเงินฝากในธนาคารที่ธนาคารกลางนั้นเป็นสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ดังนั้นธนาคารควรถือไว้ในจำนวนที่จำเป็นเท่านั้น (เวรศ อุปาดิก, 2541: 135-148) ในปี 1991 ธนาคารพาณิชย์มีสัดส่วนเงินฝากในธนาคารกลางต่อสินทรัพย์รวมประมาณร้อยละ 3.2 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 24.3 ในปี 1995 และได้ลดลงเป็นร้อยละ 14.2 ในปี 1998 หมายความว่า ทุก ๆ สินทรัพย์ 100 กีบธนาคารพาณิชย์จะมีเงินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (เงินฝากในธนาคารกลาง) จำนวน 24.3 และ 14.2 กีบในปี 1995 และ 1998 ตามลำดับ

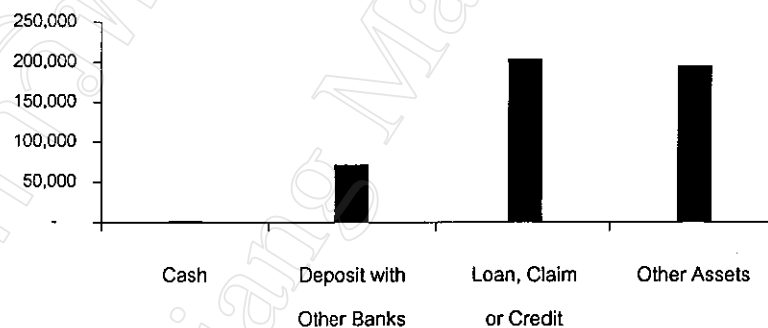
ส่วนการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ ถือว่าเป็นสินทรัพย์ที่ให้ผลตอบแทนสูง และก็มีความเสี่ยงสูงด้วย ดังนั้นธนาคารจะต้องระมัดระวังในการให้สินเชื่อแต่ละครั้งและแต่ละประเภท (ระยะยาว ปานกลาง และสั้น) (เวรศ อุปาดิก, 2541: 135-148) ในปี 1991 ธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาวให้สินเชื่อทั้งหมด 39,719 ล้านบาท (ร้อยละ 38.8 ต่อสินทรัพย์รวม) และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (เติบโตเฉลี่ยปี 1992-1998 ร้อยละ 49.14) เช่นในปี 1993 จำนวนสินเชื่อ 80,366 กีบ (ร้อยละ 33.4 ต่อสินทรัพย์รวม) และ ในปี 1994 มีจำนวนสินเชื่อ 91,559 ล้านบาท (ร้อยละ 47.8 ต่อสินทรัพย์รวม) (ตาราง 4.4 และ ภาคผนวก 2.4) ถือว่าเป็นอัตราส่วนค่อนข้างต่ำ สินเชื่อรวมของธนาคารพาณิชย์ประกอบด้วย สินเชื่อภาคเอกชน ภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ โดยที่ ภาคเอกชนเป็นลูกค้ารายใหญ่สุดของธนาคารพาณิชย์ เห็นว่าในปี 1991-1993 ธนาคารพาณิชย์ไม่ได้ให้สินเชื่อแก่รัฐเลย และในปี 1991 ได้ให้สินเชื่อแก่ภาคเอกชน 20,891 ล้านบาทในปี 1991 (อัตราร้อยละ 20.4 ต่อสินทรัพย์รวม) และภาครัฐวิสาหกิจอีก 18,828 ล้านบาท (ร้อยละ 18.4 ต่อสินทรัพย์รวม) ซึ่งเป็นอัตราส่วนค่อนข้างต่ำเช่นกัน อย่างไรก็ตามในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟู ปี 1997 ธนาคารพาณิชย์ได้ให้สินเชื่อเพิ่มขึ้น 349,004 ล้านบาท (ร้อยละ 48.9 ต่อสินทรัพย์รวม ซึ่งยังถือได้ว่าเป็นอัตราไม่ค่อนสูง)

ตาราง 4.4 บัญชีงบดุลของธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ปี 1991-1998

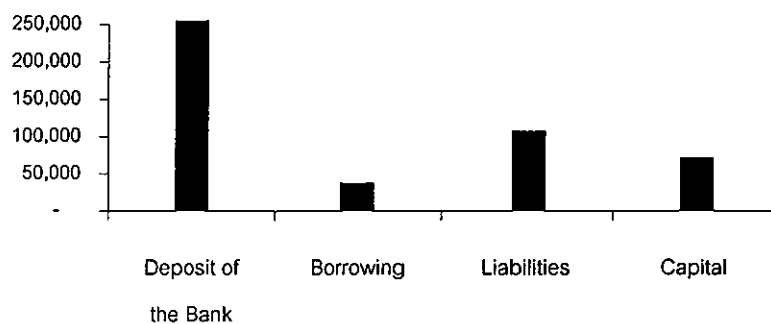
	Million KN								Average
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
<b>Assets</b>									
Cash	2,457	1,691	3,833	3,682	-	-	-	-	1,458
Deposit with Other Banks	32,447	44,718	59,398	49,464	44,161	59,241	77,705	212,415	72,444
Loan, Claim or Credit	39,719	52,938	80,366	134,184	158,530	207,031	349,004	609,376	203,894
Other Assets	27,856	44,091	90,142	93,377	156,760	187,694	286,954	678,332	195,651
<b>Total Assets</b>	<b>102,479</b>	<b>143,438</b>	<b>233,739</b>	<b>280,707</b>	<b>359,451</b>	<b>453,966</b>	<b>713,663</b>	<b>1,500,123</b>	<b>473,446</b>
<b>Liability and Capitals</b>									
Deposit of the Bank	39,471	65,007	103,941	140,688	168,441	225,112	391,146	910,655	255,558
Borrowing	6,277	10,839	29,574	35,052	41,925	49,115	51,461	81,672	38,239
Liabilities	48,946	53,885	62,736	56,190	92,539	113,225	144,325	291,726	107,947
Capital	7,785	14,797	37,488	48,777	56,547	66,514	126,783	215,970	71,833
<b>Liabilities and Capital</b>	<b>102,479</b>	<b>144,528</b>	<b>233,739</b>	<b>280,707</b>	<b>359,452</b>	<b>453,966</b>	<b>713,715</b>	<b>1,500,023</b>	<b>473,576</b>

ที่มา : รวบรวมจาก ADB (July 1996: 26) ADB (August 1996: 58) และ IMF (January 2000: 44)

แผนภาพ 4.4 สัดส่วนของสินทรัพย์ของระบบธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ปี 1991-1998



แผนภาพ 4.5 สัดส่วนของหนี้สินและทุนของระบบธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ปี 1991-1998



• ด้านหนี้สินและทุน ในงบดุลของธนาคารพาณิชย์ (RHS) มีส่วนประกอบสำคัญ คือ หนี้สินในรูปเงินฝากและหนี้สินรูปแบบอื่น ๆ โดยหนี้สินในรูปบัญชีเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาวมีจำนวนเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่เพิ่มขึ้น (มีสัดส่วนต่อสินทรัพย์รวมเพิ่มขึ้น) ในขณะที่หนี้สินรูปแบบอื่น ๆ ธนาคารพาณิชย์ได้ให้ความสำคัญน้อยลง (มีสัดส่วนต่อสินทรัพย์รวมลดลง) กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์มีหนี้สินอื่น ๆ เพิ่มจาก 48,946 ในปี 1991 เป็น 53,885 ล้านกีบ ในปี 1992 และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในปี 1998 จำนวน 291,726 ล้านกีบ (ตาราง 4.4) หากมองทางด้านสัดส่วนร้อยละแล้วพบว่า ธนาคารพาณิชย์มีสัดส่วนหนี้สินอื่น ๆ ต่อสินทรัพย์รวมลดลงจากร้อยละ 47.8 ในปี 1991 เป็นร้อยละ 37.3 และ 19.4 ในปี 1992 และ 1998 ตามลำดับ (ภาคผนวก 2.4) ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์มีบัญชีเงินฝากเพิ่มขึ้นจาก 39,471 ล้านกีบ (ร้อยละ 38.5 ต่อสินทรัพย์รวม) ในปี 1991 เป็น 65,007 ล้านกีบ (ร้อยละ 45 ต่อสินทรัพย์รวม) ในปี 1992 และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในปี 1998 จำนวน 910,655 ล้านกีบ (ร้อยละ 60.7 ของสินทรัพย์รวม)

นอกจาก บัญชีเงินฝากจัดเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของธนาคารพาณิชย์ แล้ว บัญชีเงินฝากยังจัดเป็นหนี้สินที่สำคัญอีกด้วย ธนาคารจะยื่นหยัดอยู่ได้ในธุรกิจการเงินจะต้องได้รับความไว้วางใจจากลูกค้า ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นเกี่ยวกับแหล่งเงินทุนของธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว โดยพบว่าเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่เป็น บัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศ โดยเฉพาะระยะ 8 ปี (1991-1998) มีจำนวน 143,143 ล้านกีบ (ร้อยละ 24.5 ต่อสินทรัพย์รวม) อย่างไรก็ตาม หลังจากผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินในภูมิภาคเอเชีย<sup>13</sup> ซึ่งทำให้ขาดความเชื่อมั่นต่อสกุลเงินกีบ ที่อยู่ในสภาพเศรษฐกิจไร้เสถียรภาพ อัตราเงินเฟ้ออย่างรุนแรง และอัตราแลกเปลี่ยนมีความผันผวน (Phetsathaphone Keovongvichith, 1999: 70) ปัจจัยดังกล่าวทำให้ ปี 1998 ธนาคารพาณิชย์มีบัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้น 580,769 ล้านกีบ (ร้อยละ 38.7 ต่อสินทรัพย์รวม และร้อยละ 72 ของเงินฝากรวม) และ ในปี 1999 จำนวน 1,227,000 ล้านกีบ (ร้อยละ 83 ของปริมาณเงินฝากรวม) (ตาราง 4.4 และ ภาคผนวก 2.4)

สรุปว่าในขณะที่ธนาคารมีสินทรัพย์รวมเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง หนี้สินและทุนของธนาคารก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะจำนวนเงินฝากซึ่งมีสัดส่วนต่อสินทรัพย์สูงสุดเฉลี่ยร้อยละ 48.8 ต่อปี

จากการพิจารณางบดุลทั้งด้านสินทรัพย์ และ ด้านหนี้สินและทุนของธนาคารพาณิชย์ กล่าวได้ว่าในทศวรรษที่ผ่านมาธนาคารพาณิชย์มีสัดส่วนของเงินฝากต่อสินทรัพย์รวม (เฉลี่ยร้อยละ 48.8 ต่อปี) มากกว่าสัดส่วนสินเชื่อต่อสินทรัพย์รวม (เฉลี่ยร้อยละ 42.1 ต่อปี) ซึ่งหมายความว่าธนาคารพาณิชย์มีภาระหนี้สินมากกว่าสินทรัพย์ที่ถือครอง โดยที่จำนวนสินทรัพย์ดังกล่าว (เงินปล่อยกู้ หรือสินเชื่อ) เป็นสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงมากพอสมควร และมีโอกาสที่จะเกิดเป็นสิน

<sup>13</sup> รายละเอียดอยู่ที่ สภาวะทั่วไปทางสังคมและเศรษฐกิจ หัวข้อที่ ว่าด้วยวิกฤตการณ์ทางการเงิน และเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย

ทรัพย์สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ในขณะที่หนี้สินของธนาคาร (บัญชีเงินฝาก) ที่มีจำนวนมากกว่าสินทรัพย์นั้นมีการกระจายการจ่ายดอกเบี้ยระดับต่าง ๆ จากข้อมูลทางสถิตินี้ทำให้สามารถสรุปได้ว่าสภาพและฐานะทางการเงินของระบบธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ยังอยู่ในเกณฑ์ไม่ปลอดภัยและยังไม่มั่นคง โดยเฉพาะในกรณีที่ธนาคารประสบปัญหา NPL ธนาคารจะแบกรับภาระไม่ใช่เฉพาะ NPL แต่ยังมีภาระจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากที่เป็นภาระหนี้สินของธนาคารสูงอีกด้วย

#### ค. ส่วนแบ่งการตลาดของธนาคารพาณิชย์ในตลาดการเงิน

สินทรัพย์ เป็นส่วนที่หน่วยธุรกิจมีกรรมสิทธิ์แห่งความเป็นเจ้าของ เป็นสิทธิ์เรียกร้องที่พึงมีของธุรกิจนั้น (วรศ อุปาคติก, 2541: 136) นั่นคือ ธนาคารใดที่มีสินทรัพย์มาก ธนาคารนั้นก็จะมีสิทธิ์แห่งความเป็นเจ้าของ ตลอดจนสิทธิ์เรียกร้องต่าง ๆ ที่พึงมีของธุรกิจมากเท่านั้น

