

การบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต :
บททดลองเสนอ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่อง
“ปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย” จัดโดยมูลนิธิชัยพัฒนา
ร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ระหว่างวันที่
13-15 ธันวาคม 2539 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ จอมเทียน ชลบุรี

สารบัญ

1. ความเบื้องต้น	1
2. ความสำคัญของปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	1
2.1 กระบวนการสากลानุวัตรของทุนและเงิน	2
2.2 ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	3
2.3 แนวนโยบายเสถียรนิยมทางการเงิน	4
2.4 บทบาทของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน	5
2.5 ระบอบการเมืองการปกครอง	5
3. การบริหารนโยบายการคลัง	6
3.1 การบริหารนโยบายงบประมาณรายจ่าย	7
3.1 (1) กระบวนการงบประมาณ	7
3.1 (2) การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี	12
3.1 (3) เพดานส่วนขาดดุลงบประมาณ	14
3.1 (4) บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการงบประมาณ	16
3.1 (5) ข้อยกเว้นเพื่อความยืดหยุ่นทางการคลัง	18
3.1 (6) การใช้เงินนอกงบประมาณ	21
3.1 (7) รายจ่ายภาครัฐวิสาหกิจ	22
3.2 การบริหารนโยบายภาษีอากร	23
4. การบริหารนโยบายการเงิน	33
4.1 อำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย	33
4.1 (1) การออกบัตรธนาคาร	35
4.1 (2) การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล	39
4.1 (3) การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์	41
4.1 (4) การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน	42
4.1 (5) การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	52
4.1 (6) การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน	54
4.1 (7) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	57
4.1 (8) การบริหารหนี้สาธารณะ	58
4.1 (9) การควบคุมการปริวรรตต่างประเทศ	58
4.1 (10) นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน	60
4.1 (11) การจัดการด้านทุนสำรองระหว่างประเทศ	63

4.2 ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย	65
4.2 (1) ความเป็นอิสระตามกฎหมาย	65
(ก) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในกรอบแห่งกฎหมาย	65
(ข) บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	68
(ค) เป้าหมายการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย	74
(ง) ข้อจำกัดในการให้เงินกู้ของธนาคารแห่งประเทศไทย	75
4.2 (2) ความเป็นอิสระตามกฎหมายกับความเป็นจริง	80
4.3 ความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย	89
5. การปฏิรูประบบการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	91
5.1 หลักการพื้นฐานในการปฏิรูป	93
5.1 (1) ความน่าเชื่อถือ	93
5.1 (2) ความเป็นอิสระ	95
5.1 (3) ความชัดเจนในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ	98
5.1 (4) ความโปร่งใส	98
5.1 (5) ความรับผิดชอบ	99
5.2 องค์การในการบริหารนโยบายและหน้าที่ความรับผิดชอบ	100
5.3 อำนาจในการใช้เครื่องมือ	107
5.4 กระบวนการประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค	110
5.5 กฎเกณฑ์และวินัยทางการคลังและการเงิน	113
5.6 การรายงานและการตรวจสอบติดตามผล	118
ภาคผนวก (ก) ราชพระนามและรายนามผู้ว่าการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485-2539	120
ภาคผนวก (ข) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2481-2539	121
เชิงอรรถ	124
บรรณานุกรม	134

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	หน้าที่ตามกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2539	28
ตารางที่ 2	อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ตามที่ปรากฏใน พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2539	46
ตารางที่ 3	อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงิน ตามที่ปรากฏใน พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิต ฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2539	48
ตารางที่ 4	อำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินร่วมกันระหว่าง ธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐบาล พ.ศ. 2539	70
ตารางที่ 5	อำนาจในการกำหนดนโยบายการเงินในประเทศต่างๆ	72
ตารางที่ 6	ดัชนีความเป็นอิสระตามกฎหมายของธนาคารกลางประเทศต่างๆ เฉพาะประเทศด้อยพัฒนา พ.ศ. 2523-2532	79
ตารางที่ 7	อำนาจตามกฎหมายและข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติของ ธนาคารแห่งประเทศไทย	83
ตารางที่ 8	อัตราการเปลี่ยนผู้ว่าการธนาคารกลางประเทศด้อยพัฒนา ปี 2493-2532	85
ตารางที่ 9	อายุการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย	86
ตารางที่ 10	การลาออกหรือถูกปลดออกจากตำแหน่งผู้ว่าการและ รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย 2485-2539	87
ตารางที่ 11	องค์กรนโยบายเศรษฐกิจมหภาค	104
ตารางที่ 12	ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ความรับผิดชอบ ของธนาคารแห่งประเทศไทย	106
ตารางที่ 13	อำนาจในการใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค	108
ตารางที่ 14	ขั้นตอนการกำหนดวงเงินงบประมาณประจำปีภาครัฐบาล	111
ตารางที่ 15	ขั้นตอนการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน	112
ตารางที่ 16	กฎเกณฑ์และวินัยทางการคลัง	114
ตารางที่ 17	กฎเกณฑ์และวินัยทางการเงิน	116
ตารางที่ 18	การรายงานและการตรวจสอบติดตามผล	119

กิตติกรรมประกาศ

งานที่มีลักษณะเป็น Unfinished Symphony นี้ ได้รับเงินอุดหนุนจากมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ

มูลนิธิไชยยัง ล้มทองกุลเชื้อเพื่อสถานที่สำหรับ 'ลัยภัย' มลภาวะเพื่อเขียนรายงานนี้ หากปราศจากสถานที่อันเกื้อกูลต่อการมีความสงบแห่งจิตใจ รายงานนี้มีอาจเขียนได้เสร็จในเวลาอันรวดเร็วเช่นนี้

บรรณารักษ์และเจ้าหน้าที่ห้องสมุดป่วย อึ้งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ช่วยเหลือในการให้บริการค้นข้อมูลและบริการยืมหนังสือระหว่างห้องสมุดด้วยความกระตือรือร้น

คุณชอเม แก้วมรกต ช่วยพิมพ์รายงานนี้ด้วยความประณีตและอย่างมีประสิทธิภาพ

ขอได้รับความขอบคุณจากกันบั้งแห่งหัวใจ

ท้ายที่สุด คำขอโทษสำหรับภรรยาและบุตรธิดาสำหรับความบกพร่องในการดูแลครอบครัวตลอดช่วงเวลาเดือนเศษที่ใช้ไปในการเขียนรายงานนี้ มิใช่เพื่อแสดงถึงความเป็นอารยชน หากแต่ต้องการบอกกล่าวว่า เบื้องหลังงานวิจัยนี้มีความทุกข์ทรมานที่ประเมินค่ามิได้

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

2 ธันวาคม 2539

การบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต :

บททดลองเสนอ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

1. ความเบื้องต้น

บทความเรื่องนี้ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาเนื้อหาของนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization Policy) ที่เป็นมาและเป็นอยู่ของรัฐบาลไทย หรือเสนอแนวนโยบายดังกล่าวในอนาคต หากแต่ต้องการศึกษาการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (policy administration) พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะว่า ระบบการบริหารดังกล่าวนี้ควรจะปรับเปลี่ยนไปอย่างไรในอนาคต

บทความเรื่องนี้จำแนกออกเป็น 5 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นบทนำ ตอนที่สองนำเสนออธิบายว่า เหตุใดการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญยิ่งในอนาคต ตอนที่สามพรรณนาถึงการบริหารนโยบายการคลังในประเทศไทย ตอนที่สี่กล่าวถึงการบริหารนโยบายการเงินในปัจจุบัน และตอนที่ห้าให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต

2. ความสำคัญของปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจกลายเป็นปัญหาสำคัญของสังคมเศรษฐกิจโลก นับตั้งแต่เมื่อเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันในปี 2516-2517 เป็นต้นมา สภาพที่ระบบทุนนิยมโลกมีเสถียรภาพ อัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำ และอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราสกุลหลักไม่แกว่งไกวดังที่เป็นอยู่ในทศวรรษ 2500 และต้นทศวรรษ 2510 ไม่ปรากฏอีกเลยหลังจากนั้น ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา มิติด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา

เหตุใดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญของประเทศต่างๆ และของสังคมเศรษฐกิจโลก บทความเรื่องนี้เสนออธิบาย โดยพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

- (1) กระบวนการสากลาณูวัตรของทุนและทรัพยากรการเงิน
- (2) ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- (3) แนวนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน
- (4) บทบาทของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน
- (5) การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครอง

2.1 กระบวนการสากลาณูวัตรของทุนและเงิน

กระบวนการสากลาณูวัตรของทุน (Internationalization of Capital) ซึ่งเติบโตใหญ่หลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งแรกในประเทศอังกฤษเมื่อกว่าสองร้อยปีที่แล้ว ขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ทุนในประเทศต่างๆ แปรสภาพเป็นทุนไร้สัญชาติ กระบวนการสากลาณูวัตรของทุนเริ่มต้นในประเทศอุตสาหกรรมเก่า และปรากฏต่อมาในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ บัดนี้กำลังปรากฏในประเทศอุตสาหกรรมใหม่รุ่นที่สอง (Second-Generation NICs) ทุนสากลจึงขยายอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ กระบวนการสากลาณูวัตรของทรัพยากรทางการเงิน (Internationalization of Finance) ขยายตัวควบคู่กับกระบวนการสากลาณูวัตรของทุนด้วยการก่อเกิดและการขยายตัวของตลาดหลักทรัพย์ในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ทั้งรุ่นแรกและรุ่นที่สอง ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้มีการเชื่อมโยงทั้งตลาดเงินและตลาดทุนระหว่างประเทศต่างๆ และช่วยผนึกโลกทั้งโลกเข้าด้วยกัน

การขยายตัวของกระบวนการสากลาณูวัตรของทุนและทรัพยากรทางการเงินยังผลให้เงินและทุนกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่มีลักษณะ 'ซีฟจรลงเท้า' (foot-loose) มากยิ่งขึ้น ทั้งในเชิงกาลและเทศะ (time and space) หากพิจารณาในด้านกาล กระบวนการสากลาณูวัตรทำให้อัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนมีการเปลี่ยนแปลงด้วยความถี่มากกว่าเดิม หากพิจารณาในด้านเทศะ ระยะทางหรือความห่างไกลมิใช่อุปสรรคหรือเครื่องกีดขวางในการเคลื่อนย้ายทุนและทรัพยากรทางการเงินระหว่างประเทศอีกต่อไป ทั้งนี้ด้วยความเกื้อกูลของเทคโนโลยีสารสนเทศ

ลักษณะ 'ซีฟจรลงเท้า' ของทุนและทรัพยากรทางการเงินที่มีมากขึ้น มีส่วนสร้างความผันผวนในตลาดเงินและตลาดทุนในประเทศต่างๆ มากขึ้นโดยมีพักต้องสงสัย เงินและทุนสามารถเคลื่อนย้ายจากแหล่งที่ให้อัตราผลตอบแทนต่ำไปสู่แหล่งที่ให้อัตราผลตอบแทนสูงได้อย่างรวดเร็ว ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ประกอบกับการเติบโตใหญ่ของสถาบันการเงินและธุรกิจหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ เกื้อกูลให้มีการเก็งกำไรซื้อขายหลักทรัพย์มากขึ้น เงินทุนจะหลั่งไหล

เข้าไปสู่ตลาดหลักทรัพย์ที่ยังมีช่องโอกาสในการเก็งกำไร ครั้นเมื่อจัดการหาประโยชน์จากการเก็งกำไรแล้ว เงินทุนที่มีลักษณะ 'ซีพจรลงเท้า' เหล่านี้ก็พากันตบเท้าเข้าไปไป 'ข่มขืน' ตลาดหลักทรัพย์อื่นต่อไป นอกเหนือจากการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศเพื่อหาประโยชน์จากการเก็งกำไรในการซื้อขายหลักทรัพย์แล้ว ยังมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนเพื่อหาประโยชน์จากความแตกต่างด้านอัตราดอกเบี้ยในประเทศต่างๆอีกด้วย การเคลื่อนย้ายเข้าและออกของเงินทุนระยะสั้นเหล่านี้มีส่วนคลอนเคลียงสภาพทางเศรษฐกิจโดยมีพิกัดต้องสงสัย ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอันเกิดจากลักษณะ 'ซีพจรลงเท้า' ของทุนและทรัพยากรทางการเงินดังกล่าวนี้ จะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปริมาณและความถี่ในการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศดังกล่าวนี้¹

2.2 ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในประเทศอุตสาหกรรมเก่า จนแปรเปลี่ยนเป็นสังคมเศรษฐกิจบริการ (Service Economy) โดยที่บริการการเงินเป็นบริการที่ทรงความสำคัญยิ่ง ทำให้ประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ผลักดันให้ปรับเปลี่ยนระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อให้มีการค้าบริการโดยเสรี แม้ว่าประเทศโลกที่สามจะขัดขึ้น แต่มีอาจฝันอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าของประเทศมหาอำนาจได้ ในด้านหนึ่ง ประเทศมหาอำนาจผลักดันให้จัดระเบียบการค้าบริการโดยเสรีในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ซึ่งประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง ในอีกด้านหนึ่ง ประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปอาศัยการเจรจาในลักษณะทวิภาคีกดดันให้ประเทศคู่ค้าเปิดตลาดการเงิน จุดแห่งการกดดันเริ่มจากประเทศอุตสาหกรรมใหม่รุ่นที่หนึ่งไปสู่รุ่นที่สอง²

การจัดระเบียบการค้าบริการโดยเสรีก็ดี และการกดดันให้ประเทศต่างๆ เปิดตลาดการเงินก็ดี ประกอบกับความสำเร็จของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยก็ดี ยังผลให้ประเทศต่างๆ ในสังคมเศรษฐกิจโลกมีความสัมพันธ์อันเชื่อมโยงอย่างแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น แนวนโยบายเสรีนิยมทางด้านการผลิต การค้า และการเงิน ทำให้ขนาดของการเปิดประเทศมีมากขึ้น อันเป็นเหตุให้ความผันผวนทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศมหาอำนาจและประเทศคู่ค้ารายสำคัญสามารถส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ ได้ สำหรับประเทศที่มีขนาดเล็กเมื่อเทียบกับสังคมเศรษฐกิจโลก ดังเช่นประเทศไทย ผลกระทบอันเกิดจากความผันผวนทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้จะมีมากเป็นพิเศษ

2.3 แนวนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน

รัฐบาลไทย โดยธนาคารแห่งประเทศไทย เริ่มดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน นับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา โดยจำแนกออกเป็น 3 แผน คือ³

(1) แผนพัฒนาระบบการเงินขั้นที่หนึ่ง (2533-2535) ประกอบด้วยแผนงานหลัก 4 ด้าน ด้านแรกเป็นแผนการผ่อนคลายข้อจำกัดต่างๆด้านอัตราดอกเบี้ย การบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน และการบริหารเงินตรา ด้านที่สองเป็นแผนการปรับปรุงการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และการปรับปรุงกฎเกณฑ์การดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามมาตรฐานสากล BIS (= Bank for International Settlements) ด้านที่สามเป็นแผนการพัฒนาตราสารการเงินและตลาดหลักทรัพย์ประเภทนี้ ด้านที่สี่เป็นแผนการพัฒนาระบบการหักบัญชีระหว่างธนาคาร และการจัดตั้งโรงพิมพ์ธนบัตรแห่งที่สอง

(2) แผนพัฒนาระบบการเงินขั้นที่สอง (2536-2538) เป็นแผนการพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางการเงินในภูมิภาคอาเซียนตะวันออกเฉียงใต้ (Bangkok International Banking Facilities = BIBFs)

(3) แผนพัฒนาระบบการเงินขั้นที่สาม (2538-2543) เป็นแผนพัฒนาต่อเนื่องจากสองแผนแรก โดยเน้นการพัฒนาโครงสร้างทางการเงินของประเทศและเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบการเงิน รวมถึงลดจรรยาบรรณกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค

การดำเนินนโยบายการเงินเสรีมีผลในการเชื่อมโยงตลาดการเงินไทยเข้ากับตลาดการเงินระหว่างประเทศแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น การเลือกเส้นทางดังกล่าวนี้เป็นการดำเนินนโยบายลู่ตามลม ด้านหนึ่งมีอาจทจนกระแสสกุลเงินบาทและทรัพยากรการเงิน ในอีกด้านหนึ่งเป็นการปรับตัวตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่กำลังแปรเปลี่ยนไป ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ ที่สำคัญได้แก่ การเข้าถึงตลาดการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเท่ากับเป็นการผ่อนคลายข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร (resource constraint) อันเกื้อกูลต่อการขยายตัวของการลงทุนภายในประเทศ นอกจากนี้ การเปิดตลาดการเงินยังทำให้สถาบันการเงินภายในประเทศต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต เพราะต้องเผชิญการแข่งขันจากสถาบันการเงินต่างประเทศมากขึ้น แต่นโยบายการเงินเสรีก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมไทยด้วย เพราะการเคลื่อนย้ายเข้าออกของเงินทุนระหว่างประเทศมีส่วนสิ้นคลอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ภาวะความเสี่ยงอันเกิดจากความไร้เสถียรภาพมีมากขึ้น (Nijathaworn, 1995a)

2.4 บทบาทของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน

ในโลกเสรีนิยมทางการเงิน สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) มีบทบาทสำคัญในการกำหนดชะตากรรมทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ สถาบันจัดอันดับบางสถาบันผ่านร้อนผ่านหนาวมาเกือบศตวรรษ และมีผลงานอันเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ⁴ การจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของสถาบันเหล่านี้ มีผลโดยตรงต่อการจัดสรรทรัพยากรระหว่างประเทศ ประเทศที่ถูกลดอันดับแสดงให้เห็นว่า ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศมีความอ่อนแอมากขึ้น ผู้ที่เข้าไปลงทุนหรือสถาบันที่ให้เงินกู้แก่ประเทศดังกล่าวนี้ มีความเสี่ยงต่อการขาดทุนหรือต่อการสูญญินี้มากขึ้น จารีตในตลาดการเงินระหว่างประเทศ จึงมีธรรมเนียมการปฏิบัติว่า สถาบันการเงินจะคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงขึ้นสำหรับเงินกู้ที่ให้แก่ประเทศที่ถูกลดอันดับ เพื่อให้คุ้มกับภาวะความเสี่ยงที่มีมากขึ้น ด้วยเหตุดังนี้ ประเทศที่ถูกลดอันดับจะต้องเสียต้นทุนของทุนแพงขึ้น อันบั่นทอนฐานะการแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศ แต่ปัญหาที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ ไม่เพียงแต่กระแสการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าสู่ประเทศที่ถูกลดอันดับจะชะลอตัวเท่านั้น หากทว่าเงินทุนที่อยู่ในประเทศนั้นอยู่แล้วยังไหลออกอีกด้วย การสูญเสียความน่าเชื่อถือทางการเงินจึงมีผลกระทบต่อฐานะสัมพัทธ์ของประเทศในลู่วิ่งไล่กวดทางเศรษฐกิจ (catching-up process) อย่างสำคัญ นอกจากนี้ การเคลื่อนย้ายออกนอกประเทศของเงินทุนอย่างฮวบฮาบยังกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอีกด้วย

ประเทศที่ดำเนินอยู่บนแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน จึงต้องระมัดระวังมิให้ถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน เพราะการถูกลดอันดับมีผลกระทบลุ่มลึกและกว้างไกลต่อเสถียรภาพ และการเติบโตทางเศรษฐกิจ หากต้องการภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจก็ต้องพยายามเชยิบอันดับความน่าเชื่อถือดังกล่าว แต่การณ์จะเป็นเช่นนี้ได้ก็ต้องให้ความสำคัญแก่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจะต้องมีน้อยหรือไม่มีเลย ฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศมั่นคง ฐานะการคลังแข็งแกร่ง และอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูงพอสมควร

นโยบายการเงินเสรี ซึ่งผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจไทยพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศมากขึ้น มีผลในการผลักดันระบบเศรษฐกิจไทยเข้าไปอยู่ในอ้อมมือของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน ในการชำระหรือได้อันดับความน่าเชื่อถือดังกล่าว รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นปฐม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเลือกแนวทางเสรีนิยมทางการเงินทำให้ต้องสูญเสียเสรีภาพในการเลือกเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ

2.5 ระบอบการเมืองการปกครอง

สังคมการเมืองไทยตกผลึกสู่ระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ยึดกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะการเลือกตั้งจะเป็นไปด้วยความเป็นธรรมหรือไม่ รัฐบาลนักเลือกตั้งมีเป้าหมายในการแสวงหาคะแนนเสียงสูงสุด (Vote-Gains Maximization) ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป (Down 1957) การแข่งขันงบประมาณแผ่นดินลงสู่พื้นที่ อันเป็นเขตการเลือกตั้งของตนก็ดี การผลักดันให้มิ่งบ ส.ส. และเขยิบวงเงินงบ ส.ส.ก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นประจักษ์พยานของการใช้งบประมาณแผ่นดินในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง ในหลายต่อหลายกรณี นักเลือกตั้งใช้อำนาจทางการเมืองผันงบประมาณไปให้แก่หัวคะแนน โดยผ่านกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อ อันเป็นมรรควิธีสำคัญในการกระชับสายสัมพันธ์ในเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลนักเลือกตั้งจึงมีแรงจูงใจที่จะผลักดันให้เพิ่มงบประมาณรายจ่าย แต่ไม่มีแรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น เพราะการเก็บภาษีอากรทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง รัฐบาลนักเลือกตั้งจึงมีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณขาดดุล (Buchanan and Wagner 1977)

การดำรงอยู่ของสิ่งจูงใจในการใช้งบประมาณขาดดุล โดยที่ส่วนขาดดุล มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพของสังคมเศรษฐกิจไทย เพราะเอื้ออำนวยให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย การที่รัฐบาลนักเลือกตั้งหลายยุคหลายสมัยมิได้ใช้งบประมาณขาดดุล หากได้หมายความว่าไม่มีสิ่งจูงใจในการใช้งบประมาณขาดดุลในโครงสร้างการเมืองปัจจุบัน หากแต่เป็นเพราะมีการตัดทอนจากขุนนางนักวิชาการในระบบราชการและชุมชนวิชาการ หรือมิฉะนั้นความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจได้ช่วยให้รายได้รัฐบาลเพิ่มเท่าทันหรือมากกว่ารายจ่าย

สังคมที่มีโครงสร้างการเมืองอันมีสิ่งจูงใจในการใช้งบประมาณขาดดุล จำเป็นต้องให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นพิเศษ การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจเพื่อลดทอนสิ่งจูงใจในการใช้งบประมาณขาดดุลจึงเป็นเรื่องสำคัญ ปัญหาพื้นฐานมีอยู่ว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นได้อย่างไร ในเมื่อการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในมือของนักเลือกตั้ง ซึ่งต้องการใช้งบประมาณแผ่นดินในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง

3. การบริหารนโยบายการคลัง

นับตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา กระทรวงการคลัง (หรือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเดิม) มีหน้าที่ในการกำหนดและบริหารทั้งนโยบายการคลังและนโยบายการเงิน ซึ่งรวมถึงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

ด้วย ครั้นมีการสถาปนาธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485 หน้าที่ในการกำหนดและบริหารนโยบายการเงินค่อยๆ โอนให้เป็นหน้าที่ของธนาคารกลาง โดยที่ยังคงมีการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานทั้งสองเป็นระยะๆ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลัง การเติบโตใหญ่ทางเศรษฐกิจ ประกอบกับการขยายตัวของระบบราชการ และความซับซ้อนของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่มีมากขึ้น ทำให้การกำหนดและการบริหารนโยบายการคลัง ซึ่งเดิมเคยรวมศูนย์อยู่ที่กระทรวงการคลัง เริ่มมีลักษณะกระจายกระจายมากขึ้น ซึ่งกระทบต่อการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

3.1 การบริหารนโยบายงบประมาณรายจ่าย

เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีประเด็นที่พิจารณาเกี่ยวกับการบริหารนโยบายงบประมาณรายจ่ายอย่างน้อย 7 ประเด็น คือ

- (1) กระบวนการงบประมาณ
- (2) การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (3) เพดานส่วนขาดดุลงบประมาณ
- (4) บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการงบประมาณ
- (5) ข้อยกเว้นเพื่อความยืดหยุ่นทางการคลัง
- (6) การใช้เงินนอกงบประมาณ
- (7) รายจ่ายภาครัฐวิสาหกิจ

3.1(1) กระบวนการงบประมาณ

เมื่อพิจารณาจากเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ กระบวนการงบประมาณอาจจำแนกเป็น 2 แนวทาง คือ

(1) กระบวนการ 'รายจ่ายกำหนดรายได้' ได้แก่ กระบวนการงบประมาณที่เริ่มต้นด้วยการกำหนดระดับรายจ่ายตามที่รัฐบาลต้องการ โดยอิงอยู่กับเป้าหมายหนึ่งเป้าหมายใดหรือหลายเป้าหมายก็ได้ แล้วจึงหารายรับสำหรับการใช้จ่าย หากรายรับประเภทรายได้ไม่พอเพียงก็แสวงหารายรับประเภทเงินกู้ และ/หรือนำเงินคงคลังออกมาชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณ

(2) กระบวนการ 'รายได้กำหนดรายจ่าย' ได้แก่ กระบวนการงบประมาณที่เริ่มต้นด้วยการพิจารณาขีดจำกัดทางด้านรายได้ แล้วจึงกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับความสามารถในการหารายได้ โดยที่งบประมาณมีจำกัดสมดุลเสมอ

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจยุคปัจจุบัน กระบวนการงบประมาณเคยเป็นประเด็นทางการเมืองหลายกรรมหลายวาระ ในทศวรรษ 2490 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเลือกใช้กระบวนการงบประมาณที่เริ่มต้นด้วยการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย โดยไม่คำนึงถึงศักยภาพในการหารายได้ จนงบประมาณขาดดุลจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2494-2497 การใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาล มีส่วนสร้างปัญหาเงินเฟ้อในช่วงเวลาดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยกล่าวเตือนรัฐบาลถึงปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในรายงานประจำปี ทั้งในปี 2495 และ 2496 พร้อมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลตัดทอนรายจ่าย และจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่จะใช้จ่าย⁵

ในรายงานประจำปี 2497 ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอว่า

“วิธีการงบประมาณและวิธีปฏิบัติในขณะนี้ชักจูงให้มีการจ่ายเงินมากกว่าที่จะสามารถจัดหาได้ คือ ถือหลักรายจ่ายเป็นเกณฑ์ในการกำหนดรายได้ ซึ่งเป็นวิธีที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการคลังของประเทศไทยในปัจจุบัน ธนาคารใครขอเสนอให้เปลี่ยนเป็นวิธีใหม่ โดยถือรายได้เป็นหลักเกณฑ์ประมาณการรายจ่าย...”⁶

ภายหลังจากที่ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีผลบังคับใช้ กระบวนการงบประมาณเริ่มแปรเปลี่ยนจากการยึดหลัก ‘รายจ่ายกำหนดรายได้’ มาเป็นหลัก ‘รายได้กำหนดรายจ่าย’ หลักการงบประมาณดังกล่าวนี้ทรงอิทธิพลตลอดยุคสมัยที่กลุ่มพลังอำนาจชาติไทยเรืองอำนาจในระหว่างปี 2504-2515 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 เมื่อมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง รัฐบาลเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณเป็นเครื่องมืออัดฉีดการจ้างเหมาบริการทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะตีจากหลัก ‘รายได้กำหนดรายจ่าย’ ไปสู่หลัก ‘รายได้กำหนดรายจ่าย’ ความพยายามดังกล่าวนี้เริ่มปรากฏในรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (มีนาคม 2518-มกราคม 2519) งบประมาณมิได้เป็นเพียงเครื่องมือในการอัดฉีดการจ้างเหมาบริการทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังเป็นเครื่องมือในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองอีกด้วย โครงการผันเงินสู่ชนบทในฤดูแล้งปี 2518 ผุดขึ้นกลางปีงบประมาณ 2518 นั่นเอง ทั้งนี้ด้วยการนำเงินคงคลังออกมาใช้ หากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีอายุยืนยาว หลัก ‘รายจ่ายกำหนดรายได้’ อาจมีอภิสันดานในระบบการงบประมาณ แทนที่หลัก ‘รายได้กำหนดรายจ่าย’ แต่เป็นเพราะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมิได้มีอายุยืนยาว การฝังตัวของหลักการดังกล่าวจึงยังไม่ปรากฏ

ภายหลังจากการรัฐประหารเดือนตุลาคม 2519 พลังนอกระบบราชการสิ้นบทบาทในกระบวนการงบประมาณ แต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และการเลือกตั้งปี 2522 ทำให้นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งหวนกลับมามีบทบาท แม้รัฐบาล

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (มีนาคม 2523 - สิงหาคม 2531) จะเป็นรัฐบาลของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย แต่รัฐบาลดังกล่าวต้องอาศัยพรรคการเมืองเป็นฐานความชอบธรรม เมื่อพรรคกิจสังคมยึดกุมอำนาจในการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจในรัฐบาลเปรม 1 (มีนาคม 2523 - มกราคม 2524) นโยบายเงินผันหวนกลับมาใหม่ในฤดูแล้งปี 2523 ภายใต้ชื่อโครงการ 'การสร้างงานในชนบทในฤดูแล้ง' ทั้งนี้ด้วยการนำเงินคลังออกมาใช้ดูจเดียวกับปี 2518 นโยบายงบประมาณแบบ 'เจ้าบุญทุ่ม' ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการอัดฉีดความจำเป็นโตทางเศรษฐกิจ ควบคู่กับการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง หลัก 'รายจ่ายกำหนดรายได้' เข้ามาแทนที่หลัก 'รายได้กำหนดรายจ่าย' อย่างชัดเจนในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2524 โดยที่ผู้แทนราษฎรแห่งประเทศไทยไม่เห็นด้วยกับนโยบายงบประมาณในปีนั้น แต่การดำเนินนโยบายงบประมาณแบบ 'เจ้าบุญทุ่ม' ระหว่างปีงบประมาณ 2523-2524 เป็นไปโดยมิได้ดูตาม้าตาเรือ กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ มิได้พิจารณาถึงภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่กำลังก่อเกิดในระบบทุนนิยมโลก อันเป็นผลจากวิกฤติการณ์น้ำมันปี 2522 สงครามดอกเบี๋ยระหว่างยุโรปตะวันตกกับสหรัฐอเมริกาปี 2523 และภาวะราคาสินค้าขึ้นปฐมตกต่ำในเวลาต่อมา (2524-2529) ผลที่ตามมาก็คือ ระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญกับภาวะถดถอยตามไปด้วย ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจนำมาซึ่งภาวะถดถอยแห่งรายได้ เมื่อกระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลังไหลเชี่ยว ในขณะที่กระแสการนำเงินคลังอ่อนตัวลง รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาการขาดสภาพคล่อง จนเกิดวิกฤติการณ์เงินคลังระหว่างปี 2523-2525 (รัฐสวัสดิการ ฐานะพรพันธุ์ 2528 บทที่ 6)

การถอนตัวของพรรคกิจสังคม อันนำมาซึ่งจุดจบของรัฐบาลเปรม 1 มีผลต่ออายุขัยของหลัก 'รายจ่ายกำหนดรายได้' หลัก 'รายได้กำหนดรายจ่าย' กลับเข้ามามีอิทธิพลในกระบวนการงบประมาณ เพราะตลอดอายุขัยของรัฐบาลเปรม 2-5 (2524-2531) รัฐบาลละทิ้งนโยบายงบประมาณแบบ 'เจ้าบุญทุ่ม' หันมาดำเนินนโยบายงบประมาณแบบ 'กระยาจก' ด้วยการรัดเข็มขัดทางการคลังอย่างเข้มงวด

เมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 สิ้นอายุลง และเมืองไทยก้าวเข้าสู่ยุคใหม่ที่มีนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งนับตั้งแต่ปี 2531 หลัก 'รายจ่ายกำหนดรายได้' มีที่ท่าว่าจะฟื้นคืนชีพ แต่เป็นเพราะวิกฤติการณ์เงินคลังปี 2523-2525 ยังคงอยู่ในความทรงจำ เสี่ยงติดทานจากข้าราชการและชุมชนวิชาการยังทรงพลัง ประกอบกับสังคมเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ยุคทองทางเศรษฐกิจในระหว่างปี 2531-2533 การเติบโตทางเศรษฐกิจได้ช่วยสร้างรายได้แก่รัฐบาล ด้วยเหตุที่ระบบภาษีอากรมีตัวรักษาเสถียรภาพทาง

เศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (automatic stabilizers) รัฐบาลจึงมีฐานะการคลังเกินดุล และเงินคงคลังสะสมเพิ่มขึ้นเป็นอันมากนับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา

จากการศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคปัจจุบัน เราอาจกล่าวสรุปบทเรียนได้อย่างน้อย 4 ประการ

ประการแรก รัฐบาลของกลุ่มพลังอำนาจชาติปไตยมีแนวโน้มที่จะยึดหลัก ‘รายได้กำหนดรายจ่าย’ ในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี การไม่ใช้จ่ายเกินตัวเป็นวินัยทางการคลังที่บรรดาขุนนางนักวิชาการในสังกัดธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังพยายามสร้างขึ้น เพราะเคยได้บทเรียนอันเลวร้ายในรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงครามมาก่อนแล้ว

ประการที่สอง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะยึดหลัก ‘รายจ่ายกำหนดรายได้’ เพราะต้องการใช้งบประมาณแผ่นดินในการอัดฉีดความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจ และสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง

ประการที่สาม แม้ว่าภูมิหลังของรัฐบาลมีความสำคัญต่อกระบวนการงบประมาณที่เลือก แต่ความแตกต่างที่สำคัญก็ขึ้นอยู่กับภูมิหลังของผู้กุมบังเหียนนโยบายเศรษฐกิจด้วย หากกลุ่มพลังอำนาจชาติปไตยกุมบังเหียนนโยบายเศรษฐกิจ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีภูมิหลังเป็นข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังกัดกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยแล้ว นโยบายการคลังก็จะดำเนินอยู่ในแนวทางอนุรักษนิยม ซึ่งเน้นการไม่ใช้จ่ายเกินตัวและยึดหลัก ‘รายได้กำหนดรายจ่าย’ แต่ผู้กุมบังเหียนนโยบายเศรษฐกิจที่มาจากภาคเอกชน มักจะมีแนวโน้มที่จะบริหารรัฐกิจดูจเดียวกับการบริหารธุรกิจเอกชน ประพฤติกรรมของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งนายบุญชู โรจนเสถียรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้อนี้ แม้ว่านายอำนาจ วีรจรรณ อดีตรัฐมนตรีว่าการคลัง จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลเปรม 1 แต่เป็นเพราะบังเหียนนโยบายเศรษฐกิจอยู่ในการยึดกุมของรองนายกรัฐมนตรี (นายบุญชู โรจนเสถียร) หลัก ‘รายจ่ายกำหนดรายได้’ จึงทรงอิทธิพลในกระบวนการงบประมาณ ในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย (กันยายน 2535-กรกฎาคม 2538) เมื่อนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ อดีตรองนายกรัฐมนตรี ผู้จัดการใหญ่ธนาคารไทยพาณิชย์ มารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนเมื่อเข้ารับตำแหน่งว่า มีนโยบายที่จะนำเงินคงคลังที่เหลืออยู่เป็นจำนวนมากไปใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ราษฎรในชนบท ความดำริดังกล่าวนี้ได้รับการทัดทานและท้วงติงจากเทคโนโลยีในกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย รวมถึงอดจณฐมนวิชาการหรือแม้แต่ส่วนเสี้ยวของเทคโนโลยีที่อยู่ในพรรคประชาธิปัตย์นั่นเอง (รัฐสวัสดิการ ทัศนะพรพันธุ์ 2538)

: 49-55) เมื่อรัฐบาลบริหาร ศิลปอาชา ยึดกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน (กรกฎาคม 2538 - พฤศจิกายน 2539) นายบรรหารได้สั่งการให้เพิ่มวงเงินงบประมาณ ทั้งๆที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี 2539 กำลังเข้าสู่สภาอยู่แล้ว แนวความคิดว่าด้วยการอัดฉีดงบประมาณเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจปรากฏอย่างชัดเจนในงบประมาณปี 2540 แต่เพียงช่วงเวลาเดือนเศษที่งบประมาณนี้ออกใช้ ก็เกิดภาวะรายได้รัฐบาลถดถอย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งมีได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการตัดทอนงบประมาณ 20,000-25,000 ล้านบาท ต้องลาออกจากตำแหน่ง ความแตกต่างมีอยู่ว่า นายบตี จุณณานนท์ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงบประมาณปี 2540 มีภูมิหลังมาจากสำนักงบประมาณ ส่วนนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงบประมาณปี 2539 มาจากชุมชนวิชาการ

ประการที่สี่ ความเสียหายอันเกิดจากกระบวนการงบประมาณที่ยึดหลัก 'รายจ่ายกำหนดรายได้' จะเกิดขึ้นหรือไม่เพียงใด ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ การใช้หลักการดังกล่าวนี้ในปีงบประมาณ 2518-2519 เป็นช่วงเวลาที่ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอันเกิดจากวิกฤตการณ์น้ำมันปี 2516-2517 กำลังสลายตัว การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจึงทำให้ผลกระทบที่มีต่อฐานะการคลังไม่ปรากฏ แต่การใช้หลัก 'รายจ่ายกำหนดรายได้' ในปีงบประมาณ 2523-2524 กลับก่อความเสียหายทางการคลังอย่างร้ายแรง เนื่องจากระบบเศรษฐกิจไทยกำลังถูกจุดลงสู่ภาวะถดถอย การอัดฉีดงบประมาณเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจหลังปี 2531 ไม่สร้าง ความเสียหายทางการคลัง เนื่องจากเป็นช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจช่วยเสริมฐานะการคลังอย่างสำคัญ แต่ภาวะถดถอยในช่วงปี 2539-2540 อาจมีผลกระทบต่อฐานะการคลัง หากไม่มีการตัดทอนงบประมาณรายจ่าย

การต่อสู้ระหว่างหลักการ 'รายได้กำหนดรายจ่าย' กับหลักการ 'รายจ่ายกำหนดรายได้' เป็นการต่อสู้ที่ปราศจากวิواتะ ทั้งนี้ไม่เคยปรากฏว่ามีการถกเถียงอภิปรายในที่สาธารณะเกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของหลักการทั้งสองนี้ หลักการใดจะถูกหยิบขึ้นมาใช้ก็ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ยึดกุม อำนาจรัฐ และผู้ยึดกุมอำนาจรัฐให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจเหนือเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจหรือไม่ ความเป็นมาในอดีตอาจชวนให้เข้าใจว่า หลักการ 'รายจ่ายกำหนดรายได้' มาพร้อมกับระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่หลักการ 'รายได้กำหนด รายจ่าย' ฝังอยู่ในระบอบเผด็จการ แท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะในยุคนครสวรรค์ 2490 อันเป็นยุคเผด็จการ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามก็เคยเลือกใช้หลักการ 'รายจ่ายกำหนดรายได้' มาแล้ว

3.1(2) การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในยุค
รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ซึ่งทำหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบาย
การคลัง อันได้แก่ สำนักงานประมาณ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักเศรษฐกิจการคลัง
ในสังกัดกระทรวงการคลัง โดยที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่เสนอวิธีการในการกำหนด
นโยบายการคลัง ส่วนสำนักงานประมาณทำหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบายงบประมาณ
พร้อมกันนี้ก็มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

นวัตกรรมใหม่ในกระบวนการงบประมาณ ก็คือ การมีคณะกรรมการเฉพาะกิจ
ซึ่งทำหน้าที่กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะกรรมการดังกล่าวนี้ประกอบด้วย
ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเดิม)
หน่วยงานทั้งสี่ต่างเสนอประมาณการเกี่ยวกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในด้านต่างๆ และ
แลกเปลี่ยนสารสนเทศเพื่อพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย ข้อมูลที่ใช้ในการนี้ที่สำคัญ
ได้แก่ ประมาณการผลิตภัณฑมวบรวมภายในประเทศ สภาพการผลิตในภาคเศรษฐกิจต่างๆ
ภายในประเทศ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในสังคมเศรษฐกิจโลก สภาพการณ์ทางการเงิน
ทั้งภายในและระหว่างประเทศ ศักยภาพในการหารายได้ของรัฐบาล และความต้องการใช้จ่ายเงิน
ของระบบราชการ

ทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบของศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มีอิทธิพล
อย่างสำคัญต่อการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทฤษฎีดังกล่าวนี้มีพื้นฐานมาจาก
ทฤษฎีปริมาณเงิน (Quantity Theory of Money) ของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก หลักการ
สำคัญของทฤษฎีนี้ก็คือ ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจจะต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสม
กับปริมาณการผลิต หากปริมาณเงินมีมากเกินไปจะสร้างแรงกดดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ แต่ถ้า
ปริมาณเงินมีน้อยเกินไป อาจนำมาซึ่งภาวะเงินฝืดและการขาดสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจได้
ตามทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบ ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจถูกกำกับโดยลูกสูบ 3 คู่
ลูกสูบ คู่แรกได้แก่ ลูกสูบการคลัง อันประกอบด้วยภาระภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล
ลูกสูบคู่ที่สองเป็นลูกสูบการเงินภายในประเทศ อันประกอบด้วยภาระหนี้และการลด
เครดิตในระบบการเงิน ส่วนลูกสูบที่สามเป็นลูกสูบการเงินระหว่างประเทศ โดยที่การเคลื่อนย้าย
เงินทุนเข้าออกระหว่างประเทศกระทบต่อปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจด้วย⁷

ในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจ จำต้องคำนึงถึงการทำงานของลูกสูบทั้งสาม ทั้งนี้เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำหนด จำต้องไม่มีผลในการทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นมากเกินไป

นัยสำคัญของทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบ ก็คือ นโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจำต้องดำเนินในทิศทางที่เน้นการป้องกันมิให้เกิดปัญหา มากกว่าที่จะปล่อยให้ เกิดปัญหาขึ้น แล้วหาทางแก้ไขในภายหลัง ซึ่งอาจยากแก่การเยียวยา ทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบ ไม่ยอมรับหลักการอัดฉีดงบประมาณเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ งบประมาณแผ่นดินจะใช้เป็น เครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายอื่นๆได้ ไม่ว่าจะเป็นเป้าหมายการจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจ เป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเป้าหมายการกระจายรายได้ ก็ต่อเมื่อการใช้จ่าย ของรัฐบาลไม่สร้างปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นโยบายงบประมาณจึงถูกรวบงำโดย เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นพื้นฐาน

ทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบมีอิทธิพลอย่างสูงในการกำหนดวงเงินงบประมาณ ประจำปี อย่างน้อยที่สุดจนถึงปี 2521 วิกฤติการณ์น้ำมันที่เกิดขึ้นในปี 2516-2517 อาจมีผล กระทบต่ออิทธิพลของทฤษฎีนี้ ในขณะที่ทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบ ยึดพื้นฐานในการจัดการด้าน อุปสงค์ (Demand Management) ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่วิกฤติการณ์น้ำมัน ก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดจากปัจจัยทางด้านอุปทาน (supply inflation) การแก้ปัญหามูลฐาน ดังกล่าวนี้ต้องเน้นการจัดการด้านอุปทาน (Supply Management) การควบคุมปริมาณเงินมีอาจ แก้ปัญหาในลักษณะนี้ได้ แม้ว่าอิทธิพลของทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบ จะลดน้อยถอยลงในช่วงหลังปี 2521 แต่ก็หาได้หมดไปไม่ แนวความคิดพื้นฐานของทฤษฎีดังกล่าวนี้ยังคงเป็นประโยชน์ต่อการ ดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ^๑

การมีคณะกรรมการเฉพาะกิจจากหน่วยงานหลัก 4 หน่วย ทำหน้าที่กำหนด วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีนัยสำคัญประการหนึ่งว่า มีการประสานการดำเนินนโยบาย การคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะในระดับหนึ่ง ทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบก็มีนัยเกี่ยวกับการประสานการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ ในยุคต้นทศวรรษ 2500 การประสานการดำเนินนโยบายมีปัญหาไม่ เพราะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นคนเดียวกัน (นายป๋วย อึ๊งภากรณ์)

แต่การประสานการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้หาได้ครอบคลุมทั่วถึงไม่ เพราะนโยบายงบประมาณรายจ่ายพิจารณาเฉพาะรายจ่ายของรัฐบาลส่วนกลาง หาได้พิจารณา ถึงการใช้เงินนอกงบประมาณ รวมตลอดจนการก่อหนี้ต่างประเทศไม่ นอกจากนี้ คณะกรรมการ เฉพาะกิจมิใช่ที่ประชุมที่พิจารณาความเหมาะสมของอัตราแลกเปลี่ยนด้วย

วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำหนดโดยคณะกรรมการเฉพาะกิจ ต้องผ่านขึ้นไปขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี การใช้อำนาจทางการเมืองในการเปลี่ยนแปลงวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีย่อมเกิดขึ้นได้ แต่การแทรกแซงทางการเมืองสามารถกระทำได้ในระดับคณะกรรมการเฉพาะกิจ ทั้งนี้นายกรัฐมนตรีอาจสั่งผ่านผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง แต่การแทรกแซงทางการเมืองปรากฏไม่บ่อยนัก โดยทั่วไปแล้ว คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นเพียง 'ตรายาง' รับหลักการข้อเสนอของคณะกรรมการเฉพาะกิจ วงเงินงบประมาณรายจ่ายมิได้มีความสำคัญทางการเมืองมากเท่าการจัดสรรงบประมาณลงเขตการเลือกตั้ง แม้ว่าการแทรกแซงทางการเมืองในการกำหนดวงเงินงบประมาณจะปรากฏไม่บ่อยนัก แต่การเปลี่ยนวงเงินงบประมาณปี 2524 สร้างความเสียหายทางการเมืองคลั่งอย่างใหญ่หลวง (รัฐสวัสดิการ ๒๕๒๘ : ๑๒๘-๑๒๙)

3.1(3) เพดานส่วนขาดดุลงบประมาณ

การกำหนดเพดานส่วนขาดดุลงบประมาณนับเป็นวินัยทางการคลังที่สำคัญที่ปรากฏใน พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2503 วินัยทางการคลังดังกล่าวนี้แฝงอยู่ในบทบัญญัติว่าด้วยเพดานการก่อหนี้สาธารณะ

มาตรา 9 ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา 16 ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกินร้อยละสิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว แล้วแต่กรณี

หากนำบทบัญญัติในมาตรา 9 ทวิ มาแสดงเป็นสมการคณิตศาสตร์ โดยมีข้อสมมติว่า การขาดดุลส่วนขาดดุลงบประมาณอาศัยเงินกู้ โดยมีได้ใช้เงินคงคลัง จะได้สมการดังนี้

$$G = R + D$$

$$D \leq 0.2G$$

ในที่นี้

G	=	งบประมาณรายจ่ายประจำปี
R	=	ประมาณการรายได้รัฐบาล
D	=	รายรับประเภทเงินกู้

จากการใช้ลำดับแห่งเหตุผลตามตรรกวิทยา การกำหนดเพดานการก่อหนี้
สาธารณะมีนัยเกี่ยวกับเพดานส่วนขาดดุลงบประมาณ กล่าวคือ

$$G \leq 1.25R$$

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ส่วนขาดดุลงบประมาณจำกัดต้องไม่เกิน 25% ของประมาณ
การรายได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีปัญหารายรับไม่พอใช้จ่ายในช่วงต้นทศวรรษ 2510 รัฐบาล
ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 203 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2515 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.วิธีการ
งบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อผ่อนคลายขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะ โดยผลของการแก้ไข
กฎหมายดังกล่าวนี้ การก่อหนี้สาธารณะเพื่อชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณในปีหนึ่งๆ จะต้อง
ไม่เกิน

(ก) ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่าย กับอีก

(ข) ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

การเขยิบเพดานการก่อหนี้สาธารณะดังกล่าวนี้มีผลในการเขยิบเพดานส่วน
ขาดดุลงบประมาณด้วย

$$G = G_D + G_N$$

$$G = R + D$$

$$D \leq 0.2G + 0.8G_D$$

ในที่นี้ G = งบประมาณรายจ่ายประจำปี

G_D = งบประมาณการชำระคืนต้นเงินกู้

G_N = งบประมาณรายจ่ายนอกเหนือจากการชำระคืนต้นเงินกู้

R = รายรับประเภทรายได้

D = รายรับประเภทเงินกู้

ดังนั้น $G_N \leq 1.25R$

งบประมาณรายจ่ายนอกเหนือจากการชำระคืนต้นเงินกู้จะต้องไม่เกิน 1.25 เท่าของประมาณการ
รายได้ เพดานส่วนขาดดุลงบประมาณใหม่นี้มีได้กำกับงบประมาณในการชำระต้นเงินกู้

มาตรา 9 ทวิ แห่ง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นับเป็นบทบัญญัติที่มีผลในการสถาปนาวินัยทางการคลังที่สำคัญ คือ การไม่ใช้จ่ายเกินตัว การที่กฎหมายการคลังมีกลไกในการจำกัดแผนการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งการกำหนดเพดานส่วนขาดดุลงบประมาณนี้ มีข่าวสารที่ซ่อนเร้น (hidden message) ว่า ผู้ร่างกฎหมายต้องการป้องกันมิให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินเกินตัว จนเกิดแรงกดดันของเงินเฟ้อ บทบัญญัติเช่นนี้อาจกลายเป็นอุปสรรคในการใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ไขสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (Depression)

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เพดานส่วนขาดดุลงบประมาณตามกฎหมายนี้มีประสิทธิผลเพียงใด ข้อที่น่าสงสัยก็คือ งบประมาณรายจ่ายจะมีมากขึ้นอยู่กับตัวแปรประมาณการ รายได้ หากรัฐบาลต้องการเพิ่มงบประมาณรายจ่าย สามารถกระทำได้ด้วยการเพิ่มประมาณการรายได้ ความซื่อสัตย์และความเที่ยงตรงในการประมาณการรายได้ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดประสิทธิผลของเพดานส่วนขาดดุลงบประมาณ กระนั้นก็ตาม การเล่นแร่แปรธาตุกับประมาณการรายได้ ถึงจะเป็นไปได้ แต่ก็มีข้อจำกัด เพราะข้อมูลรายได้จริงในอดีตบ่งบอกว่า มีการเล่นแร่แปรธาตุกับตัวเลขประมาณการนี้หรือไม่

ข้อบกพร่องที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ เพดานส่วนขาดดุลงบประมาณตามที่กำหนดใน พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มิได้ครอบคลุมถึงรายจ่ายจากเงินนอกงบประมาณ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายขออนุมัติเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง เงินนอกงบประมาณเป็นเงินที่มีได้อยู่ในบัญชีเงินคงคลัง ดังเช่นเงินกองทุนหมุนเวียน และเงินกู้ต่างประเทศ เพดานส่วนขาดดุลงบประมาณตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มิได้ครอบคลุมการใช้เงินนอกงบประมาณดังกล่าวนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แม้ว่าเพดานการก่อหนี้สาธารณะตามมาตรา 9 ทวิ ควรจะครอบคลุมทั้งนี้ภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ แต่เป็นเพราะเงินกู้ต่างประเทศมิได้นำเข้าบัญชีเงินคงคลัง หากแต่นำเข้าบัญชีต่างหาก เพดานการก่อหนี้สาธารณะตามกฎหมายวิธีการงบประมาณจึงจำกัดเฉพาะหนี้ภายในประเทศ

3.1(4) บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการงบประมาณ

แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการลงมติรับหรือไม่รับหลักการกฎหมายงบประมาณประจำปี ตลอดจนพิจารณาการจัดสรรงบประมาณที่นำเสนอโดยรัฐบาล แต่จารีตทางการคลังและรัฐธรรมนูญแต่อดีตได้สร้างกลไกในการป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำเสนอกฎหมายในทางที่เพิ่มภาระรายจ่ายแก่รัฐบาล กลไกดังกล่าวที่สำคัญมีอยู่ 2 กลไก คือ

กลไกแรก ได้แก่ การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน โดยมีได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี การจำแนกประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายทั่วไปกับกฎหมายเกี่ยวกับการเงินปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และฝังตัวอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา โดยที่คำนิยามว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเงินขยายความครอบคลุมตามกาลเวลา (รังสรรค์ ฐานะพรพันธุ์ 2535/2539 : 93-94) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 บัญญัตินิยามว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในมาตรา 143 วรรคสามไว้ดังนี้

“ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความใดข้อความหนึ่งต่อไปนี้

(1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลดหรือเปลี่ยนแปลง ภาษีหรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(3) การจัดตั้งหน่วยงานอันมีผลให้ต้องมีงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินเพิ่มขึ้น

(4) การกู้เงิน หรือการค้าประกัน หรือการใช้เงินกู้

(5) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่า ร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย”

ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อสภาผู้แทนราษฎร นอกจากต้องปฏิบัติตามกระบวนการนิติบัญญัติที่ระบุในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต้องมีมติเห็นชอบจากพรรค การเมืองต้นสังกัด และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเดียวกันไม่น้อยกว่า 20 คนรับรองแล้ว (มาตรา 143 วรรคสอง) ยังต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีด้วย (มาตรา 143 วรรคแรก) กฎหมายงบประมาณรายจ่ายถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้

ในด้านหนึ่ง บทบัญญัติเช่นมาตรา 143 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2534 มีผลในการลดรอบบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็เป็นกลไกในการป้องกันมิให้มีการใช้จ่ายเกินตัว

กลไกที่สอง ได้แก่ การห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่าย แต่อนุญาตให้แปรญัตติลดวงเงินดังกล่าวได้ ยกเว้นรายจ่ายที่รัฐบาลมีพันธะต้องจ่าย มาตรา 152 วรรค 5 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 มีบทบัญญัติดังนี้

“ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอน
งบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือ
จำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลด หรือตัดทอนรายจ่าย
ซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย”

บทบัญญัติในลักษณะนี้เดิมปรากฏในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
เพิงยกฐานะมาอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นมา

กล่าวโดยสรุปคือ จารีตทางการคลังและรัฐธรรมนูญพยายามสร้างกลไกที่เป็น
เกราะกำบังเงินเฟ้อ (anti-inflation mechanism)

3.1(5) ข้อยกเว้นเพื่อความยืดหยุ่นทางการคลัง

กฎหมายแม่บททางการคลัง ทั้ง พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และ พ.ร.บ.วิธีการ
งบประมาณ พ.ศ. 2502 มีบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นเกี่ยวกับกระบวนการเบิกจ่ายเงินจากคลัง
เพื่อความยืดหยุ่นในการบริหารการคลัง บทบัญญัติเหล่านี้อาจสร้างความเสียหายแก่เสถียรภาพ
ทางเศรษฐกิจได้ หากผู้ทรงอำนาจทางการเมืองใช้บทบัญญัติเหล่านี้ในการดำเนินนโยบาย
การคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม และ/หรือในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

(ก) การเบิกจ่ายเงินจากคลังในกรณีพิเศษตามนัยแห่งมาตรา 6 พ.ร.บ. เงินคง
คลัง พ.ศ. 2491

ในกรณีปกติ กฎหมายที่ให้ความชอบธรรมในการเบิกจ่ายเงินจากบัญชี
เงินคงคลัง ได้แก่ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณ
เพิ่มเติม และพระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ แต่ในกรณีพิเศษ รัฐบาลสามารถใช้ ‘มติให้
จ่ายเงินไปก่อน’ อันเป็นมติของรัฐสภาในการตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้จ่ายเงินไปพลางก่อน
จนกว่าจะประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติ

งบประมาณเพิ่มเติม นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการออกพระราชกำหนดเพื่อเบิกจ่ายเงินคงคลังได้ (มาตรา 177 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534) แม้รัฐสภาจะไม่ให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดดังกล่าวในภายหลัง เงินที่ใช้จ่ายไปแล้วก็แล้วกันไป หนึ่ง รัฐบาลยังสามารถใช้อำนาจตามมาตรา 153 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ในการเบิกจ่ายเงินจากคลังในกรณีจำเป็นเร่งด่วนอีกด้วย การใช้ 'มติให้จ่ายเงินไปก่อน' ก็ดี และการออกพระราชกำหนดเพื่อเบิกจ่ายจากคลังก็ดีไม่ต้องระบุแผนการหาเงินมาใช้จ่าย หากแต่ต้องตั้งงบประมาณชุดใช้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือกฎหมายงบประมาณเพิ่มเติมในปีงบประมาณถัดไป การเบิกเงินจากคลังโดยไม่ต้องมีแผนการหารายได้ มีผลเท่ากับการนำเงินคงคลังออกมาใช้ ซึ่งกระทบต่อปริมาณเงินที่หมุนในระบบเศรษฐกิจโดยตรง และทำให้เงินคงคลังร่อยหรอด้วย

(ข) การจ่ายเงินไปก่อนในกรณีจำเป็นเร่งด่วน

มาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ให้อำนาจในการเบิกจ่ายเงินคงคลังโดยไม่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย

“มาตรา 7 ในกรณีต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่สอง หรือ คลังหวัดหรือคลังอำเภอได้ ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

(1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใดๆ ที่กระทำให้อำนาจต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศที่กระทำให้อำนาจต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

การจ่ายเงินในสามกรณีข้างบนนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชุดใช้ในพระราชงบประมาณเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อไป”

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า มาตรา 7(1) ค่อนข้างหละหลวม แม้จะมีข้อดีที่ทำให้การบริหารงบประมาณมีความยืดหยุ่น แต่ข้อยกเว้นนี้ก็เปิดช่องให้มีการใช้อำนาจการเมืองในกระบวนการเบิกจ่ายเงินจากคลังมากเกินไป กรณียกเว้นทั้งสามกรณียังมีปัญหาด้วยว่า ใครเป็นผู้ตีความเกี่ยวกับ 'ความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว' ทั้งสามกรณีเปิดช่องให้มีการนำเงินคงคลังออกมาใช้ โดยไม่ต้องกำหนดแผนการหารายได้สำหรับการใช้จ่าย⁹

อำนาจการเบิกจ่ายจากคลังในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ได้รับความชอบธรรมจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2534

“มาตรา 153 การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป”

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 จะอนุญาตให้เบิกเงินจากคลังในกรณีจำเป็นเร่งด่วนได้โดยไม่มีกฎหมายอนุญาตให้ใช้จ่าย แต่บทบัญญัติในมาตรา 153 มีความรัดกุมเพราะกำหนดเงื่อนไขว่า การจ่ายเงินไปก่อนในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ‘ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ’ ในขณะที่การจ่ายเงินไปก่อนตามมาตรา 7(1) แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 อยู่ในอำนาจและการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่เพียงผู้เดียว

อำนาจการเบิกจ่ายเงินจากคลังในกรณีจำเป็นเร่งด่วนยังปรากฏใน พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรคสอง ซึ่งมีบทบัญญัติดังนี้

“ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพัน ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อนนี้ผูกพันจนกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้”

การใช้จ่ายเงินเกินกว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรร ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนตามมาตรา 23 แห่ง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี การได้มาซึ่งมติคณะรัฐมนตรีไม่แนบเสมอไปว่ายากกว่าการได้มาซึ่งมติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 7(1) แห่ง พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491

(ค) การจ่ายเงินจากเงินทุนสำรองจ่าย

มาตรา 29 ทวิ แห่งพ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2503 ให้จัดตั้ง “เงินทุนสำรองจ่าย” จำนวน 100 ล้านบาท

“มาตรา 29 ทวิ ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลัง เรียกว่า เงินทุนสำรองจ่าย เป็นจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณี ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้ จ่ายไปแล้ว ให้ขอตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป”

การจ่ายเงินจากเงินทุนสำรองจ่ายตามมาตรา 29 ทวิ ดังกล่าวนี้มีข้อสังเกต อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* กฎหมายวิธีการงบประมาณมิได้กำหนดขีดจำกัด การใช้จ่ายจากเงินทุนสำรองจ่าย เพียงแต่กำหนดว่า เงินทุนสำรองจ่ายมีจำนวน 100 ล้านบาท เมื่อเบิกจ่ายไปแล้ว ต้องเบิกเงินจากคลังมาเติมให้ครบ 100 ล้านบาท การณ์จึงเป็นไปได้ว่า ในปีงบประมาณหนึ่งๆ อาจมีการเบิกจ่ายจากเงินทุนสำรองจ่ายเกินกว่า 100 ล้านบาท *ประการที่สอง* การใช้จ่ายจากเงินทุนสำรองจ่ายเป็นการนำเงินคงคลังออกมาใช้ ซึ่งมีผลไม่ต่างจากการพิมพ์ ธนบัตรออกมา ใช้กล่าวคือ ทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นโดยตรง

3.1(6) การใช้เงินนอกงบประมาณ

เงินนอกงบประมาณเป็นรายรับของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องนำส่ง เข้าบัญชีเงินคงคลัง การใช้เงินนอกงบประมาณจึงไม่ต้องตรากฎหมายเพื่ออนุญาตเบิกจ่ายจาก คลัง การตัดสินใจในการใช้จ่ายขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถ ถ่วงดุลอำนาจการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารได้ เงินนอกงบประมาณที่สำคัญ ได้แก่ เงินทุน หมุนเวียนต่างๆ และเงินกู้ต่างประเทศ ด้วยเหตุที่กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็น กฎหมายขออนุญาตเบิกจ่ายเงินจากคลัง แต่เงินทุนหมุนเวียนและเงินกู้ต่างประเทศมิได้อยู่ใน บัญชีเงินคงคลัง ดังนั้น งบประมาณแผ่นดินจึงมิได้มีรายการที่แสดงการใช้เงินทุนหมุนเวียนและ เงินกู้ต่างประเทศ ยกเว้นกรณีที่มีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสมทบเงินทุนหมุนเวียนที่มีอยู่เดิม หรือเงินทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งใหม่ หรือยกเว้นกรณีที่มีการจัดสรรงบประมาณเงินบาทสมทบเงินกู้ ต่างประเทศ (counterpart fund)

อำนาจการใช้เงินทุนหมุนเวียนกระจายอยู่ตามหน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ มิได้รวมศูนย์ดังกรณีการใช้งบประมาณแผ่นดิน โดยทั่วไปไม่มีการกำหนดแผนการใช้จ่ายหรือ วงเงินที่จะใช้จ่ายประจำปี การจัดสรรรายจ่ายใช้วิธีพิจารณาเป็นรายโครงการ แต่การใช้จ่ายเงินทุน หมุนเวียนมีผลกระทบต่อปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจและเสถียรภาพของระบบ เศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เงินทุนหมุนเวียนมีขนาดใหญ่ และมีแนวโน้มที่จะมีการ จัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

การกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาลมีการกำหนดวงเงินกู้ในแต่ละปี และมีการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการที่ใช้เงินกู้ดังกล่าวนี้ คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และรัฐมนตรีช่วยเป็นรองประธาน ในจำนวนกรรมการที่เหลืออีก 8 คน ครึ่งหนึ่งมาจากกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอธิบดีกรมวิเทศสหการเป็นกรรมการ แม้จะมีการประเมินและกลั่นกรองโครงการ แต่ก็มีกรณีปรากฏอยู่เนืองๆว่า โครงการเงินกู้ต่างประเทศไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมเท่าที่ควร ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารในการก่อหนี้ต่างประเทศ เพราะโครงการเงินกู้ต่างประเทศไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ถูกมัดมือชกในยามที่ต้องชำระคืนเงินกู้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพื่อขอลดงบประมาณในการชำระหนี้มิได้ วงเงินกู้ต่างประเทศมักจะประกาศภายหลังที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบจากสภาแล้ว ไม่เป็นที่แน่ชัดว่ามีการพิจารณาผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจมหภาคอย่างเข้มงวดเพียงใดหรือไม่ แต่เป็นเพราะมีความล่าช้าด้านเวลา (time lag) ในการก่อหนี้ต่างประเทศและในการใช้เงินกู้ต่างประเทศ ประกอบกับเงินกู้ต่างประเทศถูกใช้ไปในการซื้อสินค้าและบริการจากต่างประเทศ ผลกระทบที่มีต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศจึงมีไม่สู้มาก แต่ผลกระทบที่มีต่อดุลบัญชีเดินสะพัดมีอยู่โดยมีพิกัดต้องสงสัย

3.1(7) รายจ่ายภาครัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจจำนวนไม่มากได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน รายจ่ายรัฐวิสาหกิจส่วนนี้ปรากฏในงบประมาณแผ่นดินประจำปีและผ่านกระบวนการงบประมาณตามปกติ แต่การใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายในการลงทุน อาทิ เงินทุนของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำไรสะสมที่มีได้นำส่งรัฐ เงินกู้ต่างประเทศ และเงินกู้ภายในประเทศ ซึ่งไม่ต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง เงินทุนเหล่านี้มีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณ แต่รัฐวิสาหกิจต้องเสนอแผนการใช้จ่ายในการลงทุนประจำปีเพื่อขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี การพิจารณาแผนการลงทุนของรัฐวิสาหกิจมิได้พิจารณาพร้อมกับการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมีได้พิจารณาแผนการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจทั้งภาค หากแต่พิจารณาเป็นรายรัฐวิสาหกิจ โดยทยอยเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่งบประมาณแผ่นดินผ่านสภาแล้ว

กระบวนการพิจารณาแผนการลงทุนของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนี้ ไม่เกื้อกูลให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจมหภาค รวมตลอดจนข้อจำกัดด้านทรัพยากร (resource constraints) และผลกระทบที่มีต่อการแย่งชิงทรัพยากรจากภาคเอกชน (Crowding-out Effect)

3.2 การบริหารนโยบายภาษีอากร

การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรรวมศูนย์อยู่ในกระทรวงการคลังเป็นส่วนใหญ่ กรมสำคัญที่ทำหน้าที่นี้ได้แก่ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร

หลักการสำคัญของการจัดเก็บภาษีอากรในสังคมประชาธิปไตย ก็คือ การจัดเก็บภาษีอากรจักต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน การเก็บภาษีอากรโดยมิได้รับความเห็นชอบจากประชาชน (Taxation Without Representation) เป็นเรื่องไม่ชอบธรรม ภาษีอากรจำนวนไม่น้อยเริ่มจัดเก็บในยุคเผด็จการ และไม่เคยนำกลับมาขอความเห็นชอบจากประชาชน

การจัดเก็บภาษีอากรมีจารีตที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ ดังเช่นฐานภาษี อัตราภาษี หรือการบริหารการจัดเก็บ ก็ต้องมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม แต่กรณีเกิดขึ้นอยู่เรื่อยๆ ที่รัฐบาลใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร แล้วจึงขออนุมัติรัฐสภาด้วยการตราพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว หากแม้ว่ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว ภาษีอากรที่จัดเก็บในระหว่างการบังคับใช้พระราชกำหนดนั้นก็ถือว่าแล้วกันไป หากกรณีเกิดขึ้นเช่นนี้ ก็จะมีปัญหาการเก็บภาษีโดยมิได้รับความเห็นชอบจากประชาชน

กฎหมายภาษีอากรโดยทั่วไปมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราภาษีที่จัดเก็บ หากมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอัตราภาษี ก็ต้องมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี ภาษีอากรที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรและภาษีสรรพสามิตมีลักษณะเช่นนี้ แต่ภาษีอากรบางประเภท กฎหมายแม่บทเพียงแต่ระบุช่วงของอัตราภาษี แล้วให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการกำหนดอัตราภาษีที่จะจัดเก็บจริง ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมนับเป็นตัวอย่างของความข้อนี้ พ.ร.บ.ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มีบทบัญญัติในมาตรา 20 ว่า ให้เก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียมในอัตราที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 60 ของกำไรสุทธิที่ได้จากกิจการปิโตรเลียม บทบัญญัติในลักษณะนี้เท่ากับให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดอัตราภาษีตามที่เห็นสมควร ซึ่งเปิดช่องให้มีการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการเลือกอัตราภาษีที่กำหนดได้

ภาษีอากรที่สำคัญมักให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการใช้ดุลพินิจลดหรือยกเว้นภาษี ประมวลรัษฎากรซึ่งครอบคลุมการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และอากรแสตมป์ มีบทบัญญัติในมาตรา 3 ดังนี้

“ มาตรา 3 บรรดารัษฎากรประเภทต่างๆ ซึ่งเรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรนี้ จะตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อการต่อไปนี้ได้ คือ

(1) ลดอัตรา หรือยกเว้นเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ กิจกรรม หรือสภาพของท้องถิ่นบางแห่งหรือทั่วไป

(2) ยกเว้นแก่บุคคลหรือองค์การระหว่างประเทศ ตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ต่อองค์การสหประชาชาติ หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสัญญา หรือตามหลักกฏเกณฑ์ที่ถือปฏิบัติต่อกันกับนานาประเทศ

(3) ยกเว้นแก่รัฐบาล องค์การของรัฐบาล เทศบาล สุขาภิบาล องค์การศาสนา หรือองค์การกุศลสาธารณะ

การลดหรือยกเว้นตาม (1) (2) หรือ (3) นั้นจะตราพระราชกฤษฎีกา ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้”

พ.ร.บ.ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 มาตรา 103 ก็ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการลดหรือยกเว้นภาษีเช่นเดียวกัน

“มาตรา 103 เพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อความผาสุกของประชาชน รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศลดอัตรา หรือยกเว้นภาษีสำหรับสินค้าใดๆ ก็ได้ ทั้งนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขด้วยก็ได้

การลดอัตราหรือยกเว้นภาษี การยกเลิกหรือแก้ไขการลดอัตราหรือยกเว้นภาษี ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

พระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. 2503 ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรมากกว่ากรณีภาษีสรรพสามิตและรัฐฎากร กล่าวคือ

(ก) การยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับของที่นำเข้าเพื่อใช้เอง

“มาตรา 10 วรรคสี่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดให้ของบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งบุคคลที่มีสิทธิได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอากรนำเข้ามาเพื่อใช้เอง ได้รับยกเว้นจากบทบังคับแห่งมาตรานี้ โดยจะกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้ การประกาศให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(ข) การยกเว้นหรือลดอัตราอากรให้ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพิกัตอัตราศุลกากร

“มาตรา 11 เพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อความผาสุกของประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของ

คณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศลดอัตราอากรให้ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากร หรือให้ของใดๆ ไม่ต้องเสียอากร ทั้งนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใดๆ ไว้ด้วยก็ได้

การประกาศ การยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงประกาศในวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

(ค) การเก็บอากรขาเข้าพิเศษเพื่อหักล้างผลแห่งการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลประเทศผู้ส่งออก (Countervailing Duty)

“มาตรา 11 ทวิ ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นว่า ของใดที่ได้รับความช่วยเหลือจากประเทศหรือบุคคลใดโดยวิธีอื่นนอกจากการคืนหรือชดเชยเงินค่าภาษีอากร อันก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเกษตรหรือการอุตสาหกรรมในประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศให้เรียกเก็บอากรพิเศษแก่งของนั้น ในอัตราตามที่เห็นสมควร นอกเหนือไปจากอากรที่พึงต้องเสียตามปกติ แต่อากรพิเศษที่ต้องเรียกเก็บนี้จะต้องไม่เกินจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นว่า ได้มีการช่วยเหลือดังกล่าวข้างต้น”

(ง) การยกเว้นหรือลดหย่อนอากรตามข้อตกลงระหว่างประเทศ

“มาตรา 11 ตริ เพื่อปฏิบัติตามข้อผูกพันตามสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศลดหรือยกเว้นอัตราอากรจากอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากรสำหรับของที่มีถิ่นกำเนิดจากประเทศที่ร่วมลงทุน หรือระบุไว้ในสัญญาหรือความตกลงดังกล่าว ทั้งนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใดๆ ไว้ด้วยก็ได้

การประกาศ การยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงประกาศในวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

การให้อำนาจฝ่ายบริหารในการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรนั้น หากพิจารณาในด้านดี ก็จะทำให้การบริหารการจัดเก็บภาษีมีความยืดหยุ่นมากขึ้น การที่มีได้ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา อาจเป็นเพราะเห็นว่า การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรช่วยบรรเทาภาระและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน จึงไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากสภา ความข้อนี้หาได้เป็นจริงทุกกรณีไม่ การยกเว้นหรือ

ลดหย่อนภาษีอากรบางประเภทอาจมีประชาชนบางกลุ่มในประเทศเสียประโยชน์ อาทิเช่น การลดหย่อนอากรขาเข้าแก่สินค้าใด ผู้ผลิตสินค้านั้นภายในประเทศจะเสียประโยชน์ เพราะต้องเผชิญการแข่งขันจากสินค้าเข้ามาเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การให้อำนาจฝ่ายบริหารในการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ยังเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการใช้ดุลพินิจได้

แต่กระทรวงการคลังมิได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการเก็บภาษีอากร กระทรวงทบวงกรมอื่นๆ พยายามสร้างอำนาจในการจัดเก็บภาษีของตนเอง เพราะอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร (Power to Tax) ไม่เพียงแต่ช่วยผ่อนคลายเป็นข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรของหน่วยงานเท่านั้น หากยังขยายช่องทางในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจอีกด้วย อำนาจของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนนับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้อนี้ กฎหมายส่งเสริมการลงทุนให้อำนาจคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล อากรขาเข้า และภาษีการค้า การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรมีผลเสมือนหนึ่งการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝง (implicit subsidy) คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนยังมีอำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้าเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมที่มีนโยบายส่งเสริมอีกด้วย แต่การปกป้องอุตสาหกรรมด้วยการตั้งกำแพงภาษีเป็นเรื่องที่ยากจะเป็นไปได้ในอนาคต ภายใต้กฎข้อบังคับขององค์การการค้าโลก

กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจตาม พ.ร.บ.การส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ในการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษการส่งออกและค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้า ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 6)

กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจตาม พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ในการกำหนดประเภทหรือชนิดของผลิตผลเกษตรกรขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารที่ผู้ส่งออกต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออก ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 7) แต่อำนาจในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 8) การเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกสินค้าเกษตรมีผลในการลดราคาสินค้าเกษตรชนิดนั้นภายในประเทศ อันเป็นการลดโทษเกษตรกรถึงจะเรียกว่าค่าธรรมเนียมการส่งออก แต่ก็มีลักษณะเป็นอากรขาออก¹⁰ การให้อำนาจฝ่ายบริหารในการเก็บภาษีนี้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่ชอบธรรม

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจในการเก็บเงินสงเคราะห์การทำสวนยางจากผู้ส่งออกตาม พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 (มาตรา 3) โดยที่ไม่ต้อง

ขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร เงินสงเคราะห์การทำสวนยางมีลักษณะเป็นอากรขาออก ซึ่งมีผล กระทบต่อราคายางธรรมชาติภายในประเทศ^{11,12}

หากรัฐบาลต้องการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การรวมศูนย์อำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น เพื่อที่นโยบายภาษีอากรจะได้ดำเนินไปสู่เป้าหมายเดียวกัน การกระจายอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรแม้จะเกื้อกูลให้มีการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือสำหรับเป้าหมายที่หลากหลาย แต่ก็เป็นไปได้อย่างยิ่งที่นโยบายภาษีอากรจะขัดแย้งกัน แต่การรวมศูนย์อำนาจในการเก็บภาษีอากร แม้จะเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นหาได้เป็นเงื่อนไขที่เพียงพอไม่ ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีเสรีภาพในการปรับเปลี่ยนฐานภาษีและอัตราภาษี ภาษี อากรจึงจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพอยู่บ้างในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ตามปกติภาษีอากรเป็นเครื่องมือที่มุ่งงามอยู่แล้ว เพราะนอกจากมีความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจ (decision lag) แล้ว ยังมีความล่าช้าในกระบวนการนิติบัญญัติ (legislative lag) อีกด้วย มิใช่ต้องกล่าวถึงความล่าช้าที่อยู่ภายนอกกระบวนการกำหนดนโยบาย (outside lag) การให้เสรีภาพแก่ฝ่ายบริหารในการปรับเปลี่ยนมาตรการภาษีอากรช่วยลดทอนความล่าช้าที่เกิดจากกระบวนการนิติบัญญัติได้

แต่การรวมศูนย์ในการเก็บภาษีอากรก็ดี และการให้เสรีภาพแก่ฝ่ายบริหารในการปรับเปลี่ยนมาตรการภาษีอากรก็ดี ก่อให้เกิดปัญหาอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งขัดกับหลักการที่ว่า การเก็บภาษีอากรโดยมิได้รับความเห็นชอบจากประชาชนเป็นเรื่องไม่ชอบธรรม อีกด้านหนึ่งเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้

ตารางที่ 1

หน้าที่ตามกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2539

หน้าที่	พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485	พระราชกฤษฎีกากำหนด กิจการธนาคารแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2485	กฎหมายอื่นๆ
1. การออกบัตรธนาคาร	มาตรา 21	มาตรา 12 (1)	พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 มาตรา 14
2. การเป็นนายธนาคารของ รัฐบาล			
2.1 การรับฝากเงินรัฐบาล	มาตรา 30	มาตรา 12 (17)	พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 3
2.2 การให้กู้เงินแก่รัฐบาล	มาตรา 31	มาตรา 12 (17) มาตรา 12 (8)	
2.3 การเป็นตัวแทนทาง การคลังของรัฐบาล			
(ก) การบริหารหนี้ สาธารณะ	มาตรา 31	มาตรา 12 (18) (ข) มาตรา 12 (18) (ค)	
(ข) การบริหารการปริวรรต ต่างประเทศ	มาตรา 31	มาตรา 12 (18) (ง) มาตรา 12 (5) มาตรา 12 (18) (จ)	พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 มาตรา 23-25
(ค) การเป็นผู้แทนรัฐบาล ในองค์การและสถาบัน การเงินระหว่างประเทศ			
3. การเป็นนายธนาคาร ของธนาคารพาณิชย์			
3.1 การรับฝากเงินโดยไม่จ่าย ดอกเบี้ย		มาตรา 12 (2)	
3.2 การให้เงินกู้แก่ธนาคาร พาณิชย์			
(ก) การให้กู้ยืมเงินโดยมี หลักทรัพย์ค้ำประกัน		มาตรา 12 (7)	

ตารางที่ 1 (ต่อ)

หน้าที่	พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485	พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485	กฎหมายอื่นๆ
(ข) การให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการณ์การเงิน (ค) การรับช่วงซื้อลดตั๋วเงิน 3.3 การหักบัญชีระหว่างธนาคาร		มาตรา 12 (7 ทวิ) มาตรา 12 (3) มาตรา 12 (4) มาตรา 12 (16)	
4. การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน 4.1 ธนาคารพาณิชย์ 4.2 สถาบันการเงินอื่นๆ	มาตรา 33		พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505** พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522**
5. การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	หมวด 5 ทวิ** มาตรา 29 ทวิ ถึง มาตรา 29 เอกวิสติ	มาตรา 12 (7 ทวิ) มาตรา 12 (7 ตริ)	
6. การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน 6.1 การซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาล 6.2 อัตราการรับช่วงซื้อลด 6.3 เงินสำรองตามกฎหมาย	มาตรา 31 มาตรา 29 มาตรา 32 เดิม	มาตรา 12 (10) มาตรา 12 (3) มาตรา 12 (4) มาตรา 14	พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 (มาตรา 11)**

ตารางที่ 1 (ต่อ)

หน้าที่	พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485	พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485	กฎหมายอื่นๆ
6.4 อัตรာส่วนระหว่างเงินกองทุนกับสินทรัพย์			1. พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 10** 2. พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2526 มาตรา 29**
6.5 อัตรာส่วนระหว่างสินทรัพย์สภาพคล่องกับเงินกู้ยืมของสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์			พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 28**
6.6 การควบคุมสินเชื่อเฉพาะประเภท			1. พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 13 ตี* 2. พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 32* และ 33
6.7 การกู้ยืมเงินเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพแห่งค่าเงินตรา		มาตรา 12 (13)	

ตารางที่ 1 (ต่อ)

หน้าที่	พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485	พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485	กฎหมายอื่นๆ
<p>7. การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม</p> <p>7.1 การรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินสำหรับกิจการเฉพาะประเภทโดยคิดดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด</p> <p>7.2 การให้กู้ด้วยการซื้อพันธบัตรหรือหลักทรัพย์อื่นของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจเพื่อนำไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนา</p> <p>7.3 การควบคุมสินเชื่อเฉพาะประเภท</p>	<p>มาตรา 29</p>	<p>มาตรา 12 (4)</p> <p>มาตรา 12 (7)</p> <p>มาตรา 12 (7)</p>	<p>คู่มือ 6.6</p>
<p>8. การบริหารหนี้สาธารณะ</p>	<p>มาตรา 31</p>	<p>มาตรา 12 (18)</p>	
<p>9. การควบคุมการปริวรรตต่างประเทศ</p>	<p>มาตรา 31</p>	<p>มาตรา 12 (5)</p> <p>มาตรา 12 (12)</p> <p>มาตรา 12 (18)</p>	<p>1. พ.ร.บ.ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485**</p> <p>2. พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2516 และ 2521 มาตรา 23-25**</p>
<p>10. นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน</p>			<p>พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2521 มาตรา 8**</p>

ตารางที่ 1 (ต่อ)

หน้าที่	พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485	พระราชกฤษฎีกากำหนด กิจการธนาคารแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2485	กฎหมายอื่นๆ
11. การจัดการด้านทุนสำรอง ระหว่างประเทศ			1. พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2516 และ 2521 มาตรา 23-25** 2. พระราชกำหนดจัดสรร ทุนสำรองเงินตรา เกินจำนวนธนบัตร ออกใช้ พ.ศ. 2498**

ที่มา

1. พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485
2. พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485
3. พ.ร.บ.ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485
4. พระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498
5. พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501
6. พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505
7. พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522

หมายเหตุ

รายการที่มีเครื่องหมาย * แสดงว่าอำนาจเป็นของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 รายการที่มีเครื่องหมาย ** แสดงว่าอำนาจบางเรื่องเป็นของฝ่ายการเมือง บางเรื่องเป็นของธนาคารแห่ง
 ประเทศไทย

4. การบริหารนโยบายการเงิน

การบริหารนโยบายการเงินในยุคก่อนการสถาปนาธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485 เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง (กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเดิม) ครั้งนี้มีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ก็มีการผ่องถ่ายอำนาจบางส่วนจากกระทรวงการคลังไปสู่ธนาคารแห่งประเทศไทย บางส่วนกระทรวงการคลังยังคงสงวนไว้ ในช่วงเวลาที่ว่าครั้งศตวรรษที่ผ่านมา ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทยปรากฏเป็นครั้งคราว บางครั้งถึงกับแย่งชิงอำนาจหน้าที่กัน

ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจำลองแบบมาจากธนาคารแห่งประเทศไทย อังกฤษ (Bank of England) ม.จ.วิวัฒน์ไชย ไชยันต์ ที่ปรึกษากระทรวงการคลัง ซึ่งได้รับมอบหมายให้ร่างกฎหมายจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากจะทรงรับการศึกษาในประเทศอังกฤษแล้ว ยังได้อาศัยรายงานของเซอร์เบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ (Sir Bernard Hunter) ซึ่งให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารกลางในการร่างกฎหมายนี้ด้วย¹³ การเลือกธนาคารแห่งประเทศไทยอังกฤษเป็นแบบอย่างทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องขึ้นต่อกระทรวงการคลังตามไปด้วย

อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการบริหารนโยบายการเงินพอสมควร ไม่มีธนาคารกลางในประเทศใดที่มีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่โดยไม่ขึ้นต่อรัฐบาล (Independent from the Government) ความเป็นอิสระของธนาคารกลางนั้นต้องอยู่ในกรอบของรัฐบาล (Independent Within the Government) เมื่อสำรวจตรวจสอบบทบัญญัติตามกฎหมาย แม้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจในการใช้เครื่องมือของนโยบายการเงินอันจำกัด แต่อำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติกลับมีมากกว่าอำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความน่าเชื่อถือและบารมีของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

4.1 อำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย

อำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยขยายตัวตามกาลเวลา เมื่อแรกจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยในปี 2482 นั้น หน้าที่เบื้องต้นก็คือ การบริหารหนี้สาธารณะ เมื่อมีการตรา พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ควบคู่กับพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 หน้าที่หลักตามกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็คือ การออกบัตรธนาคาร การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน และการควบคุมการบริวรรตต่างประเทศ พ.ร.บ.ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 ตอกย้ำอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในด้านการควบคุมการบริวรรตต่างประเทศ การตราพระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ.