ดังที่ทราบมาตั้งแต่ปี 1988 โครงสร้างทางการเงิน ใน สปป. ลาว ได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเปิดกิจการธนาคารพาณิชย์ทั้งที่เป็นของรัฐ เอกชน และ ต่างประเทศ ทำให้จำนวนสินของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี 1988-2000 เฉลี่ยเติบโตร้อยละ 87.18 ต่อปี (ภาคผนวก 2.8) อาทิในปี 1989 ระบบธนาคารพาณิชย์มีจำนวนสินทรัพย์รวมประมาณ 76,649 ล้านบาท (ตาราง 4.5) (เป็นช่วงที่มีจำนวนธนาคารพาณิชย์เพียง 4 ธนาคาร คือ ธนาคารการค้าต่างประเทศ ธนาคารนครหลวง ธนาคารเซฐฐาธิราช และ ธนาคารร่วมพัฒนา) และมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 359,452 และ 20,132,500 ล้านบาทในปี 1995 และ 2001 ตามลำดับ (เป็นช่วงที่มีจำนวนธนาคารเพิ่มขึ้น) จากการศึกษาพบว่าในจำนวนสินทรัพย์รวมนั้น โดยเฉลี่ยตั้งแต่ปี 1989-2000 ร้อยละ 79.39 (จำนวน 2,346,642 ล้านบาท) เป็นสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ ส่วนที่เหลือเฉลี่ยร้อยละ 5.50 (จำนวน 70,838 ล้านบาท) และ 9.03 (จำนวน 163,723 ล้านบาท) เป็นสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์เอกชน และต่างประเทศ ตามลำดับ (ตาราง 4.5 และ ภาคผนวก 2.7) นั่นคือ ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจมีบทบาทสูงในระบบการเงินในประเทศและที่ผ่านมามีปี 1989-2000 ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจมีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 87.57 (ภาคผนวก 2.8)

ระบบธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ ได้มีการเปลี่ยนแปลงในช่วงปี 1988-1999 และปี 1999-ปัจจุบัน กล่าวคือช่วงแรกเป็นช่วงที่มีการเพิ่มจำนวนธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจใน สปป. ลาวเป็นจำนวน 8 ธนาคาร (รวมกับธนาคารส่งเสริมการเกษตร) และในช่วงหลังมีการรวมตัวกันของธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ (ดังที่ได้กล่าวในหัวข้อการปฏิรูประบบธนาคารพาณิชย์) ทำให้เหลือจำนวน 4 ธนาคารเท่านั้น อย่างไรก็ตามทั้งก่อนและหลังการรวมตัวของธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวนี้ ธนาคารการค้าระหว่างประเทศ (BCEL) มีจำนวนสินทรัพย์โดยเฉลี่ยสูงที่สุดคือ 2,060,875 ล้านบาท (ร้อยละ 43.40 ของจำนวนสินทรัพย์รวมของธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ) (ตาราง 4.5 และ ภาคผนวก 2.7) รองมาได้แก่ ธนาคารนครหลวง (NB) ธนาคารเซฐฐาธิราช (SB) และธนาคารลาว



ใหม่ (LMB) มีสัดส่วนของสินทรัพย์ร้อยละ 10.7 6.5 และ 5.83 ของจำนวนสินทรัพย์รวมของธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ ตามลำดับ ถึงแม้ว่าจะมีการรวมธนาคารในปี 1999 แต่ BCEL ยังเป็นธนาคารที่มีจำนวนสินทรัพย์สูงที่สุด ในปี 2000 มีจำนวน 1,851,140 ล้านบาท (ร้อยละ 48.55 ของจำนวนสินทรัพย์รวมของธนาคารพาณิชย์) รองลงมาได้แก่ ธนาคารลาวใหม่ (LMB) และ ธนาคารล้านช้าง (LXB) และธนาคารส่งเสริมการเกษตร (APB) โดยมีสินทรัพย์ในปี 2000 จำนวน 412,300 331,600 และ 221,700 ล้านบาท (ร้อยละ 10.81 8.70 และ 5.81 ของจำนวนสินทรัพย์รวม ตามลำดับ)

ตาราง 4.5 สินทรัพย์ของระบบธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ปี 1989-2001

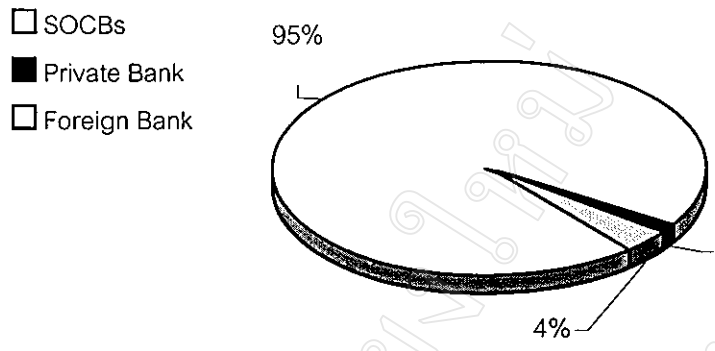
	Million KN									
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	2000	2001
Total	78,399	122,352	174,718	194,838	225,493	257,262	359,452	453,968	3,813,040	20,132,500
SOCBs	76,649	119,185	169,580	185,702	176,457	198,787	249,036	324,680	2,816,740	19,149,600
BCEL	35,692	53,870	79,129	96,490	79,129	96,490	114,075	155,530	1,851,140	18,047,200
LMB	-	7,585	14,552	17,913	14,552	17,237	17,963	23,703	412,300	460,100
LXB	-	-	10,184	11,475	10,184	10,849	15,644	22,389	331,600	393,300
APB	-	-	-	-	6,876	16,101	38,564	46,490	221,700	249,000
Private Bank	1,750	3,167	5,138	9,136	23,150	18,562	34,689	35,186	300,300	277,300
JDB	1,750	3,167	5,138	9,136	14,125	18,562	22,045	22,782	124,500	86,900
VCB	-	-	-	-	9,025	-	12,644	12,404	82,800	94,100
Lao Viet Bank	-	-	-	-	-	-	-	-	93,000	96,300
Foreign Bank	-	-	-	-	25,886	39,913	75,727	94,102	696,000	705,600

ที่มา : ADB (1996: 56). BOL- Economic Research Department (1996: 24) และ BOL- Economic Research Department (2001: 4)

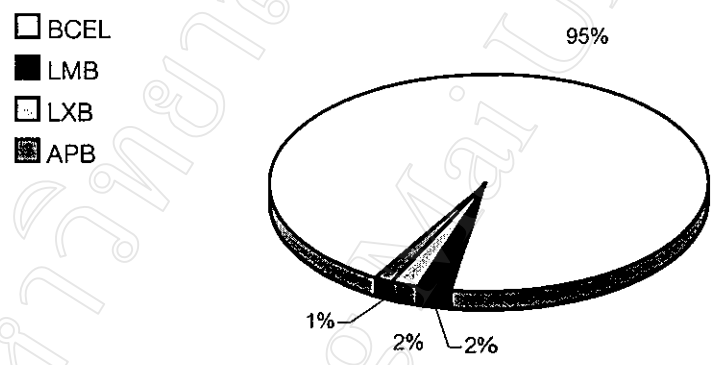
ธนาคารพาณิชย์เอกชนและต่างประเทศมีสัดส่วนสินทรัพย์รองจากธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ ตามลำดับ ธนาคารพาณิชย์เอกชนประกอบด้วย ธนาคารร่วมพัฒนา ธนาคารเวียงจันทน์พาณิชย์ และธนาคารลาว-เวียด มีทรัพย์สินรวมในปี 2000 จำนวน 300,300 ล้านบาท (ร้อยละ 7.88 ของสินทรัพย์รวมทั้งระบบ) โดยธนาคารร่วมพัฒนา (JDB) มีสัดส่วนสินทรัพย์สูงสุดในจำนวนธนาคารพาณิชย์เอกชน 124,500 ล้านบาท (ร้อยละ 3.27 ของสินทรัพย์รวมทั้งระบบ) รองมาคือ ธนาคารลาว-เวียด (LVB) และธนาคารเวียงจันทน์พาณิชย์ (VCB) มีจำนวนสินทรัพย์ปี 2000 จำนวน 93,000 และ 82,800 ล้านบาท (ร้อยละ 2.44 และ 2.17 ของสินทรัพย์รวมทั้งระบบ ตามลำดับ)

ส่วนธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ 7 ธนาคาร เมื่อพิจารณาจำนวนสินทรัพย์ พบว่า ธนาคารกรุงเทพ (BKB) เป็นธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่ใหญ่ที่สุดใน สปป. ลาว โดยมีจำนวนสินทรัพย์เฉลี่ยตั้งแต่ปี 1989-2000 จำนวน 460,325 ล้านบาท (ร้อยละ 2.35 ของสินทรัพย์รวมทั้งระบบ) รองลงมาได้แก่ ธนาคารกรุงไทย (KTB) ธนาคารไทยพาณิชย์ (SIB) ธนาคารทหารไทย (TMB) ธนาคารกสิกรไทย (TFB) ธนาคารสาธารณะ (PBB) และธนาคารกรุงศรีอยุธยา (BOA) ตามลำดับ

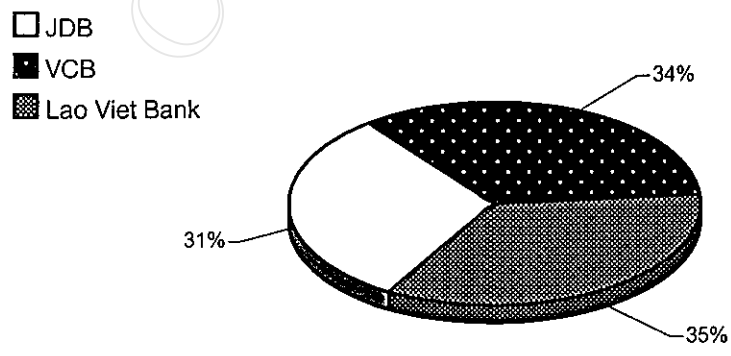
แผนภาพ 4.6 สัดส่วนสินทรัพย์ของระบบธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ปี 2001



แผนภาพ 4.7 สัดส่วนสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจใน สปป. ลาว ปี 2001



แผนภาพ 4.8 สัดส่วนสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์เอกชนใน สปป. ลาว ปี 2001



### ง. บทบาทของธนาคารพาณิชย์

อิงตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ เลขที่ 01/ สปป ลงวันที่ 11 มีนาคม 1997 หมวด 1 มาตรา 10 กล่าวถึงบทบาทของธนาคารพาณิชย์ คือ การดำเนินธุรกิจในการรับฝากเงินจากประชาชนและเอกชนทั่วไป จำหน่ายหุ้นและพันธบัตร ให้สินเชื่อ ค้ำประกัน บริการชำระหนี้ และบริการอื่น ๆ (แลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ให้คำปรึกษาการบริหารทุน ออกใบแสดงสิทธิในสินทรัพย์ทางการเงิน เป็นต้น) (กระทรวงยุติธรรม, 1999: 336) การศึกษาครั้งนี้จะกล่าวถึงบทบาทสำคัญของธนาคารพาณิชย์ 2 อย่าง คือ การระดมเงินฝาก และการให้สินเชื่อ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- บทบาทในการระดมเงินฝาก ดังที่ทราบว่ามีบัญชีเงินฝากทั้งหมดนั้น ส่วนมากเป็นบัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศ ซึ่งเป็นภาพรวมทางการระดมเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบใน สปป. ลาว ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ เอกชน และต่างประเทศ อย่างไรก็ตามหากแยกเป็นรายธนาคาร พบว่า ปี 1991 มีการระดมเงินฝากจากธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจเพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากยังไม่มีเปิดดำเนินการของเอกชนและต่างประเทศ โดยธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจในปีดังกล่าวมีเงินฝาก 42,645 ล้านบาท (ตาราง 4.6) จากนั้นไม่นานธนาคารพาณิชย์มีจำนวนเพิ่มขึ้น ทั้งที่เป็นของรัฐ เอกชนและต่างประเทศ โดยสิ้นปี 1996 ระบบธนาคารพาณิชย์มีจำนวนธนาคารทั้งหมด 17 ธนาคารประกอบด้วย ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ 8 ธนาคาร ธนาคารพาณิชย์เอกชน 2 ธนาคาร และธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ 7 ธนาคาร ดังนั้นธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจมีคู่แข่งเพิ่มขึ้นและทำให้สัดส่วนการระดมเงินฝากภายในประเทศต่อเงินฝากทั้งหมดในระบบธนาคารลดลง เช่นร้อยละ 91.44 ในปี 1992 เป็นร้อยละ 71.46 ในปี 1996 (ภาคผนวก 2.10)