2498 ยังผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขยายอำนาจหน้าที่ในการจัดการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ครั้นมีการตรา พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในการบริหารทุนสำรองเงินตรา รวมเบ็ดเสร็จแล้วธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในการจัดการทุนสำรองระหว่างประเทศ

พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยขยายบทบาทหน้าที่ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ เมื่อมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 ว่าด้วยการควบคุมกิจการการค้าอันพึงกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน โดยที่อำนาจพื้นฐานตามกฎหมายอยู่ในมือกระทรวงการคลังต่อเมื่อมีการตรา พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 จึงมีการส่งถ่ายอำนาจไปสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อ พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้ การควบคุม กำกับ และตรวจสอบธุรกิจหลักทรัพย์ถูกโอนไปเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมิใช่หน้าที่ตามกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่องค์กรแห่งนี้ก็ได้แปรสภาพเป็นธนาคารกลางเพื่อการพัฒนา (Central Development Bank) ตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่จำแนกได้ 11 ประการคือ

- (1) การออกบัตรธนาคาร
- (2) การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล
- (3) การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์
- (4) การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน
- (5) การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
- (6) การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน
- (7) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- (8) การบริหารหนี้สาธารณะ
- (9) การควบคุมการปริวรรตต่างประเทศ
- (10) นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน
- (11) การจัดการด้านทุนสำรองระหว่างประเทศ

4.1(1) การออกบัตรธนาคาร

บัตรธนาคาร (Bank Note) หรือธนบัตร เมื่อแรกเริ่มออกโดยสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศในประเทศไทย (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2535 : 18-19) เริ่มด้วยธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ (2432) ธนาคารชาร์เตอร์แห่งอินเดีย ออสเตรเลีย และจีน (2440) และธนาคารแห่งอินโดจีน (2442) ต่อมา รัฐบาลพิจารณาเห็นว่า บัตรธนาคารที่ออกโดยสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเหล่านี้มีลักษณะเป็นเงินตรา ในปี 2433 จึงดำริที่จะออกเงินกระดาษหลวง โดยว่าจ้างบริษัทเยอรมันให้เป็นผู้พิมพ์ แต่เมื่อพิมพ์เสร็จแล้ว มิได้นำออกใช้

ในปี 2442 มีการสถาปนากรมธนบัตรขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพื่อดูแลการออกธนบัตรของรัฐบาลไทย ครั้นในปี 2445 จึงประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติธนบัตร ร.ศ. 121 โดยกรมธนบัตรทำหน้าที่ออกธนบัตร ต่อมาในปี 2452 กรมธนบัตรถูกยุบรวมไปไว้ในกรมตรวจและสารบาญชี ซึ่งต่อมาในปี 2458 เปลี่ยนชื่อเป็นกรมบัญชีกลาง เมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2471 มีการจัดตั้งกรมเงินตราในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ครั้นในปี 2476 กรมเงินตราถูกลดฐานะเป็นกองเงินตราในสังกัดกรมคลัง¹⁴

กล่าวโดยสรุปก็คือ การออกธนบัตรเป็นอำนาจของกระทรวงการคลังมาตั้งแต่ปี 2445 โดยที่อำนาจนี้ถูกโอนไปให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485

แม้เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยตาม พ.ร.บ.จัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พ.ศ. 2482 เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2482 การออกบัตรธนาคารยังคงเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลัง หากได้โอนไปให้สำนักงานธนาคารชาติไม่ เพราะสำนักงานธนาคารชาติยังมิได้มีสถานะเป็นธนาคารกลาง หากแต่เป็นทบวงการเมืองในสังกัดกระทรวงการคลัง (มาตรา 3) โดยมีหน้าที่ประการหนึ่งในการเตรียมการจัดตั้งธนาคารชาติไทย (มาตรา 4)

ครั้นเมื่อมีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485 พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มีบทบัญญัติให้โอนงานการออกธนบัตรจากกระทรวงการคลังไปให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างชัดเจน ดังความในมาตรา 5

“มาตรา 5 ให้จัดตั้งธนาคารกลางขึ้น เรียกว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทย” เพื่อรับมอบการออกธนบัตรจากกระทรวงการคลัง และประกอบธุรกิจอันพึงเป็นงานธนาคารกลาง ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ และพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัตินี้”

พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กำหนดประเภท

ธุรกิจที่พึงเป็นงานของธนาคารกลางอันธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบได้ไว้ในมาตรา 12 โดยที่ มาตรา 12 (1) มีบทบัญญัติว่า

“มาตรา 12 (1) การออกและจัดการ รวมตลอดถึงพิมพ์ธนบัตร บัตรธนาคาร และสิ่งพิมพ์อื่นที่รัฐมนตรีเห็นชอบ และการจัดการทุนสำรองดังบัญญัติไว้ในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485”

แม้เมื่อ พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 มีผลบังคับใช้แทน พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2471 ก็ยังคงยืนยันอำนาจในการออกธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังความในวรรคแรกของ มาตรา 14

“มาตรา 14 ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจจัดทำ จัดการ และนำออกใช้ ซึ่งธนบัตรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ต่อไป”

อำนาจในการออกธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย มิใช่อำนาจธรรมดาที่ใคร จะทำทนายก็ได้ หากแต่เป็นอำนาจผูกขาดดังความปรากฏในมาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

“มาตรา 21 ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิแต่ผู้เดียวที่จะออกบัตรธนาคาร ในราชอาณาจักร”

ไม่เพียงแต่เท่านั้น มาตรา 27 ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้มีบทบัญญัติว่า บัตรธนาคารของ ธนาคารแห่งประเทศไทยถือเป็นเงินตราตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งมี นัยสำคัญว่า การปลอมแปลงธนบัตรมีความผิดตามกฎหมายอาญา

แต่การที่กฎหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจผูกขาดในการออกธนบัตร นั้นมีนัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญยิ่ง ในด้านหนึ่งอำนาจผูกขาดของธนาคารแห่งประเทศไทยมี นัยสำคัญว่า หน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือภาครัฐบาล มิอาจออกบัตรธนาคารหรือ ธนบัตรได้ หากธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถอ้างความเป็นอิสระจากรัฐบาลในระดับ อันสำคัญได้ ย่อมมีผลต่อความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการเงิน อย่างน้อยที่สุด รัฐบาล ไม่สามารถพิมพ์ธนบัตรขึ้นมาใช้จ่ายตามอำเภอใจ แต่ในอีกด้านหนึ่ง อำนาจผูกขาดในการพิมพ์ ธนบัตรอาจเปิดช่องให้ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยแสวงหาผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลง ฐานการเงิน (monetary base)

อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 กำหนดหลักการว่า การออกธนบัตรต้องมี ทุนสำรอง¹⁵ ดังความในมาตรา 30 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช บัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 พ.ศ. 2521

“มาตรา 30 ให้สินทรัพย์ต่อไปนี้เป็นสิ่งอันชอบด้วยกฎหมายที่จะประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตรา

- (1) ทองคำ
- (2) เงินตราต่างประเทศอันเป็นเงินตราที่พึงเปลี่ยนได้ หรือเงินตราต่างประเทศอื่นใดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ทั้งนี้ต้องเป็นรูปเงินฝากในธนาคารนอกราชอาณาจักร หรือในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ
- (3) หลักทรัพย์ต่างประเทศที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศที่ระบุไว้ใน (2)
- (4) ทองคำ สินทรัพย์ต่างประเทศ และสิทธิพิเศษ ถอนเงิน ทั้งนี้ที่นำเสนอสมทบกองทุนการเงิน
- (5) ใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรอง
- (6) ใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงิน
- (7) หลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศที่ระบุไว้ใน (2) หรือเป็นบาท
- (8) ตัวเงินในประเทศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพึงซื้อหรือรับช่วงซื้อลดได้ แต่ต้องมีค่ารวมกันไม่เกินร้อยละยี่สิบของจำนวนธนบัตรออกใช้สินทรัพย์ตาม (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องจัดดำรงไว้ให้มีค่ารวมกันทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนธนบัตรออกใช้

“ทุนสำรองเงินตรา” อันประกอบด้วยสินทรัพย์ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ให้นำมาหักจำนวนธนบัตรออกใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของเงินตรา (มาตรา 26) เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจผูกขาดในการออกบัตรธนาคารหรือธนบัตร ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องมีหน้าที่บริหารจัดการทุนสำรองเงินตราตามความในหมวด 3 แห่ง พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501

หลักการที่ว่า การออกธนบัตรต้องมีทุนสำรองหนุนหลังนั้น นับเป็นหลักการสำคัญยิ่ง เพราะเป็นหลักการที่ป้องกันการพิมพ์ธนบัตรออกใช้จนก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางการเงิน พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 มีบทบัญญัติที่กำหนดแนวทางปฏิบัติว่า

- (1) การนำธนบัตรใหม่ออกมาใช้ จักต้องมีสินทรัพย์ตามมาตรา 30 ที่เป็นทุนสำรองเงินตรามาแลกเปลี่ยน [มาตรา 16 (2)]
- (2) การนำธนบัตรออกมาใช้ จักต้องมีธนบัตรเก่าที่ออกใช้แล้วมาแลกเปลี่ยน [มาตรา 16 (1)]

(3) การนำทุนสำรองเงินตราออกมาใช้ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการถอนธนบัตรจำนวนเท่ากันคืนจากธนบัตรออกใช้ [มาตรา 29(1)]

(4) การนำทุนสำรองเงินตราออกมาใช้ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการนำสินทรัพย์ที่เป็นทุนสำรองเงินตรามูลค่าเท่ากันขึ้นบัญชีเป็นทุนสำรองเงินตราเข้าไปแทนที่ [มาตรา 29 (2)]

เนื่องจากไม่มีการศึกษาวิจัยว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 หรือไม่เพียงใด และโดยเหตุที่ไม่มีหลักฐานเป็นอย่างอื่น ประกอบกับสังคมเศรษฐกิจไทยไม่เคยประสบวิกฤติการณ์เงินตราที่ร้ายแรง ทำให้อนุมานได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 โดยเคร่งครัด ความข้อนี้นับเป็นวินัยทางการเงินที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม แรงกดดันที่จะทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำธนบัตรออกใช้โดยไม่มีทุนสำรองเงินตราหนุนหลังก็ดี หรือมีทุนสำรองหนุนหลังไม่เพียงพอก็ดี โดยพื้นฐานแล้วมาจากการไต่ถามประมาทของรัฐบาล โดยที่ส่วนขาดดุลของงบประมาณชดเชยด้วยเงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย หากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถตัดทานแรงกดดันนี้ได้ ปัญหาเสถียรภาพการเงินย่อมอุบัติขึ้นได้โดยง่าย

อย่างไรก็ตาม จารีตทางการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนร่วมในการกำหนดวงเงินและส่วนขาดดุลงบประมาณประจำปี มีส่วนลดทอนแรงกดดันธนาคารแห่งประเทศไทยในการให้เงินกู้แก่รัฐบาลได้มาก อีกทั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนแล้วคนเล่าก็ได้ใช้ศิลปะในการโน้มน้าวให้รัฐบาลอย่าใช้จ่ายเงินเกินตัว

แม้ว่าจะไม่ปรากฏหลักฐานที่จะกล่าวได้ว่า รัฐบาลแทรกแซงการออกธนบัตรโดยจงใจให้ละเมิดบทบัญญัติแห่งกฎหมายเงินตรา แต่ในปี 2539 รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้สั่งการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยพิมพ์ธนบัตรฉบับใบละ 10 บาทออกใช้เพิ่มขึ้น โดยมีความเชื่อว่า การออกธนบัตรฉบับใบละ 10 บาท แทนเหรียญกษาปณ์มูลค่าเดียวกัน จะมีผลทางจิตวิทยาในการบรรเทาแรงกดดันของเงินเฟ้อ นี่อาจเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกที่รัฐบาลแทรกแซงการทำหน้าที่การออกธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งไม่ปรากฏแน่ชัดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสนองตอบความต้องการของรัฐบาลหรือไม่

แต่การแทรกแซงที่สำคัญของรัฐบาลเกี่ยวกับการออกธนบัตรเป็นการแทรกแซงในประเด็นเกี่ยวกับการเลือกบริษัทผู้พิมพ์ธนบัตร เมื่อรัฐบาลสยามตัดสินใจออกธนบัตรเองได้เลือกบริษัท โทมัส เดอ ลารู จำกัด (Thomas de la Rue and Co. Ltd.) แห่งประเทศอังกฤษ เป็นผู้พิมพ์ธนบัตรไทยตั้งแต่นั้นมา ตั้งแต่ปี 2445 จวบจนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ธนบัตรที่สั่งพิมพ์จากประเทศอังกฤษไม่สามารถขนส่งมาได้ ประกอบกับไทยประกาศสงครามกับสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร โดยร่วมวงไพบูลย์กับญี่ปุ่น รัฐบาลไทยจึงหันไปว่าจ้างบริษัทมิทซูบิชิซันไกชา จำกัด แห่งประเทศญี่ปุ่น เป็นผู้จัดพิมพ์ ครั้นสงครามอาเชียบูรพาทวีความรุนแรงขึ้น จึงต้องหันมา

ใช้โรงพิมพ์ภายในประเทศ เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ว่าจ้าง Tudor Press, Inc. ด้วยความช่วยเหลือจากโรงพิมพ์ธนบัตรแห่งกระทรวงการคลังอเมริกัน (Bureau of Engraving and Printing, Treasury Department) เป็นผู้พิมพ์ธนบัตร เนื่องจากบริษัทโรมัส เดอ ลารู ประสบภัยพิบัติจากสงคราม อย่างไรก็ตาม ในปี 2490 รัฐบาลกลับไปใช้บริการของบริษัทโรมัส เดอ ลารู อีกครั้งหนึ่ง (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2525 : 148-149)

ในปี 2497 Security Columbian Banknote Co. Ltd. เสนอตัวเป็นผู้พิมพ์ธนบัตรไทย โดยผ่าน พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น แต่มีผู้คัดค้านและคัดค้าน¹⁶ เพราะตรวจพบว่ามิได้เป็นบริษัทที่มีฐานะมั่นคง อีกทั้งมิได้มีผลงานอันน่าเชื่อถือ แต่แล้วบริษัทนี้ก็ทวนกลับมาอีกครั้งหนึ่งในปี 2502 ด้วยความเห็นชอบของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การโอนอ่อนต่อแรงกดดันทางการเมืองของนายโชติ คุณะเกษม ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้น ไม่เพียงเฉพาะในประเด็นการเปลี่ยนบริษัทผู้พิมพ์ธนบัตร หากถึงกับจ่ายค่าแทนพิมพ์ล่วงหน้าด้วย ยังผลให้ผู้ว่าการฯ ถูกปลดออกจากตำแหน่งและถูกดำเนินคดีในเวลาต่อมา (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2535 : 170-171)

ความพยายามในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการเปลี่ยนบริษัทผู้พิมพ์ธนบัตร นับเป็นมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาจัดตั้งโรงพิมพ์ธนบัตรขึ้นเอง ก่อนหน้านั้นในยุครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีความพยายามที่จะให้โรงงานยาสูบเป็นผู้พิมพ์ธนบัตรไทย จนถึงขั้นลงทุนซื้อเครื่องพิมพ์ไปแล้ว 10 ล้านบาท แต่แล้วการดำเนินการเรื่องนี้ก็หยุดชะงักเมื่อเกิดการรัฐประหารปี 2500 อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการเปลี่ยนบริษัทผู้พิมพ์ธนบัตรในปี 2502 นั้นเอง¹⁷ ธนาคารแห่งประเทศไทยหันมาพิจารณาจัดตั้งโรงพิมพ์ธนบัตรเอง¹⁸ จนมีพิธีเปิดเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2512

4.1(2) การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รับฝากเงินของกระทรวงการคลัง ตามความในมาตรา 30 แห่ง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 โดยกระทรวงการคลังไม่ต้องจ่ายเงินค่ารักษาบัญชีเงินฝากให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากให้แก่กระทรวงการคลัง นอกจากนี้ ตามนัยของมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่สำคัญในการดูแลรักษาบัญชีเงินคงคลัง ทั้งบัญชีที่หนึ่งและบัญชีที่สองอีกด้วย

การให้เงินกู้แก่รัฐบาลเป็นหน้าที่อีกประการหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทย พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 จำแนกเงินกู้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้แก่รัฐบาลออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะที่หนึ่ง ได้แก่ การให้เงินกู้โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เพื่อให้รัฐบาลนำไปใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินปกติ มาตรา 12 (8) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กำหนดขีดจำกัดในการให้เงินกู้ประเภทนี้ว่าต้องไม่เกินร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่าย และต้องชำระคืนภายในสามเดือนแรกของปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้เข้าใจว่า เงินกู้ที่ให้ตามมาตรา 12 (8) นี้เป็นการเปิดทางหนີที่ใ้ให้แก่รัฐบาลในยามที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง

ลักษณะที่สอง ได้แก่ การให้เงินกู้โดยมีทรัพย์สินเป็นประกัน ตามความในมาตรา 12 (7) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 หากรัฐบาลขอกู้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการกู้เงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย จะให้กู้เป็นเงินตราไทยหรือเงินปริวรรตต่างประเทศ โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกู้เงินก็ได้

ในทางปฏิบัติ เงินกู้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้แก่รัฐบาลมีอยู่ 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นการให้กู้เพื่อชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณ ในการให้เงินกู้ดังกล่าว ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนร่วมกับผู้แทนหน่วยราชการอื่น อันประกอบด้วยกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการกำหนดวงเงินงบประมาณและส่วนขาดดุลงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามหลีกเลี่ยงการให้เงินกู้แก่รัฐบาลเพื่อชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณ เพราะเป็นวิธีการที่มีผลในการเพิ่มปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจโดยตรง ในบางช่วงเวลา ดังเช่นต้นทศวรรษ 2510 ธนาคารแห่งประเทศไทยทำข้อตกลงกับรัฐบาล โดยให้ถือว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นแหล่งเงินกู้สุดท้ายของรัฐบาล และจำกัดวงเงินกู้มิให้เกินปีละ 300 ล้านบาท แต่เมื่อส่วนขาดดุลงบประมาณขยายตัวเพิ่มขึ้นในปลายทศวรรษ 2510 รัฐบาลมีอาจปฏิบัติตามข้อตกลงที่มีกับธนาคารแห่งประเทศไทยได้ (เริงชัย มะระกานนท์ 2521 : 264) การกำหนดขีดจำกัดในการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณ จึงไร้ประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลมีฐานะการคลังเกินดุลนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นมา รัฐบาลมีต้องกู้เงินเพื่อชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณอีกเลย

นอกจากการให้เงินกู้เพื่อชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังให้เงินกู้สำหรับหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อนำไปใช้จ่ายในโครงการเฉพาะ โดยทั่วไปมักกระทำด้วยการซื้อพันธบัตรของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่ต้องการทรัพยากรทางการ

เงิน เงินที่ให้กู้นี้อาจเป็นเงินบาทหรือเงินปริวรรตต่างประเทศก็ได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ในฐานะที่จะให้เงินกู้ในรูปเงินตราต่างประเทศได้ เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดูแลจัดการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยถือเป็นนโยบายที่จะไม่ให้เงินกู้ในรูปเงินตราต่างประเทศเต็มตามโครงการ แม้ว่าฐานะของเงินสำรองระหว่างประเทศจะเอื้ออำนวยก็ตาม โดยทั่วไปเป็นการให้เงินกู้สมทบกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ดังเช่นธนาคารโลก การผลักดันให้มีการกู้เงินจากองค์การระหว่างประเทศ แทนที่จะนำเงินสำรองมาให้กู้เต็มโครงการก็หวังประโยชน์จากบริการที่ได้จากองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินโครงการ การให้คำปรึกษา การควบคุมการดำเนินโครงการ และการจัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (เรียงชัย มະระกานนท์ 2521 : 265-267)

นอกเหนือจากการรับฝากจากรัฐบาลและการจัดสรรเงินให้กู้แก่รัฐบาลแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนทางการคลัง (Fiscal Agent) ของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารหนี้สาธารณะ (Debt Management) ในการจัดการปริวรรตเงินตราต่างประเทศ และในการเป็นผู้แทนรัฐบาลในองค์กรและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

ในบรรดาหน้าที่การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล หน้าที่ที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความขัดแย้งกับรัฐบาลมากที่สุด ก็คือ การให้เงินกู้แก่รัฐบาล เพราะการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลไม่ต่างจากการพิมพ์ธนบัตรออกมาใช้ ซึ่งเป็นวิธีการที่สร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อสูงสุด

4.1(3) การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในการเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ อย่างชัดเจน โดยอาจจำแนกหน้าที่การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ออกเป็น 3 ด้าน คือ

- (1) การรับฝากเงินจากธนาคารพาณิชย์
- (2) การให้เงินกู้แก่ธนาคารพาณิชย์
- (3) การหักบัญชีระหว่างธนาคาร

ธนาคารแห่งประเทศไทยรับเงินฝากประจำและกระแสรายวันโดยไม่จ่ายดอกเบี้ย [มาตรา 12(2)] เงินที่ธนาคารพาณิชย์ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยมีทั้งที่ถูกบังคับและที่สมัครใจ ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ถือเงินสำรองตามกฎหมาย (legal reserve) ตามมาตรา 14

แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และมาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 โดยที่เงินสำรองตามกฎหมายต้องฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย จึงนับเนื่องเป็นเงินฝากที่ถูกบังคับให้ฝาก แต่ธนาคารพาณิชย์เมื่อมีเงินสดสำรองส่วนเกิน (excess reserve) นิยมนำเงินบางส่วนนี้ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยโดยสมัครใจด้วย

นอกจากการรับเงินฝากจากธนาคารพาณิชย์แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรเงินให้กู้แก่ธนาคารพาณิชย์ด้วย ในยามที่ธนาคารพาณิชย์มีปัญหาการขาดสภาพคล่อง ธนาคารพาณิชย์สามารถขอกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเสริมสภาพคล่องได้ วิธีการในทางปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่ การขายลดตั๋วเงินให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 12 (3) และ 12 (4) การขอกู้ยืมเงินโดยมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน (ซึ่งในกรณีส่วนใหญ่เป็นหลักทรัพย์รัฐบาล) ตามมาตรา 12 (7 ทวิ) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2522 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีฐานะเป็น ‘ผู้ให้เงินกู้แหล่งสุดท้าย’ (Lender of the Last Resort) ของธนาคารพาณิชย์

ในท้ายที่สุด ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ในการหักบัญชีระหว่างธนาคาร [มาตรา 12 (6)] ซึ่งเกี่วข้องการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์อย่างยิ่ง

ในบรรดาหน้าที่ที่พึงปวงของธนาคารแห่งประเทศไทย การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์นับเป็นหน้าที่ที่ปลอดภัยจากอำนาจทางการเมือง อย่างน้อยที่สุดไม่มีข้อมูลสาธารณะที่แสดงถึงการแทรกแซงของรัฐบาลในเรื่องนี้

4.1 (4) การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

ก่อนการสถาปนาธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485 อำนาจการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นของกระทรวงการคลัง กฎหมายฉบับแรกที่ให้อำนาจนี้ ก็คือพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471 ครั้นในปี 2480 จึงมีการตรากฎหมายควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะ อันได้แก่ พ.ร.บ.ควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2480 ต่อมามีการยกร่างใหม่เป็น พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 แม้ว่าเวลานั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นแล้ว แต่อำนาจในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ยังคงตกแก่กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจเฉพาะการกำหนดอัตราส่วนเงินสดสำรองตามกฎหมาย และการตรวจสอบรายงานหนี้สินและทรัพย์สินที่ธนาคารพาณิชย์ต้องส่งธนาคารแห่งประเทศไทย¹⁹

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มิได้ให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างชัดเจนในการควบคุม กำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติแต่เพียงว่า ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบธุรกิจประเภทที่พึงเป็นงานธนาคารกลาง ดังระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา แต่พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ก็มีได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องนี้

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากบังคับใช้ พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 อำนาจการควบคุม กำกับ และตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ถูกโอนจากกระทรวงการคลังไปสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างสำคัญ²⁰ โดยที่อำนาจขยายขอบเขตมากไปกว่ากฎหมายการธนาคารพาณิชย์ ปี 2488 หนึ่ง มีข้อน่าสังเกตด้วยว่า การแก้ไขกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ในเวลาต่อมา ไม่ว่าจะเป็น พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ล้วนมีผลในการเพิ่มอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบธนาคารพาณิชย์มากกว่าเดิม (ดูตารางที่ 2)

สำหรับสถาบันการเงินประเภทอื่นๆ ดังเช่นบริษัทเงินทุน ซึ่งเปิดดำเนินการเป็นแห่งแรกในปี 2509 ในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายควบคุม จวบจนมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 (ลงวันที่ 26 มกราคม 2515) ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน โดยที่ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์อยู่ในข่ายต้องถูกควบคุม และกระทรวงการคลังมีอำนาจการควบคุมนี้ แต่กระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการควบคุมแทน แต่แล้วในปี 2518 กระทรวงการคลังในยุคที่นายสมหมาย สุนทรกุลดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ขออำนาจการควบคุมธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์คืนจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบแทน อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทักท้วงว่า การแยกอำนาจการควบคุมธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ออกจากการควบคุมธนาคารพาณิชย์จะมีผลบั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ด้วยเหตุที่มีการผลัดเปลี่ยนรัฐบาล และรัฐบาลต่อๆมาเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยควรเป็นผู้ควบคุมสถาบันการเงินการโอนอำนาจการควบคุมคืนแก่กระทรวงการคลังจึงมิได้เกิดขึ้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2535 : 260-261)²¹

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการตรา พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 อำนาจการควบคุมสถาบันการเงินเหล่านี้ ก็ตกเป็นธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างสำคัญ แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราช

บัญญัตินี้ (มาตรา 7) แต่ก็มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนว่า อำนาจการควบคุมในเรื่องใดเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย และเรื่องใดต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรี นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังอาจมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ (มาตรา 6) หนึ่ง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ในเวลาต่อมาล้วนมีผลในการเพิ่มอำนาจการควบคุมสถาบันการเงินเหล่านี้ โดยที่อำนาจที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย (ดูตารางที่ 3)

กระนั้นก็ตาม ร่องรอยของการยื้อแย่งอำนาจระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงปรากฏต่อมา เมื่อมีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2526 ในการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวนี้ มีการเพิ่มมาตรา 6 ทวิ ดังต่อไปนี้

มาตรา 6 ทวิ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธาน รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรองประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการ และให้ผู้ช่วยเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีหน้าที่ให้คำแนะนำต่อธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกข้อกำหนด และการดำเนินมาตรการใดๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัตินี้

ในขณะนั้น สังคมเศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญกับวิกฤติการณ์สถาบันการเงินอย่างรุนแรง เริ่มจากวิกฤติการณ์ราชาเงินทุนในปี 2522 และตามมาด้วยวิกฤติการณ์ในปี 2526 โดยที่สถาบันการเงินจำนวนมากเผชิญปัญหาการขาดสภาพคล่อง²² พระราชกำหนดปี 2526 แฉลงเจตนาที่อย่างแจ่มชัดว่า การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายครั้งนั้นก็เพื่อเพิ่มอำนาจการควบคุมสำหรับการแก้ไขวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่กำลังเกิดขึ้น หมายเหตุท้ายพระราชกำหนดฉบับนี้ระบุว่า

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 มีมาตรการยังไม่เพียงพอในการควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน และรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ และขณะนี้สถาบันการเงินหลายแห่ง

กำลังประสบปัญหาอย่างรุนแรง ซึ่งต้องได้รับการควบคุมกำกับเป็นกรณีเร่งด่วน และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคง ในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

แต่การเพิ่มมาตรา 6 ทวิ เพื่อให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะแก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย ในการออกข้อกำหนดและการดำเนินมาตรการใดๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ ของธนาคารแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัตินี้ สะท้อนให้เห็นความไม่เชื่อถือในประสิทธิภาพ ของธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงิน คณะกรรมการ ดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 9 คน ในจำนวนนี้มีตัวแทนธนาคารแห่งประเทศไทยเพียง 2 คน นอกนั้นเป็นตัวแทนของกระทรวงการคลัง อนึ่ง มีข้อนำสังเกตว่า ในขณะที่ประกาศใช้พระราช กำหนดฯ ในปี 2526 นายสมหมาย สุนทรกุลดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และ นายบุญล ประจวบเหมาะดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ในประวัติศาสตร์ธนาคารแห่งประเทศไทยนับตั้งแต่ปี 2485 เป็นต้นมา เมื่อเกิด วิกฤติการณ์สถาบันการเงินคราใด ไม่ว่าจะวิกฤติการณ์นั้นจะเกิดแก่ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบัน การเงินอื่น ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเผชิญวิกฤติการณ์แห่งศรัทธาทุกคราไป โดยที่ข้อกังขา เกี่ยวกับประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบสถาบัน การเงินเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา

สำหรับธุรกิจหลักทรัพย์นั้น เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และ ตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ตาม พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 หน้าที่ในการ ควบคุม กำกับ และตรวจสอบธุรกิจหลักทรัพย์ก็ถูกโอนไปสู่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กระนั้นก็ตาม คณะ กรรมการก.ล.ต. มิได้มีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ โดยที่มีการถ่วงดุลการใช้ อำนาจจากฝ่ายการเมือง

ตารางที่ 2

อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบธนาคารพาณิชย์
ตามที่ปรากฏใน พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505

อำนาจ	บทบัญญัติ
<i>ก. การจัดตั้งธนาคารและการขยายสาขา</i>	
1. การพิจารณาคำขอจัดตั้งธนาคารพาณิชย์	(มาตรา 5)*
2. การพิจารณาคำขออนุญาตเปิดสาขาใหม่	(มาตรา 7)*
3. การพิจารณาคำขอย้ายสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานสาขา	มาตรา 7 ตี
<i>ข. การควบคุมทุนประกอบการและโครงสร้างความเป็นเจ้าของ</i>	
4. ห้ามลดทุนโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี	มาตรา 12 (1)*
5. การกำกับและตรวจสอบมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดถือหุ้นเกินกว่าอัตราสูงสุดที่กฎหมายกำหนด	มาตรา 5 ทวิ มาตรา 5 ตี มาตรา 5 ฉ มาตรา 5 ตีตัด
<i>ค. การควบคุมฝ่ายบริหารและการดำเนินงาน</i>	
6. การกำหนดคุณสมบัติกรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ หรือที่ปรึกษา	มาตรา 12 จีตวา มาตรา 19
7. ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการหรือตำแหน่งอื่นในธนาคารพาณิชย์ใดๆ ดำรงตำแหน่งกรรมการ หรือตำแหน่งอื่นในธนาคารพาณิชย์อื่นในเวลาเดียวกัน ยกเว้นตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมาย	มาตรา 19
8. การกำหนดเวลาเปิดและหยุดทำการ	มาตรา 37
9. ห้ามจ่ายค่านายหน้าเหนือค่าตอบแทน นอกเหนือไปจากบำเหน็จเงินเดือน เงินรางวัล หรือเงินเพิ่มอย่างอื่นบรรดาที่พึงจ่ายตามปกติ	มาตรา 12 (7)
10. การจำกัดประเภทธุรกิจ นอกเหนือจากการธนาคารพาณิชย์	มาตรา 9 ทวิ
11. การพิจารณาผ่อนผันการถือสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการชำระหนี้	มาตรา 12 (4) มาตรา 12 ตี
12. การพิจารณาผ่อนผันการขายหรือให้อสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์แก่กรรมการ และบุคคลหรือห้างหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรรมการ	มาตรา 12 (8)
<i>ง. การควบคุมการถือหุ้นไขว้</i>	
13. การพิจารณาผ่อนผันการถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์อื่น	มาตรา 12 (6)**
14. การกำกับและตรวจสอบมิให้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด	มาตรา 12 (5)
15. การกำกับและตรวจสอบมิให้ได้รับหุ้นธนาคารพาณิชย์เดียวกันหรือธนาคารพาณิชย์อื่นเป็นประกัน	มาตรา 12 (3)

ตารางที่ 2 (ต่อ)

อำนาจ	บทบัญญัติ
จ. การจัดสรรสินเชื่อ	
16. การกำกับและตรวจสอบมิให้จัดสรรสินเชื่อแก่กรรมการ	มาตรา 12 (2) มาตรา 12 ทวิ
17. การควบคุมการจัดสรรสินเชื่อเฉพาะประเภท	
17.1 การควบคุมสินเชื่อขั้นต่ำ	มาตรา 13 ตี (1)**
17.2 การควบคุมสินเชื่อขั้นสูง	มาตรา 13 ตี (2)**
18. การควบคุมมิให้มีการให้สินเชื่อหรือลงทุนในกิจการของผู้อื่น	มาตรา 13** และมาตรา 13 ทวิ
หรือก่อภาระผูกพันเพื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดมากเกินไป	
ข. การควบคุมด้านความมั่นคงและสภาพคล่อง	
19. การดำรงอัตราส่วนระหว่างเงินกองทุนกับสินทรัพย์	(มาตรา 10)**
20. การดำรงอัตราส่วนระหว่างเงินสดสำรองกับเงินฝากและ/หรือ	(มาตรา 11)** และ (มาตรา 11ค)*
เงินกู้ยืม	
21. การดำรงอัตราส่วนระหว่างสินทรัพย์สภาพคล่องกับยอดเงินฝาก	มาตรา 11 ตี** 11 จัตวา
และ/หรือยอดเงินกู้ยืมทั้งหมด	และ 11 เบญจ**
ค. การควบคุมอัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม และหลักทรัพย์ค้ำประกัน	
22. การกำหนด	มาตรา 14**
(1) อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก	
(2) อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้	
(3) ค่าบริการ	
(4) เงินมัดจำ	
(5) หลักทรัพย์ค้ำประกัน	
ง. การรายงานฐานะการประกอบกิจการ	
23. การจัดทำและรายงานบัญชีแสดงหนี้สินและทรัพย์สิน	มาตรา 15 มาตรา 15 ทวิ และมาตรา 16
24. การรายงานฐานะการประกอบกิจการเป็นการลับ	(มาตรา 23)*
ฉ. การควบคุมกิจการที่มีปัญหาการเงิน	
25. การแต่งตั้งผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ เพื่อตรวจสอบกิจการ	มาตรา 24* และ มาตรา 35-มาตรา 38
26. การสั่งให้ลดหรือเพิ่มทุน	มาตรา 24 ทวิ
27. การถอดถอนกรรมการและผู้บริหาร	มาตรา 24 ตี**
28. การเพิกถอนใบอนุญาต	มาตรา 25* และมาตรา 34*
29. การควบคุมธนาคารพาณิชย์	(มาตรา 26-มาตรา 32)*

ที่มา พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2535

- หมายเหตุ
1. รายการที่มีเครื่องหมาย * แสดงว่าอำนาจเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 2. รายการที่มีเครื่องหมาย ** แสดงว่าเป็นอำนาจร่วมระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 3. รายการที่ไม่มีเครื่องหมายใดๆ กำกับ อยู่ในอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3

อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงิน
ตามทีปรากฏใน พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์
และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522

อำนาจ	ธุรกิจเงินทุน	ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์
<i>ก. การจัดตั้งสถาบันการเงิน</i>		
1. การพิจารณาคำขอจัดตั้งสถาบันการเงิน	มาตรา 8* และมาตรา 9*	ม. 8* และ ม. 9*
2. การพิจารณาคำขอเปิดสาขา	มาตรา 10*	ม. 10*
3. การพิจารณาคำขอย้ายสำนักงานใหญ่ หรือสำนักงานสาขา	มาตรา 20 (8)	ม. 54 (8)
<i>ข. การควบคุมทุนประกอบการและโครงสร้าง ความเป็นเจ้าของ</i>		
4. การกำหนดจำนวนทุนขั้นต่ำ	มาตรา 14*	ม. 53*
5. การกำกับและตรวจสอบมิได้บุคคลหนึ่ง บุคคลใดถือหุ้นเกินกว่าอัตราสูงสุด ที่กฎหมายกำหนด	มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 18 และ มาตรา 19	ม. 56
6. การผ่อนผันให้ถือหุ้นเกินกว่าที่กฎหมาย กำหนด	มาตรา 14*	-
7. การกำหนดจำนวนหุ้นขั้นต่ำที่ ถือโดยบุคคลที่มีสัญชาติไทย	มาตรา 17	ม. 56
8. ห้ามเพิ่มหรือลดทุนโดยมิได้รับอนุญาต	มาตรา 20(1)*	ม. 54(1)*
<i>ค. การควบคุมฝ่ายบริหารและการดำเนินงาน</i>		
9. การกำหนดคุณสมบัติกรรมการ ผู้บริหาร และที่ปรึกษา	มาตรา 22	ม. 56
10. ห้ามกรรมการหรือผู้บริหารดำรงตำแหน่ง ในสถาบันการเงินประเภทเดียวกัน มากกว่า 1 แห่ง	มาตรา 22 (4)	ม. 56
11. ห้ามมิให้บุคคลอื่นที่มีใช้กรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงาน มีอำนาจในการ บริหาร เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจาก สภา.	มาตรา 20 (12)	-
12. การกำหนดเวลาเปิดและหยุดทำการ	มาตรา 37	ม. 56

ตารางที่ 3 (ต่อ)

อำนาจ	ธุรกิจเงินทุน	ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์
13. ห้ามจ่ายค่านายหน้าหรือค่าตอบแทน นอกเหนือไปจากบำเหน็จ เงินเดือน เงินรางวัล หรือเงินเพิ่มอย่างอื่นบรรดา ที่พึงจ่ายตามปกติ	มาตรา 20 (9)	-
14. ห้ามประกอบธุรกิจนอกเหนือจากธุรกิจ ที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่ได้รับอนุญาต จาก รมต.การคลังให้ประกอบธุรกิจอื่นได้	มาตรา 20 (6)*	ม. 54 (4)*
15. การพิจารณาผ่อนผันการถือ อสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการชำระหนี้	มาตรา 20 (2)	ม. 54 (5)
16. การพิจารณาผ่อนผันการขายหรือให้ อสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์แก่ กรรมการ รวมตลอดจนการซื้อทรัพย์สิน จากกรรมการ	มาตรา 20 (10)	-
17. การควบคุมการโฆษณากิจการ	มาตรา 20 (11)	ม. 54 (9)
18. การเพิกถอนใบอนุญาตบริษัท ที่ไม่ประกอบกิจการประเภทที่ได้รับ อนุญาตในปริมาณอันสมควร	มาตรา 64*	มาตรา 64*
ง. การควบคุมการถือหุ้นไขว้		
19. การพิจารณาผ่อนผันการถือหุ้นในธุรกิจ เงินทุนอื่น	ม. 20 (5)**	-
20. การกำกับและตรวจสอบมิให้ถือหุ้น ในบริษัทจำกัดเกินกว่าที่กฎหมาย กำหนด	ม. 20 (4)	ม. 54 (6)
21. การกำกับและตรวจสอบมิให้รับหุ้นของ บริษัทเงินทุนเดียวกัน หรือบริษัทเงินทุน อื่นเป็นประกัน	ม. 20 (3)	-
จ. การจัดสรรสินเชื่อ		
22. การกำกับและตรวจสอบมิให้จัดสรร สินเชื่อแก่กรรมการ	ม. 20 (7)	ม. 54 (3) และ ม. 20 (7)

ตารางที่ 3 (ต่อ)

อำนาจ	ธุรกิจเงินทุน	ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์
23. การควบคุมการจัดสรรสินเชื่อเฉพาะประเภท		
23.1 การควบคุมสินเชื่อชั้นต่ำ	ม. 32 (1) และ ม. 33	ม. 56
23.2 การควบคุมสินเชื่อชั้นสูง	ม. 32 (2) และ ม. 32 (3)	ม. 56
24. การควบคุมมิให้มีการให้สินเชื่อหรือลงทุนในกิจการของผู้อื่นหรือก่อภาระผูกพันเพื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดมากเกินไป	ม. 35** และ ม. 36	ม. 56**
25. การควบคุมสินเชื่อเพื่อการให้เข้าซื้อ	ม. 31**	ม. 56**
ฉ. การควบคุมการกู้ยืมหรือการรับเงินจากประชาชน		
26. การกำหนดวงเงินชั้นต่ำ ระยะเวลาชำระคืน และเงื่อนไขอื่นในการรับเงินจากประชาชน	ม. 27**	ม. 54 (7)**
ช. การควบคุมอัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม และหลักทรัพย์ค้ำประกัน		
27. การกำหนด	ม. 30**	ม. 56**
(1) อัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่จ่าย		
(2) อัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่รับ		
(3) ผลประโยชน์จากการให้เข้าซื้อ		
(4) หลักทรัพย์ค้ำประกัน		
ซ. การควบคุมด้านความมั่นคงและสภาพคล่อง		
28. การดำรงเงินทุนจดทะเบียนและทุนซึ่งชำระแล้วเป็นสินทรัพย์	ม. 29 ทวิ**	ม. 29 ทวิ**
29. การดำรงอัตราส่วนระหว่างเงินกองทุนกับสินทรัพย์หนี้สินหรือภาระผูกพัน	ม. 29**	ม. 56**
30. การดำรงอัตราส่วนระหว่างสินทรัพย์สภาพคล่องกับเงินที่ได้จากการกู้ยืมหรือได้รับจากประชาชน	ม. 28**	ม. 56**

ตารางที่ 3 (ต่อ)

อำนาจ	ธุรกิจเงินทุน	ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์
<i>ฉ. การรายงานฐานะการประกอบกิจการ</i>		
31. การจัดทำและรายงานบัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน	ม. 22 ทวิ ม. 23 ม. 26	ม. 56
32. การรายงานการดำเนินงานกิจการ	ม. 23 ตริ* และ ม. 24	ม. 56
<i>ญ. การควบคุมกิจการที่มีปัญหาการเงิน</i>		
33. การสั่งการให้แก้ไขการกระทำและการปฏิบัติ	ม. 26 และ ม. 57	ม. 56 ม. 57
34. การสั่งระงับการดำเนินงานกิจการ	ม. 26 ทวิ ม. 26 จัตวา**	ม. 56**
35. การถอดถอนกรรมการและผู้บริหาร	ม. 57 ทวิ**	ม. 57 ทวิ**
36. การสั่งให้ลดหรือเพิ่มทุน	ม. 57 ม. 57 ตริ	ม. 57 ม. 57 ตริ
37. การควบคุมหรือเพิกถอนใบอนุญาต	ม. 57* (ม.58-ม.63)*	ม. 57* (ม.58-ม.63)*

ที่มา พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2526 พ.ศ. 2528 พ.ศ. 2535

หมายเหตุ

1. รายการที่มีเครื่องหมาย * อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐบาล
2. รายการที่มีเครื่องหมาย ** อยู่ในอำนาจร่วมกันระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐบาล
3. รายการที่ไม่มีเครื่องหมายใด ๆ กำกับ อำนาจเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

4.1 (5) การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 ชนชั้นปกครองใหม่ ไม่ว่าจะเป็นคณะราษฎรก่อนการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 หรือผู้นำฝ่ายทหารหลังการรัฐประหารดังกล่าวพากันยึดกุมธนาคารพาณิชย์เป็นฐานในการขยายอำนาจทางการเมือง ประกอบกับนายธนาคารพาณิชย์จำนวนไม่น้อยผันเงินฝากของประชาชนไปใช้ในการลงทุนเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง เมื่อธุรกิจที่ลงทุนประสบปัญหาทางการเงิน ก็ส่งผลกระทบต่อฐานะการประกอบกิจการของธนาคารพาณิชย์นั้นๆ ในบางกรณีเกิดการซื้อโงงภายในธนาคาร หรือมีฉะนั้นก็มีความผิดพลาดในการบริหารการเงิน อันทำให้ธนาคารมีฐานะง่อนแง่นลง²³

เมื่อมีการตรา พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 กฎหมายธนาคารพาณิชย์ฉบับนี้ได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบธนาคารพาณิชย์มากขึ้น การบังคับใช้ พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มีผลในการสถาปนาวินัยทางการเงินในระบบธนาคารพาณิชย์ และเพื่อส่งเสริมความมั่นคงระบบการธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายคุมกำเนิดธนาคารพาณิชย์ตั้งแต่ปี 2509 เป็นต้นมา โดยที่ยังคงอนุมัติให้ธนาคารที่มีอยู่เดิมขยายสาขาได้ นโยบายดังกล่าวนี้ย่อมเป็นการให้อำนาจผูกขาดแก่ธนาคารที่จัดตั้งอยู่แล้ว และกีดกูดให้ธนาคารเหล่านั้นมีกำไรจากการผูกขาด

กระนั้นก็ตาม ยังคงมีธนาคารพาณิชย์ที่เผชิญวิกฤติการณ์ทางการเงินในเวลาต่อมา ไม่ว่าจะเป็นธนาคารไทยพัฒนาในทศวรรษ 2510 ธนาคารเอเชียทรัสต์ ธนาคารมหานคร และธนาคารนครหลวงไทย ในปลายทศวรรษ 2520 และท้ายที่สุด ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ในปลายทศวรรษ 2530

ในกรณีเหล่านี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดถือหลักการว่า ธนาคารพาณิชย์ล้มไม่ได้ เพราะเกรงผลกระทบลูกโซ่ต่อระบบการเงินทั้งระบบ เมื่อยึดถือหลักการเช่นนี้แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยก็อัดฉีดเงินเพื่อประคองมิให้ธนาคารเหล่านี้ล้ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการจัดสรร สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (soft loan) พร้อมทั้งส่งผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปดูแลการบริหารธนาคาร หรือเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหาร ในกรณีที่ร้ายแรงที่สุด ถึงกับเข้าควบคุมกิจการธนาคาร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 ดังกรณีธนาคารเอเชียทรัสต์ และธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ เป็นอาทิ

ในกรณีธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ เกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่สำคัญอย่างน้อย 2 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อเกิดวิกฤติการณ์บริษัทมหาชนเงินทุนจำกัด ในปี 2522 ซึ่งทางการแก้ปัญหาด้วยการเพิกถอนใบอนุญาตบริษัทดังกล่าว ครั้งที่สองเกิดในปี 2526 ทางการแก้ปัญหาด้วยการจัดตั้ง “โครงการ 4 เมษายน 2527” ด้วยการรวมสถาบันการเงิน 25

บริษัทเข้ามาอยู่ในความดูแล ยุทธวิธีในการแก้ปัญหาเน้นการปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดสรรเงินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อปรับปรุงฐานะการเงิน รวมทั้งการควบกิจการกันเองและการหาผู้ร่วมลงทุนใหม่ โดยที่มีการเพิกถอนใบอนุญาตบริษัทเงินทุนรวม 15 บริษัท (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2535 : 267-271)

ในช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในทศวรรษ 2520 นั้นเอง ทางการได้พิจารณาจัดระบบเสริมความมั่นคงของสถาบันการเงิน การจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเป็นแนวทางหนึ่งในการนี้ โดยที่มีความพยายามผลักดันให้จัดตั้งสถาบันดังกล่าวในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่สอง (2524-2526) จนถึงขั้นมีร่างกฎหมายเสนอเข้าสภาผู้แทนราษฎร แต่แล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในเวลานั้น (นายสมหมาย สุนทรกุล) ขอถอนเรื่องออกจากวาระการประชุม²⁴ สิ่งที่เกิดขึ้นมาแทนก็คือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ด้วยการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528 ด้วยการเพิ่มเติมหมวด 5 ทวิในพระราชบัญญัติดังกล่าว²⁵

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจัดตั้งขึ้นโดยยึดหลักการให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมรับภาระในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ สถาบันการเงินทั้งธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ รวมตลอดจนสถาบันอื่นที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการเงินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 29 ทวิ) จำต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนฯ ไม่เกินร้อยละ 0.5 ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืม หรือยอดเงินที่รับจากประชาชนในแต่ละปี แล้วแต่กรณี ที่สถาบันการเงินแห่งนั้นมีอยู่ ณ วันสิ้นปีการเงินก่อนปีที่จะต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน (มาตรา 29 เบญจ) แหล่งเงินทุนที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งของกองทุนฯ ก็คือ เงินสำรองของธนาคารแห่งประเทศไทยที่จัดสรรให้แก่กองทุนฯ (มาตรา 29 สัตต) เงินกองทุนฯ ดังกล่าวนี้นำไปใช้ฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการณ์การเงิน

คณะกรรมการจัดการกองทุนเป็นผู้บริหารกองทุนฯ โดยมีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน (มาตรา 29 นว) คณะกรรมการฯ อาศัยเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยชี้ขาด (มาตรา 29 ทวาทศ)

แม้ว่าคณะกรรมการจัดการกองทุนจะมีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธาน แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจตั้งกรรมการ 5-9 คน หากฝ่ายการเมืองต้องการแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยก็สามารถกระทำได้โดยผ่านกรรมการที่แต่งตั้ง

แม้ว่าการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจะมีข้อดีที่ให้สถาบันการเงินร่วมกันรับภาระในการฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงิน แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าหน้าที่ยกกองทุนฯ (มาตรา 29 ตวิ) อีกทั้งผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานคณะกรรมการจัดการกองทุน (มาตรา 29 นว) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของสถาบันการเงิน จึงกระทบต่อชื่อเสียงและศรัทธาของประชาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทย

4.1 (6) การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการใช้เครื่องมือของนโยบายการเงินที่สำคัญ 3 ประเภท ได้แก่

- (1) การกำหนดอัตราส่วนเงินสำรองตามกฎหมาย (Legal Reserve Ratio)
- (2) การกำหนดอัตราการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงิน (Rediscount Rate)
- (3) การซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาด (Open Market Operation)

ในบรรดาเครื่องมือมาตรฐานของนโยบายการเงินทั้งสามนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยคุ้นเคยกับการใช้อัตราส่วนเงินสำรองตามกฎหมายก่อนเครื่องมืออื่นๆ ในด้านหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยถือกำเนิดขึ้นจากเหตุจำเป็นอันเกิดจากสงครามโลกครั้งที่สอง ในอีกด้านหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่สู้รบกับภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในระหว่างและหลังสงครามดังกล่าว เมื่อแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อทวีความรุนแรงภายหลังการปะทุของสงครามเอเชียบูรพา รัฐบาลประกาศใช้พระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 ซึ่งให้อำนาจกระทรวงการคลังในการออกกฎหมายให้ธนาคารพาณิชย์ถือเงินสดสำรองตามอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 9 แต่ไม่สูงกว่าร้อยละ 45 ของยอดเงินฝาก แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดฉบับนี้ อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถเปลี่ยนฐานะเป็นพระราชบัญญัติได้ แต่รัฐบาลก็ประสบความสำเร็จในการออกกฎหมายใหม่ คือ พ.ร.บ.ควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 ซึ่งให้อำนาจในการกำหนดอัตราส่วนเงินสำรองตามกฎหมายระหว่าง 9-25% ของยอดเงินฝาก (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2535 : 86-88)

เมื่อ พ.ร.บ.ควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2489 ธนาคารแห่งประเทศไทยหันมาใช้อำนาจตามมาตรา 32 แห่ง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ในการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ถือเงินสำรองตามกฎหมาย อนึ่ง

น่าสังเกตว่า พ.ร.บ.ควบคุมกิจการพาณิชย์ พ.ศ. 2480 มิได้มีบทบัญญัติบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ ถือเงินสำรอง หากแต่มีบทบัญญัติให้ธนาคารพาณิชย์มอบเงินทุนจำนวนหนึ่งแก่รัฐบาลไทยเป็นหลักประกัน ข้อกำหนดเรื่องการถือเงินสำรองปรากฏใน พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 โดยกำหนดขอบเขตอัตราส่วนเงินสำรอง 9-20% ของยอดเงินฝาก ครั้นมีการตรา พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ 2505 ซึ่งมีบทบัญญัติเรื่องนี้ในมาตรา 11 ก็มีการยกเลิกมาตรา 32 แห่ง พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ทั้งนี้ตามความใน พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505

การใช้อัตรารับช่วงซื้อลดตัวเงินเป็นเครื่องมือในการควบคุมและกำกับปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นภายหลังการใช้อัตราส่วนเงินสำรองตามกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มให้ธนาคารพาณิชย์กู้เงินโดยมีหลักทรัพย์เป็นประกันตั้งตั้งแต่ปี 2490 และหลังจากนั้นก็รับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินต่างๆ จากธนาคารพาณิชย์ เริ่มต้นด้วยการรับช่วงซื้อลดตัวเงินอันเกิดจากการค้าข้าวในปี 2499²⁶

สำหรับการซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาด ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการเงินที่สำคัญในประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่สามารถใช้ในประเทศไทยได้ จวบจนกระทั่งมีการสถาปนาตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในปี 2517 กระนั้นก็ตาม ความจำกัดของหลักทรัพย์รัฐบาลและภาวะการณ์ในตลาดหลักทรัพย์มีส่วนสำคัญในการกำหนดประสิทธิภาพของเครื่องมือทางการเงินดังกล่าวนี้ เมื่อรัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณสมดุล รัฐบาลก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินจากประชาชน จำนวนพันธบัตรและหลักทรัพย์รัฐบาลจึงมีจำกัด เนื่องจากไม่มีพันธบัตรและหลักทรัพย์ออกใหม่ ในอีกด้านหนึ่ง ภาวะการณ์ในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งกระทบต้องอุปสงค์ในการเสนอซื้อหลักทรัพย์ ก็มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการใช้มาตรการการซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลในการควบคุมและกำกับปริมาณที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ

ในบรรดาเครื่องมือทางการเงินมาตรฐานทั้งสามนี้ อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการใช้เครื่องมือเหล่านี้แตกต่างกันอยู่บ้าง ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจตามกฎหมายในการใช้มาตรการการซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาดอย่างเต็มที่ แต่การกำหนดอัตรารับช่วงซื้อลดนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แม้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะมีตัวแทนของกระทรวงการคลังอยู่ด้วย แต่ยังคงเป็นปริมาณพลแห่งอำนาจของผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับการกำหนดอัตราส่วนเงินสำรองตามกฎหมายนั้น เดิมมาตรา 32 แห่ง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และมาตรา 14 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนด กิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 อยู่ในอำนาจของธนาคาร

แห่งประเทศไทยอย่างเต็มที่ แต่การยกเลิกมาตราดังกล่าว โดยให้ใช้บทบัญญัติตามมาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แทนนั้น ยังผลให้การกำหนดอัตราส่วนเงินสำรองตามกฎหมายต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ฝ่ายการเมืองแทรกแซงการใช้เครื่องมือทางการเงินมาตรฐานเหล่านี้หรือไม่ เป็นประเด็นที่ยังไม่มีการศึกษาอย่างลึกซึ้ง การแทรกแซงมาตรการการซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาดนั้นเข้าใจว่าไม่มี ตามปกติมาตรการดังกล่าวนี้ไม่สู้มีบทบาทและประสิทธิผลในการควบคุมปริมาณเงินอยู่แล้ว ความขัดแย้งระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการกำหนดอัตราส่วนเงินสำรองตามกฎหมายนั้นจะมีหรือไม่ ไม่เป็นที่ทราบแน่ชัด หากความขัดแย้งดังกล่าวเกิดขึ้นจริง ก็มิได้ปรากฏสู่การรับรู้ของสาธารณชน แต่การบังคับใช้มาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แทนมาตรา 32 เดิมแห่ง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มีผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีส่วนร่วมในการใช้เครื่องมือนี้ กระนั้นก็ตาม หากข้อมูลที่ปรากฏสู่สาธารณชนเชื่อถือได้ น่าเชื่อว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นเพียง 'ตรายาง' ให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวนี้

ในกรณีของการกำหนดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานสำหรับการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงิน แม้จะอยู่ในปริมาณพลแห่งอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยชัดเจน แต่การแทรกแซงทางการเงินกลับมีมากกว่าเครื่องมือทางการเงินอีกสองประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกดดันให้ลดอัตราการรับช่วงลดตั๋วเงินสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภท รวมตลอดจนการกดดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยลดเพดานอัตราดอกเบี้ยที่ควบคุม แรงกดดันทางการเงินดังกล่าวนี้มีมากขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเงินเดือนตุลาคม 2516

การบังคับใช้ พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ช่วยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีเครื่องมือสำหรับการรักษาเสถียรภาพทางการเงินเพิ่มขึ้น ดังเช่นการกำหนดอัตราส่วนระหว่างเงินกองทุนกับสินทรัพย์ (มาตรา 10) และการควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ (มาตรา 14) เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ในปี 2522 และ 2535 เครื่องมือใหม่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แก่ การควบคุมสินเชื่อเฉพาะประเภท (มาตรา 13 ตริ)

พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการใช้เครื่องมือทางการเงินคู่เดียวตามกฎหมายธนาคารพาณิชย์ ดังเช่นการกำหนดอัตราส่วนระหว่างเงินกองทุนกับสินทรัพย์ (มาตรา 29) อัตราส่วนระหว่างสินทรัพย์สภาพคล่องกับเงินกู้ยืม (มาตรา 28) และการควบคุมสินเชื่อเฉพาะประเภท (มาตรา 32 และ 33)

4.1 (7) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

การสถาปนาและชำระไว้ซึ่งวินัยทางการเงิน อันนำมาซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน มีส่วนสำคัญในการสร้างพื้นฐานสำหรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจึงเกี่ยวเนื่องต่อการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยโดยอ้อม แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีบทบาทโดยตรงในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย ทั้งนี้ด้วยการให้กู้ทั้งแก่ภาครัฐบาลและภาคเอกชน

ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถให้กู้ด้วยการซื้อพันธบัตรหรือหลักทรัพย์อื่นของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนา ทั้งนี้ตามความในมาตรา 12 (7) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 โดยที่อาจให้เงินกู้เป็นเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศก็ได้ (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2512 ข : 33-35)

การรับช่วงซื้อลดตัวเงินเป็นมาตรการที่เกี่ยวเนื่องต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มรับช่วงซื้อลดตัวเงินอันเกิดจากการค้าข้าวระหว่างประเทศในปี 2499 โดยได้ขยายให้คลุมถึงการส่งออกทั้งหมดในปี 2503 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้มาตรการรับช่วงซื้อลดตัวเงินในการส่งเสริมกิจการเฉพาะประเภท เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ดังเช่นการรับซื้อลดเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งมีมาแต่ปี 2506 เริ่มต้นจากการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินอันเนื่องมาจากการซื้อวัตถุดิบ โดยที่ต่อมาในปี 2512 หันมาเน้นอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศและอุตสาหกรรมการเกษตร ท้ายที่สุด ได้แก่ การรับช่วงซื้อลดเพื่อกิจการทางการเกษตร ซึ่งมีแต่ปี 2510²⁷

การรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินอันเกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจเฉพาะประเภท นอกจากอำนวยความสะดวกด้านการเงินในการประกอบแล้ว ยังมีผลในการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแอบแฝง (implicit subsidy) ด้วย ในเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าอัตราตลาด ด้วยเหตุตั้งนี้เอง จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่างๆ ล้วนหมายปองสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำดังกล่าวนี้ และฝ่ายการเมืองก็ต้องการใช้มาตรการนี้ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง รวมทั้งการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลด้วย

การควบคุมสินเชื่อของสถาบันการเงินเป็นมาตรการที่สามารถใช้ให้เป็นประโยชน์แก่กระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมได้ด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจกำหนดเพดานสินเชื่อสำหรับกิจกรรมที่เห็นว่าไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม หรือได้รับการจัดสรรสินเชื่อมากเกินไป ส่วนกิจกรรมที่เป็นประโยชน์และได้รับจัดสรรสินเชื่อน้อยเกินไป ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจกำหนดปริมาณสินเชื่อขั้นต่ำได้ อำนาจในการควบคุมสินเชื่อเฉพาะประเภทปรากฏในมาตรา 13 ตีร่ แห่ง พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 และมาตรา

32 และ 33 แห่ง พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 อย่างไรก็ตาม การกำหนดปริมาณสินเชื่อขั้นต่ำต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

4.1 (8) การบริหารหนี้สาธารณะ

การบริหารหนี้สาธารณะเป็นหน้าที่แรกเริ่มของสำนักงานธนาคารชาติไทยตั้งแต่เมื่อเริ่มดำเนินงานในปี 2483 ภายหลังจากเมื่อมีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485 หน้าที่นี้โอนมาเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทยนับแต่บัดนั้น

ในขั้นแรก การก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศเน้นหนี้ระยะสั้นด้วยการออกตั๋วเงินคลัง ทั้งนี้โดยมี พ.ร.บ.ตั๋วเงินคลัง พ.ศ. 2487 เป็นฐาน ต่อมาได้มีการตราพระราชกำหนดพันธบัตรออมทรัพย์ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 กระนั้นก็ตาม การก่อหนี้ระยะสั้นด้วยการจำหน่ายตั๋วเงินคลัง ยังคงเป็นแหล่งสำคัญของรายรับประเภทเงินกู้ภายในประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามจัดจำหน่ายตั๋วเงินคลังแก่ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินอื่นๆ และประชาชนโดยทั่วไป แต่โดยเหตุที่อัตราดอกเบี้ยต่ำจึงมีปัญหาขายไม่หมดในบางช่วงเวลา อันเป็นเหตุให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเป็นผู้ให้กู้แก่รัฐบาล

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหนี้สาธารณะไปเป็นหนี้ระยะยาวมากขึ้น ทั้งนี้ด้วยการออกพันธบัตร ซึ่งให้ดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่า การออกพันธบัตรอาจจำแนกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ การออกพันธบัตรรัฐบาลเพื่อกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรง ประเภทที่สอง ได้แก่ การออกพันธบัตรเพื่อกู้เงินทั่วไป การออกพันธบัตรประเภทแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าของรัฐบาล เมื่อรัฐบาลนำเงินไปใช้จ่ายย่อมมีผลในการเพิ่มปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจโดยตรง ส่วนการออกพันธบัตรประเภทที่สองนั้น หากธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถจำหน่ายให้ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินอื่นๆ และประชาชนได้หมด ก็ไม่ต้องเป็นผู้ให้กู้แก่รัฐบาล²⁸

กล่าวโดยสรุปก็คือ อำนาจในการก่อหนี้สาธารณะเป็นของรัฐบาล แต่อำนาจในการบริหารหนี้สาธารณะเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ไม่ปรากฏข้อมูลสาธารณะว่ามีการแทรกแซงทางการเมือง

4.1 (9) การควบคุมการปริวรรตต่างประเทศ

อำนาจในการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ปรากฏใน พ.ร.บ.ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 อำนาจดังกล่าวนี้เป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ควบคุม

การแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2486 เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎหมายกำหนดระเบียบพิธีการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พร้อมทั้งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมายการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินแทน โดยให้อำนาจผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้งพนักงานของธนาคารเป็นเจ้าพนักงานตามความในกฎหมายดังกล่าว

มาตรา 4 กำหนดอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินในเรื่องต่อไปนี้

- (1) การซื้อ การขาย การให้กู้ยืมเงินตราต่างประเทศหรือทองคำ
- (2) การส่งเงินตรา ธนาคารบัตร ธนาณัติ หลักทรัพย์เงินตราต่างประเทศ หรือทองคำออกไปนอกประเทศ
- (3) การโอนหลักทรัพย์จากประเทศไทยไปที่อื่น
- (4) การออกตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงิน การทำให้ตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงินเปลี่ยนมือ การโอนหลักทรัพย์ หรือการรับสภาพหนี้อันเป็นการก่อให้เกิด หรือโอนไปซึ่งสิทธิที่จะได้รับชำระเงินในประเทศไทยเป็นการตอบแทน (ก) การรับชำระเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่อยู่นอกประเทศไทย (ข) การได้สิทธิที่จะได้รับชำระเงินหรือการได้สิทธิที่จะได้รับมาซึ่งทรัพย์สินที่อยู่นอกประเทศไทย รวมตลอดถึงการชำระเงินเป็นการตอบแทนการดังกล่าวนี้ด้วย
- (5) การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงิน โดยเฉพาะการนี้ ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควรก็ให้กระทำโดยประกาศได้
- (6) การอนุญาตให้ธนาคารหรือบุคคลอื่นใดทำการแลกเปลี่ยนเงิน

การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศมักจะเข้มงวดในยามที่มีปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ และดุลการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุล แต่การควบคุมจะบรรเทาเบาบางลง เมื่อดุลการชำระเงินเกินดุลและไม่มีปัญหาการร่อยหรอของเงินสำรองระหว่างประเทศ ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคปัจจุบัน การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเป็นไปอย่างเข้มงวดในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง และในยุคสมัยที่ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (Multiple Exchange Rate System) ในระหว่างปี 2489-2498²⁹ อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลเลือกแนวนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) นับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ก็ได้ผ่อนคลายการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศลงไปเป็นอันมาก การเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากการวางแผนปรับปรุงระบบการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย และรัฐบาลโอนอ่อนตามข้อเสนอแนะของธนาคารแห่งประเทศไทย³⁰

ดังได้กล่าวแล้วว่า การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินอยู่ในปริวิตถลแห่งอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการ³¹ หากฝ่ายการเมืองแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยต้องถือว่าเป็นเรื่องที่ชอบด้วยกฎหมาย ในข้อเท็จจริง ฝ่ายการเมืองได้แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ ไม่มีข้อมูลสาธารณะที่จะกล่าวสรุปได้ สาธารณชนมีโอกาสรับรู้การแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ก็ต่อเมื่อการแทรกแซงนั้นก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงจนปกปิดความขัดแย้งนั้นให้เป็นเรื่องภายในมิได้ ดังกรณีนายป๊วย อึ้งภากรณ์ ลาออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2496 เมื่อมียอมโอนอ่อนตามแรงกดดันทางการเมืองจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในข้อที่มีให้ปรับสหธนาคารกรุงเทพในฐานะละเมิดระเบียบการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน³²

4.1 (10) นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่หรือให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน ก่อนปี 2485 อำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้เป็นของกระทรวงการคลัง กฎหมายฉบับแรกนับแต่ปี 2485 ที่กำหนดอำนาจในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ก็คือ พ.ร.บ.ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 มาตรา 4 แห่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดอำนาจในการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน โดยที่มาตรา 4 (จ) กล่าวถึงการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงิน แม้ว่ามาตรา 7 และมาตรา 7 ทวิ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่มาตรา 4 (จ) มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนว่า การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน ก็คือ พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 กฎหมายฉบับนี้ยกเว้นแทน พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2471 เพื่อให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคีสมาชิกตั้งแต่วันที่ 2492 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาท³³ เมื่อพิจารณาในแง่นี้ อำนาจในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนมาจาก พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 มากกว่า พ.ร.บ.ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 แม้ว่ากฎหมายฉบับหลังจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงิน แต่กฎหมายฉบับนี้ยังมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าเสมอภาคของเงินบาท

มาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2521 มีบทบัญญัติว่า การกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาทต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา บทบัญญัตินี้มีนัยว่าการกำหนดค่าเสมอภาคไม่เพียงแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเท่านั้น หากยังต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีอีกด้วย เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ยังมีอำนาจในการประกาศระงับการใช้ค่าเสมอภาคเป็นการชั่วคราว (ไม่เกิน 90 วัน) ได้ อีกทั้งยังมีอำนาจในการเลือกระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย

แม้ว่าโดยนิตินัย อำนาจในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจะเป็นของฝ่ายการเมือง แต่ในทางปฏิบัติ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนพอสมควร การปรับเปลี่ยนค่าเสมอภาคของเงินบาทที่เสนอแนะโดยธนาคารแห่งประเทศไทยหลายต่อหลายครั้งเป็นไปโดยปราศจากอุปสรรคทางการเมือง ความข้อนี้หาได้หมายความว่า ไม่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเสียเลย แท้ที่จริงแล้วเคยปรากฏความขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องนี้ถึง 2 กรณี คือ

กรณีแรกเกิดขึ้นในปี 2495 เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามนายกรัฐมนตรีต้องการให้ขึ้นค่าเงินบาท เพราะเห็นว่า การที่เงินบาทมีค่าต่ำเกินไปเป็นเรื่องเสื่อมเสียศักดิ์ศรีของประเทศไทย แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะทัดทานก็ไม่มีผล ทำที่สุดรัฐบาลสั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยน จากอัตราปอนด์ละ 51 บาทเหลือ 45 บาท ในขณะนั้น อัตราการขายเงินปอนด์สเตอร์ลิงในตลาดอยู่ในระดับปอนด์ละ 51.35 บาท ม.ล.เดช สนิทวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2495 เพื่อประท้วงนโยบายรัฐบาล³⁴

กรณีที่สองเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบายการลดค่าเงินบาทและความขัดแย้งเรื่องอื่นในระหว่างปี 2526-2527 อันเป็นเหตุให้นายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น ปลดนายบุญกุล ประจวบเหมาะออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2527

แม้ว่าการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาทอยู่ในปริมนทลแห่งอำนาจของฝ่ายการเมือง แต่หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนตกแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Equalization Fund) ในทางปฏิบัติ

ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนถือกำเนิดจากพระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีมติอนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ และตราพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2498

บทบัญญัติส่วนหนึ่งของพระราชกำหนดนี้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาโอนสินทรัพย์เงินตราต่างประเทศส่วนที่เกินจำนวนธนบัตรออกใช้ จากทุนสำรองเงินตราไปจัดตั้งทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของส่วนที่เกินจำนวนธนบัตรออกใช้ การณ์ปรากฏต่อมาว่า มีการโอนสินทรัพย์เงินตราต่างประเทศมูลค่า 63 ดอลลาร์อเมริกันจากทุนสำรองเงินตราไปจัดตั้งทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน ต่อมาเมื่อรัฐบาลกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาทในปี 2506 ตามพันธะที่มีต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ยังผลให้สินทรัพย์ทุนสำรองเงินตรา ซึ่งตีราคาตามค่าเสมอภาคมีราคาเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ จึงมีการตราพระราชบัญญัติโอนทุนสำรองเงินตราส่วนที่เกินจำนวนพันธบัตรออกใช้ เข้าทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา พ.ศ. 2506 จำนวน 12,273,975.70 ดอลลาร์อเมริกัน ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนจึงมีทุนดำเนินการรวมทั้งสิ้น 75,273,975.70 ดอลลาร์อเมริกัน

ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนมีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรทั้งปวงตามประมวลรัษฎากร มีคณะกรรมการกำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงาน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ

คณะกรรมการทุนรักษาระดับฯ เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการทุนรักษาระดับฯ ผู้จัดการมีหน้าที่บริหารจัดการ โดยคณะกรรมการอาจมอบอำนาจให้ผู้จัดการปฏิบัติกิจการเฉพาะอย่างได้ ในยามที่มีวิกฤติการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศ คณะอนุกรรมการบริหารอันประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้จัดการทุนรักษาระดับฯ ได้รับมอบอำนาจให้ตัดสินใจดำเนินการไปก่อนได้³⁵

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ฝ่ายการเมืองนอกจากจะมีอำนาจร่วมในการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาท และมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานของทุนรักษาระดับ แต่ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารจัดการทุนรักษาระดับฯ แม้แต่นโยบายที่กำหนดโดยคณะกรรมการก็ล้วนแต่เป็นนโยบายที่เสนอโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

แม้จะเคยปรากฏว่ามีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาท แต่ไม่เคยปรากฏว่า รัฐบาลแทรกแซงการทำหน้าที่การรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนของธนาคารแห่งประเทศไทย อย่างน้อยที่สุดไม่เคยมีข้อมูลสาธารณะที่แสดงถึงการแทรกแซงของรัฐบาลในเรื่องนี้

4.1 (10) การจัดการเงินสำรองระหว่างประเทศ

เงินสำรองระหว่างประเทศ ประกอบด้วยเงินสำรองทางการและเงินสำรองที่มีใช้ทางการ เงินสำรองส่วนหลังนี้หมายถึงฐานะเงินตราต่างประเทศสุทธิของธนาคารพาณิชย์ในประเทศ

เงินสำรองระหว่างประเทศของทางการมีองค์ประกอบอยู่ 3 ส่วน คือ (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2515 : 99-100)

(1) ส่วนที่ใช้ประกอบเป็นทุนสำรองเงินตรา ซึ่งอยู่ในรูปทองคำ เงินตราต่างประเทศในรูปเงินฝากในธนาคารนอกราชอาณาจักรหรือในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ หลักทรัพย์ต่างประเทศ สินทรัพย์ที่นำส่งสมทบกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงิน (special drawing rights)

(2) ส่วนที่เป็นผลประโยชน์อันเกิดจากทุนสำรองเงินตราซึ่งแยกเป็นบัญชีสำรองพิเศษตามมาตรา 33 แห่ง พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 และใช้สำหรับการพิมพ์ธนบัตร การจัดตั้งโรงพิมพ์ การออกและการจัดการธนบัตร และการชดเชยค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์ที่ถือไว้ในทุนสำรองเงินตรา

(3) ส่วนที่เหลือจากการใช้เป็นทุนสำรองเงินตรา ส่วนใหญ่ใช้สนองความต้องการของภาคเอกชนและภาครัฐบาลในยามที่มีปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีส่วนที่อยู่ในทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนอีกด้วย

ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รักษาและบริหารทุนสำรองเงินตราตามความในหมวด 3 แห่ง พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 อีกทั้งมีหน้าที่บริหารทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนตามนัยแห่งพระราชกำหนดจัดสรรเงินทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีหน้าที่ดูแลและจัดการเงินสำรองระหว่างประเทศ ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายนำเงินสำรองไปลงทุน โดยยึดหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2515 : 100-101)

(1) หลักความมั่นคงและปลอดภัย เน้นการลงทุนในหลักทรัพย์โดยวิธีการที่มีความมั่นคงและปลอดภัย

(2) หลักสภาพคล่อง เงินสำรองฯ ส่วนใหญ่ต้องมีสภาพคล่อง โดยสามารถถอนใช้ในยามที่เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินโดยทันทีได้

(3) หลักผลประโยชน์ โดยลงทุนในหลักทรัพย์ที่ให้รายได้ดีพอสมควร

ในประวัติศาสตร์ที่เป็นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่บริหารจัดการเงินสำรองระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี³⁶ และพยายามปกป้องมิให้ผู้ทรงอำนาจทางการเมือง

เข้ามาแทรกแซงการบริหารจัดการเงินสำรองระหว่างประเทศ มิฉะนั้นอาจกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบการเงินของประเทศ ความพยายามของฝ่ายการเมืองในการแทรกแซงการบริหารจัดการเงินสำรองระหว่างประเทศมีอยู่เป็นครั้งคราว กรณีที่ปรากฏสู่สาธารณชนมีอยู่อย่างน้อย 2 กรณี คือ

กรณีแรก ได้แก่ ความขัดแย้งเกี่ยวกับการขายทองคำจากทุนสำรองเงินตราในปี 2489 เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ประเทศไทยมีปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศอย่างมาก ขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นต้องใช้เงินในการบูรณะประเทศ รัฐบาลได้ตรา พ.ร.บ. จัดสรรทุนสำรองเงินตราเพื่อบูรณะประเทศ พ.ศ. 2489 โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจขายทองคำที่มีอยู่ในทุนสำรองได้เป็นปริมาณไม่เกิน 10,886,000 กรัมบริสุทธิ์ และให้จัดสรรเงินดอลลาร์อเมริกันที่ได้จากการส่งออกสินค้าคืนเข้าทุนสำรอง แทนทองคำที่ขายไปเป็นจำนวนเท่ากับราคาทองคำ 7,998,000 กรัมบริสุทธิ์ ภายในเวลา 12 เดือนนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับทองคำปริมาณ 10,886,000 กรัมบริสุทธิ์ที่ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยขายนี้มีองค์ประกอบอยู่ 2 ส่วน ส่วนแรกมีปริมาณ 7,998,000 กรัมบริสุทธิ์ ซึ่งถูกกักในสหรัฐอเมริกาในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดการขายในประเทศนั้น โดยได้เงินประมาณ 8,977,000 ดอลลาร์อเมริกัน ซึ่งใช้ไปในการซื้อสินค้าเข้าสำหรับการบูรณะประเทศ อีกส่วนหนึ่งมีปริมาณ 2,888,000 กรัมบริสุทธิ์ เป็นทองคำทุนสำรองที่อยู่ในประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบอำนาจให้นำออกขายเพื่อถอนธนบัตรออกจากการหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพื่อลดแรงกดดันของเงินเฟ้อ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการขายทองคำส่วนนี้ด้วยวิธีการประมูล แต่รัฐบาลต้องการให้นำทองแท่งออกหลอมเป็นทองคำแท่งเล็กๆ แล้วนำออกขายในราคาที่กำหนดซึ่งต่ำกว่าราคาตลาด ความขัดแย้งนี้เป็นเหตุให้ ม.จ.วิวัฒน์ไชย ไชยันต์ ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2489 โดยที่คณะกรรมการธนาคารลาออกด้วย ในขณะนั้น พลเรือตรีวัลย์ อังรณาวาสวัสดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนายวิจิตร ลุคิตานนท์เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐบาลได้แต่งตั้งนายเสริม วินิจฉัยกุล เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแทน พร้อมกับคณะกรรมการชุดใหม่ ซึ่งดำเนินการขายทองคำตามวิธีการของรัฐบาล แต่ขายได้เพียง 3 เดือนเศษ ก็ต้องระงับการขาย เพราะไม่ได้ผลตามความมุ่งหมาย³⁷

กรณีที่สอง ได้แก่ ความพยายามของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการเงิน ให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งรวมทั้งการบริหารจัดการเงินสำรองระหว่างประเทศด้วย แต่เป็นเพราะนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้น ยืนกรานมิให้รัฐบาลแทรกแซงการบริหารนโยบายการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเงินระหว่างประเทศ และย้ำว่า

หากรัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้ ตนต้องลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย การแข็งขันของนายป๋วยทำให้รัฐบาลสฤษดิ์ต้องล่าถอย (ป๋วย อึ้งภากรณ์ 2519/2529 : 170-171)

4.2 ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

แนวความคิดว่าด้วยความเป็นอิสระของธนาคารกลาง (Central Bank Independence) เป็นเรื่องยากที่จะให้คำจำกัดความ ความเป็นอิสระมิได้หมายถึงเสรีภาพในการทำอะไรก็ได้ ราษฎรในสังคมประชาธิปไตยหาได้มีเสรีภาพอันปราศจากขอบเขต เจ้าพนักงานธนาคารกลางย่อมมิได้มีเสรีภาพอันปราศจากข้อจำกัดเช่นกัน ความเป็นอิสระย่อมต้องดำเนินควบคู่กับความรับผิดชอบ (Accountability) ด้วย มิฉะนั้นธนาคารกลางก็เป็น 'รัฐอิสระ' ที่ดำรงอยู่ในราชอาณาจักร

ความเป็นอิสระมิได้ดำรงอยู่ในสูญญากาศ หากแต่ต้องเป็นความเป็นอิสระที่ประกอบด้วยหน้าที่ความรับผิดชอบ การวิเคราะห์ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไปนี้เป็น การวิเคราะห์โดยมีข้อสมมติว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่หลักในการรักษาเสถียรภาพของราคา (price stability) การวิเคราะห์จำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ

- (ก) ความเป็นอิสระตามกฎหมาย
- (ข) ความเป็นอิสระกับความเป็นจริง

4.2 (1) ความเป็นอิสระตามกฎหมาย (Legal Central Bank Independence)

การวิเคราะห์ความเป็นอิสระตามกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย ยึดแนวทางของ Cukierman, Webb, and Neyapto (1992) และ Cukierman (1992 : chapter 19) โดยวิเคราะห์บทบัญญัติตามกฎหมายในประเด็นสำคัญ 4 ประการ คือ

- (1) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในกรอบแห่งกฎหมาย
- (2) บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยในกระบวนการกำหนดนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- (3) เป้าหมายการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย
- (4) ข้อจำกัดในการให้เงินกู้ของธนาคารแห่งประเทศไทย

(ก) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในกรอบแห่งกฎหมาย

ประเด็นที่พึงพิจารณาเกี่ยวกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในกรอบแห่งกฎหมายมีอยู่อย่างน้อย 5 ประการ คือ

ประการแรก พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มิได้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หมายความว่า ผู้ว่าการจะอยู่ในตำแหน่งยาวนานเท่าใดก็ได้ หากไม่พิจารณาการแทรกแซงทางการเมืองในด้านอื่นๆ อายุการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการมีความสำคัญต่อการกำหนดความเป็นอิสระของธนาคารกลาง หากอายุการดำรงตำแหน่งยิ่งยาวนานเพียงใด ความเป็นอิสระจะยิ่งมีมากเพียงนั้น เพราะผู้ว่าการยังคงอยู่ในตำแหน่งได้ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแล้ว ตราบเท่าที่ผู้ว่าการไม่มีความขัดแย้งกับรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อพิจารณาในแง่นี้ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ในฐานะที่ดีกว่าผู้ว่าการธนาคารกลางอื่นๆ ซึ่งมีการกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งอันจำกัด³⁸ แต่การไม่กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการนั้นเป็นดาบสองคม หากผู้ว่าการเป็นคนไม่มีคุณธรรมและใจคอคับแคบ การแสดงความเห็นภายในองค์กรมีโอกาสเป็นไปได้โดยเสรี การแลกเปลี่ยนความเห็นมีโอกาสเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่มีการรับฟังความเห็นจากบุคคลภายนอกองค์กร มีความเป็นไปได้ที่การกำหนดและการบริหารนโยบายการเงินไม่รอบคอบเท่าที่ควร

ประการที่สอง กระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าการมีผลต่อความเป็นอิสระของธนาคารกลาง หากผู้ว่าการแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง ผู้ว่าการก็ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมือง และฝ่ายการเมืองมีอำนาจตามกฎหมายในการแทรกแซงการทำงานของธนาคารกลาง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 19 มีบทบัญญัติดังนี้

“มาตรา 19 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหรือถอนจากตำแหน่งซึ่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี...”