ในขณะที่เงินฝากธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศต่อเงินฝากทั้งหมดในระบบธนาคารมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ดังเช่นปี 1993 มีสัดส่วนร้อยละ 12.25 เพิ่มขึ้นในปี 1996 เป็นร้อยละ 19.75 ถึงแม้ว่าธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจและเอกชนจะได้รับผลกระทบจากการเข้าแข่งขันระดมเงินฝากในประเทศของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ อย่างไรก็ตามทั้งภาครัฐวิสาหกิจ เอกชน และต่างประเทศยังมีจำนวนเงินฝากเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากปี 1993 ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ เอกชน และ ต่างประเทศมีจำนวนเงินฝาก 84,545 14,790 และ 13,871 ล้านบาทตามลำดับ และได้เพิ่มขึ้นในปี 2000 จำนวน 1,885,000 171,200 และ 263,200 ล้านบาทตามลำดับ (ตาราง 4.6)

เห็นว่า ธนาคารรัฐวิสาหกิจมีบทบาทในการระดมเงินฝากมากที่สุด ขณะที่จากการศึกษาพบว่าในจำนวนธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจรวมนั้น ธนาคารการค้าต่างประเทศ (BCEL) มีการระดมเงินฝากมากที่สุด ในปี 1991 ร้อยละ 67.75 ของจำนวนเงินฝากรวมในระบบ (ภาคผนวก 2.10) และร้อยละ 67.75 ของจำนวนเงินฝากในธนาคารรัฐวิสาหกิจรวม (ภาคผนวก 2.11) ธนาคารการค้าต่างประเทศยังคงรักษาระดับผู้ระดมเงินฝากรายใหญ่ที่สุดใน สปป. ลาว ถึงแม้ว่าจะมีผลกระทบ

จากการเปิดธนาคารพาณิชย์เอกชน และต่างประเทศขึ้นมากมาย และทำให้สัดส่วนของเงินฝากในธนาคารการค้าต่างประเทศลดลง ในปี 1996 เหลือร้อยละ 44.89 ต่อเงินฝากรวมในระบบธนาคาร และร้อยละ 62.81 ของจำนวนเงินฝากในธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจรวม (ภาคผนวก 2.11)

ส่วนการระดมเงินฝากลำดับรองมาได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศมีสัดส่วนโดยเฉลี่ยร้อยละ 17.48 ของจำนวนเงินฝากทั้งหมดในระบบ (ภาคผนวก 2.10) ในกลุ่มธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศนี้ ธนาคารกรุงเทพ ฯ ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารทหารไทย และ ธนาคารสาธารณะ จัดได้ว่าเป็นธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่ใหญ่ที่สุดในการระดมเงินฝากใน สปป. ลาว โดยเฉลี่ยร้อยละ 11.29 - 24.9 ของจำนวนเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศทั้งหมด (ภาคผนวก 2.11) ส่วนธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่มีการระดมเงินฝากได้น้อยที่สุด ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย และธนาคารกรุงศรีอยุธยา โดยมีเพียงเฉลี่ยร้อยละ 8.20 และ 4.91 ของจำนวนเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศทั้งหมด ตามลำดับ

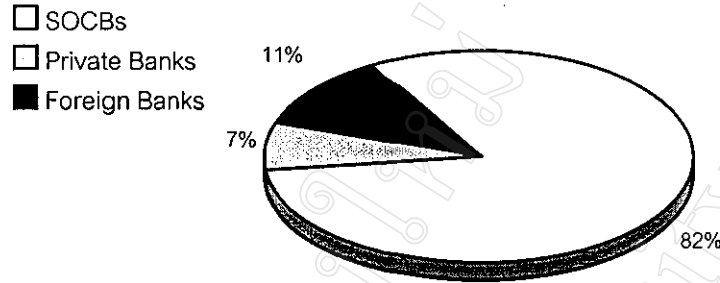
ตาราง 4.6 การเปรียบเทียบเงินฝากรวมของระบบธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ปี 1991-2001

	Million KN										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Total	42,645	67,334	113,206	161,561	203,749	268,822	399,620	893,050	1,635,610	2,319,400	2,402,300
SOCBs	42,645	61,570	84,545	113,692	132,891	192,109	282,800	686,540	1,298,350	1,885,000	1,932,400
BCEL	28,894	44,683	52,374	68,935	88,319	120,668	no.	no.	no.	1,288,200	1,277,600
LMB	2,427	2,613	5,597	10,259	8,164	16,216	no.	no.	no.	276,900	305,000
LXB	1,160	1,508	3,788	3,966	7,909	11,048	no.	no.	no.	255,600	280,000
APB			774	1,605	2,032	3,905	no.	no.	no.	64,300	69,800
Private Banks		5,764	14,790	19,359	25,317	23,630	31,670	74,560	124,680	171,200	205,900
JDB		5,764	10,399	14,579	17,866	18,649	no.	no.	no.	105,500	120,300
VCB			4,391	4,780	7,451	4,981	no.	no.	no.	34,700	38,600
Lao Viet Bank										31,000	47,000
Foreign Banks			13,871	28,510	45,541	53,083	85,150	131,950	212,580	263,200	264,000

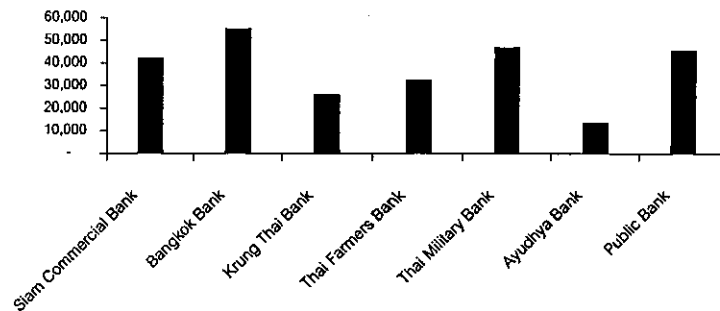
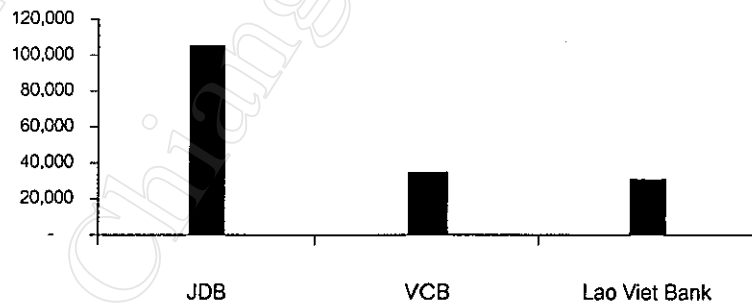
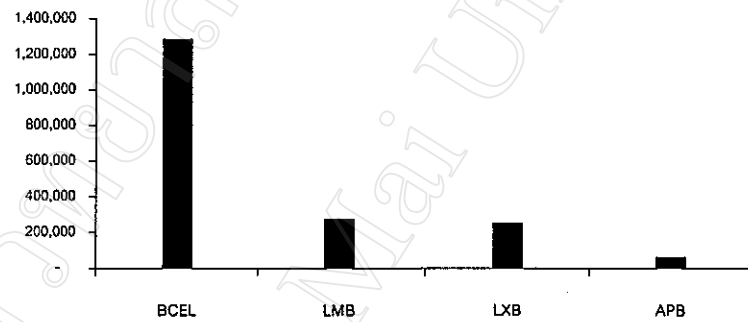
ที่มา: BOL-Economic Research Department (1996: 26-27). BOL-Economic Research Department (2001: 6-7). Phetsathaphone Keovongvichit (1999: 73)

ในระบบธนาคารทั้งหมด ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีสัดส่วนการระดมเงินฝากน้อยที่สุดเพียงเฉลี่ยร้อยละ 13.16 ของจำนวนเงินฝากรวมในระบบ (ภาคผนวก 2.10) ทั้งนี้เนื่องจากว่าธนาคารพาณิชย์เอกชนมีจำนวนธนาคารน้อย (เพียง 3 แห่ง) เมื่อเทียบกับจำนวนธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจและธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ

แผนภาพ 4.9 สัดส่วนการระดมเงินฝากของระบบธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาวปี 2000



แผนภาพ 4.10 สัดส่วนการระดมเงินฝากของแต่ละธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ปี 2000



อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาเป็นรายธนาคาร พบว่า ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีจำนวนเงินฝากมากกว่าธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ เช่น ในปี 2000 ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีจำนวนเงินฝากระหว่าง 31,000-150,500 ล้านบาท ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศมีจำนวนเงินฝากเพียงระหว่าง 13,700-55,300 ล้านบาทเท่านั้น (ตาราง 4.6) ในที่นี้ธนาคารร่วมพัฒนามีสัดส่วนการระดมเงินฝากมากที่สุดในกลุ่มธนาคารพาณิชย์เอกชน โดยในปี 2000 มีจำนวน 150,500 ล้านบาท (ร้อยละ 61.62 ของเงินฝากธนาคารพาณิชย์เอกชนรวม) (ภาคผนวก 2.11)

สรุป ธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว มีบทบาทในการระดมเงินฝากเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในที่นี้ ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ มีบทบาทสำคัญที่สุด โดยธนาคารการค้าต่างประเทศเป็นธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจที่มีสัดส่วนในการระดมเงินฝากสูงที่สุด ในปี 2000 ร้อยละ 53.18 ของจำนวนเงินฝากรวมในระบบ และร้อยละ 66.11 ของจำนวนเงินฝากในธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจรวม รองมาได้แก่ รัฐวิสาหกิจ ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ทั้งนี้หากมองจำนวนเงินฝากรวมของกลุ่มธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศจะมากกว่าจำนวนเงินฝากรวมของธนาคารพาณิชย์เอกชนเนื่องจากธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศมีจำนวนธนาคารมากกว่าธนาคารพาณิชย์เอกชน แต่หากมองเป็นรายธนาคารแล้ว พบว่า ธนาคารพาณิชย์เอกชนแต่ละธนาคารมีจำนวนเงินฝากมากกว่าธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ นั่นคือ แต่ละธนาคารในภาคเอกชนมีบทบาทในการระดมเงินฝากได้มากเป็นอันดับ 2 และธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศแต่ละธนาคารจัดเป็นอันดับ 3 นั่นเอง ด้านภูมิศาสตร์ ธนาคารพาณิชย์มีการระดมเงินออมมากที่สุด ใน ภาคกลาง (สัดส่วนร้อยละ 84.27 ของเงินฝากทั้งหมด) (ถาวร สุพันธ์ทอง, 2541: 46) ทั้งนี้เนื่องจากภาคกลางเป็นที่ตั้งของกำแพงนครเวียงจันทน์ และเป็นแหล่งการค้าและอุตสาหกรรม เป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจและกิจการต่าง ๆ ของประเทศ

- บทบาทการให้สินเชื่อ ดังที่ทราบแล้วในหัวข้อแหล่งใช้ไปของเงินทุนของธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ซึ่งการให้สินเชื่อเป็นส่วนที่มีบทบาทสำคัญและมีสัดส่วนสูงที่สุดในกรณีนี้ ในขณะที่เดียวกันสินเชื่อทั้งหมดนั้น ส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อแก่ภาคเอกชน (เฉลี่ยร้อยละ 80.51 ของจำนวนเงินทุนใช้ไปของธนาคาร) สิ่งดังกล่าวนี้เป็นภาพรวมทางการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบใน สปป. ลาว ซึ่งประกอบไปด้วย ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ ธนาคารพาณิชย์เอกชน และธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ อย่างไรก็ตามหากมองแยกเฉพาะรายธนาคารจากข้อมูลที่มีอยู่นั้นพบว่า อย่างไรก็ตามหากมองแยกเฉพาะรายธนาคารจากข้อมูลที่มีอยู่นั้นพบว่า ในปี 1991 มีการให้สินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจเพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่ได้มีการเปิดดำเนินการธนาคารพาณิชย์เอกชนและต่างประเทศ โดยธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจในปีดังกล่าวได้ให้สินเชื่อจำนวน 39,801 ล้านบาท (ตาราง 4.7) หลังจากนั้นไม่นานธนาคารพาณิชย์มีจำนวนเพิ่มขึ้น ทั้งภาครัฐวิสาหกิจเอง และ โดยเฉพาะภาคเอกชนและต่างประเทศ สิ้นปี 1996 ระบบธนาคารพาณิชย์มี