บทบัญญัตินี้มีนัยสำคัญว่า คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอเรื่องต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ มาตรา 14 ยังมีบทบัญญัติชัดเจนว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยเหตุดังนี้ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง³⁹

ประการที่สาม กระบวนการถอดถอนผู้ว่าการมีผลต่อความเป็นอิสระของธนาคารกลาง ดูจะเดียวกับกระบวนการแต่งตั้ง มาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า อำนาจการถอดถอนผู้ว่าการเป็นของคณะรัฐมนตรี ข้อที่น่าสังเกตก็คือกฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขแห่งการถอดถอน ดังเช่นความประพฤติมิชอบ การฉ้อราษฎร์บังหลวง การฝ่าฝืนกฎหมาย การไม่สนองตอบนโยบายของรัฐ หรือความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายการเงิน อำนาจในการถอดถอนผู้ว่าการอย่างปราศจากขอบเขตและเงื่อนไขเช่นนี้

ย่อมมีส่วนทำลายความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะทำให้ผู้ว่าการที่ไม่มีศักดิ์ศรี ต้องคอยสนองตอบความต้องการของรัฐบาล นอกเหนือไปจากในด้านนโยบาย

ประการที่สี่ กระบวนการแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการธนาคารกลางมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการเป็นประธานและรองประธานโดยตำแหน่ง เดิม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กำหนดให้มีกรรมการเพียง 5 คน นอกเหนือจากผู้ว่าการและรองผู้ว่าการแล้วยังมีกรรมการอีก 3 คน (มาตรา 15) ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลัง (มาตรา 19) ในการตรา พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487 มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีกรรมการรวมอย่างน้อย 7 คน

“มาตรา 15 ให้คณะกรรมการ อันประกอบด้วยผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และกรรมการอีกไม่น้อยกว่าห้านาย เป็นผู้ควบคุมและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย”

จารีตการปฏิบัติในระยะหลัง มีการแต่งตั้งกรรมการมากกว่า 5 คน การเพิ่มจำนวนกรรมการมีผลในการเพิ่มอำนาจของรัฐบาลในการแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทย การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการกระทำโดยฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ยังมีได้มีบทบัญญัติที่กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งกรรมการอีกด้วย คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่าฝ่ายการเมืองสามารถแทรกแซงผ่านคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยได้มากน้อยเพียงใด บทบัญญัติตามมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า

“มาตรา 17 ในกรณีที่ผู้ว่าการไม่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของกรรมการฝ่ายข้างมาก ให้เสนอประเด็นไปยังรัฐมนตรีเพื่อชี้ขาด”

คณะกรรมการ ธปท. จึงมีใช้ข้อบังคับที่รัฐบาลใช้แทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะผู้ว่าการมีอำนาจเหนือคณะกรรมการตามนัยแห่งมาตรา 17 แต่ผู้ว่าการยังอยู่ใต้อาณัติของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลังอยู่ดี หากรัฐบาลต้องการแทรกแซง ก็สามารถใช้อำนาจโดยตรงตามนัยแห่งมาตรา 14 อยู่แล้ว

ประการที่ห้า พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มีได้มีบทบัญญัติห้ามผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงตำแหน่งอื่น นอกเหนือจากตำแหน่งผู้ว่าการ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าการบางคนในบางยุคบางสมัยดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจบางแห่ง การดำรง

ตำแหน่งอื่นนอกเหนือจากตำแหน่งผู้ว่าการ ในด้านหนึ่งทำลายความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของผู้ว่าการ หากตำแหน่งดังกล่าวมีผลประโยชน์ส่วนบุคคลมาเกี่ยวข้อง ในอีกด้านหนึ่งทำลายความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย หากผู้ว่าการมีตำแหน่งในหน่วยงานอื่นซึ่งมีบทบาทหน้าที่หรือเป้าหมายอื่นที่ไม่ใช่การรักษาเสถียรภาพของราคา ผู้ว่าการอาจนำพาธนาคารแห่งประเทศไทยเบี่ยงเบนออกไปจากการทำหน้าที่หลัก การดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นของผู้ว่าการ จึงทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสูญเสียความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

(ข) บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ประเด็นที่พึงพิจารณาเกี่ยวกับบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการแรก ประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นเบื้องต้น ก็คือ ใครเป็นผู้กำหนดนโยบายการเงิน หากธนาคารกลางมีเสรีภาพในการกำหนดนโยบายการเงินเอง ความเป็นอิสระของธนาคารกลางก็จะอยู่ในระดับสูง และจะลดหลั่นลงในกรณีที่รัฐบาลเข้ามามีอำนาจร่วมในการกำหนดนโยบายการเงิน ในกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทย หากตีความตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว อำนาจในการกำหนดนโยบายการเงินอยู่ในมือกระทรวงการคลัง เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยตามความในมาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แต่เมื่อพิจารณากฎหมายฉบับอื่นๆ ที่กำหนดอำนาจการใช้เครื่องมือทางการเงินประกอบไปด้วยแล้ว อาจกล่าวได้ว่า อำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินที่สำคัญเป็นอำนาจร่วมระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจตามกฎหมายโดยชัดเจนในการใช้มาตรการการซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาด (Open Market Operation) และการกำหนดอัตราการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงิน (rediscount rate) อีกทั้งมีหน้าที่ตามกฎหมายโดยชัดเจนในการออกบัตรธนาคาร การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นๆ รวมตลอดจนการบริหารหนี้สาธารณะ แต่หน้าที่ในด้านอื่น ดังเช่นการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน การควบคุมการปริวรรตต่างประเทศ การกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน การจัดการทุนสำรองระหว่างประเทศ และการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน (ดูตารางที่

1) กระทรวงการคลังล้วนมีอำนาจในการกำกับการบริหารนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งสิ้น

สำหรับเครื่องมือการเงินที่สำคัญ กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่ต้องมีฉันทามติ ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง จึงจะมีอำนาจใช้เครื่องมือเหล่านี้ได้ (ดูตารางที่ 4) วิธีการทางนิติบัญญัติในเรื่องนี้อาจจำแนกเป็น 2 แนวทาง คือ

(1) การให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่จะใช้อำนาจได้ต้องได้รับคำแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทย นับสำคัญก็คือ หากธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้คำแนะนำ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจใช้อำนาจได้ ตัวอย่างของเครื่องมือทางการเงินที่กำหนดอำนาจการใช้เช่นนี้ได้แก่

- การกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาทและอัตราแลกเปลี่ยน⁴⁰
- การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนขั้นสูงและขั้นต่ำสำหรับการซื้อหรือขายทันที (spot exchange rate)
- การควบคุมปริมาณสินเชื่อที่จัดสรรโดยสถาบันการเงิน⁴¹
- การผ่อนผันการถือหุ้นไขว้ในธนาคารพาณิชย์

(2) การให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่จะใช้อำนาจได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หากมิได้รับความเห็นชอบก็มีอำนาจดังกล่าวได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่สามารถใช้อำนาจนี้ได้ เพราะอำนาจเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย เครื่องมือทางการเงินที่กำหนดการใช้อำนาจในลักษณะเช่นนี้ ได้แก่

- อัตราเงินสำรองที่ธนาคารพาณิชย์จักต้องดำรง
- อัตราส่วนระหว่างเงินกองทุนกับสินทรัพย์ที่สถาบันการเงินจักต้องดำรง
- อัตราส่วนระหว่างสินทรัพย์สภาพคล่องกับเงินกู้ยืมหรือยอดเงินฝากที่สถาบันการเงินจักต้องดำรง
- การควบคุมอัตราดอกเบี้ย ค่าบริการ และหลักทรัพย์ค้ำประกันของสถาบันการเงิน
- การกำหนดอัตราส่วนขั้นสูงระหว่างเงินให้กู้ยืม เงินลงทุน หรือภาระผูกพันเพื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด เทียบกับเงินกองทุน

ด้วยเหตุที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่มีการถ่วงดุลอำนาจการใช้เครื่องมือทางการเงินที่สำคัญระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง ในลักษณะดังที่พรรณนาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า อำนาจในการกำหนดนโยบายการเงินเป็นอำนาจร่วมระหว่างหน่วยงานทั้งสอง (โปรดดูตารางที่ 5 เพื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ)

ตารางที่ 4

อำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินร่วมกัน
ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐบาล พ.ศ. 2539

เครื่องมือทางการเงิน	ข้อกำหนด
<i>ก. เครื่องมือหลักทางการเงิน</i>	
1. การเปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาคของเงินบาทและอัตราแลกเปลี่ยน	รมต.การคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย (พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 มาตรา 8)
2. การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนขั้นสูงและขั้นต่ำสำหรับการซื้อหรือขายทันที	รมต. การคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย (พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 มาตรา 25)
3. อัตราเงินสำรองที่ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรง	ธปท.กำหนดด้วยความเห็นชอบของ รมต.การคลัง (พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 11)
<i>ข. การควบคุมและกำกับธนาคารพาณิชย์</i>	
4. อัตราส่วนระหว่างเงินกองทุนกับสินทรัพย์	ธปท.กำหนดด้วยความเห็นชอบของ รมต.การคลัง (พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 10)
5. อัตราส่วนระหว่างสินทรัพย์สภาพคล่องกับเงินกู้ยืมหรือยอดเงินฝาก	ธปท.กำหนดด้วยความเห็นชอบของ รมต.การคลัง (พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 11 ตรี)
6. การควบคุมปริมาณสินเชื่อขั้นต่ำที่ให้เกิดกิจการบางประเภท	รมต.การคลังกำหนดตามที่ ธปท.เสนอ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี [พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 13 ตรี (1)]
7. การควบคุมปริมาณสินเชื่อขั้นสูงที่ให้เกิดกิจการบางประเภท	รมต.การคลังกำหนดตามที่ ธปท.เสนอ [พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 13 ตรี (2)]
8. การควบคุมอัตราดอกเบี้ย ค่าบริการ เงินมัดจำ และหลักทรัพย์ค้ำประกัน	ธปท.กำหนดโดยความเห็นชอบของ รมต.การคลัง (พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 14)
9. การผ่อนผันการถือหุ้นไขว้ในธนาคารพาณิชย์	รมต.การคลังมีอำนาจผ่อนผันด้วยคำแนะนำของ ธปท. [พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 12 (6)]
10. การกำหนดอัตราส่วนขั้นสูงระหว่างเงินให้กู้ยืมเงินลงทุน หรือภาระผูกพันเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เทียบกับเงินกองทุน	ธปท.กำหนดด้วยความเห็นชอบของ รมต.การคลัง (พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 13)

ตารางที่ 4 (ต่อ)

เครื่องมือทางการเงิน	ข้อกำหนด
<i>ค. การควบคุมและกำกับธุรกิจเงินทุน</i>	
11. อัตราส่วนระหว่างเงินกองทุนกับสินทรัพย์	ธปท.กำหนดด้วยความเห็นชอบของ รมต.การคลัง (กฎหมายธุรกิจเงินทุน มาตรา 29)
12. อัตราส่วนระหว่างสินทรัพย์สภาพคล่องกับเงิน กู้ยืม	ธปท.กำหนดด้วยความเห็นชอบของ รมต.การคลัง (กฎหมายธุรกิจเงินทุน มาตรา 28)
13. การควบคุมปริมาณสินเชื่อขั้นต่ำและขั้นสูง	ธปท.กำหนดด้วยความเห็นชอบของ รมต.การคลัง (กฎหมายธุรกิจเงินทุน มาตรา 32 และ 33)
14. การควบคุมอัตราดอกเบี้ย ค่าบริการ ผลประโยชน์จากการให้เช่าซื้อ และหลักทรัพย์ ค้ำประกัน	ธปท.มีอำนาจ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบ จาก รมต.การคลัง (กฎหมายธุรกิจเงินทุน มาตรา 30)
15. การควบคุมการให้เช่าซื้อ	ธปท.มีอำนาจ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบ จาก รมต.การคลัง (กฎหมายธุรกิจเงินทุน มาตรา 31)
16. การควบคุมการกู้ยืมหรือรับเงินจากประชาชน	ธปท.มีอำนาจ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบ จาก รมต.การคลัง (กฎหมายธุรกิจเงินทุน มาตรา 27)
<i>ง. การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน</i>	
17. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบัน การเงิน	รมต.การคลังแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการกองทุน ธปท. เป็นผู้บริหารกองทุน คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดอัตรา นำเงินส่งเข้ากองทุนฯ ของสถาบันการเงิน (พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 หมวด 5 ทวิ)
<i>จ. การรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน</i>	
18. ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน	รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ ซึ่งมีหน้าที่กำหนด นโยบายและควบคุมการดำเนินการ ธปท.เป็นผู้บริหาร (พระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวน ธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498)

ที่มา ตารางที่ 1-3

หมายเหตุ กฎหมายธุรกิจเงินทุน หมายถึง พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522
แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2526 พ.ศ. 2528 และ 2535

ตารางที่ 5

อำนาจในการกำหนดนโยบายการเงินในประเทศต่างๆ

ประเทศ	ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการเงิน	หมายเหตุ
เยอรมนี	Deutsche Bundesbank	ธนาคารกลางมีพันธะต้องเกื้อหนุนการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยทั่วไปของรัฐบาลภายในขอบเขตที่ไม่ขัดแย้งต่อเป้าหมายนโยบายการเงิน
สวิตเซอร์แลนด์	Swiss National Bank	ธนาคารกลางและรัฐบาลต้องปรึกษาร่วมกันก่อนดำเนินนโยบาย
สหรัฐอเมริกา	Federal Reserve Board	ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการเงิน แต่ต้องรายงานต่อรัฐสภาปีละ 2 ครั้ง
เนเธอร์แลนด์	The Netherlands Bank	ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการเงินโดยพฤตินัย แต่ตามนิตินัย รัฐบาลสามารถสั่งให้ธนาคารกลางดำเนินนโยบายอย่างไรก็ได้ หากธนาคารกลางไม่เห็นด้วย อาจอุทธรณ์คำสั่งต่อพระมหากษัตริย์ และต้องตีพิมพ์ความเห็นที่ขัดแย้งกันให้สาธารณชนได้รับทราบ
ญี่ปุ่น	Bank of Japan	กระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งการธนาคารกลาง แต่ไม่เคยใช้อำนาจนี้
ชิลี	Banco Central de Chile	การกำหนดนโยบายการเงินต้องคำนึงถึงแนวทงนโยบายเศรษฐกิจโดยทั่วไปของรัฐบาล
นิวซีแลนด์	Reserve Bank of New Zealand	การดำเนินนโยบายการเงินต้องเป็นไปตามเป้าหมายที่ตกลงร่วมกันระหว่างธนาคารกลางกับกระทรวงการคลัง เป้าหมายที่ตกลงร่วมกันนี้ต้องประกาศให้ประชาชนทราบ หากรัฐบาลต้องการปรับเป้าหมายจากข้อตกลงเดิม ก็ต้องเจรจาและแจ้งให้สาธารณชนทราบเช่นกัน
สหราชอาณาจักร	กระทรวงการคลัง	กระทรวงการคลังมีอำนาจในการออกคำสั่งให้ธนาคารกลางปฏิบัติการใดๆ ในทางปฏิบัติไม่ผู้ได้ใช้อำนาจนี้ ทั้งนี้มีการปรึกษาอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานทั้งสองธนาคารกลางเป็นเพียงกลไกในการบริหารนโยบายการเงิน
ฝรั่งเศส	กระทรวงเศรษฐกิจ	

ที่มา เก็บความจาก Swinburne and Castello-Branco (1991)

ประการที่สอง ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมาก็คือ ในกรณีที่มีความเห็นขัดแย้งระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐบาลในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายการเงิน มีกระบวนการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง (Conflict Resolution) ที่ชัดเจนและโปร่งใสหรือไม่ หากไม่มีกระบวนการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง รัฐบาลย่อมอยู่เหนือธนาคารกลาง หรือหากกระบวนการไกล่เกลี่ยไม่ชัดเจนและ/หรือไม่โปร่งใส รัฐบาลสามารถใช้ความไม่ชัดเจนและความไม่โปร่งใสให้เป็นประโยชน์แก่ตนได้ ประเทศที่ธนาคารกลางค่อนข้างมีความเป็นอิสระหลายต่อหลายประเทศ ดังเช่นเยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา มักจะไม่มีกระบวนการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง ส่วนประเทศที่ธนาคารกลางไม่มีความเป็นอิสระเลย การมีกระบวนการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งก็มิอาจช่วยให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระขึ้นมาได้ กระนั้นก็ตาม แม้ว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งมิใช่เงื่อนไขอันจำเป็น (necessary condition) ของความเป็นอิสระของธนาคารกลาง แต่ก็ช่วยเสริมแต่งความเป็นอิสระให้มีมากขึ้น⁴² ความไม่ชัดเจนและความไม่โปร่งใสของกระบวนการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งเป็นประโยชน์แก่รัฐบาล เพราะเปิดช่องให้รัฐบาลแทรกแซงการทำงานของธนาคารกลางในทางลับได้ ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกานับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้อนี้⁴³ ในกรณีของประเทศไทย พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการในอดีตอาศัยการยึดมั่นในคุณธรรมเป็นเกราะกำบังภัยจากรัฐบาล เมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้งกับรัฐบาลในประเด็นหลักการ ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการในอดีตใช้วิธีการลาออกจากตำแหน่ง การลาออกช่วยเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยในสายตาประชาชน แต่ด้วยเหตุที่กฎหมายไม่กำหนดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง เมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้น และผู้ว่าการไม่สามารถโน้มน้าวให้รัฐบาลเห็นตามได้ รัฐบาลมักจะเป็นฝ่ายถอดถอนผู้ว่าการ ดังกรณีนายอนุกุล ประจวบเหมาะะในปี 2527 และนายกำจร สิริกุลในปี 2533 รวมตลอดจนการบีบบังคับให้ลาออกดังกรณีนายวิจิตร สุพินิจในปี 2539

ประการที่สาม นอกเหนือจากอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินแล้ว ธนาคารกลางยังมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการคลังและนโยบายอื่น ซึ่งมีผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วยหรือไม่ เมื่อธนาคารกลางถูกกำหนดให้มีหน้าที่รักษาเสถียรภาพของราคา ธนาคารกลางก็ควรจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอื่นๆ ที่สร้างผลกระทบต่อเสถียรภาพของราคาด้วย มิฉะนั้นการดำเนินนโยบายการเงินจะไม่มีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกรณีของไทย นอกเหนือจากการมีอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินบางส่วนแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และนโยบายการกีดกันต่างประเทศ ในส่วนนโยบายการคลัง แม้กฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ แต่ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่มิได้มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ

(ค) เป้าหมายการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย

การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและจำกัดเฉพาะเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพของราคา ช่วยให้ธนาคารกลางสามารถเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อธนาคารกลางได้ โดยที่ความน่าเชื่อถือของธนาคารกลางเป็นปัจจัยเกื้อหนุนความเป็นอิสระของธนาคารกลางอีกทอดหนึ่ง หากธนาคารกลางถูกกำหนดให้ทำหน้าที่มากเกินไป ความเป็นไปได้ที่ธนาคารกลางจะทำให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายทุกเป้าในเวลาเดียวกันย่อมมีน้อย เนื่องจากความจำกัดของเครื่องมือนโยบาย เมื่อธนาคารกลางไม่สามารถทำหน้าที่ตามที่คาดหวัง ความน่าเชื่อถือของธนาคารกลางในสายตาของประชาชนย่อมลดลง ซึ่งเปิดช่องให้มีการแทรกแซงทางการเมืองได้ง่ายขึ้น เพราะสาธารณชนจะไม่สนใจว่า ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระหรือไม่ ในเมื่อธนาคารกลางไม่สามารถทำหน้าที่ตามความคาดหวัง

พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มิได้กล่าวถึงเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่เป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย แม้จะมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงหน้าที่ในการออกบัตรธนาคาร (มาตรา 21) หน้าที่การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล (หมวด 6) และหน้าที่การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (หมวด 5 ทวิ) แต่ไม่มีบทบัญญัติใดๆ ที่ระบุว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพของราคา พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ก็มีลักษณะเดียวกัน แม้จะมีการกำหนด ‘ธุรกิจประเภทที่พึงเป็นงานของธนาคารกลาง’ ในมาตรา 12 และธุรกิจที่ห้ามธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบกิจการในมาตรา 13 แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวอย่างชัดเจนว่า ‘ธุรกิจประเภทที่พึงเป็นงานของธนาคารกลาง’ นั้นต้องนำไปสู่เป้าหมายเฉพาะเจาะจงอะไรหรือไม่

อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่บริหารทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน (มาตรา 4) พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 ย้ำอีกครั้งหนึ่งว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท (มาตรา 23) แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยหาได้มีความเป็นอิสระในการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนไม่

กล่าวโดยสรุปก็คือ หากพิจารณาเฉพาะตัวบทกฎหมายแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยถูกกำหนดให้ดูแลเป้าหมายเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน เป้าหมายเสถียรภาพทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมและกำกับให้สถาบันการเงินมีความมั่นคง รวมตลอดจนการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เมื่อเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ทั้งนี้กฎหมายหาได้มีข้อกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบเป้าหมายเสถียรภาพของราคาไม่¹⁴⁴

(ง) ข้อจำกัดในการให้เงินกู้ของธนาคารแห่งประเทศไทย

การให้เงินกู้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ว่าจะให้แก่รัฐบาลส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชนมีผลเสมือนหนึ่งการพิมพ์ธนบัตรออกมาใช้ เมื่อหน่วยเศรษฐกิจที่ได้รับเงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยนำเงินนั้นออกมาใช้ ย่อมมีผลในการเพิ่มปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจโดยตรง และสร้างแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อไม่ต่างจากการพิมพ์ธนบัตรออกมาใช้ หากไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายในการให้เงินกู้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมต้องเผชิญแรงกดดันให้ปล่อยเงินกู้ได้โดยง่าย นั้นหมายความว่า ความเป็นอิสระต้องถูกลิดรอน และการรักษาเสถียรภาพของราคามีความยากลำบากมากขึ้น หากกฎหมายกำหนดขีดจำกัดในการให้เงินกู้ของธนาคารกลาง ขีดจำกัดนี้ย่อมเป็นเกราะกำบังป้องกันมิให้ธนาคารกลางถูกแทรกแซงโดยอำนาจทางการเมืองได้ระดับหนึ่ง ข้อจำกัดตามกฎหมายในการให้เงินกู้ของธนาคารกลางจึงมีความสัมพันธ์กับความเป็นอิสระ ธนาคารกลางจะมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ หากมีกฎหมายห้ามมิให้ธนาคารกลางให้เงินกู้แก่รัฐบาล กฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้กำหนดข้อห้ามเช่นนี้ มิหนำซ้ำพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มีข้อกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยให้เงินกู้แก่รัฐบาลและสถาบันการเงิน

ในเรื่องนี้ มีข้อพึงพิจารณาอย่างน้อย 7 ประการ คือ

ประการแรก ประเด็นที่ต้องพิจารณาก็คือ กฎหมายกำหนดขีดจำกัดในการให้เงินกู้ของธนาคารกลางหรือไม่⁴⁵ ในกรณีของไทย กฎหมายกำหนดขีดจำกัดอย่างคลุมเครือ กล่าวคือ

(ก) การให้รัฐบาลกู้ยืมโดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 12 (8) มีบทบัญญัติอนุญาตธนาคารแห่งประเทศไทยให้เงินกู้แก่กระทรวงการคลัง โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เพื่อให้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินปกติ เป็นจำนวนไม่เกิน 25% ของงบประมาณรายจ่าย โดยต้องชำระคืนภายในสามเดือนแรกของปีงบประมาณถัดไป

(ข) การให้รัฐบาลกู้เงินโดยมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 12 (7) อนุญาตธนาคารแห่งประเทศไทยให้เงินกู้แก่รัฐบาลโดยมีหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นประกัน ถ้ารัฐบาลกู้โดยอาศัยตามกฎหมายว่าด้วยการกู้เงิน ธนาคารจะให้กู้เป็นเงินตราไทยหรือเงินปริวรรตต่างประเทศ โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกู้เงินก็ได้

(ค) การให้สถาบันการเงินกู้โดยมีหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นประกัน กฎหมายมิได้กำหนดขีดจำกัดในการให้เงินกู้ [มาตรา 12 (7)]

(ง) การให้สถาบันการเงินกู้โดยมีตัวสัญญาใช้เงินเป็นประกัน กฎหมายมิได้กำหนดขีดจำกัดในการให้เงินกู้ [มาตรา 12 (7)]

(จ) การให้เงินกู้แก่สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงิน โดยมีหุ้นธนาคาร สถาบันการเงิน หรือบริษัทอื่นใดเป็นประกัน กฎหมายมิได้กำหนดขีดจำกัดในการให้เงินกู้ [มาตรา 12 (7 ทวิ)]

ประการที่สอง ประเด็นที่พึงพิจารณาต่อมาก็คือ ธนาคารกลางมีเสรีภาพในการกำหนดเงื่อนไขของเงินกู้มากนักน้อยเพียงใด ธนาคารกลางที่มีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ต้องมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขของเงินให้กู้ยืมอย่างเสรี ในกรณีของไทยนั้น ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยมีลักษณะครึ่งๆ กลางๆ หากเป็นการให้กู้แก่รัฐบาล รัฐบาลมักจะเป็นฝ่ายกำหนดเงื่อนไขการกู้เงิน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้โดยแจ้งชัด ในกรณีการให้กู้แก่สถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีเสรีภาพในการกำหนดเงื่อนไขการให้เงินกู้

ประการที่สาม ขอบเขตการให้เงินกู้ของธนาคารกลางกว้างขวางเพียงใด หากขอบเขตการให้กู้ยืมของธนาคารกลางยิ่งกว้างขวางมากเพียงใด ก็จะมีผลในการบั่นทอนเสถียรภาพของราคามากเพียงนั้น ซึ่งกระทบต่อความน่าเชื่อถือและความเป็นอิสระของธนาคารกลางตามลำดับ ในกรณีของไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้จำกัดการให้กู้ยืมแก่รัฐบาลเท่านั้น หากยังให้กู้ยืมแก่รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนด้วย ในแง่นี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ของธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank) ด้วย

ประการที่สี่ เกณฑ์ในการกำหนดขีดจำกัดในการให้เงินกู้ของธนาคารกลางกำหนดในลักษณะใด

(1) หากปริมาณเงินให้กู้สูงสุดกำหนดเป็นเงินก้อนตายตัว ดังเช่นไม่เกิน A ล้านบาท ธนาคารกลางสามารถล่วงรู้โดยแน่ชัดว่า การให้กู้ดังกล่าวมีผลต่อการเพิ่มปริมาณเงินมากน้อยเพียงใด

(2) หากขีดจำกัดในการให้เงินกู้กำหนดเป็น % ของเงินทุนหรือหนี้สินของธนาคารกลาง ธนาคารกลางจะสามารถประเมินได้ว่า การให้กู้ยืมนั้นกระทบต่อฐานะการเงินของธนาคารกลางมากน้อยเพียงใด

(3) หากขีดจำกัดในการให้เงินกู้กำหนดเป็น % ของรายได้รัฐบาล ย่อมช่วยให้ประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลได้

(4) หากขีดจำกัดในการให้เงินกู้กำหนดเป็น % ของงบประมาณรายจ่ายรัฐบาล การกำหนดเกณฑ์เช่นนี้ย่อมทำให้เงินให้กู้ของธนาคารกลางเพิ่มตามงบประมาณแผ่นดิน อันทำให้การควบคุมเงินให้กู้ยากที่จะกระทำได้

ในกรณีของไทย กฎหมายกำหนดขีดจำกัดในการให้เงินกู้ของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างคลุมเครือดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ในส่วนที่มีการกำหนดขีดจำกัดอย่างชัดเจน ขีดจำกัดนั้นก็อิงเกณฑ์กับงบประมาณแผ่นดิน

ประการที่ห้า อายุของเงินกู้ยืนยาวเพียงใด เมื่อพิจารณาในแง่ของการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หากอายุการชำระคืนเงินกู้อย่างสั้นมากเพียงใด ย่อมจะเป็นผลดีมากเพียงนั้น การให้เงินกู้ระยะยาวทำให้หนี้คงค้างสะสมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนอาจสร้างภาระทางการเงินแก่ธนาคารกลางได้ หากอายุเงินกู้อย่างสั้นมากเพียงใด การได้ถอนเงินออกจากการหมุนเวียนจะยิ่งเร็วมากเพียงนั้น ในกรณีของไทย ปรากฏว่า กฎหมายมิได้ให้ความสำคัญในการกำหนดอายุเงินกู้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังจะเห็นได้ว่า

(1) เงินที่ให้กู้ยืมแก่รัฐบาลโดยไม่มีประกัน ตามมาตรา 12 (8) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ต้องชำระคืนภายในสามเดือนแรกของปีงบประมาณถัดไป

(2) เงินที่ให้กู้ยืมแก่รัฐบาลโดยมีหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นประกันตามมาตรา 12 (7) มิได้กำหนดอายุการชำระหนี้ไว้โดยชัดเจน หากแต่ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการกู้เงินซึ่งกำหนดโดยรัฐบาล

(3) เงินที่ให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินโดยมีหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นประกันตามมาตรา 12 (7) มีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน แต่คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการขยายอายุเงินกู้ให้เกินกว่า 6 เดือน แต่ต้องไม่เกิน 60 เดือน

(4) เงินที่ให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินที่เผชิญวิกฤติการณ์ทางการเงิน คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ

ประการที่หก อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารกลางสอดคล้องกับอัตราตลาดมากน้อยเพียงใด หากธนาคารกลางคิดดอกเบี้ยในอัตราตลาด แรงกดดันที่จะขอเงินจากธนาคารกลางย่อมลดลง เพราะสามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินและตลาดการเงินได้ โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราเท่ากัน หากธนาคารกลางคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าอัตราตลาดมากเพียงใด แรงกดดันที่จะขอเงินจากธนาคารกลางย่อมมีมากเพียงนั้น และเปิดช่องให้มีการแทรกแซงธนาคารกลางได้โดยง่าย ในกรณีของไทย กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติในเรื่องอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ ในกรณีการให้กู้ยืมแก่ภาคเอกชน ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำหนดอัตราดอกเบี้ย หากเป็น

การให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงิน และกิจการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม มักจะคิดดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด ในกรณีการให้กู้ยืมแก่ภาครัฐบาล กระทรวงการคลังเป็นฝ่ายกำหนดอัตราดอกเบี้ย ซึ่งโดยทั่วไปต่ำกว่าอัตราตลาด

ประการที่เจ็ด กฎหมายมีบทบัญญัติห้ามธนาคารกลางซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาดหลักทรัพย์เบื้องต้น (Primary Security Market) หรือไม่⁴⁶ หากไม่มีข้อห้าม รัฐบาลสามารถบังคับให้ธนาคารกลางรับซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลที่ออกใหม่ได้ ซึ่งมีผลในการเพิ่มปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจโดยตรง การซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาดหลักทรัพย์รอง (Secondary Security Market) ถือเป็นหน้าที่ของธนาคารกลางอยู่แล้ว เพราะเป็นปฏิบัติการที่เรียกว่า Open Market Operation อันเป็นเครื่องมือในการควบคุมปริมาณเงิน ในกรณีของไทยไม่มีข้อห้ามดังกล่าวนี้ ในทางปฏิบัติ หากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถขายตัวเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาลที่ออกใหม่ได้หมด ก็ต้องรับซื้อส่วนที่เหลือ

Cukierman, Web and Neyapti (1992) นำแนวความคิดว่าด้วยความเป็นอิสระตามกฎหมายของธนาคารกลาง (Legal Central Bank Independence) ดังที่นำเสนอข้างต้นแล้วประมวลข้อมูลเกี่ยวกับธนาคารกลางประเทศต่างๆ รวม 72 ประเทศ จำแนกเป็นประเทศพัฒนาแล้ว 21 ประเทศ และประเทศด้อยพัฒนา 51 ประเทศ พร้อมทั้งให้คะแนน และคำนวณหาดัชนีโดยถ่วงน้ำหนักคะแนนในหมวดต่างๆ⁴⁷ ผลการศึกษาพบว่า ในหมู่ประเทศอุตสาหกรรม Deutsche Bundesbank มีความเป็นอิสระตามกฎหมายสูงสุด รองลงมาได้แก่ Swiss National Bank อันดับต่ำสุดได้แก่ ธนาคารกลางเบลเยียม ในหมู่ประเทศด้อยพัฒนา ธนาคารกลางกรีกรมีความเป็นอิสระตามกฎหมายสูงสุด อันดับต่ำสุดได้แก่ ธนาคารกลางโปแลนด์ ธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 35 ต่ำกว่าฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และสิงคโปร์ (ดูตารางที่ 6) แต่ก็นับว่าไม่เลวนัก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ดัชนีของไทยมีค่าเท่ากับสหราชอาณาจักร แต่สูงกว่าอิตาลี นิวซีแลนด์ ฝรั่งเศส สเปน ญี่ปุ่น นอร์เวย์ และเบลเยียม (*Cukierman, Webb, and Neyapti, 1992 : 362*)

ตารางที่ 6

ดัชนีความเป็นอิสระตามกฎหมายของธนาคารกลางประเทศต่างๆ
เฉพาะประเทศด้อยพัฒนา 2523-2532

ลำดับ	ประเทศ	ดัชนี
1	กรีซ	0.55
10	ฟิลิปปินส์	0.43
20	อิสราเอล	0.39
24	มาเลเซีย	0.36
26	อินเดีย	0.34
33	สาธารณรัฐประชาชนจีน	0.29
33	สิงคโปร์	0.29
35	เกาหลีใต้	0.27
35	อินโดนีเซีย	0.27
35	ไทย	0.27
43	ปากีสถาน	0.21
43	ไต้หวัน	0.21
48	เนปาล	0.18
51	โปแลนด์	0.10

ที่มา Cukierman, Webb and Neyapti (1992 : Table 2)

หมายเหตุ 1. ประเทศด้อยพัฒนาที่อยู่ในกลุ่มตัวอย่างที่คำนวณมีจำนวน 51 ประเทศ
2. หากดัชนีความเป็นอิสระตามกฎหมายมีค่าเท่ากับ 1.00 แสดงว่า ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ หากดัชนีมีค่าเท่ากับ 0.00 แสดงว่า ธนาคารกลางไม่มีความเป็นอิสระเลย

4.2 (2) ความเป็นอิสระตามกฎหมายกับความเป็นจริง

ความเป็นอิสระที่เป็นจริงอาจไม่ตรงกับความเป็นอิสระตามกฎหมาย ทั้งในทางบวกและทางลบ อาทิเช่น ผู้ว่าการธนาคารกลางแห่งอาร์เจนตินา กฎหมายกำหนดให้อยู่ในตำแหน่งสมัยละ 4 ปี แต่จารีตในอาร์เจนตินามีอยู่ว่า ผู้ว่าการธนาคารกลางจะต้องลาออกจากตำแหน่งทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาล (Cukierman, Webb, and Neyapti, 1992 : 363) จารีตเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงการขาดความเป็นอิสระของธนาคารกลาง เพราะผู้ว่าการมาที่รัฐบาลชุดใหม่ ในกรณีของไทย ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยในความเป็นจริงแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนด

ประการแรก ในการทำหน้าที่ด้านต่างๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย แม้ในกรณีที่อำนาจเป็นของรัฐบาลก็ดี และกรณีที่เป็นอำนาจร่วมระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ดี ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถทำงานอย่างค่อนข้างเป็นอิสระ แม้ในบางกรณีต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือคณะรัฐมนตรีก็ตาม โดยทั่วไปรัฐมนตรีและรัฐบาลเป็นเพียง 'ตรายาง' ของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น (ดูตารางที่ 7) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจนถึงกับมีการใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงนั้น มักจะเป็นกรณีที่มีผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองมาเกี่ยวข้อง ดังเช่นการกดดันให้ลดอัตราดอกเบี้ยและอัตราการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงิน เพื่อเอาใจกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การกดดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเร่งรัดจัดการกับสถาบันการเงินที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน ดังกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การนับเนื่องอยู่ในกรณีนี้ด้วย เพราะการปล่อยให้เกิดวิกฤตการณ์ของสถาบันการเงินมีผลในการทำลายคะแนนนิยมทางการเมืองของรัฐบาล

ประการที่สอง หากรัฐบาลใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำหนดมาตรการทางการเงิน ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมไม่เบี่ยงเบนไปจากความเป็นอิสระตามกฎหมาย ตราบเท่าที่รัฐบาลใช้อำนาจภายในกรอบของกฎหมาย แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้ในกรณีของเครื่องมือทางการเงินที่รัฐบาลไม่มีอำนาจบังคับใช้ ดังเช่นการกำหนดอัตราการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงิน รัฐบาลหลังเดือนตุลาคม 2516 มักจะเข้าไปแทรกแซงการใช้อำนาจนี้ การแทรกแซงการพิมพ์ ธนบัตรในยุครัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาหรือการแทรกแซงการบริหารภายใน ดังกรณีการก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่ในยุครัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (ศุภชัย พานิชภักดิ์ 2520 : 31) นับเนื่องอยู่ในกรณีนี้

ประการที่สาม จารีตทางการคลังมีส่วนธำรงความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อแรกจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยก็ดี และธนาคารแห่งประเทศไทยก็ดี ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากกระทรวงการคลังจำนวนไม่น้อยโอนไปเป็นพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย คนเหล่านี้มีความเข้าใจร่วมกันว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องมีความเป็นอิสระ

ด้วยเหตุดังนั้น จึงมีการสร้างจารีตทางการคลังเพื่อประกันความเป็นอิสระดังกล่าวนี้ หากรัฐบาลกระทำการอันเป็นการละเมิดความเป็นอิสระ ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการมักจะส่งสัญญาณมิให้รัฐบาลบั่นทอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย การส่งสัญญาณที่สำคัญได้แก่ การลาออกจากตำแหน่ง การแสดงออกซึ่งการไม่ยึดติดตำแหน่ง ประกอบกับความซื่อสัตย์และคุณธรรมด้านอื่นของเจ้าหน้าที่ระดับสูง มีส่วนสร้างศรัทธาในมวลมหาประชาชน ศรัทธาที่ประชาชนมีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยทำให้รัฐบาลต้องยับยั้งชั่งใจในยามที่คิดจะละเมิดความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ความแข็งแกร่งทางวิชาการเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ช่วยดำรงความเป็นอิสระ เพราะนโยบายที่มาจากรากฐานทางวิชาการอันแข็งแกร่งย่อมยากที่จะถูกคัดค้านได้

ประการที่สี่ บารมีและคุณธรรมของผู้ว่าการนับเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการธำรงความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ความสามารถทั้งทางด้านวิชาการและการบริหาร ประกอบกับความซื่อสัตย์และการไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้า ในด้านหนึ่งช่วยทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ (Credibility) และในอีกด้านหนึ่งทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐบาลเกิดความยำเกรง ในการนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าการกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนับเป็นปมเงื่อนอันสำคัญยิ่ง ผู้ว่าการจักต้องมีศิลปะในการโน้มน้าวให้รัฐมนตรีว่าการคลังเห็นคล้อยตามในประเด็นเกี่ยวกับนโยบาย และจักต้องมีความกล้าหาญทางจริยธรรมในการคัดค้านนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ถูกต้อง แต่ต้องไม่ชิงดีชิงเด่นกับรัฐมนตรีว่าการคลัง⁴⁸

ประการที่ห้า เนื่องจากกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดกลไกการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง เมื่อมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายแตกต่างกันและผู้ว่าการมีโอกาสโน้มน้าวให้รัฐมนตรีคล้อยตามได้ หากผู้ว่าการไม่ลาออกเสียก่อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมักจะใช้อำนาจถอนออกจากตำแหน่ง การใช้อำนาจเช่นนี้ปรากฏด้วยความถี่ที่มีมากขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516

Cukierman (1992 : chapter 19) คำนวณอัตราการเปลี่ยนตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารกลาง (Turnover Rate of Central Bank Governors) ในประเทศต่างๆ รวม 58 ประเทศ จำแนกเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว 19 ประเทศ และประเทศด้อยพัฒนา 39 ประเทศ ครอบคลุมช่วงเวลาระหว่างปี 2493-2532 ผลการศึกษาพบว่า อัตราการเปลี่ยนตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารกลางในประเทศที่พัฒนาแล้วต่ำกว่าประเทศด้อยพัฒนา ในหมู่ประเทศด้อยพัฒนาด้วยกัน ไทยมีอัตราการเปลี่ยนตำแหน่งผู้ว่าการค่อนข้างต่ำ เพียง 0.20 คนต่อปี และอยู่ในกลุ่มที่มีอัตราต่ำ (ลำดับที่ 15 นับจากประเทศที่มีอัตราต่ำสุด) ในจำนวนรวม 39 ประเทศ (ดูตารางที่ 8)

เมื่อพิจารณาข้อมูลในรายละเอียด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ช่วงเวลาระหว่างปี 2485-2502 เป็นช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนตำแหน่งผู้ว่าการสูงสุด โดยผู้ว่าการดำรงตำแหน่งถาวรเฉลี่ยคนละ 1 ปี 10 เดือน (ดูตารางที่ 8) ความถี่ในการเปลี่ยนตำแหน่งเกิดจากปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการลาออกและการถูกปลดจากตำแหน่งของผู้ว่าการ เนื่องจากการละเมิดความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย แม้ในปลายยุครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (พระบริภัณฑ์ยุทธกิจ 2494-2500) แต่รัฐบาลโดยผู้นำฝ่ายทหารยังคงแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย⁴⁹

ตลอดยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2502-2506) และรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (2506-2516) ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐบาล อัจฉริยภาพ ความรู้ความสามารถ และคุณธรรมส่งผลให้นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการยาวนานถึง 12 ปี 2 เดือน⁵⁰

ในระหว่างปี 2514-2539 มีผู้ว่าการ 6 คน⁵¹ อยู่ในตำแหน่งถาวรเฉลี่ยคนละ 4 ปี 2 เดือน (ดูตารางที่ 9) ในจำนวนนี้ลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากมีข้อขัดแย้งกับรัฐบาล 1 คน ถูกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังปลดออกจากตำแหน่ง 2 คน และถูกบีบให้เขียนใบลาออก 1 คน (ดูตารางที่ 10)

ตารางที่ 7

อำนาจตามกฎหมายและข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทย

หน้าที่	ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย	ข้อสังเกต
1. การออกบัตรธนาคาร	ธปท.	มีการแทรกแซงจากรัฐบาลอยู่บ้างแต่ไม่มาก
2. การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล	ธปท.	มีการแทรกแซงจากรัฐบาลอยู่บ้าง ในกรณีการให้เงินกู้แก่รัฐบาล
3. การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์	ธปท.	ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการแทรกแซง
4. การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน	ธปท. กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	มีการแทรกแซงจากรัฐบาลอยู่บ้างแต่ไม่มาก
5. การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	1. คณะกรรมการจัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินแต่งตั้งโดยรมต. การคลัง 2. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการกำหนดอัตราการนำเงินส่งเข้ากองทุนฯ 3. ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารกองทุนฯ	แม้ว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่ฝ่ายบริหารแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่นี้
6. การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน	ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาดและในการกำหนดอัตราการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงิน แต่การกำหนดอัตราเงินสำรองตามกฎหมายก็ดี อัตราส่วนเงินกองทุนกับสินทรัพย์เสี่ยงก็ดี อัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องกับยอดเงินฝากหรือเงินกู้ยืมก็ดี และการควบคุมสินเชื่อต้องขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในกรณีการควบคุมสินเชื่อขั้นต่ำต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี	ไม่มีข้อมูลสาธารณะที่บ่งบอกการแทรกแซงของรัฐบาล ยกเว้นกรณีนโยบายอัตราดอกเบี้ย

ตารางที่ 7 (ต่อ)

หน้าที่	ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย	ข้อสังเกต
7. การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	ไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายที่ชัดเจนที่กำหนดหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นอกเหนือจากหน้าที่ธนาคารกลาง	ธปท.อาศัยอำนาจในการรับช่วงซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินเป็นกลไกในการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภท
8. การบริหารหนี้สาธารณะ	การก่อหนี้สาธารณะเป็นอำนาจของรัฐบาล แต่อำนาจในการบริหารหนี้สาธารณะเป็นของ ธปท.	ไม่มีข้อมูลสาธารณะที่บ่งบอกการแทรกแซงของรัฐบาล
9. การควบคุมการปริวรรตต่างประเทศ	รมต. การคลังมีอำนาจกำหนดปริมาณเงินตราต่างประเทศขั้นต่ำที่จะซื้อหรือขายในคราวหนึ่งๆ และกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนขึ้นสูงและขั้นต่ำ รวมตลอดจนกฎเกณฑ์อื่นๆ แต่มอบอำนาจให้ ธปท. เป็นผู้ดำเนินการในการควบคุมการปริวรรต	มีข้อมูลสาธารณะที่บ่งบอกการแทรกแซงของรัฐบาลอยู่บ้างแต่ไม่มาก
10. นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน	รมต. การคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย	มีการแทรกแซงจากรัฐบาลหลายครั้ง
11. การจัดการด้านทุนสำรองระหว่างประเทศ	รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารกองทุน	ไม่มีข้อมูลสาธารณะที่บ่งบอกการแทรกแซงของรัฐบาล

ที่มา ประมวลจากตารางที่ 1, 2, 3 และ 4

ตารางที่ 8

อัตราการเปลี่ยนผู้ว่าการธนาคารกลางประเทศด้อยพัฒนา

ปี 2493 - 2535

(จำนวนการเปลี่ยนตำแหน่งต่อปี)

ลำดับที่	ประเทศ	อัตราการเปลี่ยนตำแหน่ง
1	อัฟริกาใต้	0.10
3	มาเลเซีย	0.13
3	ฟิลิปปินส์	0.13
15	ไทย	0.20
29	อินเดีย	0.33
30	สาธารณรัฐประชาชนจีน	0.34
31	สิงคโปร์	0.37
35	เกาหลีใต้	0.43
39	อาร์เจนตินา	0.93

ที่มา Cukierman (1992 : Table 19.5)

- หมายเหตุ
1. การคำนวณครอบคลุมประเทศด้อยพัฒนา 39 ประเทศ
 2. อัตราการเปลี่ยนผู้ว่าการธนาคารกลางยังมีค่าต่ำมากเพียงใด หากกำหนดให้อื่นๆ คงที่ ความเป็นอิสระของธนาคารกลางยังมีมากเพียงนั้น

ตารางที่ 9

อายุการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2485 - พ.ศ. 2539

(ปี/เดือนต่อคน)

ช่วงเวลา	จำนวนผู้ว่าการ	อายุการดำรงตำแหน่ง
พ.ย. 2485 - พ.ค. 2502	9	1 ปี 10 เดือน
มิ.ย. 2502 - ส.ค. 2514	1	12 ปี 2 เดือน
ส.ค. 2514 - ก.ค. 2539	6	4 ปี 2 เดือน

ที่มา คำนวณจากข้อมูลผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในภาคผนวก (ก)

หมายเหตุ ผู้ว่าการคนเดียวกัน หากดำรงตำแหน่งต่างสมัยกัน โดยช่วงเวลาไม่ติดต่อกันถือเป็นคนละคน

ตารางที่ 10

การลาออกหรือถูกปลดออกจากตำแหน่ง
ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
ปี 2485 - 2539

ชื่อและตำแหน่ง	วันที่ออก	สาเหตุการออก
1. ม.จ.วิวัฒน์ไชย ไชยันต์ ผู้ว่าการ	16 ต.ค. 2489	ลาออกเพราะไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลกรณี การขายทองคำปี 2489 ด้วยวิธีที่ทำให้รัฐ สูญเสียประโยชน์
2. ม.ล.เดช สนิทวงศ์ ผู้ว่าการ	29 ก.พ. 2495	ลาออกเพราะ ธปท. ถูกรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามบังคับให้ขึ้นค่าเงินบาท
3. นายป้วย อึ้งภากรณ์ รองผู้ว่าการ	24 ธ.ค. 2496	ลาออกเพราะถูกแทรกแซงโดยผู้นำรัฐบาล นำโดยพลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งขอมิให้ ธปท.สั่งไม่ปรับสหธนาคารกรุงเทพในฐานะ ที่กระทำผิดระเบียบการควบคุมการ แลกเปลี่ยนเงิน
4. นายเกษม ศรีพยัคฆ์ ผู้ว่าการ	23 ก.ค. 2501	ลาออกเพราะ พนักงาน ธปท.ข้อโกง โดยที่ ผู้ว่าการมิได้เกี่ยวข้อง
5. นายโชติ คุณะเกษม ผู้ว่าการ	3 พ.ค. 2502	ถูกปลดออกด้วยข้อกล่าวหาว่ามีความ ประพฤติมิชอบในกรณีการเปลี่ยนบริษัท พิมพ์ธนบัตร ทั้งที่เป็นคำสั่งหัวหน้า คณะปฏิวัติ ศาลฎีกาพิพากษายกฟ้อง ในภายหลัง
6. นายฉลอง บึงตระกูล รองผู้ว่าการ	4 ก.พ. 2518	คณะรัฐมนตรีให้ ธปท.ทบทวนการประกวด ราคาเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่ เนื่องจากการคัดค้านจากกลุ่มบริษัท ก่อสร้างและสถาปนิกไทย ทั้งๆที่ คณะรัฐมนตรีรับหลักการไปก่อนแล้ว จึงลาออกเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อ หน้าที่และเพื่อประท้วงความโลเลของ รัฐบาล

ตารางที่ 10 (ต่อ)

ชื่อและตำแหน่ง	วันที่ออก	สาเหตุการออก
7. นายพิสุทธิ์ นิมมานเหมินทร์ ผู้ว่าการ	24 พ.ค. 2518	เหตุเดียวกับการลาออกของนายฉลอง ปึงตระกูล เหตุที่มีได้ลาออกพร้อมกัน เพราะต้องอยู่รักษาการจนกว่าจะมีผู้ว่าการ คนใหม่
8. นายบุญกุล ประจวบเหมาะ ผู้ว่าการ	13 ก.ย. 2527	รัฐมนตรีว่าการคลังปลดออกจากตำแหน่ง เนื่องจากไม่สนองตอบนโยบายการลด ค่าเงินบาท
9. นายกำจร สติรกุล	5 มี.ค. 2533	รัฐมนตรีว่าการคลังปลดออกจากตำแหน่ง เนื่องจากไม่สนองตอบนโยบายการลดอัตรา ดอกเบี้ย
10. นายเอกกมล ศิริวัฒน์	26 ธ.ค. 2538	ถูกกล่าวหาว่าเป็นเจ้าพนักงานที่มีความ ประพฤติอันมิชอบโดยละเมิด พ.ร.บ.การ ธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2539
11. นายวิจิตร สุพินิจ	2 ก.ค. 2539	ถูกบีบให้ลาออก เนื่องจากรัฐบาลไม่พอใจ ในความล่าช้าในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ การเงินของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และการไม่สนองตอบนโยบายการลดอัตรา ดอกเบี้ย

ที่มา ประมวลจากสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทยและหนังสือพิมพ์

4.3 ความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย (Accountability)

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐบาลผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้บังคับบัญชาธนาคารแห่งประเทศไทยตามนัยแห่งมาตรา 14 พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความรับผิดชอบตามกฎหมายต่อรัฐสภา เพราะการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย มิต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา อีกทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องขออนุมัติงบประมาณจากสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บังคับให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรายงานต่อรัฐสภา⁵² แม้ในยามที่คณะกรรมการบริหารแห่งรัฐสภาเรียกผู้ว่าการไปให้การต่อคณะกรรมการบริหาร ผู้ว่าการจะไปก็ได้หรือไม่ไปก็ได้ เพราะไม่มีกฎหมายบังคับให้ผู้ว่าการต้องทำเช่นนั้น ในยามที่สภาผู้แทนราษฎรไม่พอใจการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างมากที่สุดที่สมาชิกสภาทำได้ ก็คือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและ/หรือรัฐบาล การขาดอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ว่าการ รองผู้ว่าการและคณะกรรมการก็ดี และการขาดอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทยก็ดี ทำให้รัฐสภามีอาจบังคับให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาได้

ความเป็นอิสระด้านการงบประมาณ (Budgetary Independence) นับเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระมากเกินกว่าระดับที่กำหนดโดยกฎหมาย⁵³

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับเงินอุดหนุนจำนวน 20 ล้านบาทเป็นทุนประเดิมเมื่อแรกจัดตั้ง (มาตรา 7 พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485) ทุนของธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะหนึ่งๆ มีไม่เกิน 100 ล้านบาท (มาตรา 8) ในการดำเนินงาน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการกันกำไรร้อยละ 25 ของกำไรสุทธิมาเป็นเงินสำรองธรรมดา (มาตรา 10) ซึ่งตั้งไว้เพื่อขาดทุน นอกจากนี้ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีอำนาจในการกันเงินกำไรสุทธิมาตั้งเป็นเงินสำรองประเภทอื่น เพื่อวัตถุประสงค์ใดๆ ก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (มาตรา 9) กำไรสุทธิส่วนที่เหลือจากการกันเป็นเงินสำรองธรรมดาและเงินสำรองประเภทอื่นแล้ว จึงนำส่งเป็นรายได้เบ็ดเสร็จของรัฐทุกปี (มาตรา 11)

นอกเหนือจากการใช้จ่ายจากกำไรสุทธิแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีแหล่งที่มาของงบประมาณรายจ่ายอีกอย่างน้อย 2 แหล่ง คือ

(1) รายจ่ายในการบริหารกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมาจากกองทุนดังกล่าว (มาตรา 29 วรรคสาม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

(2) รายจ่ายในการบริหารทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินมาจากทุนรักษา ระดับฯ (ข้อบังคับการดำเนินกิจการกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา พ.ศ. 2498 ออกตามความในพระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498)

การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถกันกำไรสุทธิมาใช้จ่ายได้ อีกทั้งยังมี แหล่งการเงินอิสระอื่นๆอีก ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในระดับอันสำคัญ เพราะไม่ต้องเสนอขอของบประมาณจากรัฐบาลและรัฐสภา มิฉะนั้นรัฐบาลและรัฐสภาสามารถใช้ การอนุมัติเงินงบประมาณเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ แต่การที่งบประมาณรายจ่ายของธนาคารแห่งประเทศไทยผูกพันกับกำไรสุทธิ ก่อให้เกิด ข้อกังขาได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีประพฤติกกรรมในการแสวงหากำไรสูงสุด (profit maximization) หรือการแสวงหารายรับสูงสุด (revenue maximization) หรือไม่ ในเมื่อ งบประมาณและโครงสร้างเงินเดือนและผลตอบแทนที่พนักงานและผู้บริหารได้รับขึ้นอยู่กับ กำไรสุทธิ การมีรายรับหรือกำไรสุทธิเพิ่มขึ้นก็ก่อให้เกิดมีงบประมาณเพิ่มขึ้น อันเป็นประโยชน์ ต่อการปรับโครงสร้างเงินเดือนและผลตอบแทน หากแม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีเป้าหมาย ในการแสวงหากำไรหรือรายรับสูงสุดจริง คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ประพฤติกรรมดังกล่าวนี้ขัดต่อ การทำหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจหรือไม่ ทั้งยังอาจตั้งคำถามต่อไปได้ว่า เหตุใด ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงอ้างนโยบายอัตราดอกเบี้ยและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนดังที่เป็นอยู่ นโยบายที่เป็นอยู่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของผู้คนภายในวงบางขุนพรหมหรือไม่ การศึกษาวิจัย ประเด็นเหล่านี้ ในกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่มี⁵⁴

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะไม่มีกลไกทางกฎหมาย ที่บังคับให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องมีความรับผิดชอบเช่นนั้น แม้แต่ความรับผิดชอบต่อรัฐสภาที่หาไม่ เสียแล้ว จะหวังให้มีความรับผิดชอบต่อประชาชนกระไรได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่ต้องรับผิดชอบต่อ ประชาชนตามกฎหมาย แต่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยแต่อดีตก็แสดงความ รับผิดชอบต่อประชาชนโดยอ้อม ด้วยการสร้างธนาคารแห่งประเทศไทยให้เป็น ‘ปรากฏการณ์ แห่ง พุทธิปัญญา’ ของสังคมไทย ที่มุ่งมั่นทำงานเพื่อประเทศชาติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อีกทั้ง ยังสร้างกลไกภายในธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้มีบทบาทในการช่วยเหลือประชาราษฎร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรและประชาชนในชนบท

ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบต่อรัฐบาล โดยมีได้มีความรับผิดชอบ ตามกฎหมายต่อรัฐสภาและประชาชน การตรวจสอบและติดตามประเมินผลการทำงานของ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงขึ้นอยู่กับรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บทบัญญัติตามกฎหมายและจารีตในทางปฏิบัติของกระทรวงการคลัง มิได้ สร้างกลไกการตรวจสอบและติดตามผลการทำงาน (Monitoring Mechanism) ของธนาคารแห่ง

ประเทศไทย แต่การตรวจสอบและติดตามประเมินผลจะกระทำได้อีกต่อเมื่อการกำหนดเป้าหมาย การดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างชัดเจน โดยที่ต้องกำหนดมูลค่าของเป้าหมาย ที่เป็นตัวเลขด้วย อาทิเช่น จะรักษาเสถียรภาพของราคามีให้อัตราเงินเฟ้อเกิน 5% หรือจะมีให้ ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลเกินกว่า 6% ของ GDP เป็นต้น⁵⁵ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้จะมี บทบัญญัติตามกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในด้านต่างๆ แต่ก็ไม่มี ความชัดเจนว่า การรักษาเสถียรภาพของราคาก็ดี และการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ก็ดี เป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยหรือไม่ ในประการสำคัญไม่มีการกำหนดมูลค่า ของเป้าหมายเป็นตัวเลข

การไม่ผูกมัดในการกำหนดมูลค่าของเป้าหมายการดำเนินนโยบาย ปรากฏใน ทุกระดับของระบอบการบริหารราชการแผ่นดิน มีจำเพาะแต่หน่วยราชการ พรรคการเมืองและ รัฐบาลก็ไม่ยอมผูกมัดตนเองเช่นกัน แต่การไม่ผูกมัดเช่นนี้ทำให้การประเมินผลการทำงานเป็นไปได้ยาก เพราะไม่สามารถสรุปถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ในเมื่อไม่มีการกำหนดมูลค่าเป้าหมายที่ชัดเจน ย่อมมีโอกาสประเมินว่า การดำเนินนโยบายบรรลุ เป้าหมายหรือไม่

ด้วยเหตุที่ไม่มีกลไกการตรวจสอบและติดตามประเมินผล ประชาชนจึง ไม่สามารถทราบได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ตราบเท่าที่คลื่นลมทางเศรษฐกิจสงบราบเรียบ จะไม่มีใครคิดถึงประสิทธิภาพของธนาคารแห่ง ประเทศไทย ต่อเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินและสถาบันการเงิน ความเชื่อมั่นที่มีต่อสถาบัน แห่งนี้จึงจะถูกสั่นคลอนและตามมาด้วยคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารนโยบาย การเงิน ท้ายที่สุด ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในด้านการงบประมาณ และข้อมูลทางการเงินถูกเก็บเป็นความลับ สาธารณชนไม่มีโอกาสได้ทราบว่า ในปีหนึ่งๆ ธนาคาร แห่งประเทศไทยใช้จ่ายเงินจำนวนมากน้อยเพียงใด ใช้ไปในด้านใดบ้าง และมีการใช้จ่าย อย่างฟุ่มเฟือยหรือไม่

5. การปฏิรูประบบการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ดังได้กล่าวในหัวข้อที่ 2 แล้วว่า เสถียรภาพทางเศรษฐกิจกลายเป็นปัญหา ที่มีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต อันเป็นผลจากกระบวนการสากลานวัตกรรมของทุนและทรัพยากร ทางการเงิน การปรับเปลี่ยนระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และการดำเนินนโยบายในแนวทาง เสรีนิยมทางการเงิน ซึ่งทำให้ทรัพยากรทางการเงินมีลักษณะ ‘ซีฟจรลงเท้า’ มากขึ้น ประกอบ ประพัตติกรรมของรัฐบาลนักเลือกตั้งที่มีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายการคลังแบบ ‘เจ้าบุญทุ่ม’ รวม ตลอดจนบทบาทของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) ที่ให้

ความสำคัญแก่ความสามารถในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สภาพการณ์ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและอนาคตทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญแก่นโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น และมีความจำเป็นในการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายดังกล่าวนี้

ระบบการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในปัจจุบันมีปัญหาและข้อบกพร่องอย่างน้อย 5 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในปัจจุบันมีลักษณะกระจัดกระจาย ทำให้เป็นที่เข้าใจว่า การประสานนโยบายต่างๆมีไม่มากเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นนโยบายงบประมาณรายจ่าย นโยบายภาษีอากร นโยบายการกีดกันสาธารณะ นโยบายการเงิน และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ในปัจจุบัน ไม่มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะพิจารณาการใช้เครื่องมือของนโยบายเหล่านี้ประสานและสอดคล้องต้องกัน ทำให้มีภาพรวมของเศรษฐกิจมหภาคได้

ประการที่สอง การจัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปีจำกัดเฉพาะงบประมาณของรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น ยังไม่มีการจัดทำงบประมาณรวมที่เรียกว่า Consolidated Budget ทำให้มีภาพรวมภาพการใช้จ่ายของภาครัฐบาลทั้งภาค เพราะมิได้รวมงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เงินกองทุนหมุนเวียน และภาครัฐวิสาหกิจ รวมตลอดจนงบประมาณที่จ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศ การที่ยังไม่มีการจัดทำ Consolidated Budget ทำให้มีอรรถวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่ายของภาครัฐบาลทั้งภาคที่มีต่อเศรษฐกิจมหภาคได้

ประการที่สาม แม้ว่ากฎหมายการคลังในปัจจุบันพยายามสร้างวินัยทางการคลัง แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายก็มีความยืดหยุ่นที่เกื้อกูลต่อการรั่วไหลทางการคลังได้ง่าย และเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หากผู้ยึดกุมอำนาจรัฐในอนาคตขาดวินัยทางการคลัง

ประการที่สี่ อำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินที่สำคัญๆ มีความคลุมเครือ การกำหนดหน้าที่ในการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยฝ่ายหนึ่ง กับรัฐมนตรีการคลังและรัฐบาลอีกฝ่ายหนึ่ง แม้จะมีข้อดีในการถ่วงดุลอำนาจ แต่ก็มีข้อเสียอย่างหนึ่งที่ทำการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไม่ชัดเจน ความไม่ชัดเจนของหน้าที่ความรับผิดชอบมีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการบริหารนโยบาย เพราะทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังสามารถเกี่ยงกันทำงานและโยนความผิดให้แก่กันได้ นอกจากนี้ การถ่วงดุลอำนาจยังสร้างความล่าช้าในการกระบวนการกำหนดนโยบาย (Inside Lag) โดยไม่จำเป็น ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นเหตุให้ไม่สามารถแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วอย่างทันการณ์ได้

ประการที่ห้า ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเผชิญกับวิกฤติการณ์แห่งศรัทธา ผู้คนในสังคมไทยจำนวนไม่น้อยมีข้อกังขาว่า มีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) ภายในธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ รวมทั้งมีข้อกังขาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารนโยบาย

การเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย หากไม่สามารถฟื้นคืนความน่าเชื่อถือ ความยากลำบากในการใช้เครื่องมือทางการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคตจะมีมากขึ้น

เนื้อหาในภาคนี้ประกอบด้วยข้อเสนอ 6 ประเด็นหลัก คือ

- (1) หลักการพื้นฐานในการปฏิรูป
- (2) องค์กรในการบริหารนโยบาย
- (3) การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจในการใช้เครื่องมือ
- (4) การประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค
- (5) กระบวนการ กฎเกณฑ์ และวินัยทางการคลังและการเงิน
- (6) การรายงานและตรวจสอบประเมินผล

5.1 หลักการพื้นฐานในการปฏิรูป

การปฏิรูปการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ยึดหลักการพื้นฐานอย่างน้อย 5 ประการ

- (1) ความน่าเชื่อถือ (Credibility)
- (2) ความเป็นอิสระ (Independence)
- (3) ความชัดเจนในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ (Responsibility Assignment)
- (4) ความโปร่งใส (Transparency)
- (5) ความรับผิดชอบ (Accountability)

5.1 (1) ความน่าเชื่อถือ (Credibility)

องค์กรและผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ต้องมีความน่าเชื่อถือในสายตาสาธารณชน ความน่าเชื่อถือปฐมฐานเป็นความน่าเชื่อถือในด้านคุณธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต หากประชาชนมีความคลางแคลงในคุณธรรมและความซื่อสัตย์สุจริตของผู้กำหนดนโยบาย อาทิเช่น มีข้อกังขาเกี่ยวกับการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ความคลางแคลงใจดังกล่าวนี้ย่อมกระทบต่อความคาดหวังของประชาชน ผู้กำหนดนโยบายที่ประชาชนมีความคลางแคลงใจ เมื่อประกาศนโยบายอะไรออกมา ย่อมไม่มีใครเชื่อถือ เมื่อขาดศรัทธาและความน่าเชื่อถือเสียแล้ว ประชาชนย่อมคาดการณ์ว่า ผู้กำหนดนโยบายจะไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ประกาศ โอกาสที่การดำเนินนโยบายจะบรรลุเป้าหมายย่อมยากที่จะเป็นไปได้

ตามปกติ การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมีปัญหาความไม่สอดคล้องแห่งกาละ (time inconsistency) อยู่แล้ว กล่าวคือ นโยบายที่คาดว่าจะดำเนินนโยบายอุดมภาพ ณ กาลปัจจุบัน (ex ante optimal policy) มิใช่เป็นนโยบายอุดมภาพ ณ กาลอันเป็นเป้าหมาย (ex post optimal policy) เพราะในระหว่างการดำเนินนโยบายนั้นประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจต่างปรับพฤติกรรมด้วยข้อคาดการณ์ต่างๆ นโยบายที่หวังว่าจะเป็นนโยบายอุดมภาพในเบื้องต้นกลับมิใช่เป็นนโยบายอุดมภาพในเบื้องปลาย เพราะเหตุที่พฤติกรรมของประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจแตกต่างกันไปจากช่วงเวลาที่กำหนดนโยบาย อีกทั้งข้อจำกัดในการดำเนินนโยบาย (policy constraint) ก็แตกต่างกันไปด้วย แต่ผู้บริหารนโยบายสามารถลดทอนปัญหาความไม่สอดคล้องแห่งกาละได้ ด้วยการให้คำมั่นสัญญาเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายที่แน่นอนและรักษาคำมั่นสัญญานั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้บริหารนโยบายต้องมี commitment technology การรักษาคำมั่นสัญญานั้นเป็นเรื่องสำคัญ เพราะมีผลต่อความน่าเชื่อถือ อันมีผลต่อการคาดหวังของประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจ แต่โดยทั่วไปแล้ว ผู้บริหารนโยบายมักจะไม่มีการรักษาคำมั่นสัญญา เพราะมักจะมีการปรับเปลี่ยนนโยบายตามสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น การใช้อำนาจในการปรับเครื่องมือของนโยบาย (discretionary measures) นั้นเองที่ทำให้ความน่าเชื่อถือ เนื่องจากไม่มี commitment technology แต่การปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลกระทบต่อความคาดหวัง (expectation) ของประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความคาดหวังเกี่ยวกับนโยบายในอนาคต ประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจจะคอยสังเกตการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาล เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ความคาดหวังของประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจก็จะเปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งกระทบต่อผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจมหภาค การเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยๆ ซึ่งทำให้มีการเปลี่ยนแปลงความคาดหวังบ่อยครั้งตามไปด้วย ไม่เป็นผลดีต่อการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค เพราะการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมีข้อสมมติเกี่ยวกับความคาดหวังชุดหนึ่งของประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงความคาดหวังดังกล่าว ผลลัพธ์ของนโยบายจะไม่ออกมาตามที่ต้องการ การรักษาคำมั่นสัญญาในการดำเนินนโยบายหรือการมี commitment technology จึงเป็นเรื่องสำคัญ และผู้บริหารนโยบายจึงต้องสั่งสมชื่อเสียงมาแต่อดีตเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในหมู่ประชาชน แต่การสั่งสมชื่อเสียงโดยไม่มี commitment technology นั้นหาประโยชน์อันใดมิได้ เพราะประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจที่มีความคาดหวังอันสมเหตุสมผล (rational expectation) สามารถปรับพฤติกรรมโดยคาดการณ์ได้อย่างถูกต้องเกี่ยวกับการสั่งสมชื่อเสียงอันจอมปลอมนั้น⁵⁶

หากเรายอมรับบทวิเคราะห์ของสำนัก Rational Expectation การปฏิรูประบบการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จะต้องยึดแนวทาง Non-Discretionary Policy มิใช่ Discretionary Policy กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องวางกฎเกณฑ์สำหรับการดำเนิน

นโยบายที่ชัดเจน (Rule) โดยไม่ปล่อยให้มีการใช้ดุลพินิจหรืออำนาจ (Discretion) ในการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางนโยบาย การกำหนดกฎเกณฑ์และดำเนินนโยบายตามกฎหมายที่กำหนดอย่างเคร่งครัด แสดงถึงการมี commitment technology ซึ่งมีผลในการเพิ่มพูนความน่าเชื่อถือในการดำเนินนโยบาย⁵⁷ ดังนั้น จึงต้องมีการวางกฎเกณฑ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การสร้างวินัย ทั้งทางการคลังและการเงินสำหรับการดำเนินนโยบาย

5.1 (2) ความเป็นอิสระ (Independence)

องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ มีจำกัดเฉพาะแต่ธนาคารกลางซึ่งรับผิดชอบนโยบายการเงินเท่านั้น หากยังครอบคลุมถึงองค์กรที่รับผิดชอบนโยบายการคลังด้วย

ข้อสนับสนุนความเป็นอิสระของธนาคารกลางมีทั้งเหตุผลทางทฤษฎีและเหตุผลทางด้านประจักษ์พยานข้อเท็จจริง (empirical evidence)

สำหรับเหตุผลสนับสนุนในทางทฤษฎีนั้น Fischer (1996) แยกแยะให้เห็นแนวทางหลัก 2 แนวทาง แนวทางแรกได้แก่ Conservative-Central-Banker Approach ส่วนแนวทางที่สองได้แก่ Principal-Agent Approach

การวิเคราะห์ในแนวทาง Conservative-Central-Banker Approach เสนอบทวิเคราะห์ให้เห็นว่า ปัญหาความไม่สอดคล้องแห่งกาละ (time inconsistency) ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทำให้การจำเริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเบี่ยงเบนจากระดับอุดมภาพ แต่ปัญหานี้แก้ไขได้ด้วยการให้เวลาแก่ธนาคารกลางสั่งสมชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือ โดยที่ชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือของธนาคารกลางมีผลต่อความคาดหวังของสาธารณชนที่มีต่อนโยบายการเงิน หนทางในทางปฏิบัติก็คือ การมอบหมายหน้าที่และอำนาจแก่ผู้ที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมากกว่าสังคมโดยส่วนรวมให้เป็นนายธนาคารกลาง พร้อมทั้งให้มีความเป็นอิสระในการบริหารนโยบาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจำเป็นต้องมีความโน้มเอียงไปข้างอนุรักษ์นิยม (Conservative Bias) หรือให้ความสำคัญแก่ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าบุคคลอื่นในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมากกว่าคณะบุคคลที่ประกอบเป็นรัฐบาล (Rogoff 1985)

การวิเคราะห์ในแนวทาง Principal-Agent Approach เสนอบทวิเคราะห์ให้เห็นว่า ปัญหาความไม่สอดคล้องแห่งกาละ (time inconsistency) หรือความโน้มเอียงที่จะดำเนินนโยบายที่สร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อ (Inflationary Bias) สามารถแก้ไขได้ด้วยการทำสัญญาว่าจ้างนายธนาคารกลาง โดยมีบทลงโทษหากอัตราเงินเฟ้อเบี่ยงเบนจากอัตราอุดมภาพ

ตามข้อเสนอแนะในแนวทางนี้ รัฐบาลเป็นนายจ้าง (Principal) และนายธนาคารกลางเป็นเพียงลูกจ้าง (Agent) การจ้างงานเป็นไปตามสัญญาที่ระบุหน้าที่ความรับผิดชอบในการอ้างอิงเสถียรภาพของราคาอย่างชัดเจน หากเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นจริงเบี่ยงเบนจากระดับอุดมภาพ ลูกจ้างจะต้องถูกลงโทษ (Walsh 1995)

เหตุผลสนับสนุนความเป็นอิสระของธนาคารกลางในด้านประจักษ์พยานข้อเท็จจริงค่อนข้างหนักแน่นสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ไม่สู้หนักแน่นสำหรับประเทศด้อยพัฒนา การศึกษาสหสัมพันธ์ระหว่างความเป็นอิสระของธนาคารกลางกับตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคต่างๆ ปรากฏผลดังนี้⁵⁹

ประการแรก ประเทศที่ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระยิ่งมากเพียงใด อัตราเงินเฟ้อยิ่งต่ำมากเพียงนั้น⁶⁰ ความข้อนี้เป็นจริงเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ไม่เป็นจริงในประเทศด้อยพัฒนา⁶¹

ประการที่สอง สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศที่ธนาคารกลางยิ่งมีความเป็นอิสระมากเพียงใด ความแปรปรวนของอัตราเงินเฟ้อยิ่งมีน้อยเพียงนั้น⁶²

ประการที่สาม ในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม อัตราการจำเรียดเติบโตที่แท้จริงตัวเฉลี่ยมิได้มีสหสัมพันธ์กับความเป็นอิสระของธนาคารกลาง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความเป็นอิสระของธนาคารกลางมิได้มีผลต่อการจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจที่แท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้ทำให้การจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง⁶³

ประการที่สี่ สำหรับในประเทศด้อยพัฒนา ความเป็นอิสระของธนาคารกลางมีผลกระทบในทางบวกต่อการจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังมีผู้พบว่า ประเทศที่ธนาคารกลางต้องเผชิญการแทรกแซงทางการเมืองมากเพียงใด สัดส่วนการลงทุนของเอกชนจะยิ่งมีน้อยเพียงนั้น (Cukierman 1994 : 1440)

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยเหล่านี้มีปัญหาในการเลือกใช้ดัชนีวัดความเป็นอิสระของธนาคารกลาง ส่วนใหญ่เลือกใช้ตัวแปรความเป็นอิสระตามกฎหมาย (Legal Central Bank Independence) กระนั้นก็ตาม ก็ยังมีปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการสร้างดัชนีดังกล่าวนี้ แม้ว่าผลการวิจัยเหล่านี้จะพบสหสัมพันธ์ในทางลบระหว่างความเป็นอิสระของธนาคารกลางกับอัตราเงินเฟ้อ แต่ค่าสหสัมพันธ์ค่อนข้างต่ำ ในประการสำคัญ สหสัมพันธ์ดังกล่าวไม่สามารถบ่งบอกความสัมพันธ์เชิงต้นเหตุกับผลลัพธ์ (causal relationship) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความเป็นอิสระของธนาคารกลางเป็นต้นเหตุให้อัตราเงินเฟ้อต่ำ หรือเป็นเพราะอัตราเงินเฟ้อต่ำ ธนาคารกลางจึงมีความเป็นอิสระ

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามที่จะแสวงหาเหตุผลทางทฤษฎีและหลักฐานข้อเท็จจริงในการสนับสนุนความเป็นอิสระของธนาคารกลาง แต่การยอมรับกระบวนการทัศน์ดังกล่าวนี้มีอาจเรียกได้ว่าเป็นฉันทามติในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยไม่เห็นด้วยกับกระบวนการทัศน์นี้ ข้อคัดค้านที่สำคัญก็คือ ความเป็นอิสระของธนาคารกลางขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Levy 1995/96) ความเป็นอิสระจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีความรับผิดชอบที่ชัดเจน (Rymes 1995/96) วิวาทะในเรื่องนี้มีทั้งด้านทฤษฎีและด้านข้อเท็จจริง การวิจัยข้อเท็จจริงเพื่อที่จะแสดงว่า ความเป็นอิสระของธนาคารกลางเกื้อกูลให้การบริหารนโยบายการเงินบรรลุเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพของราคารัสนั้นยังไม่หนักแน่นสำหรับประเทศด้อยพัฒนา ในด้านทฤษฎีนั้นแล้ว ก็ไม่มีหลักประกันว่า นายธนาคารกลางที่มีความเป็นอิสระจะมุ่งมั่นบริหารนโยบายการเงินเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายเสถียรภาพของราคา (De Carvalho, 1995/96) ข้อที่น่าสังเกตก็คือ นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มที่สนับสนุนความเป็นอิสระของธนาคารกลางเป็นกลุ่มที่ยึดมั่นในกระบวนการทัศน์ว่าด้วยความคาดหวังที่สมเหตุสมผล (Rational Expectations Paradigm) ซึ่งจำนวนไม่น้อยสังกัดสำนักเศรษฐศาสตร์ชิคาโก แต่ผู้นำสำนักเศรษฐศาสตร์ชิคาโกในอดีต ดังเช่นมิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) คัดค้านกระบวนการทัศน์นี้ ฟรีดแมนชี้ให้เห็นว่า การให้ความเป็นอิสระแก่ธนาคารกลางในการบริหารนโยบายการเงินมีข้อบกพร่องสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ทำให้ความรับผิดชอบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคกระจัดกระจาย (dispersal of responsibility) ประการที่สอง ทำให้นโยบายการเงินขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพส่วนบุคคลของผู้ว่าการอย่างสำคัญ และประการที่สาม ทำให้การกำหนดและบริหารนโยบายการเงินพึงเสียงนายธนาคารและกลุ่มทุนการเงินมากเกินไป (Friedman 1962)

วิวาทะข้างต้นนี้ให้ข้อคิดที่สำคัญว่า การให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระอย่างไรขอบเขตเป็นเรื่องไม่สมควร จำเป็นต้องแสวงหาความเป็นอิสระในระดับอุดมภาพ (optimal independence) อย่างน้อยที่สุด ความเป็นอิสระจะต้องมีความรับผิดชอบด้วย ปัญหาพื้นฐานมีอยู่ว่า ความเป็นอิสระในระดับอุดมภาพอยู่ ณ ระดับใด และอะไรคือดุลที่เหมาะสมระหว่างความเป็นอิสระกับความรับผิดชอบ

อนึ่ง ข้อเสนอสนับสนุนให้องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารนโยบายการคลังมีความเป็นอิสระมีเหตุผลทำนองเดียวกับการสนับสนุนความเป็นอิสระของธนาคารกลาง ในสังคมประชาธิปไตยยังมีเหตุผลสนับสนุนความเป็นอิสระขององค์กรบริหารนโยบายการคลัง เพราะมีแรงกดดันในโครงสร้างการเมืองให้เพิ่มรายจ่ายและใช้งบประมาณขาดดุลอยู่ตลอดเวลา (Fischer 1995 : 205; Mas 1995)

5.1(3) ความชัดเจนในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ (Responsibility Assignment)

ระบบการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในปัจจุบันมิได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน อาทิเช่น ไม่มีตัวบทกฎหมายที่ระบุว่า หน่วยงานใดรับผิดชอบการรักษาเสถียรภาพของราคา หน่วยงานใดรับผิดชอบการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เป็นต้น ความไม่ชัดเจนในหน้าที่ความรับผิดชอบทำให้เกิดสูญญากาศในการบริหารนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนดังกล่าวนี้ยังก่อให้เกิดการเลื่อนไหลของหน้าที่ความรับผิดชอบ กล่าวคือ หน่วยงานราชการบางหน่วยงานอาจเลื่อนไหลไปทำงานหน้าที่อื่น

แม้ว่ามีเหตุผลทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงที่จะสนับสนุนความเป็นอิสระขององค์กรที่รับผิดชอบนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวนี้มีไว้ *ความเป็นอิสระในการเลือกเป้าหมาย (target independence)* หากปล่อยให้หน่วยงานราชการมีความเป็นอิสระในการเลือกเป้าหมาย การทำงานก้าวถ่วงและซ้ำซ้อนย่อมเกิดขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน เมื่อมีการกำหนดเป้าหมายในความรับผิดชอบแล้ว ก็ต้องมอบอำนาจในการใช้เครื่องมือของนโยบายให้ชัดเจนด้วย องค์กรบริหารนโยบายควรมี *ความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือ (instrument independence)* แต่ความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือมิใช่ความเป็นอิสระใน *การเลือก เครื่องมือ* ความเป็นอิสระของธนาคารกลางมิได้หมายถึงความเป็นอิสระที่จะเลือกใช้เครื่องมืออะไรก็ได้ อาทิเช่น ธนาคารกลางไม่ควรมีความเป็นอิสระในการใช้ภาษีอากรหรือการควบคุมการค้าระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือการดำเนินนโยบายของตน ความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือ หมายถึง ความเป็นอิสระในการปรับค่าของเครื่องมือ ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดอำนาจการใช้เครื่องมือให้ชัดเจนว่า หน่วยงานแต่ละหน่วยมีอำนาจในการใช้เครื่องมืออะไรบ้าง เมื่อมอบอำนาจการใช้เครื่องมือโดยชัดเจนแล้ว หน่วยงานแต่ละหน่วยจักต้องมีอำนาจในการปรับค่าเครื่องมือที่อยู่ในความรับผิดชอบได้โดยอิสระ⁶⁴

ระบบการถ่วงดุลอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นระบบที่ไม่เหมาะสม เพราะนอกจากไม่มีความชัดเจนว่า อำนาจในการใช้เครื่องมือตกแก่หน่วยงานใดแล้ว ยังก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจ (inside lag) โดยไม่จำเป็น ซึ่งมีผลกระทบต่อ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารนโยบาย

5.1 (4) ความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใสเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นที่เกื้อกูลให้กลไกการตรวจสอบและติดตามผล (Monitoring Mechanism) ทำงานได้ อีกทั้งยังเกื้อกูลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าการ

กำหนดนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมิควรวีให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง แต่ก็ไม่ควรกีดขวางการมีส่วนร่วมโดยอ้อม ในกรณีนี้ จำเป็นต้องให้สารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายที่สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้แก่สาธารณชน จึงต้องมีการสร้างกลไกการรายงานและการให้ข่าวสารทั้งแก่รัฐสภาและประชาราษฎร์ ผู้กำหนดนโยบายควรจะต้องมี 'บทสนทนา' กับประชาชน ต้องให้คำอธิบายแก่สาธารณชนได้ว่า เหตุใดจึงดำเนินนโยบายดังที่เป็นอยู่ โดยในขณะเดียวกันก็ต้องรับฟังปัญหาและความคิดเห็นจากประชาชนด้วย การมี 'บทสนทนา' จึงเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงคุณภาพของนโยบาย ความโปร่งใสจึงเป็นพาหะอันทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นกระบวนการที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนโดยอ้อม

ในท้ายที่สุด ความโปร่งใสในตัวของมันเองก็ก่อการสร้างความน่าเชื่อถือที่มีต่อผู้บริหารนโยบาย ด้วยเหตุที่ความโปร่งใสก็ก่อการให้สาธารณชนตรวจสอบได้ว่า ผู้บริหารนโยบายทำหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ผู้บริหารนโยบายดูขัดข้องส่วนเกินจากการบริหารนโยบายหรือไม่

ความโปร่งใสจึงก่อการมีกลไกการตรวจสอบและติดตามผล (Monitoring Mechanism) กลไกการสร้างความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) และกลไกการสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility Mechanism)

5.1 (5) ความรับผิดชอบ (Accountability)

แม้ว่ามีเหตุผลทางทฤษฎีที่สนับสนุนให้องค์กรที่รับผิดชอบนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีความเป็นอิสระ แต่ก็ต้องเป็นความรับผิดชอบที่มีความเป็นอิสระที่ปราศจากความรับผิดชอบ อาจเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจไปในทางมิชอบ และการบริหารนโยบายไม่มีประสิทธิภาพ เพราะสภาวะการไร้ความรับผิดชอบทำให้ขาดกลไกในการตรวจสอบและติดตามผล

ปัญหาพื้นฐานมีอยู่ว่า องค์กรบริหารนโยบายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจควรจะได้รับผิดต่อผู้ใด และกระบวนการสร้างความรับผิดชอบควรจะเป็นอย่างไร

ในสังคมประชาธิปไตย องค์กรบริหารนโยบายเศรษฐกิจจำต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน โดยมีจำต้องเป็นการรับผิดชอบโดยตรงเสมอไป หนทางในการสร้างความรับผิดชอบดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 แนวทาง

แนวทางแรก ได้แก่ การกำหนดให้องค์กรบริหารนโยบายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) แต่สร้างเสริมแต่งเติมกลไกให้มีความรับผิดชอบต่อ

ประชาชนโดยอ้อม ดังเช่นการกำหนดให้องค์กรนโยบายต้องรายงานต่อรัฐสภาและประชาชน การเปิดโอกาสให้มีประชาพิจารณ์ (public hearing) ในนโยบายหลักบางเรื่อง ฯลฯ

แนวทางที่สอง ได้แก่ การกำหนดให้องค์กรนโยบายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ขึ้นต่อรัฐสภา และให้รัฐสภากำกับและตรวจสอบการบริหารนโยบายขององค์กร⁶⁵

แนวทางที่สาม ได้แก่ Principal-Agent Approach ดังกรณี Reserve Bank of New Zealand

5.2 องค์กรในการบริหารนโยบาย

ระบบการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคตจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรใหม่เพื่อให้สามารถรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดองค์กรใหม่ต้องให้ความสำคัญกับการประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และการสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility) ขององค์กรเป็นสำคัญ

องค์กรการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ปรากฏในตารางที่ 11 การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมีอยู่ 4 ประการ คือ

ประการแรก มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ คือ สำนักงานคณะกรรมการเสถียรภาพเศรษฐกิจแห่งชาติ (สสช.) ทำหน้าที่หลักในการประสานการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งหมด ทั้งนี้โดยโอนสำนักงานเศรษฐกิจการคลังจากกระทรวงการคลังมาทำหน้าที่ เสนาธิการและเลขาธิการให้แก่ สสช.