จำนวนธนาคารเพิ่มขึ้นทั้งหมด 17 ถึงแม้ว่ามีจำนวนธนาคารพาณิชย์ใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจไม่ได้รับผลกระทบอันทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการให้สินเชื่อเลย จากสถิติการให้สินเชื่อในระบบธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ตั้งแต่ปี 1992-2000 พบว่าจำนวนการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจมีส่วนไม่เปลี่ยนแปลง ประมาณร้อยละ 74-78 ของจำนวนสินเชื่อทั้งหมดในระบบ (ภาคผนวก 2.13) ในที่นี้ธนาคารการค้าต่างประเทศมีส่วนการให้สินเชื่อมากที่สุดในจำนวนธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจตั้งแต่ก่อน และหลังการยุบรวมธนาคาร นอกจากนั้นข้อมูลทางสถิติยังแสดงให้เห็นว่าหลังจากมีการยุบรวมธนาคารจาก 7 เป็น 3 ธนาคารแล้ว (ไม่นับธนาคารส่งเสริมการเกษตร) ธนาคารการค้าต่างประเทศยังมีสัดส่วนในการปล่อยกู้สูงขึ้น ในปี 2000-2001 จำนวน 540,200-659,300 ล้านกีบ (สัดส่วนร้อยละ 39.44-41.33 ของจำนวนสินเชื่อทั้งหมดในระบบ และร้อยละ 53.36-54.86 ของจำนวนสินเชื่อในธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจทั้งหมด) (ตาราง 4.7 ภาคผนวก 2.13 และ 2.14) ส่วนธนาคารให้สินเชื่อมารองมาได้แก่ ธนาคารลาวใหม่ ธนาคารล้านช้าง และธนาคารส่งเสริมการเกษตร ตามลำดับ

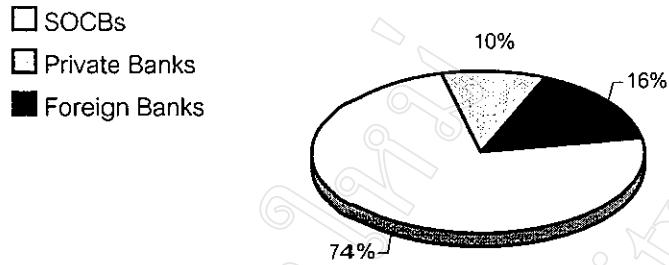
ตาราง 4.7 การเปรียบเทียบการให้สินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ปี 1991-2001

	Million KN								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	2000	2001*	Average
Total	39,801	52,940	80,364	134,360	158,529	207,037	1,369,800	1,579,800	529,413
SOCBs	39,801	49,853	62,903	99,767	116,548	153,013	1,012,400	1,201,800	364,129
BCEL	13,087	17,496	18,467	38,027	41,814	61,781	540,200	659,300	173,772
LMB	3,512	4,459	7,134	9,251	9,196	13,996	223,400	230,000	62,619
LXB	3,955	5,069	6,382	8,143	8,523	13,950	118,200	149,900	39,265
APB			4,418	9,294	18,002	20,694	130,600	162,600	57,601
Private Banks	-	3,087	9,864	13,822	16,873	15,341	140,600	167,300	72,065
JDB		3,087	6,266	11,026	13,565	11,654	81,400	87,900	30,700
VCB			3,598	2,796	3,308	3,687	39,900	50,600	17,315
Lao Viet Bank							19,300	28,800	24,050
Foreign Banks	-	-	7,597	20,771	25,108	38,683	216,800	210,700	93,219

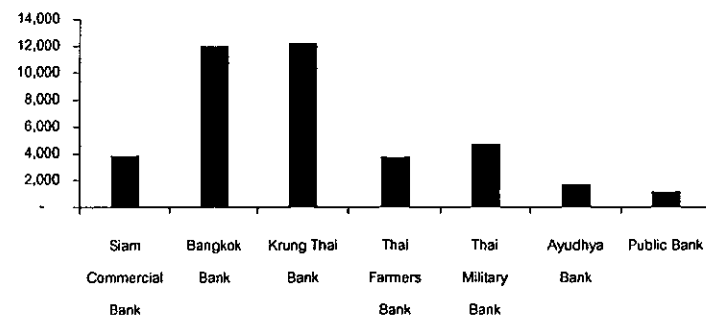
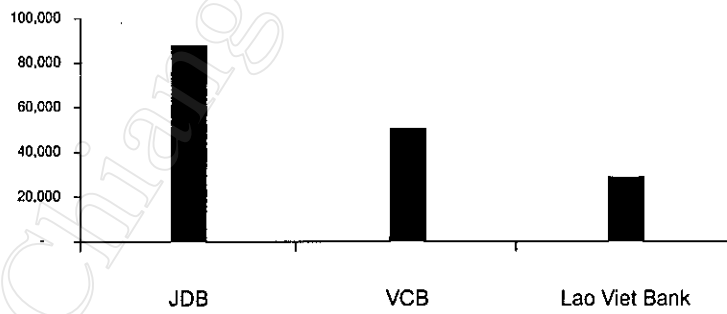
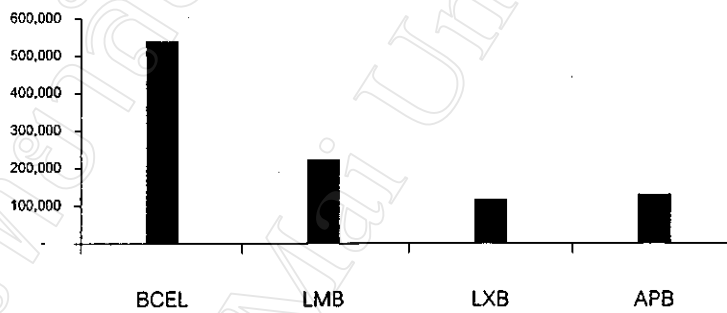
ที่มา: BOL/ Economic Research Department (1996: 26-27). BOL/ Economic Research Department (2001: 6-7)

ธนาคารที่มีการปล่อยสินเชื่อสูงสุดอันดับรองมาได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ซึ่งมีอัตราการให้สินเชื่อสูงกว่าธนาคารเอกชนตลอดระยะตั้งแต่ปี 1993-2001 เช่นในปี 1995 ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศให้สินเชื่อ 25,108 ล้านกีบ (ร้อยละ 15.84 ของจำนวนสินเชื่อทั้งหมดในระบบ) ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์เอกชนให้สินเชื่อเพียง 16,873 ล้านกีบ (ร้อยละ 10.64 ของจำนวนสินเชื่อทั้งหมดในระบบ) (ตาราง 4.7 และ ภาคผนวก 2.13) ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศมีจำนวนธนาคารมากกว่าธนาคารพาณิชย์เอกชน

แผนภาพ 4.11 สัดส่วนการปล่อยสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ปี 2000



แผนภาพ 4.12 สัดส่วนการปล่อยสินเชื่อแต่ละธนาคารพาณิชย์ใน สปป. ลาว ปี 2000





อย่างไรก็ตามหากพิจารณาเป็นรายธนาคารแล้วพบว่า ธนาคารร่วมพัฒนาและธนาคารเวียงจันทน์พาณิชย์ซึ่งเป็นธนาคารเอกชนมีจำนวนการให้สินเชื่อสูงกว่าธนาคารต่าง ๆ ที่เป็นธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ดังเช่นปี 2000 ธนาคารร่วมพัฒนาและธนาคารเวียงจันทน์พาณิชย์มีการให้สินเชื่อจำนวน 81,400 และ 39,900 ล้านบาท ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศมีจำนวนเพียงระหว่าง 2,600 – 19,000 ล้านบาท ทั้งนี้ยกเว้นธนาคารกรุงเทพ ฯ ที่มีการให้สินเชื่อมากถึง 144,700 ล้านบาทในปี 2000 (ตาราง 4.7) จากข้อมูลทางสถิติพบว่าธนาคารกรุงเทพ ฯ ถือเป็นธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่มีการให้สินเชื่อมากที่สุด โดยเฉพาะในช่วงปี 2000-2001 มีจำนวนสินเชื่อร้อยละ 60.74 และ 74.32 ของจำนวนสินเชื่อทั้งหมดในธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (ภาคผนวก 2.14) รองมาได้แก่ธนาคารกรุงไทย และ ธนาคารทหารไทยตามลำดับ

ตาราง 4.8 การให้สินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์ต่อภาคการผลิตใน สปป. ลาว ปี 1992-1999

	Million of KN							Average	
	1992	1993	1994	1995	1997	1998	1999		
Agriculture	11,478	19,437	28,228	30,716	37,592	46,677	87,846	37,425	
Commerce	11,577	20,569	30,371	32,588	94,188	232,684	245,951	95,418	
Construction	4,615	8,114	14,946	20,635	42,637	80,329	159,826	47,300	
Industry	5,165	8,743	11,451	21,133	102,540	179,277	367,006	99,331	
Mathereal Supply	103	63	17	83	261	6,498	10,596	2,517	
Transport and Communication	1,871	3,082	2,309	2,973	2,316	2,635	3,103	2,613	
Others	1,874	2,893	4,654	10,329	28,695	24,517	75,932	21,271	
<b>Total</b>	<b>36,683</b>	<b>62,901</b>	<b>91,976</b>	<b>118,457</b>	<b>308,229</b>	<b>572,617</b>	<b>950,260</b>	<b>305,875</b>	
	Percent (%)								
Agriculture	31.29	30.90	30.69	25.93	12.20	8.15	9.24	21.20	
Commerce	31.56	32.70	33.02	27.51	30.56	40.64	25.88	31.70	
Construction	12.58	12.90	16.25	17.42	13.83	14.03	16.82	14.83	
Industry	14.08	13.90	12.45	17.84	33.27	31.31	38.62	23.07	
Mathereal Supply	0.28	0.10	0.02	0.07	0.08	1.13	1.12	0.40	
Transport and Communication	5.10	4.90	2.51	2.51	0.75	0.46	0.33	2.37	
Others	5.11	4.60	5.06	8.72	9.31	4.28	7.99	6.44	
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	
	Growth Rate (%)								
Agriculture	-	69.34	45.23	8.81	-	24.17	88.20	-	57.40
Commerce	-	77.67	47.65	7.30	-	147.04	5.70	-	61.20
Construction	-	75.82	84.20	38.06	-	88.40	98.96	-	70.41
Industry	-	69.27	30.97	84.55	-	74.84	104.71	-	72.93
Mathereal Supply	-	38.83	73.02	388.24	-	2,389.66	63.07	-	76.24
Transport and Communication	-	64.72	25.08	28.76	-	13.77	17.76	-	15.80
Others	-	54.38	60.87	121.94	-	14.56	209.71	-	71.99
<b>Total</b>	-	<b>71.47</b>	<b>46.22</b>	<b>28.79</b>	-	<b>85.78</b>	<b>65.95</b>	-	<b>67.81</b>

ที่มา: ADB(1996: 65). คณะกรรมการแผนการแห่งชาติ (2000)

การให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ต่อภาคเศรษฐกิจ พบว่ามีการเปลี่ยนแปลง คือ

ปี 1992-1995 ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อมากสุดในภาคการเกษตร<sup>14</sup> และการค้า แต่จำนวนสินเชื่อดังกล่าวมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 31.25 และ 31.59 ของสินเชื่อรวมในปี 1992 ตามลำดับ เป็นร้อยละ 25.93 และ 27.51 ของสินเชื่อรวมในปี 1995 ตามลำดับ (ตาราง 4.8)

ปี 1995-1999 สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ในภาคการเกษตรลดลงเหลือร้อยละ 9.24 ของสินเชื่อรวมในปี 1999 และเปลี่ยนเป็นการให้สินเชื่อในภาคอุตสาหกรรมแทน เพิ่มขึ้นจากปี 1995 ร้อยละ 17.84 เป็นร้อยละ 38.62 ของสินเชื่อรวมปี 1999 ส่วนสินเชื่อภาคการค้ายังคงที่ โดยเฉลี่ย ปี 1992-1999 ร้อยละ 31.70 ของสินเชื่อรวม (ตาราง 4.8)

จากการศึกษาข้อมูลทางสถิติปี 1995-1999 พบว่า ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นธนาคารให้สินเชื่อใน สปป. ลาวมากที่สุดนั้น มีสินเชื่อส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อเพื่อภาคการเกษตร ในช่วงปี 1995-1996 ร้อยละ 17.99-19.40 ของจำนวนสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจทั้งหมด (ตาราง 4.9) อย่างไรก็ตามแนวการปล่อยสินเชื่อได้เปลี่ยนแปลงเป็นสินเชื่อในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะปี 1997-1999 ร้อยละ 30.97-35.08 ของจำนวนสินเชื่อทั้งหมดของธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ ในขณะที่ภาคการก่อสร้าง การค้า ก็เป็นภาคที่ได้รับสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจมากขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นภาคการผลิตที่ธนาคารให้สินเชื่อมากที่สุดรองจากภาคอุตสาหกรรม ส่วนธนาคารพาณิชย์เอกชนจะให้สินเชื่อแก่ภาคการค้าเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในปี 1999 มีการให้สินเชื่อจำนวน 35,079 ล้านบาท (ร้อยละ 63.64 ของจำนวนสินเชื่อทั้งหมดของธนาคารพาณิชย์เอกชน) (ตาราง 4.9) ในขณะที่ธนาคารต่างประเทศให้สินเชื่อแก่ภาคอุตสาหกรรมมากที่สุด และรองมาเป็นภาคการค้า ในปี 1999 มีจำนวน 137,400 ล้านบาทสำหรับสินเชื่อในภาคอุตสาหกรรม (ร้อยละ 54.82 ของจำนวนสินเชื่อทั้งหมดในธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ) และ 83,368 ล้านบาทของสินเชื่อภาคการค้า (ร้อยละ 33.26 ของจำนวนสินเชื่อทั้งหมดในธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ)

<sup>14</sup> การให้สินเชื่อแก่ภาคเกษตรของธนาคารพาณิชย์ดำเนินการได้ 2 แบบคือ ให้กู้โดยตรง และให้กู้ผ่านธนาคารส่งเสริมการเกษตรแบบที่ 1 มักจะเป็นธนาคารพาณิชย์ที่มีสาขาต่างจังหวัดจำนวนมากและสามารถปล่อยสินเชื่อได้โดยตรง แบบที่ 2 ธนาคารพาณิชย์ใด ๆ ที่มีจุดประสงค์ให้สินเชื่อแก่ภาคเกษตรดังกล่าวจะนำเงินไปฝากกับธนาคารส่งเสริมการเกษตรก่อนโดยได้รับผลตอบแทนจากการฝากเงินในธนาคารอื่นในอัตราดอกเบี้ยที่ตกลงกันระหว่างสองธนาคาร แบบที่ 1 มักจะเป็นธนาคารพาณิชย์ที่มีสาขาต่างจังหวัดจำนวนมากและสามารถปล่อยสินเชื่อได้โดยตรง (ถาวร สุพันธ์ทอง และคณะ, 2541: 51)

ตาราง 4.9 การให้สินเชื่อแต่ละธนาคารพาณิชย์ต่อภาคการผลิตต่าง ๆ ใน สปป. ลาว ปี 1995-1999

	Million KN				
	1995	1996	1997	1998	1999
<b>State Owned Commercial Banks</b>					
Agriculture	21,486	24,134	34,732	43,968	85,404
Commerce	14,823	15,775	52,292	108,495	127,504
Construction	10,997	13,197	35,702	73,752	147,481
Industry	14,884	19,359	58,544	108,698	226,125
Material Supply	94	185	261	259	574
Transport and Communication	2,518	2,549	2,316	2,503	2,908
Others	54,614	49,223	5,160	15,714	54,517
Total	119,416	124,422	189,007	353,389	644,513
<b>Private Banks</b>					
Agriculture	no.	no.	1,094	1,482	1,652
Commerce	no.	no.	14,651	29,581	35,079
Construction	no.	no.	3,275	5,335	6,222
Industry	no.	no.	3,672	10,294	3,481
Material Supply	no.	no.	-	-	-
Transport and Communication	no.	no.	-	17	-
Others	no.	no.	5,641	5,886	8,685
Total	18,355	17,732	28,333	52,595	55,119
<b>Foreign Banks</b>					
Agriculture	no.	no.	1,766	1,227	790
Commerce	no.	no.	27,245	94,608	83,368
Construction	no.	no.	3,660	1,242	6,123
Industry	no.	no.	40,324	60,285	137,400
Material Supply	no.	no.	-	6,239	10,022
Transport and Communication	no.	no.	-	115	195
Others	no.	no.	17,894	2,917	12,730
Total	25,248	36,921	90,889	166,633	250,628
percent (%)					
<b>State Owned Commercial Banks</b>					
Agriculture	17.99	19.40	18.38	12.44	13.25
Commerce	12.41	12.68	27.67	30.70	19.78
Construction	9.21	10.61	18.89	20.87	22.88
Industry	12.46	15.56	30.97	30.76	35.08
Material Supply	0.08	0.15	0.14	0.07	0.09
Transport and Communication	2.11	2.05	1.23	0.71	0.45
Others	45.73	39.56	2.73	4.45	8.46
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
<b>Private Banks</b>					
Agriculture	-	-	3.86	2.82	3.00
Commerce	-	-	51.71	56.24	63.64
Construction	-	-	11.56	10.14	11.29
Industry	-	-	12.96	19.57	6.32
Material Supply	-	-	-	-	-
Transport and Communication	-	-	-	0.03	-
Others	-	-	19.91	11.19	15.76
Total	-	-	100.00	100.00	100.00
<b>Foreign Banks</b>					
Agriculture	-	-	1.94	0.74	0.32
Commerce	-	-	29.98	56.78	33.26
Construction	-	-	4.03	0.75	2.44
Industry	-	-	44.37	36.18	54.82
Material Supply	-	-	-	3.74	4.00
Transport and Communication	-	-	-	0.07	0.08
Others	-	-	19.69	1.75	5.08
Total	-	-	100.00	100.00	100.00

ที่มา: คณะกรรมการแผนการแห่งรัฐ (2000)

เห็นว่าปริมาณสินเชื่อทศวรรษที่ผ่านมาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกัน การระดมเงินฝาก ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจมีบทบาทในการให้สินเชื่อในประเทศมากที่สุด ซึ่งธนาคารการค้าต่างประเทศที่เป็นหนึ่งในธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจมีการให้สินเชื่อมากที่สุด ส่วนทางด้านสินเชื่อในภาคการผลิตที่ทางธนาคารพาณิชย์ปล่อยให้ใน สปป. ลาวมากที่สุด ได้แก่ ภาคการเกษตร อุตสาหกรรม และ การค้า เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามสินเชื่อในภาคการเกษตรมีจำนวนลดลง ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ภาคการค้ามีส่วนค่อนข้างคงที่

สรุปโครงสร้างทางการเงิน ธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจมีบทบาททั้งด้านการระดมเงินฝากและการให้สินเชื่อมากที่สุด และอยู่ในสัดส่วนเท่า ๆ กัน (ร้อยละ 69.36 และ 68.78 ตามลำดับ) หมายความว่า การดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจได้ให้ความสำคัญทั้งสองด้านดังกล่าวในสัดส่วนเท่า ๆ กัน ในขณะที่สัดส่วนทางด้านการระดมเงินฝากและการให้สินเชื่อเกินกว่าครึ่งหนึ่งในระบบธนาคารเป็นของ ธนาคารการค้าต่างประเทศ (BCEL) อย่างไรก็ตามหากพิจารณาเป็นรายธนาคารพบว่า บทบาทในการให้สินเชื่อของธนาคารส่งเสริมการเกษตรมีสูงกว่าการระดมเงินฝาก กล่าวคือธนาคารส่งเสริมการเกษตรให้ความสำคัญทางด้านการให้สินเชื่อ (เฉลี่ยร้อยละ 10.88 ของจำนวนการให้สินเชื่อรวมในระบบ) ซึ่งมากกว่าการระดมเงินฝาก (เฉลี่ยร้อยละ 3.23 ของจำนวนเงินฝากรวมในระบบ) ส่วนธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ มีจำนวนและสัดส่วนและให้ความสำคัญทั้งสองด้านใกล้เคียงกัน ทางด้านธนาคารพาณิชย์เอกชนและต่างประเทศก็มีบทบาททั้งสองด้านดังกล่าวในสัดส่วนใกล้เคียงกัน โดยพิจารณาเป็นรายธนาคารแล้วพบว่าธนาคารกรุงเทพ ฯ ให้ความสำคัญในการให้สินเชื่อมากกว่าการระดมเงินฝาก กล่าวคือร้อยละ 10.47 ของการให้สินเชื่อรวมในระบบ ในขณะที่ร้อยละ 3.30 ของจำนวนเงินฝากรวมในระบบ

#### 4.2 โครงสร้างทางการคลังใน สปป. ลาว

หน่วยงานที่มีความสำคัญทางด้านการดำเนินนโยบายการคลังคือ กระทรวงการคลัง มีบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงบประมาณแผ่นดิน คือ รายรับและรายจ่ายของรัฐบาลให้มีความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในขณะนั้น เป็นหน่วยงานที่ดูแลและบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลในกรณีที่รัฐบาลมีรายจ่ายมากเกินกว่ารายรับ อย่างไรก็ตามอิงตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่ง สปป. ลาว อิงตามกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่ง สปป. ลาว และอิงตามข้อตกลงของคณะปรับปรุงโครงสร้างรัฐบาลในวันที่ 26 กรกฎาคม 2000 เลขที่ 127/นย กล่าวว่า กระทรวงการคลังใน สปป. ลาว คือ หน่วยงานของรัฐบาลที่มีบทบาทในการดูแล คุ้มครองเรื่องของการเงิน การบัญชี งบประมาณแผ่นดิน สินทรัพย์ และที่ดินทั่วประเทศตามนโยบายของรัฐบาลที่วางไว้ เพื่อภารกิจ 2 ประการคือ ปกป้องและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีเสถียรภาพ และมีความเข้มแข็ง

#### 4.2.1 บทบาทและหน้าที่ของกระทรวงการคลัง

โดยทางด้านกฎหมายแล้ว กระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมาย คำสั่ง และคำแนะนำเกี่ยวกับการควบคุมเศรษฐกิจการเงิน การบัญชี งบประมาณ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาษี อากร ค่าธรรมเนียม และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับงบประมาณ หลังจากนั้นกระทรวงการคลังก็มีบทบาทหน้าที่ในการประกาศใช้กฎหมาย คำสั่ง และคำแนะนำที่ร่างไว้ดังกล่าวด้วย

กระทรวงการคลังมีบทบาทในการมีส่วนร่วมร่วมกับกระทรวงต่าง ๆ เพื่อทำการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และ เสนอต่อรัฐบาลพิจารณารับรองซึ่งจะต้องผ่านที่ประชุมสภาแห่งชาติ ในขณะที่เดียวกันกระทรวงการคลังทำงานร่วมกับคณะกรรมการแผนการแห่งรัฐ<sup>15</sup> (Committee of Planning and Cooperation: CPC) เพื่อจัดทำแผนการลงทุนแห่งรัฐระยะปานกลาง นอกจากนั้นยังมีบทบาทหน้าที่ร่วมกับบรรดากระทรวงต่าง ๆ หน่วยงานเทียบเท่ากระทรวง และ องค์การต่าง ๆ ในการกำหนดทิศทางการพัฒนา กำหนดนโยบายการลงทุน การจ่ายเงินเดือนแก่เจ้าพนักงานราชการ นโยบายราคา และนโยบายสังคมและเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการเงินและงบประมาณของรัฐบาล โดยเป็นฝ่ายให้คำแนะนำแก่กระทรวง และหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำแผนงบประมาณของตนอย่างถูกต้อง ซึ่งเป็นงานด้านการดูแลงบประมาณของรัฐให้มีประสิทธิภาพ หลังจากนั้นกระทรวงการคลังร่วมกับคณะกรรมการแผนการแห่งรัฐทำการกำหนดแผนงบประมาณ ทำการพิจารณาแบ่งเงินงบประมาณให้แก่แต่ละกระทรวง และหน่วยงานต่าง ๆ โดยผ่านความเห็นชอบในที่ประชุมสภาแห่งชาติ หลังจากนั้นกระทรวงการคลังมีหน้าที่ติดตาม สอดส่อง และดูแลการดำเนินงานและการใช้งบประมาณของกระทรวง และหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ นอกจากนั้นกระทรวงการคลังจะต้องรายงานประเมินผลของการดำเนินการทางงบประมาณมีส่วนเกินที่กำหนดไว้หรือไม่ให้ที่ประชุมสภาแห่งชาติพิจารณาและรับรอง ในกรณีกระทรวงหรือหน่วยงานใดมีการใช้จ่ายงบประมาณไปในทางที่ไม่ถูกต้อง กล่าวคือในส่วนที่ไม่เป็นเป้าหมาย ไม่ได้อยู่ในแผนงบประมาณ หรือไม่ตรงตามแผนงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าวที่กำหนดไว้ กระทรวงการคลังมีสิทธิที่จะยกเลิกหรือหยุดการใช้จ่ายงบประมาณ และเรียกร้องค่าเสียหายคืนจากหน่วยงานนั้น ๆ ได้