ประการที่สอง มีการจัดตั้งองค์กรใหม่หรือย้ายองค์กรเดิมมาสังกัด สสช. เพื่อเสริมการทำหน้าที่ของสสช. องค์กรดังกล่าวนี้ ได้แก่

- (1) คณะกรรมการนโยบายหนี้ต่างประเทศ
- (2) คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ
- (3) คณะกรรมการกองทุนหมุนเวียน

ประการที่สาม กระทรวงการคลังหมดภาระหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการคลังและนโยบายการเงิน โดยมีหน้าที่เฉพาะแต่การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรและการบริหารการคลังเท่านั้น หน้าที่การกำกับการบริหารนโยบายการคลังและการเงินโอนไปขึ้นแก่ สสช. หน้าที่ในการผลิตเหรียญกษาปณ์โอนไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทย

ประการที่สี่ มีการปรับเปลี่ยนหน้าที่ความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย (ดูตารางที่ 12) โดยลดทอนหน้าที่ที่กระทบต่อความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังต่อไปนี้

(1) บทบาทหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่กิจการที่มีนโยบายส่งเสริม ด้วยการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงิน ควรจะโอนไปเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ในอดีตที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ทำหน้าที่ธนาคารกลางเท่านั้น หากยังทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนา (Central Development Bank) อีกด้วย สถานการณ์เมื่อแรกเริ่มกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น มีเหตุผลในการสนับสนุนให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหนุนช่วยกระบวนการพัฒนาดังกล่าวนี้ บัดนี้กาลได้ล่วงเลยมาพอสมควรแล้ว การให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำผ่านกลไกการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินนั้น เปิดโอกาสให้มีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารพาณิชย์ดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากนโยบายนี้ ด้วยการเรียกดอกเบี้ยจากลูกค้าสูงกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด แม้จะไม่ปรากฏหลักฐานว่าเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนแบ่งจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจนี้ด้วยก็ตาม นอกจากนี้ นโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำยังเปิดช่องให้อำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย เพราะกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ล้วนแล้วแต่ต้องการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำทั้งสิ้น⁶⁶ เมื่อระบบการเงินและสถาบันการเงินรุดหน้าและพัฒนามาถึงบัดนี้แล้ว มีเหตุผลสมควรที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเลิกการทำหน้าที่ธนาคารเพื่อพัฒนา เพราะกระทบต่อความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง หน้าที่ดังกล่าวนี้ควรโอนไปให้แก่ธนาคารและสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาที่มีอยู่แล้ว และจะจัดตั้งใหม่ในอนาคต (ดังเช่นธนาคารเพื่อการพัฒนาชุมชน และธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท) การโอนหน้าที่บางส่วนไปให้แก่ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยนับเนื่องอยู่ในแนวทางนี้

(2) หน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน (Prudential Supervision) ควรจะโอนไปให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน) การกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน มีเจตนาที่จะตรวจสอบดูว่า สถาบันการเงินเหล่านี้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ มีการทุจริตและฉ้อฉลหรือไม่ และมีความผิดพลาดในการบริหารหรือไม่ ประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบนั้นกระทบต่อความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย หากมีสถาบันการเงินเผชิญวิกฤติการณ์ทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องสูญเสียชื่อเสียงและศรัทธาของประชาชนในประการสำคัญ เจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการกำกับและตรวจสอบได้ ด้วยการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ ในยามที่พบความผิดปกติในสถาบันการเงินบางสถาบัน หรือด้วยการเตะถ่วงการลงโทษและการควบคุมเมื่อพบความผิดปกติที่ร้ายแรง แม้ว่าองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินจะมีโอกาสในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจไม่แตกต่างจากธนาคารแห่งประเทศไทย และมี

ประสิทธิภาพการทำงานไม่ได้ไปกว่าธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่มีโอกาสสูญเสียความน่าเชื่อถือเหมือนกัน แต่ความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยสำคัญยิ่งกว่าความน่าเชื่อถือขององค์กรอื่น เพราะความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายการเงิน การอ้างความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยการโอนงานการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินไปอยู่หน่วยงานอื่นจึงเป็นเรื่องฟังกระทำ เพราะความน่าเชื่อถือเป็นเกราะป้องกันความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง⁶⁷

เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนให้ธนาคารกลางมีหน้าที่ทั้งในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน มีพื้นฐานอยู่ที่การประหยัดจากขนาดของการประกอบการ (economies of scale) เพราะธนาคารกลางสามารถใช้ข้อมูลที่ได้จากการกำกับและตรวจสอบมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการทำหน้าที่การรักษาเสถียรภาพทางการเงินและการทำหน้าที่การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน (last-resort function) แต่การรวมหน้าที่การกำกับและตรวจสอบไว้ในธนาคารกลางอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารนโยบายการเงิน เพราะการรวมหน้าที่เช่นนี้อาจทำให้ธนาคารกลางเปิด 'หน้าต่าง' ช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ไร้ประสิทธิภาพเกินกว่าระดับอันเหมาะสม การปล่อยเงินกู้ให้แก่สถาบันการเงินที่เผชิญวิกฤติการณ์ทางการเงินในช่วงเวลาที่ระบบเศรษฐกิจต้องการการรัดเข็มขัด ทำให้การทำหน้าที่การกำกับและตรวจสอบขัดต่อหน้าที่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ Heller (1991) พบว่า ธนาคารกลางที่ไม่มีหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินประสบความสำเร็จในการรักษาเสถียรภาพของราคามากกว่าธนาคารกลางที่ต้องทำหน้าที่นี้ ด้วยเหตุดังนี้เอง หน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอาจบั่นทอนประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพของราคา ธนาคารกลางควรทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์หรือวินัยทางการเงินในการกำกับสถาบันการเงินในระดับมหภาค ส่วนการกำกับและตรวจสอบระดับจุลภาคควรโอนให้เป็นหน้าที่หน่วยงานอื่น⁶⁸

(3) หน้าที่ในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินโอนไปให้สถาบันประกันเงินฝากที่จะจัดตั้งใหม่ เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้สนับสนุนให้ธนาคารกลางทำหน้าที่ประกันเงินฝาก (Deposit Insurance) หรือคอบกู้สถาบันการเงินที่อ่อนแอ ก็คือ มีการประหยัดจากขนาด (economies of scale) หากธนาคารกลางทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินด้วยก็จะสามารถใช้ข้อมูลจากการกำกับและตรวจสอบมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการคอบกู้สถาบันการเงินที่มีปัญหา ถ้ารัฐบาลโอนหน้าที่การกำกับและตรวจสอบไปให้แก่หน่วยงานอื่นตามข้อเสนอ (2) ข้างต้นนี้ ประโยชน์ในด้านการประหยัดจากขนาดก็จะไม่มี การทำหน้าที่คอบกู้สถาบันการเงินในระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถหาประโยชน์ส่วนบุคคลจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้ อีกทั้งยังมีภาวะความเสี่ยง

อันเกิดจากการแทรกแซงทางการเมืองด้วย การโอนหน้าที่นี้ไปให้หน่วยงานอื่นจึงเป็นการป้องกันการบั่นทอนความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย

(4) หน้าที่การพิจารณาอนุมัติหรือเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันการเงิน การตั้งสาขาใหม่ หรือการย้ายสำนักงาน โอนไปให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ด้วยเหตุผลเดียวกับข้อ (2)⁶⁹

นอกจากการลดทอนหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงทำหน้าที่อื่นที่มีอยู่เดิม แต่มีการปรับเปลี่ยนหน้าที่อีก 2 ด้านคือ

(1) หน้าที่การออกบัตรธนาคาร ขยายให้ครอบคลุมหน้าที่การผลิตเหรียญกษาปณ์ด้วย โดยโอนงานส่วนนี้จากกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

(2) ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงมีบทบาทในการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาทหรืออัตราแลกเปลี่ยน โดยที่อำนาจขั้นสุดท้ายเป็นของรัฐมนตรีการคลังดั้งเดิม แต่ต้องมีรายงานต่อ สสช. แสดงเหตุผลเกี่ยวกับความเหมาะสมของอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นอยู่อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง หาก สสช. ไม่เห็นด้วยกับธนาคารแห่งประเทศไทย ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีการคลังเพื่อพิจารณา

ตารางที่ 11

องค์การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

องค์กร	หน้าที่	เป้าหมายที่รับผิดชอบ
1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)	การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	1. การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ 2. การกระจายความเจริญระหว่างภูมิภาค
2. สำนักงานคณะกรรมการเสถียรภาพเศรษฐกิจแห่งชาติ (สศช.) หน่วยงานใหม่	1. กำหนดมูลค่าเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาค 2. กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของภาครัฐบาลทั้งภาค (Consolidated Budget) 3. การทบทวนและกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย 4. การประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งปวง 5. การประเมินผลการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค	1. ดุลบัญชีเดินสะพัด 2. เสถียรภาพของราคา 3. การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
3. ธนาคารแห่งประเทศไทย	1. การออกบัตรธนาคาร 2. การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล 3. การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ 4. การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน 5. การบริหารหนี้สาธารณะ 6. การควบคุมการปริวรรตต่างประเทศ 7. นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน 8. การจัดการทุนสำรองระหว่างประเทศ	1. เสถียรภาพของราคา 2. เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน
4. กระทรวงการคลัง	1. การบริหารการจัดเก็บภาษีอากร 2. การบริหารการคลัง	
5. สำนักงบประมาณ	การพิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปีของรัฐบางส่วนกลาง	1. การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ 2. การกระจายความเจริญระหว่างภูมิภาค

ตารางที่ 11 (ต่อ)

องค์กร	หน้าที่	เป้าหมายที่รับผิดชอบ
6. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หน่วยงานเดิม โอนจากกระทรวง การคลังมาสังกัด สสช.	1. ทำหน้าที่หน่วยเลขานุการและ เสนาธิการ สสช. 2. จัดทำระบบคลังข้อมูลการคลัง 3. กำหนดนโยบายภาษีอากร	ดู สสช.
7. คณะกรรมการนโยบายหนี้ต่าง ประเทศ องค์กรเดิม ย้ายมา สังกัด สสช.	1. กำหนดนโยบายหนี้ต่างประเทศ 2. พิจารณาและกลั่นกรองโครงการที่ใช้ เงินกู้ต่างประเทศ 3. วิเคราะห์ผลกระทบของการก่อหนี้ ต่างประเทศที่มีต่อเศรษฐกิจมหภาค 4. ติดตามและประเมินผลโครงการ ที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศ	ดู สสช.
8. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่ง ชาติ สังกัด สสช. หน่วยงานใหม่/ โอนงานบางส่วนจากกรมบัญชี กลาง และ สสช.	1. กำหนดนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ในระดับมหภาค 2. ประมวลแผนการใช้จ่ายซึ่งรวมแผน การลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ทั้งปวง 3. กำหนดนโยบายการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ 4. ประเมินประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ	ดู สสช.
9. คณะกรรมการกองทุน หมุนเวียน หน่วยงานใหม่ สังกัด สสช.	1. กำหนดนโยบายเกี่ยวกับกองทุน เงินหมุนเวียนในระดับมหภาค 2. ประมวลแผนการใช้จ่ายและแผน การลงทุนประจำปีของกองทุน เงินหมุนเวียนทั้งปวง	ดู สสช.
10. สำนักงานคณะกรรมการกำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงิน หน่วยงานใหม่ หน่วยงานอิสระ โอนงานจาก ธปท.	1. กำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่นๆ ให้ปฏิบัติ ตามกฎหมาย 2. รายงานฐานะการเงินของสถาบัน การเงินต่างๆ ต่อ ธปท. และ สสช. ทุก 3 เดือน	การรับรองความมั่นคงของ สถาบันการเงิน
11. สถาบันประกันเงินฝาก หน่วยงานใหม่ หน่วยงานอิสระ โอนงานจาก ธปท.	ฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบ วิกฤติการณ์ทางการเงิน	การรับรองความมั่นคงของ สถาบันการเงิน

ตารางที่ 12

ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย

หน้าที่ความรับผิดชอบเดิม	หน้าที่ความรับผิดชอบใหม่
1. การออกบัตรธนาคาร	คงไว้ และขยายไปทำหน้าที่ผลิตเหรียญกษาปณ์
2. การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล	คงไว้ แต่กำหนดกฎเกณฑ์ใหม่
3. การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์	คงไว้
4. การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน	ยกเลิก โอนไปเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน (หน่วยงานใหม่)
5. การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	ยกเลิก โอนไปเป็นหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝาก (หน่วยงานใหม่)
6. การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน	คงไว้
7. การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	ยกเลิก โอนไปเป็นหน้าที่ของบรรษัทอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการพัฒนาชุมชน ธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท หรือธนาคารเพื่อการพัฒนาอื่นๆ ที่จัดตั้งใหม่
8. การบริหารหนี้สาธารณะ	คงไว้
9. การควบคุมการปริวรรตต่างประเทศ	คงไว้
10. นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน	คงไว้ แต่เปลี่ยนรูปแบบและกระบวนการ
11. การจัดการทุนสำรองระหว่างประเทศ	คงไว้

หมายเหตุ

ดูตารางที่ 1

5.3 อำนาจในการใช้เครื่องมือของนโยบาย

การวิเคราะห์ข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่า การกำหนดเป้าหมายความรับผิดชอบและอำนาจในการใช้เครื่องมือของนโยบายต้องชัดเจน เมื่อมีการกำหนดอย่างชัดเจนแล้ว ต้องให้ความเป็นอิสระแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดค่าของเครื่องมือ (instrument independence) การบริหารนโยบายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจึงจะสามารถแก้ปัญหาได้อย่างทันการณธ์ ข้อเสนอในตารางที่ 13 พยายามยึดถือหลักการดังกล่าวนี้ โดยที่มีเครื่องมือเพียงบางชั้นที่ต้องมีการตัดสินใจร่วมกัน หรือมีการถ่วงดุลกัน

ตารางที่ 13 (ต่อ)

เครื่องมือของนโยบาย	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
<p>จ. เครื่องมือทางการเงิน : การกำกับและตรวจสอบ</p> <p>21. ใบอนุญาตการจัดตั้งสถาบันการเงินใหม่</p> <p>22. การเพิกถอนใบอนุญาตสถาบันการเงิน</p> <p>23. การควบคุมสถาบันการเงิน</p> <p>24. เครื่องมือการกำกับและตรวจสอบอื่นๆ ตามที่ปรากฏในตารางที่ 2 และ 3</p> <p>25. การกำหนดค่าธรรมเนียมการประกันเงินฝากที่สถาบันการเงินต้องส่งให้สถาบันประกันเงินฝาก</p>	<p>รมต. การคลัง</p> <p>รมต. การคลัง</p> <p>รมต. การคลัง</p> <p>สกส.</p> <p>สปง.</p>
<p>ข. อัตราแลกเปลี่ยน</p> <p>26. ระบบอัตราแลกเปลี่ยน</p> <p>27. ค่าเสมอภาคหรืออัตราแลกเปลี่ยน</p>	<p>รมต. การคลัง</p> <p>รมต. การคลัง</p>

หมายเหตุ	คกง. = คณะกรรมการกองทุนหมุนเวียน
	คนต. = คณะกรรมการนโยบายหนี้ต่างประเทศ
	ครช. = คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ
	ธปท. = ธนาคารแห่งประเทศไทย
	สกส. = สำนักงานคณะกรรมการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน
	สปง. = สถาบันประกันเงินฝาก
	สศค. = สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
	สสช. = สำนักงานคณะกรรมการเสถียรภาพเศรษฐกิจแห่งชาติ

5.4 กระบวนการประสานงานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

สำนักงานคณะกรรมการเสถียรภาพเศรษฐกิจแห่งชาติ (สศช.) มีหน้าที่หลักในการประสานการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โครงสร้างขององค์กรและองค์ประกอบของคณะกรรมการจึงมีความสำคัญต่อการทำหน้าที่ ในการนี้จำเป็นต้องมีกรรมการโดยตำแหน่งอันประกอบด้วย

- (1) เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (2) ปลัดกระทรวงการคลัง
- (3) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
- (4) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ
- (5) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (กรรมการและเลขานุการ)

การจัดองค์กรและการกำหนดรูปแบบสถาบัน (institutional design) เป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาต่อในภายหลัง

ในการประสานการดำเนินนโยบาย จำเป็นต้องมีการจัดทำปฏิทินการกำหนดนโยบาย เพื่อให้เป็นที่รับทราบและยึดถือปฏิบัติในหมู่องค์กรนโยบายทั้งปวง การประสานการดำเนินนโยบายที่สำคัญก็คือ การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของภาครัฐบาล ซึ่งมีตัวอย่างข้อเสนอในตารางที่ 14 ส่วนการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งเคยมีความขัดแย้งจนถึงมีการปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ตารางที่ 15 เสนอกลไกการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง

ตารางที่ 14

ขั้นตอนการกำหนดวงเงินงบประมาณประจำปีภาครัฐบาล

ลำดับขั้นตอน	การดำเนินการ
ขั้นตอนที่หนึ่ง	<p>สำนักงานประมาณเสนองวงเงินงบประมาณของรัฐบาลส่วนกลาง</p> <p>ครช. เสนองวงเงินงบประมาณของภาครัฐวิสาหกิจ</p> <p>คกง. เสนองวงเงินงบประมาณของกองทุนเงินหมุนเวียนทั้งปวง</p> <p>คนต. เสนองวงเงินกู้ต่างประเทศ</p> <p>สศค. เสนอประมาณการรายได้รัฐบาล</p>
ขั้นตอนที่สอง	<p>สศค. ประมวลข้อเสนอทั้งหมด และประมวลเป็นงบประมาณของภาครัฐบาล (Consolidated Budget)</p>
ขั้นตอนที่สาม	<p>สสช. พิจารณาความเหมาะสมของวงเงินงบประมาณภาครัฐบาล และกำหนดวงเงิน โดยพิจารณาผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค</p>
ขั้นตอนที่สี่	<p>สสช. จัดทำรายงานข้อเสนอกำหนดวงเงินงบประมาณภาครัฐบาล พร้อมทั้งให้เหตุผลเกี่ยวกับความเหมาะสมของวงเงินที่กำหนด รายงานนี้ส่งให้รัฐบาลและรัฐสภา พร้อมทั้งตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา รวมตลอดจนเผยแพร่ผ่านสื่อมวลชน</p>
ขั้นตอนที่ห้า	<p>รัฐบาลพิจารณาข้อเสนอของ สสช. พร้อมทั้งลงมติกำหนดวงเงินงบประมาณภาครัฐบาล</p>
ขั้นตอนที่หก	<p>หากมติของรัฐบาลแตกต่างจากข้อเสนอของ สสช. สสช. อาจมีบันทึกทักท้วง โดยชี้ให้เห็นว่า วงเงินที่รัฐบาลกำหนดแตกต่างไปจากข้อเสนอของ สสช. นั้น จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจมหภาคอย่างไรบ้าง หากรัฐบาลยืนยันมติเดิม สสช. เผยแพร่บันทึกผู้สภาราชน และส่งบันทึกถึงประธานรัฐสภา</p>

หมายเหตุ อักษรย่อสุดท้ายตารางที่ 13

ตารางที่ 15

ขั้นตอนการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

ลำดับขั้นตอน	การดำเนินการ
ขั้นตอนที่หนึ่ง	ธปท. ศึกษาและวิเคราะห์ความเหมาะสมของระบบอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราแลกเปลี่ยนอย่างน้อยปีละ 3 ครั้ง รายงานการศึกษาเสนอต่อรัฐมนตรีการคลัง และ สสช.
ขั้นตอนที่สอง	(1) รัฐมนตรีการคลังพิจารณารายงานของ ธปท. หากมีความเห็นแตกต่างจาก ธปท. รมต.การคลังอาจขอความเห็นจาก สสช. หรือ (2) เมื่อ สสช. รับรายงานจาก ธปท. แต่มีความเห็นแตกต่างจากรายงานนั้น สสช. อาจเสนอรายงานต่อ รมต.การคลัง
ขั้นตอนที่สาม	(1) สสช. เสนอรายงานตามคำขอของ รมต.การคลัง ตามขั้นตอนที่สอง (1) หรือ (2) รมต. พิจารณารายงานของ สสช. ตามขั้นตอนที่สอง (2)
ขั้นตอนที่สี่	รมต. ตัดสินใจกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

5.5 กฎเกณฑ์และวินัยทางการคลังและการเงิน

การกำหนดกฎเกณฑ์และวินัยทางการคลังและการเงินที่ชัดเจนและโปร่งใส ในลักษณะธรรมนูญการคลัง (Fiscal Constitution) และธรรมนูญการเงิน (Monetary Constitution) โดยที่ผู้บริหารนโยบายปฏิบัติตามธรรมนูญดังกล่าวนี้อย่างเคร่งครัด จะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่องค์กรนโยบาย การมีธรรมนูญและการปฏิบัติตามธรรมนูญ ช่วยลดสภาวะความไม่แน่นอน (Uncertainty) ภาวะเงินเฟ้อที่ไม่คาดคิด (surprise inflation) และภาวะเงินฝืดที่ไม่คาดคิด (surprise deflation) เกิดขึ้นน้อยลง ยังผลให้ความคาดหวังของประชาชน (expectations) มีความแปรปรวนน้อยลง ซึ่งเป็นประโยชน์แก่การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างยิ่ง

ตัวอย่างของธรรมนูญการคลังปรากฏในตารางที่ 16 และธรรมนูญการเงินในตารางที่ 17

ตารางที่ 16
กฎเกณฑ์และวินัยทางการคลัง

กฎเกณฑ์และวินัยทางการคลัง	ข้อสังเกต
<p><i>ก. งบประมาณรายจ่าย</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ส่วนขาดดุลงบประมาณจักต้องไม่เกิน 20% ของ งบประมาณการรายได้ภาครัฐบาล 2. งบประมาณการรายได้ให้ยึดถืออัตราการเพิ่มขึ้นของ รายได้จริงถัวเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี 3. การตราพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม การ ใช้มติดำเนินไปพลางก่อน และการตราพระราช กำหนดเพื่อเบิกจ่ายเงินจากคลัง หากเงินที่เบิกนั้น เกินกว่า 1% ของงบประมาณประจำปี งบประมาณ นั้นต้องแสดงแหล่งที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่าย 4. การใช้จ่ายเงินในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากงบประมาณที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายตามความใน มาตรา 7(1) พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ให้ยกเลิก 5. การใช้จ่ายเงินในกรณีจำเป็นเร่งด่วนตามความใน มาตรา 23 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.วิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 จักต้องไม่เกิน 1% ของงบประมาณ รายจ่ายในปีงบประมาณนั้น 6. การเบิกจ่ายเงินทุนสำรองจ่ายต้องไม่เกินปีละ 100 ล้านบาท <p><i>ข. ภาษีอากร</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 7. การเก็บภาษีชนิดใหม่และการยกเลิกภาษีที่เก็บ อยู่เดิม ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน 8. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอัตราภาษีและฐานภาษี ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน 9. การยกเว้นและลดหย่อนภาษีอากรจะต้องเป็นไป ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าด้วยเกณฑ์ที่มี รายละเอียดเกี่ยวกับ <ol style="list-style-type: none"> (ก) บุคคลหรือหน่วยเศรษฐกิจที่ได้รับสิทธิประโยชน์ (ข) ขอบเขตของสิทธิประโยชน์ 	<p>รวมรัฐบาลส่วนกลาง ภาครัฐวิสาหกิจ และกองทุนหมุนเวียน และรวมโครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศด้วย เพื่อป้องกันการประมาณการรายได้สูงเกินกว่าความเป็นจริงเพื่อเพิ่มส่วนขาดดุลงบประมาณ เพื่อป้องกันการใช้จ่ายเงินเกินตัว และการขาดสภาพคล่องในภาครัฐบาล เนื่องจากเงินคงคลังร่อยหรอ</p> <p>ให้หน่วยราชการลดทอนงบประมาณรายการอื่น เพื่อนำมาใช้ในรายการที่งบประมาณมีไม่พอจ่าย</p> <p>มาตรา 23 มิได้กำหนดขีดจำกัดในการเพิ่มรายจ่ายกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน</p> <p>มาตรา 29 ทวิ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีบทบัญญัติไม่ชัดเจน</p> <p>ขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>ขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>ต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการนิติบัญญัติ มิให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจมากเกินไป</p>

ตารางที่ 16 (ต่อ)

กฎเกณฑ์และวินัยทางการคลัง	ข้อสังเกต
<p>ค. หนี้สาธารณะ</p> <p>10. หลักทรัพย์รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจต้องให้ผลตอบแทนในอัตราตลาด</p> <p>11. การก่อหนี้ต่างประเทศต้องไม่เกินขีดจำกัดที่กำหนดโดย สสช..</p> <p>12. การก่อหนี้ต่างประเทศต้องไม่สร้างภาระในการชำระหนี้เกินกว่าขีดจำกัดที่กำหนดโดย สสช. ทั้งนี้โดยคำนึงถึง</p> <p>(ก) รายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ</p> <p>(ข) รายได้รัฐบาล</p> <p>13. การค้าประกันหนี้ต่างประเทศจำกัดเฉพาะหนี้รัฐบาล และห้ามค้าประกันหนี้เอกชน</p> <p>14. ห้ามรัฐบาลค้าประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์</p> <p>15. การค้าประกันหนี้ต่างประเทศต้องไม่เกินขีดจำกัดที่กำหนดโดย สสช.</p>	<p>การจ่ายผลตอบแทนในอัตราตลาดช่วยจำกัดการก่อหนี้ของรัฐบาล และทำให้หลักทรัพย์รัฐบาลต้องแข่งขันกับหลักทรัพย์ของบริษัทจดทะเบียนเอกชน</p> <p>ป้องกันวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศ</p> <p>ป้องกันวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศ</p>

ตารางที่ 17

กฎเกณฑ์และวินัยทางการเงิน

กฎเกณฑ์และวินัยทางการเงิน	ข้อสังเกต
<p>ก. ผู้ว่าราชการ รองผู้ว่าราชการ และพนักงาน</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ห้ามผู้ว่าราชการ รองผู้ว่าราชการ และพนักงานระดับผู้บริหารเป็นกรรมการในธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงิน และบริษัทธุรกิจ 2. ห้ามผู้ว่าราชการ รองผู้ว่าราชการ และพนักงานระดับผู้บริหารถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน 3. ห้ามผู้ว่าราชการ และรองผู้ว่าราชการดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกรรมการในหน่วยงานอื่นใด ยกเว้นตำแหน่งที่ข้องเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ 4. ผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการ เมื่อพ้นจากตำแหน่งไม่ถึง 3 ปี ห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการหรือผู้บริหารธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน 	<p>ป้องกันการประพฤติมิชอบ และธำรงความน่าเชื่อถือของ ธปท.</p> <p>ป้องกันการประพฤติมิชอบ และธำรงความน่าเชื่อถือของ ธปท.</p> <p>ป้องกันมิให้ ธปท. ถูกดูดดึงไปทำหน้าที่อื่น อันมิใช่ งานของธนาคารกลาง ซึ่งเกื้อกูลต่อการแทรกแซงทางการเงิน</p> <p>ป้องกันการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบาย และธำรงความน่าเชื่อถือของ ธปท.</p>
<p>ข. หนี้สาธารณะ</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. ห้ามรัฐบาลเบิกเงินเกินบัญชีจาก ธปท. 6. ธปท. จำกัดการให้กู้เฉพาะแก่รัฐบาล ห้ามให้เงินกู้แก่รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน 7. ห้ามมิให้ ธปท. ให้กู้แก่รัฐบาลโดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เกินกว่า 10% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องชำระคืนภายใน 3 เดือนแรกของปีงบประมาณถัดไป 8. ห้าม ธปท. ซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์เบื้องต้น อนุญาตให้ ธปท. ซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์รองเท่านั้น 	<p>ป้องกันการใช้จ่ายเกินตัว</p> <p>ป้องกันมิให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นมากจนเกินไป</p> <p>ลดเพดานเงินกู้ตามมาตรา 12 (8) พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485</p> <p>ให้ ธปท. ทำหน้าที่ Open Market Operation ป้องกันการให้กู้จนมีผลเสียต่อเสถียรภาพทางการเงิน</p>

ตารางที่ 17 (ต่อ)

กฎเกณฑ์และวินัยทางการเงิน	ข้อสังเกต
ค. หนี้เอกชน	
9. ห้าม ธปท. ให้สินเชื่้อัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ธุรกิจเอกชน ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยผ่านการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงิน	ป้องกันความเป็นอิสระของ ธปท. โดย ธปท. เลิกทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนา และให้ธนาคารเพื่อการพัฒนาที่มีอยู่แล้วหรือที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ทำหน้าที่แทน หากรัฐบาลต้องการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทใดโดยเฉพาะ ก็ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ธนาคารเพื่อการพัฒนาเหล่านั้น เพื่อจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำอีกทอดหนึ่ง
10. การให้กู้เงินแก่สถาบันการเงินโดยมีหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นประกัน จักต้องไม่เกินจำนวนที่กำหนด	กำหนดเพดานเงินให้กู้ โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 12 (7)
11. การให้กู้เงินแก่สถาบันการเงินโดยมีตั๋วสัญญาใช้เงินเป็นประกันจักต้องไม่เกินจำนวนที่กำหนด	กำหนดเพดานเงินให้กู้ โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 12 (7)
12. ห้าม ธปท. ให้เงินกู้แก่สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการณ์การเงิน	โอนไปเป็นหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝาก

5.6 การรายงานและการตรวจสอบติดตามผล

การปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจจำเป็นต้องสร้างกลไกการตรวจสอบและติดตามผล (Monitoring Mechanism) ข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่องนี้ปรากฏในตารางที่ 18

ตารางที่ 18

การรายงานและตรวจสอบติดตามผล

ลำดับขั้นตอน	การดำเนินการ
ขั้นตอนที่ 1	<p>สสช. จัดทำรายงาน “เป้าหมายและนโยบายเศรษฐกิจมหภาค”</p> <p>เนื้อหาของรายงานกล่าวถึง</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) เป้าหมายและมูลค่าของเป้าหมาย (2) นโยบายเศรษฐกิจมหภาคทุกนโยบาย (3) เครื่องมือของนโยบายและมูลค่าของเครื่องมือ
ขั้นตอนที่สอง	<p>สสช. เสนอรายงาน “เป้าหมายและนโยบายเศรษฐกิจมหภาค” ต่อ</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) รัฐบาล (2) รัฐสภา (3) ประชาชน โดยตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา และเผยแพร่ผ่านสื่อมวลชน
ขั้นตอนที่สาม	<p>คณะรัฐมนตรีลงมติรับหรือไม่รับหลักการข้อเสนอของ สสช. สสช. อาจทักท้วงหากเห็นว่านโยบายที่รัฐบาลกำหนดสร้างความเสียหายแก่เศรษฐกิจมหภาค</p>
ขั้นตอนที่สี่	<p>สสช.. ให้การต่อรัฐสภา เสนอรายงานเปรียบเทียบข้อเสนอของ สสช. กับนโยบายของรัฐบาล รายงานนี้เผยแพร่สู่สาธารณชน</p> <p>หากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเบี่ยงเบนจากข้อเสนอของ สสช.. ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจมหภาค รัฐบาลต้องรับผิดชอบ</p> <p>หากรัฐบาลดำเนินนโยบายตามข้อเสนอของ สสช. แล้ว แต่ไม่บรรลุเป้าหมาย สสช. เป็นผู้รับผิดชอบ</p>
ขั้นตอนที่ห้า	<p>ภายใน 3 เดือนหลังจากสิ้นปีงบประมาณ สสช. จัดทำรายงานสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ - มหภาค เปรียบเทียบกับเป้าหมายและนโยบายที่กำหนดไว้ เผยแพร่สู่สาธารณชน</p>
ขั้นตอนที่หก	<p>สสช. รายงานการประเมินผลการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคต่อรัฐสภา</p> <p>การรายงานนี้ต้องถ่ายทอดสดทางโทรทัศน์</p>
เอกสารและสิ่งพิมพ์	<ol style="list-style-type: none"> 1. รายงานสภาวการณ์เศรษฐกิจมหภาค รายไตรมาส 2. รายงานการใช้จ่ายของรัฐบาลส่วนกลาง 3. รายงานการใช้จ่ายของภาครัฐวิสาหกิจ 4. รายงานการใช้จ่ายของกองทุนเงินหมุนเวียนต่างๆ 5. รายงานการจัดเก็บภาษีอากร 6. คลังข้อมูลเศรษฐกิจการคลังและการเงิน 7. รายงานการศึกษาและวิจัยต่างๆ 8. รายงานสภาวการณ์เศรษฐกิจมหภาคประจำปี

ภาคผนวก (ก)

รายพระนามและรายนามผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2485 - 2539

รายพระนามและรายนาม	ช่วงเวลาการดำรงตำแหน่ง
1. ม.จ.วิวัฒน์ไชย ไชยันต์	27 พ.ย. 2485 ถึง 17 ต.ค. 2489
2. นายเสริม วินิจฉัยกุล	18 ต.ค. 2489 ถึง 24 พ.ย. 2490
3. นายเล็ง ศรีสมวงศ์	25 พ.ย. 2490 ถึง 2 ก.ย. 2491
4. ม.จ.วิวัฒน์ไชย ไชยันต์	3 ก.ย. 2491 ถึง 2 ธ.ค. 2491
5. นายเล็ง ศรีสมวงศ์	3 ธ.ค. 2491 ถึง 3 ส.ค. 2492
6. ม.ล.เดช สนิทวงศ์	4 ส.ค. 2492 ถึง 29 ก.พ. 2495
7. นายเสริม วินิจฉัยกุล	1 มี.ค. 2495 ถึง 24 ก.ค. 2498
8. นายเกษม ศรีพยัคฆ์	25 ก.ค. 2498 ถึง 23 ก.ค. 2501
9. นายโชติ คุณะเกษม	24 ก.ค. 2501 ถึง 3 พ.ค. 2502
10. นายป๋วย อึ้งภากรณ์	11 มิ.ย. 2502 ถึง 15 ส.ค. 2514
11. นายพิสุทธ์ นิมมานเหมินท์	16 ส.ค. 2514 ถึง 24 พ.ค. 2518
12. นายเสนาะ อุนากุล	24 พ.ค. 2518 ถึง 1 พ.ย. 2522
13. นายบุญล ประจวบเหมาะ	1 พ.ย. 2522 ถึง 13 ก.ย. 2527
14. นายกำจร สติรกุล	14 ก.ย. 2527 ถึง 5 มี.ค. 2533
15. นายชวลิต ธนะชานนท์	6 มี.ค. 2533 ถึง 30 ก.ย. 2533
16. นายวิจิตร สุพินิจ	1 ต.ค. 2533 ถึง 2 ก.ค. 2539
17. นายเรงชัย มะระกานนท์	9 ก.ค. 2539 ถึงปัจจุบัน

ภาคผนวก (ข)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

2481 - 2539

รายนาม	ช่วงเวลาการดำรงตำแหน่ง
1. หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์)	20 ธ.ค. 2481 ถึง 16 ธ.ค. 2484
2. พลเอกภา เพียรเลิศ บริรักษ์ยุทธกิจ	16 ธ.ค. 2484 ถึง 10 มี.ค. 2485 10 มี.ค. 2485 ถึง 2 ส.ค. 2487
3. พันตรีควง อภัยวงศ์	2 ส.ค. 2487 ถึง 10 ม.ค. 2488
4. นายเล็ง ศรีสมวงศ์	10 ม.ค. 2488 ถึง 1 ก.ย. 2488
5. นายดิเรก ชัยนาม	1 ก.ย. 2488 ถึง 19 ก.ย. 2488 19 ก.ย. 2488 ถึง 2 ก.พ. 2489
6. พระยาศรีวิสารวาจา (เทียนเลี้ยง สุนทรระกูล)	2 ก.พ. 2489 ถึง 24 มี.ค. 2489
7. หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์)	24 มี.ค. 2489 ถึง 24 ส.ค. 2489
8. นายวิจิตร ลุติตานนท์	24 ส.ค. 2489 ถึง 31 พ.ค. 2490 31 พ.ค. 2490 ถึง 11 พ.ย. 2490
9. ม.จ.วิวัฒน์ไชย ไชยยันต์	11 พ.ย. 2490 ถึง 25 ก.พ. 2491 25 ก.พ. 2491 ถึง 15 เม.ย. 2491
10. พระยาโทณวณิกมนตรี (วิสุทธิ โทณวณิก)	15 เม.ย. 2491 ถึง 30 พ.ย. 2491
11. ม.จ.วิวัฒน์ไชย ไชยยันต์	30 พ.ย. 2491 ถึง 28 มิ.ย. 2492 28 มิ.ย. 2492 ถึง 13 ต.ค. 2492
12. จอมพล ป. พิบูลสงคราม	13 ต.ค. 2492 ถึง 18 ก.ค. 2493
13. พระมณูภาณวิมงศาสตร์ (ชม จามรมาน)	18 ก.ค. 2493 ถึง 29 พ.ย. 2494
14. พลตรี หลวงวิจิตรวาทการ (วิจิตร วิจิตรวาทการ)	29 พ.ย. 2494 ถึง 8 ธ.ค. 2494

ภาคผนวก (ข) (ต่อ)

รายนาม	ช่วงเวลาการดำรงตำแหน่ง
15. พลเอกเภา เพ็ญโรเลิศ บริษัทภัณฑุฑุฑกิจ	8 ธ.ค. 2494 ถึง 28 มี.ค. 2495 28 มี.ค. 2495 ถึง 31 มี.ค. 2500
16. พันเอก นายวรการบัญชา (บุญเกิด สุตันตานนท์)	31 มี.ค. 2500 ถึง 16 ก.ย. 2500
17. นายพจน์ สารสิน	23 ก.ย. 2500 ถึง 26 ก.ย. 2500
18. นายเสริม วินิจฉัยกุล	26 ก.ย. 2500 ถึง 1 ม.ค. 2501 1 ม.ค. 2501 ถึง 20 ต.ค. 2501
19. นายโชติ คุณะเกษม	10 ก.พ. 2502 ถึง 1 พ.ค. 2502
20. นายสุนทร หงส์ลดารมภ์	1 พ.ค. 2502 ถึง 11 ธ.ค. 2506 11 ธ.ค. 2506 ถึง 8 ก.ค. 2508
21 นายเสริม วินิจฉัยกุล	8 ก.ค. 2508 ถึง 17 พ.ย. 2514
22. นายบุญมา วงศ์สวรรค์	17 พ.ย. 2514 ถึง 19 ธ.ค. 2515
23. นายเสริม วินิจฉัยกุล	19 ธ.ค. 2515 ถึง 14 ต.ค. 2516
24. นายบุญมา วงศ์สวรรค์	16 ต.ค. 2516 ถึง 30 พ.ย. 2517
25. นายสมหมาย สุนทรกุล	30 พ.ค. 2517 ถึง 21 ก.พ. 2518
26. นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	21 ก.พ. 2518 ถึง 17 มี.ค. 2518
27. นายบุญชู ไรจนเสถียร	17 มี.ค. 2518 ถึง 21 เม.ย. 2519
28 นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	21 เม.ย. 2519 ถึง 5 ต.ค. 2519 5 ต.ค. 2519 ถึง 22 ต.ค. 2519
29. นายสุพัฒน์ สุธาธรรม	22 ต.ค. 2519 ถึง 12 พ.ย. 2520 12 พ.ย. 2520 ถึง 24 พ.ย. 2522
30. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	24 พ.ค. 2522 ถึง 11 ก.พ. 2523
31. นายสมหมาย สุนทรกุล	11 ก.พ. 2523 ถึง 12 มี.ค. 2523
32. นายอำนาจ วีรวรรณ	12 มี.ค. 2523 ถึง 11 มี.ค. 2524
33. นายสมหมาย สุนทรกุล	11 มี.ค. 2524 ถึง 7 พ.ค. 2526 7 พ.ค. 2526 ถึง 11 ส.ค. 2529

ภาคผนวก (ข) (ต่อ)

รายนาม	ช่วงเวลาการดำรงตำแหน่ง
34. นายสุทร สิงห์เสนห์	11 ส.ค. 2529 ถึง 4 ส.ค. 2531
35. นายประมวล สภาวสุ	9 ส.ค. 2531 ถึง 26 ส.ค. 2533
36. นายวีรพงษ์ รามางกูร	26 ส.ค. 2533 ถึง 9 ธ.ค. 2533
37. นายบรรหาร ศิลปอาชา	14 ธ.ค. 2533 ถึง 23 ก.พ. 2534
38. นายสุธี สิงห์เสนห์	6 มี.ค. 2534 ถึง 22 มี.ค. 2535
39. นายพนัส สิมะเสถียร	17 เม.ย. 2535 ถึง 24 พ.ค. 2535
40. นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์	18 มิ.ย. 2535 ถึง 22 ก.ย. 2535
41. นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย	29 ก.ย. 2535 ถึง 18 ก.ค. 2538
42. นายบดี จุณณานนท์	18 ก.ค. 2538 ถึง 27 พ.ค. 2539
43. นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์	28 พ.ค. 2539 ถึง 26 ก.ย. 2539
43. นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์	27 ก.ย. 2539 ถึง 19 พ.ย. 2539

เชิงอรรถ

¹ บทวิเคราะห์กระบวนการสากลาณวัตรของทุนและทรัพยากรทางการเงิน (Internationalization of Capital and Finance) หรือกระบวนการโลกาณวัตรทางการเงิน (Financial Globalization) ดูอาทิเช่น O' Brien (1994), Cerny (1994) และ Allen (1994 : chapter 2) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านการเงิน ดู Freeman (1996) ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศที่มีต่อโลกที่สาม ดู Felix (1994) ผลกระทบของกระบวนการโลกาณวัตรทางการเงินที่มีต่อปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2536/2538 : 48-56) วิฤติการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศในทศวรรษ 2530 ดู Allen (1994 : chapter 4) การจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาวิฤติการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศ ดู Bergsten (1991) และ Allen (1994 : chapter 5)

² เหตุใดประเทศอุตสาหกรรมเก่าจึงเลือกผลักดันแนวนโยบายการเงินเสรีมากกว่านโยบายการค้าเสรี ดู Helleiner (1994)

³ รายละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการเงินตามแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน ดู ธนาकरแห่งประเทศไทย (2535 บทที่ 24) จิตติมา ดุริยประพันธ์ (2537) และ จันทวรรณ สุจริตกุล และวชิรา อารมย์ดี (2537)