<sup>15</sup> เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรัฐบาลในระดับศูนย์กลางประกอบด้วย กรมที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญคือ 1. การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (กรมแผนการ) 2. การร่วมมือระหว่างประเทศ และ การลงทุนของต่างประเทศ เพื่อทำการศึกษาวเคราะห์โครงการต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ (กรมการดูแลโครงการลงทุนของรัฐ) 3. รวบรวมข้อมูลทางสถิติ (ศูนย์สถิติแห่งชาติ) ติดตาม ตรวจสอบ และ 4. ดูแลการปฏิบัติของแผนงาน และหน่วยงานต่าง ๆ ตามข้อกำหนดไว้ ควบคุม และดูแล นักธุรกิจ นักเศรษฐศาสตร์ และนักวิชาการ จากต่างประเทศ ในโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับการอนุมัติ(UNDP, August 1996: 37)

บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการดูแลรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล โดยจัดทำแผนงานการเก็บภาษี อากร ค่าธรรมเนียม และ รายรับอื่น ๆ เพื่อนำเข้าพิจารณาเป็นแผนงบประมาณรายรับประจำปี นอกจากนั้นยังเป็นหน่วยงานดูแล คลังสะสมการเงินแห่งรัฐ คลังวัตถุดิบค่าที่มีการเก็บรักษาไว้ชั่วคราว ดูแลเงินทุน สินทรัพย์ ทรัพยากร ที่ดิน รวมไปถึง การดูแล ควบคุมเงินและทุนสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจหุ้นส่วนเอกชน โดยเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบที่สำคัญคือระบบการบัญชีของกระทรวงการคลังซึ่งทางกระทรวงการคลังเองมีบทบาทและหน้าที่ในการดูแลปรับปรุง และเสริมขยายศักยภาพการบัญชีเพื่อให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพ

ส่วนทางด้านเงินตราจากต่างประเทศโดยเฉพาะเงินกู้ยืม กระทรวงการคลังมีบทบาทหน้าที่ในการดูแลเงินกู้ยืม เงินทุนช่วยเหลือ และทำการชำระหนี้ ในศึกษา วิจัยด้านการเงินของโครงการต่าง ๆ ของกระทรวง และหน่วยงานอื่น ๆ กระทรวงการคลังจะต้องมีส่วนร่วมด้วย นอกจากนั้นยังมีบทบาทและหน้าที่เข้ามีส่วนร่วมเกี่ยวกับปัญหาทางการเงินของธนาคารที่มีผลต่อการคลังของรัฐมีส่วนร่วมในการศึกษาวิจัยตลาดการเงินและสินเชื่อ ตลาดหุ้นและตลาดหลักทรัพย์ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนานของธนาคาร ซึ่งก็คือต่อปริมาณเงิน และ สินเชื่อภายในประเทศ

จากบทบาทและหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่ได้กล่าวข้างต้นนี้พอสรุปประเด็นสำคัญ คือ กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่สำคัญในการดูแลระบบการคลัง กล่าวคือ 1. การใช้จ่ายรัฐบาล การใช้จ่ายของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนในระดับท้องถิ่น 2. รายได้รัฐบาล โดยมีการตรวจสอบผ่านระบบบัญชี นอกเหนือจากนั้นกระทรวงการคลังยังมีบทบาทที่สำคัญในการดูแล ควบคุม และบริหารการลงทุนของรัฐโดยตรง โดยเฉพาะในการดำเนินกิจการของธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจอีกด้วย อย่างไรก็ตามบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมและบริหารงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินนโยบายการคลังนั้น กระทรวงการคลังยังมีบทบาทไม่สมบูรณ์เต็มที่ กล่าวคือจะต้องร่วมพิจารณาแผนงบประมาณแผ่นดินกับคณะกรรมการแผนการแห่งรัฐ

#### 4.2.2 หน่วยงานบริหารของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังประกอบด้วย 11 กรม (Departments) และ 1 กอง หรือที่ทำการรัฐมนตรี (Office of the Minister) (แผนภาพ 4.13) นอกจากนั้นยังประกอบด้วยหน่วยงานอื่น ๆ เช่น หน่วยงานด้านวิชาการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และแผนกการเงินประจำท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ก. ที่ทำการรัฐมนตรี (Office of the Minister) เป็นหน่วยงานหลักและศูนย์รวมการบริหารในกระทรวงการคลัง เป็นเสนาธิการแก่รัฐมนตรีกระทรวงการคลังเพื่อ รายงานและสรุปผลการติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของกระทรวง นอกนั้นต้องสรุปรายงานการวิจัย ส่งเสริม สนับสนุน กฎหมาย และระเบียบทางการคลัง

ข. กรมการจัดตั้ง (Department of Organization) เป็นเสนาธิการแก่รัฐมนตรีด้านการควบคุม ดูแลการปฏิบัติงานของพนักงาน ข้าราชการต่าง ๆ ของกระทรวงในขอบเขตทั่วประเทศ ส่งเสริมการศึกษา การฝึกอบรมแก่เจ้าพนักงาน ในกระทรวงต่าง ๆ จะมีการจัดตั้งคณะพรครรัฐบาลขึ้น โดยกรมการจัดตั้งก็จะมิบทบาทในการประสานงาน และช่วยปฏิบัติงานแก่คณะพรครดังกล่าว

ค. กรมงบประมาณแผ่นดิน (Department of Budget) มีหน้าที่ประสาน และร่วมมือกับ คณะกรรมการแผนการแห่งรัฐ (CPC) ในหน้าที่กำหนดแผนงบประมาณแผ่นดิน กำหนดรายรับ และรายจ่ายของรัฐบาลให้มีความสมดุล ซึ่งในการกำหนดแผนดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานข้อมูลงบประมาณระดับล่างขึ้นมา และนำเสนอต่อรัฐบาล

ง. กรมตรวจสอบการคลัง (Department of Financial Inspection) มีหน้าที่ดูแลการนำใช้งบประมาณของกระทรวง และหน่วยงานต่าง ๆ อย่างถูกต้องและเป็นไปตามแผนที่วางไว้ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี อากร ที่เป็นรายรับของรัฐบาลเข้าไว้ในงบประมาณแผ่นดิน และลงตรวจตราทางการเงินของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทุกประเภท

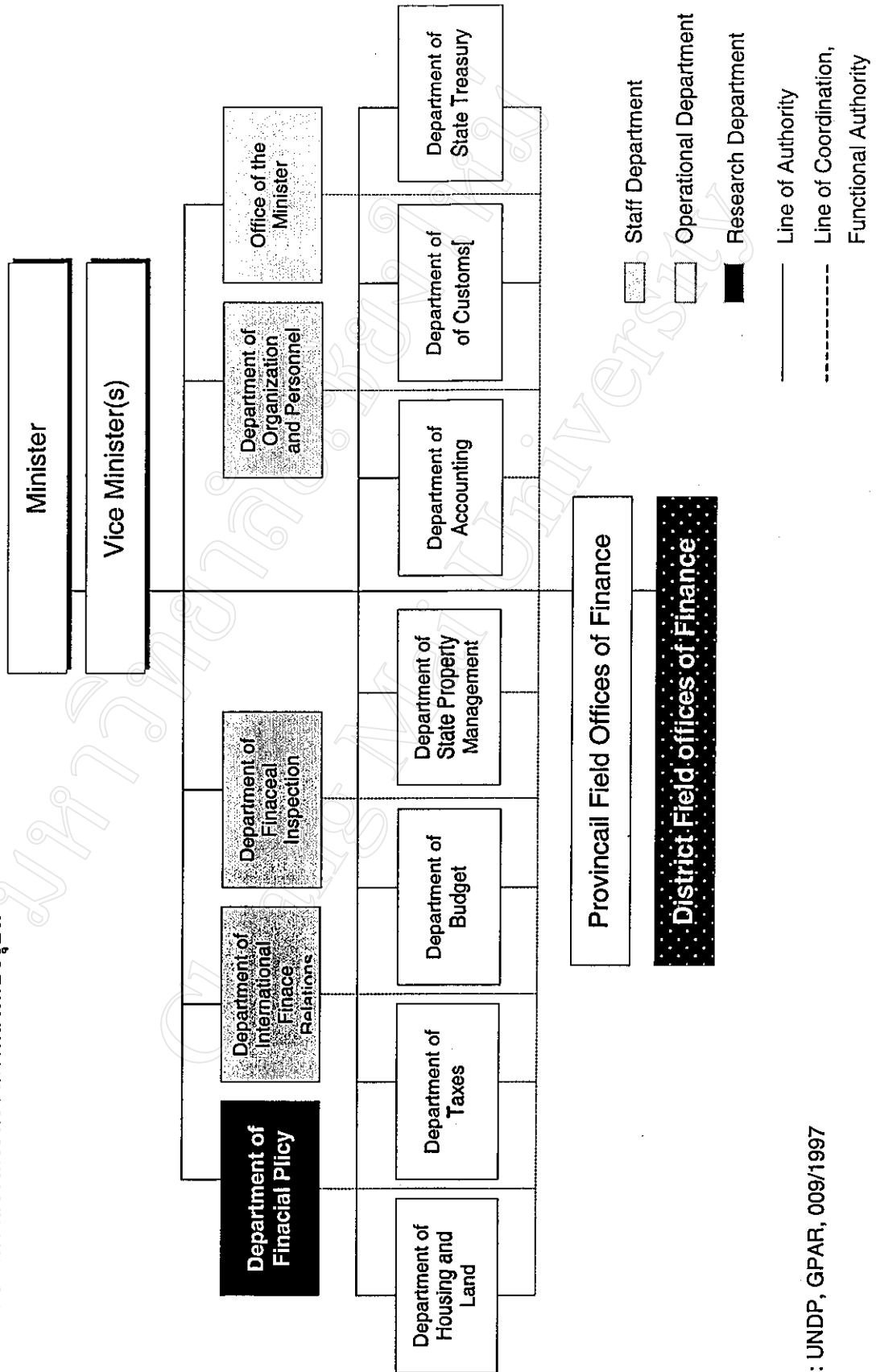
จ. กรมการบัญชี (Department of Account) เป็นหน่วยงานหลักในศึกษาและพัฒนาระบบการบัญชี ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ทางบัญชี และบัญชีรัฐวิสาหกิจให้มีมาตรฐานเดียวกัน นำเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงการคลังพิจารณา และให้รัฐบาลเป็นฝ่ายประกาศใช้ พร้อมกันนั้นกรมบัญชีจะต้องสอดส่องดูแลการตรวจสอบบัญชี และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด

ฉ. กรมการบริหารสินทรัพย์ของรัฐ (State Property Management) มีหน้าที่พัฒนาระบบระเบียบในการบริหารสินทรัพย์ของรัฐ บริหารเงินทุนของรัฐในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจร่วมหุ้นกับเอกชน ดูแลการดำเนินงานของบริษัทประกันภัย และ หวยพัฒนา (ฉลากกินแบ่งรัฐบาล)

ช. กรมการคลัง (Department of State of Treasury) ดูแลงบประมาณแผ่นดิน และเป็นศูนย์กลางการเงินของรัฐในด้านการดูแล ควบคุมรายรับ และรายจ่ายของรัฐบาลจากบรรดากระทรวง หน่วยงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัด และท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามแผนงบประมาณที่วางไว้

ซ. กรมการสัมพันธ์เงินตราต่างประเทศ (International Financial Relations) มีหน้าที่ 3 ประการคือ 1. ติดต่อและประสานงานในด้านการกู้ยืมเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศ และหน่วยงานทางการเงินระหว่างประเทศ 2. เป็นฝ่ายควบคุม ดูแลและเงินสำรองเงินตราต่างประเทศของรัฐบาล (โดยรวมไปถึง ทองคำ ทองคำขาว วัตถุมูลค่าอื่น ๆ ของรัฐบาล) และสุดท้าย 3. มีหน้าที่ในการดำเนินการชำระหนี้สินต่างประเทศตามสัญญาของรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้

แผนภาพ 4.13 โครงสร้างกระทรวงการคลังในปัจจุบัน





ณ. กรมภาษี (Department of Customs) เป็นฝ่ายจัดหารายรับให้แก่รัฐบาล ทำการจัดเก็บภาษีทั้งภายในและต่างประเทศ รวมถึง ภาษีการนำเข้าและการส่งออกทั่วประเทศ ในขณะเดียวกันภายในหน่วยงานทำหน้าที่พัฒนาระบบภาษี ดูแล ควบคุมการเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ

ญ. กรมอากร (Department of Tax) มีหน้าที่เช่นเดียวกับกรมภาษี กล่าวคือมีหน้าที่ในการจัดเก็บอากรแก่รัฐบาลเพื่อรวมเข้าเป็นรายรับของรัฐบาล ให้เป็นไปตามแผนงบประมาณรายรับที่วางไว้ รวมถึงการเก็บรายรับที่มาจากการเก็บภาษีอากร และไม่ได้มาจากการเก็บภาษีอากร

ฎ. กรมการดูแลบ้านและที่ดิน (Department of Housing and Land) พัฒนาระบบ ระเบียบ การดูแล ควบคุมการใช้น้ำและที่ดิน นอกนั้นยังเป็นฝ่ายจัดหารายรับให้แก่รัฐบาลเช่นกัน กล่าวคือมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี อากร และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของ ที่ดิน และบ้านภายในประเทศ

ฏ. กรมการดำเนินนโยบายการคลัง (Department of Financial Policy) เป็นหน่วยงานที่สำคัญที่ศึกษา วิจัย และให้คำแนะนำ ให้มีการใช้นโยบายการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยรวม หน่วยงานที่สำคัญภายในกระทรวงการคลังเกี่ยวกับนโยบายการคลังที่เป็นเรื่องของการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล ได้แก่ กรมงบประมาณแผ่นดินที่ทำงานร่วมกับคณะกรรมการแผนการแห่งรัฐ ในการกำหนดแผนงบประมาณแผ่นดิน ส่วนหน่วยงานที่สำคัญในด้านการจัดหารายรับของรัฐบาลประกอบด้วย กรมภาษี กรมอากร และกรมดูแลบ้านและที่ดิน ส่วนหน่วยงานจัดหาแหล่งเงินทุน โดยเฉพาะนำมาชดเชยงบประมาณขาดดุล (หนี้สินของรัฐ) ที่สำคัญได้แก่ กรมการสัมพันธ์เงินตราต่างประเทศที่ทำหน้าที่ติดต่อ ประสานงานในการขอเงินกู้ยืมเงินจากต่างประเทศอีก ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนหนึ่งที่สำคัญของ สปป. ลาว สุดท้าย กรมการดำเนินนโยบายการคลังก็เป็นหน่วยงานที่สำคัญในเรื่องของนโยบายการคลังมากเช่นกัน

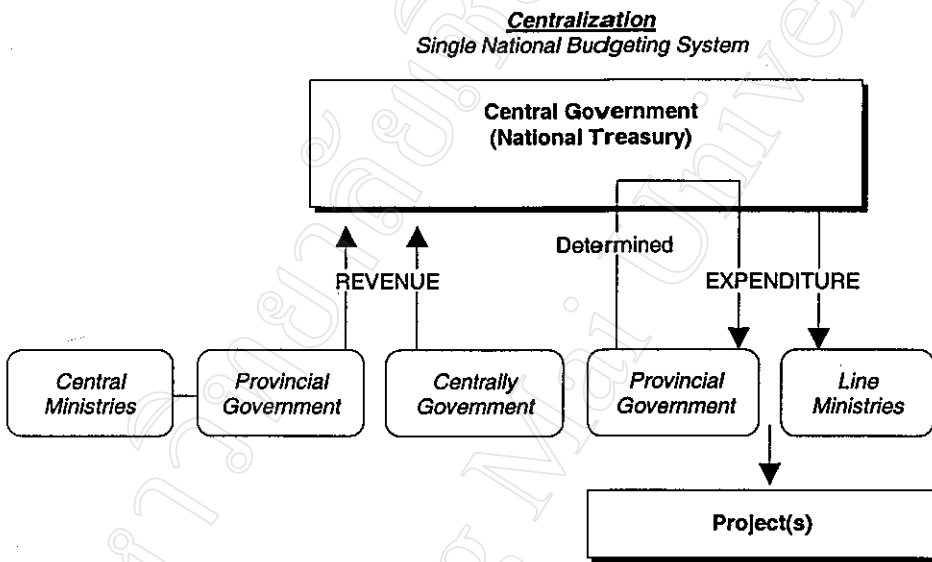
#### 4.2.3 ระบบการคลัง

ตั้งแต่ปี 1991 ที่รัฐบาลได้นำเอาระบบการจัดการงบประมาณแบบรวมศูนย์โดยมีระบบบริหารทางแนวตั้งเข้ามาใช้ งบประมาณรายจ่ายทั้งหมดถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลางทำการตัดสินใจภายใต้จำนวนเงินทุนที่เรียกร้องจากส่วนล่างร่าง ตั้งแต่รัฐบาลจังหวัดและกระทรวง ทำให้รายจ่ายทั้งหมดภายในประเทศ (รายจ่ายระดับจังหวัดและภูมิภาค) มีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปตามแผนงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามจำนวนงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลจังหวัดจะได้รับจะขึ้นอยู่กับร่างงบประมาณรายจ่ายที่ทางรัฐบาลจังหวัดจัดทำขึ้น เพื่อเสนอให้รัฐบาลกลางพิจารณาตัดสินใจ และออกงบประมาณจังหวัดให้ (Provincial Budget) ในขณะที่งบ

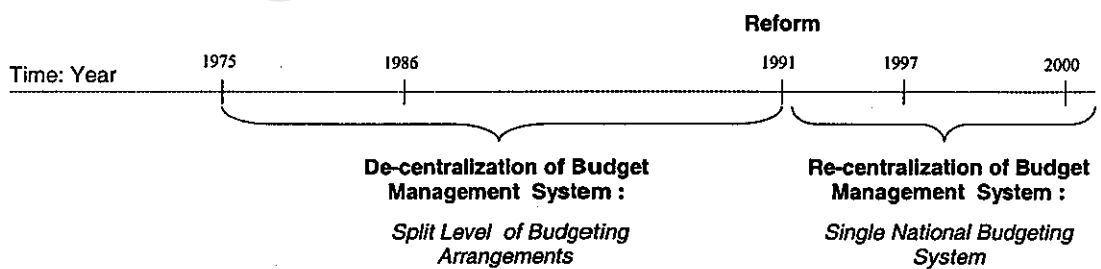
ประมาณที่กระทรวง และ งบประมาณเพื่อจัดสรรเงินทุนให้กับโครงการต่าง ๆ รัฐบาลกลางจะจัดสรรเงินทุนให้โดยตรงโดยไม่ผ่านรัฐบาลจังหวัด ส่วนด้านรายรับทั่วประเทศ (รายรับที่จัดเก็บโดยรัฐบาลจังหวัด และ รัฐบาลกลาง) จะถูกโอนเข้าสู่งบประมาณรายรับแห่งชาติที่รัฐบาลกลางเท่านั้น

จากแหล่งรายรับและรายจ่ายที่ได้กล่าวข้างต้นนี้สามารถเขียนเป็นแผนภาพ 4.14 ได้ดังนี้

แผนภาพ 4.14 โครงสร้างงบประมาณประจำปีของรัฐบาลแห่ง สปป. ลาว ตั้งแต่ปี 1991



แผนภาพ 4.15 ระยะเวลาการปฏิรูประบบการบริหารการคลังใน สปป. ลาว ปี 1970-2001



#### 4.2.4 แหล่งที่มาของรายรับและการใช้จ่ายของรัฐบาล

##### 1) รายรับของรัฐบาล

อิงตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแผ่นดิน (งบประมาณแห่งรัฐ) เลขที่ 05/94/สพช รับรองจากสภาแห่งชาติ ในภาคที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป หมวดที่ 2 การกำหนดรายรับและรายจ่ายงบประมาณแห่งรัฐ ในมาตราที่ 13 ได้กำหนดรายรับของรัฐบาลออกเป็น 2 ส่วนคือ<sup>16</sup> รายรับปกติ อาทิ รายรับที่เป็นภาษี อากร ค่าธรรมเนียมทุกประเทศ ค่าปรับ ค่าขายของกลางที่ถูกรัฐบาลยึดและริบ และอื่น ๆ เป็นต้น รายรับจากทรัพย์สินของรัฐบาล อาทิ รายได้จากการทดแทนต้นทุนเงินกู้และทรัพย์สินอื่น ๆ และ รายได้จากการขายทรัพย์สิน ทุน และ หุ่นของรัฐบาล

อย่างไรก็ตามในการวิเคราะห์ทางด้านรายรับของรัฐบาล เราสามารถวิเคราะห์ตามบัญชีรายรับของรัฐบาลที่ได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนสำคัญคือ

ก. ส่วนรายรับที่ไม่ใช่ภาษี (non tax revenue) คือค่าเช่าที่รัฐวิสาหกิจ (leasing fees) ค่าสัมปทานของรัฐวิสาหกิจ (concessions) ค่าปรับ (fines) ค่าธรรมเนียมในการบริหาร (administration fees) ค่าเสื่อมราคาและเงินปันผลของรัฐวิสาหกิจ (depreciation / dividends) อัตรดอกเบี้ย (interest) ค่าสิทธิในการบินผ่านน่านฟ้าแห่ง สปป. ลาว (over flight rights) ค่าธรรมเนียมชลประทาน (irrigation fees)

ข. ส่วนรายรับที่เป็นภาษี (tax revenue) ประกอบด้วยภาษีต่าง ๆ โดยตั้งแต่ในปี 1975 เป็นต้นมา ระบบภาษีใน สปป. ลาวได้รับการปฏิรูปอย่างมากมายซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญดังต่อไปนี้

##### • การปฏิรูประบบภาษี

รัฐบาลได้ดำเนินการปฏิรูประบบภาษีให้กลายเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญในงบประมาณของรัฐบาล โดยดำเนินการเปลี่ยนแปลงระบบจัดเก็บรายรับของรัฐบาลจากเดิมคือระบบการโอนเงิน (ส่วนที่เป็นกำไร) ของรัฐวิสาหกิจเข้าในงบประมาณส่วนกลางเป็นระบบการเสียภาษีของรัฐวิสาหกิจในปี 1988 คือภาษีการค้าธุรกิจซึ่งประกอบด้วย ภาษีกำไร<sup>17</sup> (profit taxes) และภาษีการขาย<sup>18</sup> (turnover taxes) โดยอัตราภาษีขึ้นกับลักษณะภาคการผลิตในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้เนื่องจากช่วงปี 1988-1989 รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้รับการอนุญาตให้มีการบริหารเงินอย่างอิสระ

<sup>16</sup> กระทรวงยุติธรรม: เวียงจันทน์ 1999 หน้า 109

<sup>17</sup> เพื่อความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรภายในประเทศโดย ในปี 1992 รัฐบาลได้เปลี่ยนอัตรากำไรให้เป็นอัตรากำไรอัตราเดียว (Uniform Tax Rate) ร้อยละ 45 ของกำไรของหน่วยธุรกิจ (Yves Bourdet, 1994: 38)

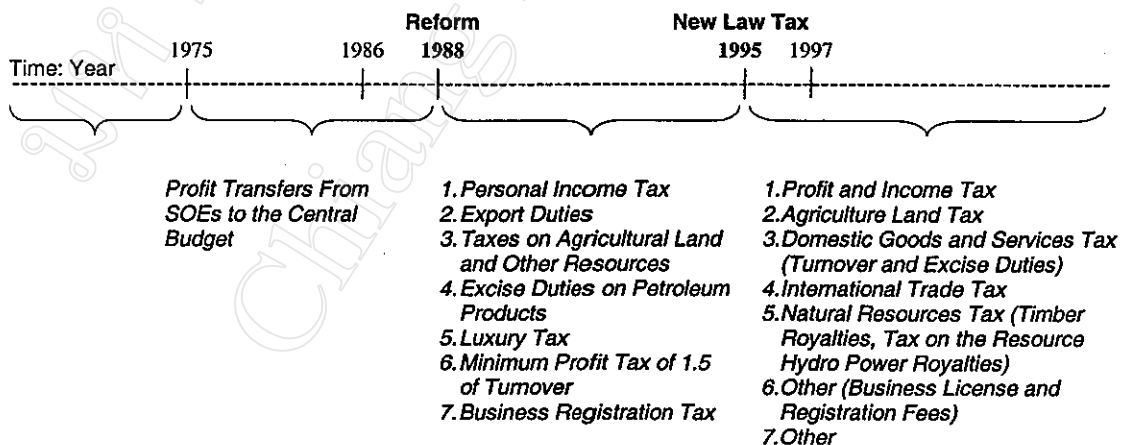
<sup>18</sup> ภาษีการขายที่เก็บจากสินค้าทุกชิ้นตอนที่มีการเปลี่ยนมือ

(autonomy) และได้เริ่มเปลี่ยนรูปแบบเป็นเอกชนเพิ่มมากขึ้น (privatization of SOEs) ดังนั้นจึงต้องทำการปรับระบบการจัดเก็บรายรับของรัฐบาล โดยการจัดเก็บภาษีเพื่อชดเชยส่วนรายได้ที่หายไปจากการประกาศยกเลิกการโอนเงินทุนเข้าสู่งบประมาณส่วนกลางของรัฐวิสาหกิจ (Yves Bourdet, 1994: 38) ดังนั้นตั้งแต่ปี 1989 รัฐบาลได้เริ่มจัดระบบภาษีใหม่คือ<sup>19</sup>

- เงินได้บุคคลธรรมดาจากการจ้างงาน (personal income tax on employment)
- เงินได้บุคคลธรรมดาที่ไม่มาจากการจ้างงาน (non employment income tax)
- อากรส่งออก (export duty)<sup>20</sup>
- ภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรและภาษีแหล่งทรัพยากร<sup>21</sup>
- ภาษีสรรพสามิตในน้ำมันปิโตรเลียมและสินค้าฟุ่มเฟือย (excise tax)

อย่างไรก็ตามระบบภาษียังมีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหลังจากรัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายภาษีใหม่ในปี 1995 โดยได้กำหนดภาษีเดิมที่มีอยู่ให้มีความหมายในการเก็บภาษีได้กว้างขึ้น ซึ่งภาษีที่จัดเก็บเดิมได้เปลี่ยนแปลง มีรายละเอียดดังแผนภาพ 4.16 และตาราง 4.10 ด้านล่างนี้

แผนภาพ 4.16 ระยะเวลาการปฏิรูประบบภาษีใน สปป. ลาว 1970-2001



<sup>19</sup> World Bank, 1997b: 142

<sup>20</sup> ถูกยกเลิกในปี 1994 จากนโยบายการส่งเสริมการส่งออก

<sup>21</sup> ปี 1992 รัฐบาลได้เปลี่ยนภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรและภาษีแหล่งทรัพยากร เป็นภาษีที่ดิน(ทั้งในเขตชนบทและตัวเมืองใหญ่)



<p><b>3. <u>Taxes on goods and services</u></b></p> <p>3.1. Turnover tax (Sales tax at all velocity of product)</p> <p>3.2. Excise duties</p> <p>3.3. Business and professional license</p> <p>3.4. Road tax</p> <p>3.5. Air travel fees</p> <p>3.6. Airspace over flight fees</p> <p>3.7. River transport fees</p> <p>3.8. Border entry and exit fees</p> <p>3.9. Fees for extended residence in the Lao P.D.R.</p> <p>3.10. Fee for temporary border passes</p> <p>3.11. Fees on delivery of passports visas and laissez passer documents</p> <p>3.12. Consular fees overseas</p> <p>3.13. Fees on possession of personal arms</p> <p>3.14. Television and audio use fees</p>	<p>Depended on category</p> <p>Depended on items</p> <p><u>Turn over</u> (in millions of kip)</p> <p>0-1</p> <p>1-5</p> <p>5-10</p> <p>10-20</p> <p>20-50</p> <p>50-100</p> <p>100-200</p> <p>200 and above</p> <p><u>Capital</u> (in million of kip)</p> <p>10-50</p> <p>50-100</p> <p>100-150</p> <p>150-200</p> <p>200 and above</p> <p>Kips Fee vary according to size of engine, weight, seats' number</p> <p>Kips</p> <p>Dollars</p> <p>Kips</p> <p>Kips for nationals</p> <p>Dollars for foreigners</p> <p>Depended on length of stay</p> <p>Kips</p> <p>Kips for lao nationals</p> <p>Dollars for foreigners</p> <p>None</p> <p>Kip</p>	<p>5-10</p> <p>5-104</p> <p>0</p> <p>6,000</p> <p>10,000</p> <p>20,000</p> <p>40,000</p> <p>70,000</p> <p>100,000</p> <p>150,000</p> <p>100,000</p> <p>200,000</p> <p>300,000</p> <p>400,000</p> <p>500,000</p> <p>2,000 to 360,000</p> <p>7,000 to 70,000</p> <p>160 to 250</p> <p>200 to 20,000</p> <p>500</p> <p>5</p> <p>6,000 to 12,000</p> <p>200 to 3,000</p> <p>10,000</p> <p>10-80</p> <p>3,000 to 4,000</p> <p>500</p>
<p><b>4. <u>Taxes on international trade</u></b></p> <p>4.1. Import Duties</p> <p>4.2. Export Duties</p> <p>4.3. Transit tax</p> <p>4.4. Tax on foreign investments</p>		<p>5-50</p> <p>5-50</p> <p>None</p> <p>20</p>
<p><b>5. <u>Taxes on timber and other natural resources</u></b></p> <p>5.1. Timber Royalties</p> <p>5.2. Taxes on natural resources</p>	<p>Dollars, Depended on the timber quality</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ferrous metals</li> <li>• Non ferrous metals</li> <li>• Coal</li> <li>• Construction materials</li> </ul>	<p>15,650</p> <p>2</p> <p>2-5</p> <p>2-3</p> <p>50</p>

ที่มา: กระทรวงการคลัง และ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ, 2002

## 2) รายจ่ายของรัฐบาล

อิงตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแผ่นดิน เลขที่ 05/94/สพช ภาคที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป หมวดที่ 2 การกำหนดรายรับและรายจ่ายงบประมาณแห่งรัฐ มาตราที่ 17 ได้กำหนดรายจ่ายของรัฐบาลออกเป็น 2 ส่วนคือ<sup>22</sup>

- ก. รายจ่ายปกติ (current expenditure) ได้แก่ รายจ่ายเงินเดือนพนักงาน(หน่วยบริหารรัฐ พรรคการเมือง และ องค์กรการจัดตั้งมหาชน) รายจ่ายค่าดอกเบี้ย และเงินกู้ รายจ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม และ รายจ่ายอื่น ๆ
- ข. รายจ่ายเพื่อการลงทุน (capital current expenditure) รายจ่าย โครงสร้างพื้นฐาน วัตถุเครื่องใช้ และเทคนิคการผลิต รายจ่ายเพื่อการลงทุนและร่วมหุ้นกับวิสาหกิจ รายจ่ายเงินต้นของเงินกู้ยืม และรายจ่ายในการปล่อยสินเชื่อ

นอกจากรายจ่ายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือทางการคลังในการกระตุ้นและพัฒนาเศรษฐกิจให้ขยายตัว ซึ่งเป็นแผนการใช้จ่ายระยะสั้น (ระยะ 1 ปี) แล้ว รัฐบาลยังมีแผนการใช้จ่ายระยะปานกลาง (ระยะ 5 ปี) เรียกว่า แผนการลงทุนแห่งรัฐ (Public Investment Programme : PIP) โดยกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายรายปีของรัฐบาลที่เป็นแผนระยะสั้น ให้มีความสอดคล้องตามแผนระยะปานกลางที่รัฐกำหนดไว้ โดยแผนการลงทุนแห่งรัฐดังกล่าว มีรายละเอียดสำคัญดังนี้

แผนการลงทุนแห่งรัฐ เป็นแผนการลงทุนและการตัดสินใจการใช้จ่ายของรัฐบาลระยะกลาง โดยรวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และการดูแลรักษาโครงการ แผนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลัก คือ ใช้เป็นยุทธศาสตร์การลงทุนของรัฐในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคง ถูกต้องและเหมาะสมตามหลักการพัฒนาประเทศ (development priorities) (World Bank, 1997b: 109) โดยนำเอาแผนการลงทุนแห่งรัฐเข้ามาใช้ในปี 1991 เป็นการจัดแผนการลงทุนแห่งรัฐระยะ 5 ปี (1991-1995) ฉบับแรกใน สปป. ลาว (การประชุมโต๊ะกลม, 2000: 73)

แผนการลงทุนแห่งรัฐมีขั้นตอนดำเนินการคล้ายกันกับการออกงบประมาณประจำปี โดยเริ่มตั้งแต่ต้นปี โดยรัฐบาลได้มีคำสั่งให้กับ 1. คณะกรรมการแผนการแห่งรัฐ (CPC) 2. สายกระทรวง และ 3. รัฐบาลจังหวัด โดยกล่าวถึงข้อเสนอแนะ งานยุทธศาสตร์การลงทุนแห่งชาติ เป้าหมายการลงทุนและการพัฒนา ระเบียบการและระยะเวลาของแผนการในปีต่อไป ทั้งนี้การกำหนดเป้าหมายการใช้จ่ายเงินทุนให้แก่ละ โครงการเพื่อการลงทุนในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ จะถูกกำหนดโดยกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางการเพิ่มหรือลดจำนวนเงินทุนที่ใช้ในงบประมาณ

<sup>22</sup> กระทรวงยุติธรรม เวียงจันทน์ 1999 หน้า 110

การใช้จ่ายของรัฐบาลในปีต่อไป ส่วนสายกระทรวงและรัฐบาลจังหวัดมีหน้าที่ในการกำหนดโครงการ และจัดทำใบเสนอของเงินทุนเพื่อใช้ในการลงทุนในเขตรับผิดชอบของตนบนพื้นฐานหลักการ และทิศทางการพัฒนาประเทศที่ได้กำหนดไว้จากศูนย์กลาง ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานขนาดเล็ก เช่น หน่วยงานปกครองเมือง ตำบล และหมู่บ้าน จัดทำและยื่นข้อเสนอการใช้จ่ายให้ทางรัฐบาล แฉวงนำเข้าพิจารณา หลังจากมีการพิจารณาแล้วรัฐบาลแฉวงจะจัดประชุมระดับท้องถิ่นในการจัดสรรเงินทุนให้กับส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการเตรียมการของแผน

ช่วงเดือนมิถุนายน-กรกฎาคมของทุกปี คณะกรรมการแผนการแห่งรัฐจะเรียกประชุมกับรัฐบาลจังหวัดตัวแทน 3 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ เพื่อทำการทบทวนแผนการลงทุนแห่งรัฐ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับแผนการลงทุนแห่งรัฐเพื่อให้เกิดความเข้าใจ และมีการใช้จ่ายอย่างถูกต้องเหมาะสม จากนั้นคณะกรรมการลงทุนแห่งรัฐ จะนำเอาบทการกำหนดแผนการลงทุนที่ได้รับการรวบรวมจาก ทบทวน และพิจารณาพร้อมกับกระทรวงและแฉวงแล้วนั้น นำเสนอต่อรัฐบาลเพื่อรับการพิจารณา ให้ความเห็นชอบ และนำไปพิจารณาลงมติอย่างเป็นทางการในสภาแห่งชาติต่อไป หลังจากได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมแล้ว คณะกรรมการแผนการแห่งรัฐ จะเป็นฝ่ายกำหนดและออกคำสั่ง คำแนะนำในการปฏิบัติแผนการลงทุนดังกล่าวให้กับสายกระทรวงและรัฐบาลจังหวัด ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการแผนการแห่งรัฐจะต้องลงตรวจสอบ ดูแล และประเมินผลในเขตพื้นที่และในโครงการต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด เพื่อจัดทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติในวาระต่อไป (กรมการลงทุนแห่งรัฐ, 2000: 68-70)

เห็นว่าการจัดทำแผนการลงทุนแห่งรัฐมีขั้นตอนการจัดทำคล้ายกันกับขั้นตอนการจัดทำงบประมาณประจำปี กล่าวคือมีการดำเนินการจัดการทางแนวตั้ง (vertical management system) โดยมีการติดต่อประสานงานจากระดับบนสู่ระดับล่าง และระดับล่างสู่ระดับบน หากสามารถดำเนินการในแผนการลงทุนแห่งรัฐได้อย่างถูกต้องจริง ๆ ตามระบบ ระเบียบ และขั้นตอนที่ได้กล่าวไว้ดังกล่าว จะทำให้แผนการลงทุนแห่งรัฐกลายเป็นเครื่องมือการบริหารการลงทุนที่สำคัญในการจัดสรรเงินทรัพยากร เงินทุนทั้งภายในและภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพในโครงการสำคัญ ๆ ในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ (World Bank, 1997b: 109)