⁴ สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระหว่างประเทศที่มีชื่อเสียงมีอยู่ประมาณ 11 สถาบัน สถาบันเก่าแก่ที่สุดคือ Moody's Investors Service ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1909 สถาบันที่มีชื่อเสียงอีกแห่งหนึ่ง คือ Standard and Poor's Corporation ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1923 สถาบันเหล่านี้เติบโตจากการจัดอันดับบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ภายในประเทศ แล้วขยายไปประเมินบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ต่างประเทศ เมื่อมีตลาดหลักทรัพย์เกิดใหม่ (emerging markets) ในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ทั้งรุ่นที่หนึ่งและรุ่นที่สอง สถาบันเหล่านี้ก็ขยายธุรกิจการจัดอันดับไปสู่ตลาดเกิดใหม่ด้วย เมื่อมีการพัฒนาตลาดพันธบัตร (bond market) ในตลาดหลักทรัพย์เกิดใหม่ ประเทศเหล่านี้มักจะจัดตั้งสถาบันจัดอันดับภายในประเทศของตนเองเพื่อประเมินความน่าเชื่อถือของพันธบัตรและหลักทรัพย์อื่นๆ ที่ออกโดยบริษัทจดทะเบียนต่างๆ บทวิเคราะห์ว่าด้วยพัฒนาการและโครงสร้างของธุรกิจการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน ดู Cantor and Packer (1994) บทบาทของสถาบันจัดอันดับฯในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดู Sinclair (1994)

⁵ ความขัดแย้งระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เกี่ยวกับการใช้งบประมาณขาดดุล ดู ธนาकरแห่งประเทศไทย (2505 : 62-63 ; 2508 : 80-85; 2535 : 101-103) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น (พระบริรักษ์ยุทธกิจ) มีอาจกำกับนโยบายงบประมาณได้ จึงมีหนังสือถึงประธานธนาคารโลก ขอให้ช่วยกดดันให้รัฐบาลไทยรัดเข็มขัดทางการคลัง (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2532/2539 : 56 *เชิงอรรถที่ 50*) รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม สำเร็จสำรอกับการใช้งบประมาณขาดดุล จนถึงกับขอเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณในปี 2495 การก่อกวนสาธารณะด้วยการเบิกเงินเกินบัญชีดังกล่าวนี้ยกเลิกไปในเดือนตุลาคม 2503 (ธนาकरแห่งประเทศไทย 2513ข : 36)

⁶ อ้างถึงใน ธนาकरแห่งประเทศไทย (2505 : 63)

⁷ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ให้บรรณาธิบายทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบลต่อสาธารณชนในการบรรยายเรื่อง “ศิลปและวิทยาการแห่งการเป็นผู้ว่าการ” ณ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในเดือนตุลาคม 2512 ดู *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2515 : 122-141)* อนึ่ง ภายหลังจากที่ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2514 นายป๋วยได้ประมวลความคิดว่าด้วยทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบที่ตกผลึกแล้วในบทความเรื่อง “Co-ordination of Monetary Policy, Fiscal Policy and Debt Management” ซึ่งบรรยายใน 9th South-East Asia, New Zealand, Australia, Central Banking Course, Kuala Lumpur, 30 June, 1972 ดู *Ungphakorn (1975 : 101-107)*

⁸ เมื่อเริ่มรัชย์ ภาระงานที่เขียนตำราการเงินการธนาคาร ซึ่งตีพิมพ์ในปี 2521 ยังคงกล่าวถึงทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบในฐานะที่เป็นพื้นฐานในการดำเนินนโยบายการเงิน แสดงให้เห็นว่า ทฤษฎีดังกล่าวยังคงมีอิทธิพลในการดำเนินนโยบายจนถึงปี 2521 เป็นอย่างน้อย ดู *รัชชัย ภาระงาน (2521 บทที่ 13)* ในขณะที่เขียนหนังสือดังกล่าวนายรัชชัยเป็นพนักงานระดับกลางในธนาคารแห่งประเทศไทย และเลื่อนเป็นผู้ว่าการในปี 2539

⁹ บทวิเคราะห์ว่าด้วยความหละหลวมของมาตรา 6 และ 7 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ดู *รังสรรค์ ภาระงาน (2528 : 89-94)*

¹⁰ รายละเอียดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการส่งออกสินค้าเกษตรและกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ดู *รังสรรค์ ภาระงาน (2523)*

¹¹ รายละเอียดเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์การทำสวนยาง ดู *ปราณี ทินกร (2523)* การวิเคราะห์ภาวะของเงินสงเคราะห์การทำสวนยาง ดู *เทรนต์ เบอ์ทวินด์ และเอื้อย มีสุข (2523)*

¹² ค่าธรรมเนียมการส่งออกสินค้าเกษตร ซึ่งจัดเก็บตาม พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 กิติ และเงินสงเคราะห์การทำสวนยาง ซึ่งจัดเก็บตาม พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 กิติ มีต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง จึงถือเป็นเงินนอกงบประมาณ ฝ่ายบริหารโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจนำเงินกองทุนทั้งสองไปใช้จ่าย โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

¹³ ประวัติศาสตร์ว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยและธนาคารแห่งประเทศไทย ดู *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2525 : 1-86)* และ *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2504 : 4-71)* ประวัติศาสตร์การก่อตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยตามพระนิพนธ์ของพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ดู *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2504 : 53-71)* ความพยายามในการลบล้างประดิษฐ์มูธรรมออกจากประวัติศาสตร์การก่อตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย ดู *ปรีดี พนมยงค์ (2526 : 149-162)* เรื่องราวของสำนักงานธนาคารชาติไทย ดู *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2528ก : 181-237)*

¹⁴ ประวัติการออกบัตรธนาคารหรือการพิมพ์ธนบัตร ดู *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2505 : 100-103)* *ธนาคารแห่งประเทศไทย 2513ข : 10-25* *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2525 : 144-168)* และ *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535 : 165-173)*

¹⁵ หลักการสำคัญของ พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 ดู *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2504 : 376-393)* *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2513ข : 14-18)* และ *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535 : 165-169)*

¹⁶ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ตรวจสอบฐานะและการดำเนินงานของบริษัทนี้ เป็นผู้ทำบันทึกคัดค้าน แต่การคัดค้านมีผลต่อสวัสดิภาพของนายป๋วยเอง จนต้องคิดลาออกจากราชการเพื่อ ‘ลี้ภัย’ ไปอยู่ต่างประเทศ หากแต่พระบริรักษ์ยุทธกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ออกให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาเศรษฐกิจและการคลัง ณ สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศอังกฤษ โดยทำหน้าที่เป็นผู้แทนไทยในคณะรัฐมนตรีที่บุกด้วย (ป๋วย อึ๊งภากรณ์ 2519/2529 : 165-167)

¹⁷ Security Columbian Banknote Co. Ltd. หวนกลับมาอีกหลังการรัฐประหารปี 2501 นายวิลเลียม ฮันต์ (William P. Hunt) ประธานบริษัทดังกล่าว ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ในทศวรรษ 2490 หันมากระชับสายสัมพันธ์กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แรกกุดตันของนายฮันต์ผ่านพล.ต.อ.เผ่า เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเปลี่ยนบริษัทพิมพ์ธนบัตร นับเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ต้อง ‘ลี้ภัย’ ออกนอกประเทศชั่วคราวในปี 2499 การกลับมาของนายฮันต์ในปี 2502 ได้ผลลุล่วงสมความมุ่งหมาย หนังสือ 50 ปีธนาคารแห่งประเทศไทย 2485-2535 กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

“ ..นายโชติ คุณะเกษม ผู้ว่าการในขณะนั้นต้องตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอของมิสเตอร์ฮันต์ และด้วยความจำเป็นทางการเมือง ทำให้ต้องตกลงว่าจ้างบริษัทนี้พิมพ์ธนบัตร โดยต้องจ่ายค่า แทนพิมพ์ล่วงหน้าด้วย ซึ่งไม่เคยต้องทำมาก่อนเลย แม้คณะกรรมการจะไม่เห็นด้วย แต่ผู้ว่าการจำเป็นต้องถือเอาคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นหลัก..”

เมื่อความไม่ชอบมาพากลเกี่ยวกับการเปลี่ยนบริษัทผู้พิมพ์ธนบัตรปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงจับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นเชือด ด้วยการปลดนายโชติ คุณะเกษมออกจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม นายโชติสามารถพิสูจน์ในศาลได้ว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ และได้มีส่วนในการรับอามิสสินจ้าง ประวัติ นายโชติ คุณะเกษม ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย (2511)

¹⁸ ประวัติการจัดตั้งโรงพิมพ์ธนบัตร ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย (2525 : 148-160) และ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535 : 169-173)

¹⁹ ข้อมูลและความเห็นที่มีต่อ พ.ร.บ.ควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 และ พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 ดู นภาพร เรื่องสกุล (2532 : 43-47 และ 50-53) ศุภชัย พานิชภักดิ์ (2520 : 19-26) ธนาคารแห่งประเทศไทย (2525 : 193-203) และ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535 : 259)

²⁰ ข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับ พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ดู นภาพร เรื่องสกุล (2532 : 136-141) ศุภชัย พานิชภักดิ์ (2520 : 37-45) ธนาคารแห่งประเทศไทย (2525 : 203-207) การแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535 : 262-263) และ นภาพร เรื่องสกุล (2532 : 177-183)

²¹ ความขัดแย้งระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลังเกี่ยวกับอำนาจควบคุมและกำกับธุรกิจการเงินและหลักทรัพย์ ดู ศุภชัย พานิชภักดิ์ (2520 : 31-32)

²² วิฤทธิการณีสถาบันการเงินปี 2522 และ 2526 ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535 บทที่ 20) และ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2530)

²³ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ธนาคารพาณิชย์ที่มีประวัติในการประสพวิกฤติการณ์ทางการเงิน ได้แก่ ธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (2490 ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารเอเชียก็ยังมีปัญหาอีกในปี 2529) ธนาคารกรุงศรีอยุธยา (2490 ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารศรีอยุธยา) ธนาคารกรุงเทพ (2495) ธนาคารเกษตร (2502) ธนาคารมณฑล (2507) ธนาคารไทยพัฒนา (2511-2513 ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารมหานคร ก็ยังมีปัญหาอีกในปี 2529) ธนาคารเอเชียทรัสต์ (2527) ธนาคารนครหลวงไทย (2530) ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ (2529 และ 2539) ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดู นภพร เรื่องสกุล (2532)

²⁴ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก ดู ศิริ การเจริญดี วิชัย หิรัญวงศ์ และเดชา พงษ์อาจ (2523)

²⁵ การแก้ไขกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2528 ดู นภพร เรื่องสกุล (2532 : 178-183 และ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535 : 274-275)

²⁶ ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย (2513ข : 49-51) และ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2515 : 43-45)

²⁷ ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย (2515 : 43-58) ธนาคารแห่งประเทศไทย (2525 : 177-192) ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535 บทที่ 11) และ ดวงมณี วงศ์ประทีป (2531)

²⁸ ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย (2505 : 134-150) ธนาคารแห่งประเทศไทย (2513ข : 36-46) ธนาคารแห่งประเทศไทย (2515 : 68-84 และ ธนาคารแห่งประเทศไทย 2535 : 177-181)

²⁹ รายละเอียดเกี่ยวกับระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535 : 94-96) ธนาคารแห่งประเทศไทย (2528ข : 1-4) ธนาคารแห่งประเทศไทย (2518 : 1-10) และ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2508 : 59-62) บทวิเคราะห์เกี่ยวกับระบบนี้ ดู ภาณุพงษ์ นิธิประภา (2531) Yang (1957) และ Corden (1967)

³⁰ แนวนโยบายการเงินเสรี ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535 บทที่ 24-25) จันทวรรณ สุจริตกุล และ วชิรา อารมย์ดี (2537) และ จิตติมา ดุริยพันธ์ (2537)

³¹ แนวทางการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย (2505 : 151-166) ธนาคารแห่งประเทศไทย (2513ข : 64-78) ธนาคารแห่งประเทศไทย (2515 : 95-99) และ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535 : 185-195)

³² ดู ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2519/2529 : 163-165)

³³ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชยเป็นผู้ยกร่าง พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 ตามคำขอร้องขอของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย (2504 : 376-393)

³⁴ ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย (2518 : 17-21) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชยทรงวิเคราะห์กรณีการขึ้นค่าเงินบาทนี้ใน ธนาคารแห่งประเทศไทย (2504 : 230-241)

³⁵ ข้อมูลเกี่ยวกับทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย (2528ข)

³⁶ การจัดการเงินสำรองระหว่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทย ดู *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2513 : 79-80)* และ *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2515 : 99-106)*

³⁷ กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับการขายทองคำจากทุนสำรองเงินตราในปี 2489 ดู *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2505 : 85-91)* *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2518 : 12-15)* และ *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535 : 62)*

³⁸ ผู้ว่าการธนาคารกลางแห่งฝรั่งเศสอยู่ในตำแหน่งโดยไม่มีกำหนดเวลา แต่ในทางปฏิบัติอยู่ในตำแหน่ง 5-7 ปี ประเทศส่วนใหญ่มีกฎหมายกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารกลางหลายประเทศกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งไว้ 5 ปี เช่น สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ ซิลี เป็นต้น ประธานคณะผู้ว่าการของ The Federal Reserve System อยู่ในตำแหน่งสมัยละ 4 ปี โดยที่อยู่ในตำแหน่งได้หลายสมัย ดู *Swinburne and Castello-Bracco (1991)*

³⁹ ในบางประเทศ รัฐบาลแต่งตั้งผู้ว่าการตามคำแนะนำของคณะกรรมการธนาคารกลาง ดังเช่น นิวซีแลนด์ แต่กระบวนการแต่งตั้งเช่นนี้มิได้ให้หลักประกันความเป็นอิสระของธนาคารกลาง เพราะคณะกรรมการธนาคารกลางยังคงแต่งตั้งโดยรัฐบาลอยู่ดี ในกรณีของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และซิลี แม้ผู้ว่าการจะแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร แต่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารในการแต่งตั้งผู้ว่าการ ซึ่งมีนัยต่อการถดถอยผู้ว่าการด้วย หากรัฐบาลถดถอยผู้ว่าการด้วยเหตุผลทางการเมืองอันไม่ชอบธรรม ฝ่ายนิติบัญญัติอาจไม่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้การคนใหม่ได้ในกรณีของประเทศส่วนใหญ่ ฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารกลางโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ดู *(Swinburne and Castello-Branco (1991))*

⁴⁰ ตามคำบอกเล่าของที่ปรึกษาเศรษฐกิจในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายสมหมาย สุนทรกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขณะนั้น ต้องปลดนายบุญกุล ประจวบเหมาะออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในเดือนกันยายน 2527 เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องการลดค่าเงินบาท แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เห็นด้วย จึงมิได้ให้คำแนะนำ เมื่อมิได้รับคำแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอาชญากรรมลดค่าเงินบาทได้ เพราะขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงต้องเปลี่ยนตัวผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้สามารถลดค่าเงินบาทได้ การณ์ปรากฏต่อมาว่าการลดค่าเงินบาทเดือนพฤศจิกายน 2527 มีผลอย่างสำคัญต่อการขยายตัวของการส่งออกและการเติบโตทางเศรษฐกิจ กรณีที่เกิดขึ้นนี้เป็นตัวอย่างอันดีว่า หากให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจดำเนินนโยบายผิดได้

⁴¹ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ สำหรับการควบคุมปริมาณเงินเชื่อขึ้นต่ำที่ธนาคารพาณิชย์จัดสรร นอกจากจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้ว ยังต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย ส่วนการควบคุมปริมาณเงินเชื่อทั้งขึ้นต่ำและขึ้นสูงของธุรกิจเงินทุนและธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ การขอความเห็นชอบไม่ต้องขึ้นสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี กรณีนี้แสดงถึงอิทธิพลของกลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการธนาคารพาณิชย์

⁴² เนเธอร์แลนด์และนิวซีแลนด์เป็นตัวอย่างของประเทศที่มีกระบวนการใกล้เคียงความขัดแย้งระหว่างธนาคารกลางกับรัฐบาลที่ชัดเจนและโปร่งใส ในกรณีของเนเธอร์แลนด์ แม้รัฐบาลจะสั่งการให้ The Netherlands Bank ดำเนินนโยบายการเงินในแนวทางและลักษณะใดก็ได้ แต่ถ้าธนาคารกลางไม่เห็นด้วย

สามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อพระมหากษัตริย์ และตีพิมพ์ความเห็นที่ขัดแย้งให้สาธารณชนทราบ ในกรณีของ นิวซีแลนด์ การกำหนดเป้าหมายของนโยบายการเงินเกิดจากการตกลงร่วมกันระหว่าง Reserve Bank of New Zealand (RBNZ) กับรัฐบาล เป้าหมายที่ตกลงร่วมกันต้องประกาศให้ประชาชนทราบ หากรัฐบาลต้องการปรับเป้าหมายให้แตกต่างจากข้อตกลงเดิม ก็ต้องเจรจากับ RBNZ และต้องประกาศให้ประชาชนทราบเช่นกัน ดู *Swinburne and Castello-Branco (1991)* *Knight (1991)* และ *Brash (1996)*

⁴³ นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากมักเข้าใจผิดว่า ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (The Federal Reserve System) มีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ เนื่องจากการถ่วงดุลในการแต่งตั้งผู้ว่าการและประธาน คณะผู้ว่าการระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ล้วนแล้วแต่แทรกแซงการทำงานของธนาคารกลางด้วยกันทั้งสิ้น ข้อสำคัญประธานคณะผู้ว่าการบางคนก็เล่นการเมืองได้ด้วย ประวัติการก่อเกิด The Federal Reserve System ดู *Livingston (1986)* โครงสร้าง การจัดองค์ การ และการบริหาร The Fed ดูอาทิเช่น *Mishkin (1995 : chapter 17)* การเมืองว่าด้วยการกำหนดและการบริหารนโยบายการเงินในสหรัฐอเมริกา ดู *Akhtar and Howe (1991)* *Beck (1988)* และ *Hetzl (1990)* ความพยายามของรัฐบาลที่จะควบคุมและกำกับ The Fed ดูอาทิเช่น *Pierce (1978)* และ *Weintraub (1978)* การเมืองและความเป็นกลางของ The Fed ดู *Beck (1990)*, *Havrilesky (1988)*, *Kane (1980)*, *McDonough (1994)*, *Munger and Roberts (1990)*, *Rymes (1995/96)* การศึกษาประพฤติกรรมของ The Fed ดูอาทิเช่น *Allen (1986)*, *Auerbach (1991)*, *Khoury (1990)*, *Lombra and Karamouzis (1990)*, *Melton and Roley (1990)* การวิเคราะห์ The Fed จากมุมมองของสำนัก Public Choice ดูอาทิเช่น *Boyes, Mounts and Sowell (1988)*, *Toma (1982)* และ *Willet with Keen (1990)* การศึกษาประพฤติกรรม FOMC (Federal Open Market Committee) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงิน (rediscount rate) และการซื้อขายหลักทรัพย์ของรัฐบาลอเมริกันในตลาด ดู *Gildea (1990)*, *Goodfriend (1986)*, *Havrilesky and Schweitzer (1990)*, *Havrilesky and Gildea (1995)* และ *Mayer (1990)* แต่ The Fed ซึ่งทรงอิทธิพลทางการเงิน ก็ทรงอิทธิพลทางการเมืองด้วย The Fed มิได้ถูกกระทำจากฝ่ายการเมืองเพียง ฝ่ายเดียว หาก The Fed ก็กระทำต่อฝ่ายการเมืองด้วย ดูอาทิเช่น *Auerbach (1985)* และ *Pierce (1990)*

⁴⁴ ธนาคารกลางในประเทศต่างๆ ที่ไม่ผู้มีความเป็นอิสระ มักถูกกำหนดให้ทำหน้าที่ครอบคลุมเป้า เศรษฐกิจมหภาคเกือบทุกเป้าหมาย ความข้อนี้ครอบคลุมธนาคารกลางนิวซีแลนด์ก่อนปี 2532 ด้วย ธนาคาร แห่งประเทศอังกฤษและญี่ปุ่นถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อเพิ่มพูนสวัสดิการสังคม นอกเหนือจาก เป้าหมายอื่นๆ ธนาคารกลางที่มีความเป็นอิสระค่อนข้างมากมีหน้าที่อื่นจำกัด ดังกรณีเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ และชิลีหลังปี 2532 ที่ธนาคารกลางมีหน้าที่เฉพาะการรักษาเสถียรภาพของราคาและการรักษา เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน อย่างไรก็ตาม The Netherlands Bank เน้นเป้าหมายหลังมากกว่าเป้าหมาย แรก ส่วน Deutsche Bundesbank เน้นเป้าหมายแรกมากกว่าเป้าหมายหลัง ในปี 2521 Deutsche Bundesbank ทำข้อตกลงกับรัฐบาลเยอรมนีว่า หากมีความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายเสถียรภาพของราคากับ เป้าหมายอัตราแลกเปลี่ยน Deutsche Bundesbank จะละทิ้งเป้าหมายอัตราแลกเปลี่ยน ส่วน Swiss National Bank และ The Federal Reserve System ถูกกำหนดให้รับผิดชอบเป้าหมายเสถียรภาพของราคาและอัตรา แลกเปลี่ยน ควบคู่กับเป้าหมายการจ้างงาน ดู *Swinburne and Castello-Branco (1991)*

⁴⁵ ในกรณีของสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และนิวซีแลนด์ กฎหมายมิได้กำหนดขีดจำกัดเงินกู้ที่ธนาคารกลางให้แก่รัฐบาล ในกรณีของชิลี ธนาคารกลางไม่สามารถให้เงินกู้แก่รัฐบาลเพื่อนำไปใช้จ่าย ยกเว้นในยามสงคราม ในกรณีของเยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ และเนเธอร์แลนด์ มีการกำหนดขีดจำกัดตามกฎหมาย ในกรณีของฝรั่งเศส ขีดจำกัดกำหนดโดยข้อตกลงระหว่างธนาคารกลางกับรัฐบาล ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา ดู *Swinburne and Castello-Branco (1991)*

⁴⁶ ในกรณีของชิลี เนื่องจากกฎหมายไม่อนุญาตธนาคารกลางให้กู้แก่รัฐบาล ธนาคารกลางไม่สามารถซื้อหลักทรัพย์รัฐบาล หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ ในกรณีเยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ และเนเธอร์แลนด์ ธนาคารกลางสามารถปฏิบัติการ Open Market Operation ได้ ในกรณีของญี่ปุ่น มีกฎหมายห้ามธนาคารกลางซื้อหลักทรัพย์ระยะยาวของรัฐบาลที่ออกใหม่ แต่อนุญาตให้ซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาดหลักทรัพย์รองได้ ดู *Swinburne and Castello-Branco(1991)*

⁴⁷ *Cukierman (1992 : chapter 19)* ใช้วิธีการคำนวณเดียวกัน แต่ได้ค่าดัชนีแตกต่างกันไปเล็กน้อย

⁴⁸ ดูคำบรรยายเรื่อง “ศิลปะและวิทยาแห่งการเป็นผู้ว่าการ” ของนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ใน *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2515 “ 122-141)*

⁴⁹ ในระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2485 ถึงเดือนพฤษภาคม 2502 มีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย 9 คน แต่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังถึง 18 คน สะท้อนให้เห็นปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและความไม่ลงตัวของตำแหน่งนี้

⁵⁰ ในช่วงเวลาระหว่างปี 2502-2514 มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพียง 2 คน คือ นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ (2502-2508) และนายเสริม วินิจฉัยกุล (2508-2514) แม้ผู้ว่าการมีปัญหาคัดแย้งกับรัฐมนตรีอยู่บ้าง แต่ความขัดแย้งไม่ปรากฏสู่สาธารณชน

⁵¹ ในระหว่างปี 2514-2539 มีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังถึง 21 ครั้ง

⁵² กฎหมายในบางประเทศมีข้อกำหนดให้ธนาคารกลางต้องเสนอรายงานต่อรัฐสภาโดยตรง บางกรณีผู้ว่าการต้องเข้าไปให้การในรัฐสภาหรือคณะกรรมการของรัฐสภา ในสหรัฐอเมริกา โดยผลของการบังคับใช้ The Full Employment and Balanced Growth Act of 1978 หรือที่รู้จักกันในชื่อ Humphrey-Hawkins Act ประธานคณะผู้ว่าการของ The Fed ต้องรายงานต่อรัฐสภาปีละ 2 ครั้ง ในบางกรณี ธนาคารกลางรายงานต่อรัฐสภาผ่านรัฐมนตรีการคลัง ดังเช่น Bank of England และ Bank of Japan Banco Central de Chile เสนอรายงานต่อวุฒิสภาผ่านประธานาธิบดี ในกรณี Bank of France รายงานเสนอต่อประธานาธิบดีเท่านั้น ส่วน The Netherlands Bank เสนอรายงานต่อสภาธนาคารกลางซึ่งกษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง ในกรณีของ Swiss National Bank และ Deutsche Bundesbank ไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อหน่วยราชการใดๆ ดู *Swinburne and Castello-Branco (1991)*

⁵³ ในกรณีของสหรัฐอเมริกา The Fed มีอำนาจในการกันกำไรมาเป็นทุนสำรองสำหรับการใช้จ่าย รัฐสภาพยายามเคลือบไหวให้ The Fed ต้องขออนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา แต่ไม่ประสบผล The Fed เองเป็นองค์กรที่ทรงอิทธิพลทางการเมือง จึงสามารถ ‘เขี่ย’ ข้อเสนอลักษณะนี้ให้ตกไปได้ การณ์ปรากฏว่า

วุฒิสมาชิกหลายต่อหลายคนที่ย้ายมาเล่นงาน The Fed กลับถูก The Fed แอบเล่นงานจนมีอันเป็นไปทางการเมืองตามๆ กัน ดู *Pierce (1990)* ในกรณีของฝรั่งเศสและสหราชอาณาจักร งบประมาณของธนาคารกลางได้มาจาก การเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลกับธนาคารกลาง ในกรณีของนิวซีแลนด์ Reserve Bank of New Zealand ต้องเสนอของบประมาณดูเดียวกับหน่วยราชการอื่นๆ แต่แทนที่จะขอของบประมาณทีละปี ก็ขอของบประมาณครั้งละ 5 ปี ทั้งนี้เพื่อให้ธนาคารกลางสามารถอ้างความเป็นอิสระไว้ได้ ดู *Swinburne and Castello-Branco (1991)*

⁵⁴ ในทัศนะของสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice ธนาคารกลางประกอบด้วยพนักงานและผู้บริหารที่ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) โดยที่มีได้มีประพฤติกรรมแตกต่างจากหน่วยราชการอื่นด้วยเหตุดังนี้ จึงมีการศึกษาวิจัยประพฤติกรรมของธนาคารกลางโดยอาศัย Bureaucratic Behaviour Model ตัวอย่างเช่น *Toma (1982)* และ *Boyes, Mounts, and Sowell (1988)* บทวิพากษ์แบบจำลองนี้ ดู *Willet with Keen (1990)* การขยายต่อเติมแบบจำลองนี้ ดูอาทิเช่น *Frey and Schneider (1981)*

⁵⁵ ในกรณีของประเทศส่วนใหญ่ รัฐบาลเป็นผู้เลือกและกำหนดเป้าหมาย แต่มีบางประเทศ ดังเช่นชิลีที่ธนาคารกลางกำหนดเป้าหมายเอง การกำหนดมูลค่าของเป้าหมายอย่างชัดเจน เพื่อให้การประเมินผลเป็นไปได้อย่างโปร่งใส ปรากฏในสหรัฐอเมริกาและนิวซีแลนด์ (เป้าหมายเสถียรภาพของราคา) ฝรั่งเศสและเนเธอร์แลนด์ (เป้าหมายอัตราแลกเปลี่ยน) ในกรณีของนิวซีแลนด์ Reserve Bank of New Zealand (RBNZ) ร่วมกับกระทรวงการคลังในการกำหนดมูลค่าของเป้าหมายเสถียรภาพของราคา โดยมีข้อตกลงตามกฎหมายเป็นกิจจะลักษณะ ข้อตกลงมีรายละเอียดว่า จะเลือกใช้ดัชนีใดในการวัดเสถียรภาพของราคา และกำหนดมูลค่าเป้าหมายเท่าใด หากมีเหตุที่ทำให้การรักษาเสถียรภาพของราคาไม่เป็นไปตามเป้าหมาย RBNZ จะต้องวิเคราะห์สาเหตุ และเสนอแผนการแก้ไข หากมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายอื่นอันกระทบต่อเสถียรภาพของราคา จนมีอาจรักษาเสถียรภาพตามเป้าหมายที่ทำสัญญาไว้เดิมได้ RBNZ อาจขอเจรจากับกระทรวงการคลังเพื่อกำหนดมูลค่าเป้าหมายใหม่ เป้าหมายที่เป็นข้อตกลงระหว่าง RBNZ กับกระทรวงการคลังต้องประกาศให้สาธารณชนรับทราบ RBNZ มีพันธะในการรายงานต่อรัฐมนตรีการคลังและรัฐสภาทุก 6 เดือน โดยมีการประเมินประสิทธิผลในการบริหารนโยบายการเงินว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ ผู้ว่าการ RBNZ มีฐานะเป็นลูกจ้างรัฐบาล (Principal-Agent Relationship) โดยการจ้างงานมีการทำสัญญาในลักษณะที่เป็นสัญญาเชิงผลการปฏิบัติการ (performance contract) การต่อสัญญาจ้างงานจะประเมินจากประสิทธิผลในการบริหารนโยบายการเงินตามสัญญา ดู *Reserve Bank of New Zealand (1995)*, *Knight (1991)* และ *Brash (1996)*

⁵⁶ เนื้อหาในย่อหน้านี้สรุปจากบทนำของ *Persson and Tabellini (1994a : 1-31)* งานชิ้นสำคัญเกี่ยวกับปัญหาความน่าเชื่อถือในการบริหารนโยบายการเงิน ดู *Kydland and Prescott (1977)* งานบุกเบิกในด้าน Reputation Model ดูอาทิเช่น *Barro and Gordon (1983)*

⁵⁷ วิาทะระหว่าง Rule vs. Discretion มีมาเป็นเวลาช้านาน สำนัก Rational Expectations เสนอบทวิเคราะห์ว่า ถ้าประชาชนมีความคาดหวังอันสมเหตุสมผลในโลกที่ไม่มีสภาวะความไม่แน่นอน (uncertainty) การใช้ดุลพินิจหรืออำนาจในการปรับเปลี่ยนมาตรการทางนโยบายเพื่อแก้ปัญหาหนึ่งปัญหาโดยอยู่เสมอจะไร้ประสิทธิผล สำนัก Rational Expectations สนับสนุนให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ แต่เป็นความเป็นอิสระ

ที่จะดำเนินนโยบายการเงินตามกฎหมายที่กำหนดไว้ตายตัว มิใช่ความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ บทวิพากษ์แนวทางการ วิเคราะห์ดังกล่าวนี้ ดูอาทิเช่น *De Carvalho (1995/96)*

⁵⁸ ประเทศที่ปฏิรูประบบธนาคารกลางตามแนวทาง Principal-Agent Approach อย่างชัดเจน ก็คือ นิวซีแลนด์ โดยผลของการตรา The Reserve Bank of New Zealand Act of 1989 ดู *Reserve Bank of New Zealand (1995)*, *Knight (1991)* และ *Brash (1996)* ประเทศอื่นที่เดินตามในแนวทางนี้ แต่ด้วยความเข้มข้นน้อยกว่า ได้แก่ แคนาดา และสหราชอาณาจักร ซึ่งมีข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับธนาคารกลางเกี่ยวกับเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพของราคา เพียงแต่ไม่มีบทลงโทษผู้ว่าการ หากธนาคารกลางไม่สามารถดำเนินนโยบายบรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้อาจตีความได้ว่า การเสื่อมเสียชื่อเสียงของธนาคารกลางเป็นบทลงโทษที่พอเพียงแล้ว (*Fischer 1995*)

⁵⁹ ผลการศึกษาประมวลไว้ใน *Cukierman (1994)* และบางส่วนใน *Fischer (1995)*

⁶⁰ งานวิจัยกลุ่มนี้ ได้แก่ *Alesina and Summers (1993)*, *Cukierman (1992)* และ *Cukierman, Webb, and Neyapti (1992)* นอกจากนี้ก็มี *Alesina (1988)* และ *Grilli, Masciandaro and Tabellini (1991)* อ้างถึงใน *Cukierman (1994)*

⁶¹ *Cukierman (1992)* และ *Cukierman, Webb, and Neyapti (1992)*

⁶² ดู *Alesina and Summer (1993)* และ *De Haan and Sturm (1992)* กระนั้นก็ตาม ผลการศึกษาบางชิ้นพบว่า ความเป็นอิสระของธนาคารกลางหาได้มีผลต่อความแปรปรวนของอัตราเงินเฟ้อ (Inflation Variability) ไม่ ดู *Bade and Parkin (1988)* อ้างถึงใน *De Haan and Sturm (1992 : 312)*

⁶³ บทสรุปนี้มาจาก *Grilli, Masciandaro and Tabellini (1991)*, *Alesina and Summers (1993)* และ *De Haan and Strum (1992)*

⁶⁴ การแยกแยะความแตกต่างระหว่างความเป็นอิสระในการเลือกเป้าหมาย (target independence) กับความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือ (instrument independence) ดู *Fischer (1995)* ในระบบ Principal-Agent Approach ดังกรณี Reserve Bank of New Zealand (RBNZ) กฎหมายกำหนดเป้าหมายความรับผิดชอบของ RBNZ อย่างชัดเจน คือ การรักษาเสถียรภาพของราคา แต่มูลค่าของเป้าหมายที่กำหนดมาจากการเจรจาระหว่างรัฐบาล (กระทรวงการคลัง) กับ RBNZ เมื่อตกลงทำสัญญาว่าจ้างผู้ว่าการ RBNZ แล้ว ผู้ว่าการมีความเป็นอิสระในการปรับค่าเครื่องมือทางการเงิน

⁶⁵ *Friedman (1992)* เสนอให้ธนาคารกลางขึ้นต่อรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) แทนที่จะขึ้นต่อรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) โดยธนาคารกลางเสนอเป้าหมายการดำเนินนโยบาย เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา รวมตลอดจนการกำหนดวินัยหรือกฎทางการเงิน (monetary rule) ที่ธนาคารกลางต้องปฏิบัติในช่วงเวลาที่กำหนด กระบวนการดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการกำหนดธรรมนูญทางการเงิน (Monetary Constitution) โดยที่รัฐสภา มีหน้าที่ตรวจสอบและติดตามผลดูว่า ธนาคารกลางปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญทางการเงินหรือไม่ *Friedman (1985)* ยังคงยืนยันความเห็นหลักที่ปรากฏใน *Friedman (1962)*

⁶⁶ กรณีศึกษาว่าด้วย Packing Credit ดู *นิพนธ์ พัวพงศกร (2532)*

⁶⁷ แม้การจัดองค์กรของธนาคารแห่งประเทศไทยจะแยกฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินออกจากฝ่ายอื่นๆ จนดูเหมือนหนึ่งเป็นหน่วยงานที่แยกออกจากกัน แต่กรณีนี้แตกต่างจากการแยกองค์กรออกต่างหาก เพราะการแยกองค์กรออกต่างหากช่วยป้องกันมิให้ความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยเสื่อมถอย

⁶⁸ การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินมิได้ถือเป็นหน้าที่ของธนาคารกลางทุกประเทศ ธนาคารกลางในสหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ และเนเธอร์แลนด์ มีหน้าที่นี้ ในฝรั่งเศส การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นหน้าที่ของ Banking Commission ซึ่งผู้ว่าการธนาคารกลางเป็นประธาน และใช้เจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในการทำงาน ในบางประเทศ ธนาคารกลางไม่มีหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานต่างหาก ดังเช่นสวิตเซอร์แลนด์ (Federal Banking Commission) ซิลี (Superintendency of Banks and Financial Institutions) และสหรัฐอเมริกา (Federal Comptroller of the Currency ทำงานร่วมกับ Federal Deposit Insurance Corporation) ในกรณีสุดท้าย ธนาคารกลางทำหน้าที่กับหน่วยงานอื่น ดังเช่นญี่ปุ่น (ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยญี่ปุ่นกำกับระบบการเงินทั้งระบบ แต่การตรวจสอบสถาบันการเงินในระดับจุลภาคเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลัง) และเยอรมนี (ซึ่ง Deutsche Bundesbank ทำหน้าที่ร่วมกับ Federal Banking Supervisory Office) ดู *Swinburne and Castello- Branco (1990)*

⁶⁹ ธนาคารกลางบางประเทศมีอำนาจในการออกใบอนุญาตการตั้งสถาบันการเงินเอง ดังเช่นสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ และเนเธอร์แลนด์ บางประเทศให้องค์กรอิสระมีอำนาจนี้ ดังเช่นญี่ปุ่น ซิลี สวิตเซอร์แลนด์ และเยอรมนี ส่วนฝรั่งเศสให้อำนาจแก่ Committee on Credit Institutions ซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศสเป็นประธาน ดู *Swinburne and Castello-Branco (1991)*

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

กำจร สติรกุล, “กลยุทธ์ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไทย” ใน *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2528ก : 241-320)*

กระทรวงการคลัง, *พระราชประวัติพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย* หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงพระศพ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 1 เมษายน 2504 กองการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล 2504

กระทรวงการคลัง, *120 ปีกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2418-2538* กรุงเทพฯ อมรินทร์การพิมพ์ 2538

จันทวรรณ สุจริตกุล และวชิรา อารมย์ดี, “การประเมินผลการปฏิรูปทางการเงินของไทย” *บทความวิชาการวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจ* ธนาคารแห่งประเทศไทย (2537) หน้า 72-100

จิตติมา ดุริยประพันธ์, “แนวคิดแผนพัฒนาระบบการเงิน” *บทความวิชาการวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจ* ธนาคารแห่งประเทศไทย (2537) หน้า 63-71

ดวงมณี วงศ์ประทีป, “การจัดสรรสินเชื่อกของธนาคารแห่งประเทศไทย” ใน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2531)* หน้า 637-676

เทรนต์ เบอร์ทันด์ และเอ็อย มีสุข, “วิธีการจัดเก็บอากรส่งออกยกยางและเงินสงเคราะห์เพื่อการปลูกแทน” *วารสารเศรษฐศาสตร์* (มกราคม 2523)

ธนาคารแห่งประเทศไทย, *ที่ระลึกครบรอบปีที่สิบ* กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดคิวดพร 2495

ธนาคารแห่งประเทศไทย, *วิวัฒนไชยานุสรณ์* หนังสือพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงพระศพ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันเสาร์ที่ 1 เมษายน 2504 กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดคิวดพร 2504

ธนาคารแห่งประเทศไทย, *หนังสือที่ระลึกครบรอบ 20 ปี* กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดคิวดพร 2505

ธนาคารแห่งประเทศไทย, *นโยบายการเงินการคลัง 2498-2502 : พื้นฐานความเจริญทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน* หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายเกษม ศรีพยัคฆ์ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 24 พฤศจิกายน 2508 กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดคิวดพร 2508

ธนาคารแห่งประเทศไทย, *หนังสืออนุสรณ์ในการพระราชทานเพลิงศพนายโชติ คุณะเกษม* ณ เมรุวัดธาตุทอง วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2511 กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดคิวดพร 2511

- ธนาคารแห่งประเทศไทย (2513ก), *บันทึกของประหยัด บุรณศิริ* หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายประหยัด บุรณศิริ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันเสาร์ที่ 28 กุมภาพันธ์ 2513
- ธนาคารแห่งประเทศไทย (2513ข), *หนังสืออนุสรณ์ในการพระราชทานเพลิงศพ พลเอกเกาบริภัณฑ์ยุทธกิจ (พระบริภัณฑ์ยุทธกิจ)* ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันพุธที่ 18 พฤศจิกายน 2513 กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวิพร 2513
- ธนาคารแห่งประเทศไทย, *หนังสือที่ระลึกครบรอบ 30 ปี : ประวัติและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย* กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวิพร 2515
- ธนาคารแห่งประเทศไทย, *หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพคุณหญิงสุภาพ ยศสุนทร* ณ เมรุวัดธาตุทอง วันอังคารที่ 18 มิถุนายน 2517
- ธนาคารแห่งประเทศไทย, *หนังสืออนุสรณ์ในการพระราชทานเพลิงศพ ม.ล.เดช สนิทวงศ์* ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันพุธที่ 17 ธันวาคม 2518
- ธนาคารแห่งประเทศไทย, *ที่ระลึกการเปิดอาคารสำนักงานใหญ่ธนาคารแห่งประเทศไทย* เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2525
- ธนาคารแห่งประเทศไทย (2528ก) , *หนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายพิสุทธิ์ นิมมานเหมินท์* ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม วันพุธที่ 10 กรกฎาคม 2528 กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ 2528
- ธนาคารแห่งประเทศไทย (2528ข), *ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา* หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายพิสุทธิ์ นิมมานเหมินท์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ 10 กรกฎาคม 2528 กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ 2528
- ธนาคารแห่งประเทศไทย (2528ค), *หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายเสริม วินิจฉัยกุล* ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส กรุงเทพฯ วันเสาร์ที่ 19 ตุลาคม 2528
- ธนาคารแห่งประเทศไทย, *50 ปีธนาคารแห่งประเทศไทย : 2485-2535* กรุงเทพฯ บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป จำกัด 2535
- ธนาคารแห่งประเทศไทย, *หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายสมหมาย สุนทรระกูล* ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันเสาร์ที่ 25 ธันวาคม 2536 กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดชวนพิมพ์ 2536
- นภาพร เรืองสกุล, *นโยบายแก้ปัญหาวิกฤติในธนาคารพาณิชย์ไทย* เอกสารวิจัยหมายเลข 2 มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2532

- นิพนธ์ พัวพงศกร, “เศรษฐศาสตร์เรื่องแพ็กกิ่งเครดิต” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2532) หน้า 131-157
- ประทีป สนธิสุวรรณ, “สถานภาพธนาคารกลาง” *เศรษฐกิจการคลังการธนาคาร* หนังสืออนุสรณ์ นายเจริญ กลิ่นอวล เนื่องในงานศพเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2523 ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม (โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน 2523) หน้า 7-67
- ปราณี ทินกร, “การศึกษาระบบการตลาดของยางธรรมชาติในประเทศไทยและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง” รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2523
- ปรีดี พนมยงค์, *ชีวประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์ (จนถึงวันที่ 24 กรกฎาคม 2525)* กรุงเทพฯ โครงการ “ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย” 2526
- ป่วย อิงภากรณ์ (2519/2529), “เหลียวหลัง แลหน้า” บันทึกความทรงจำ ซึ่งเขียนในโอกาสอายุครบ 60 ปี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2519 ตีพิมพ์ซ้ำใน *รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) ป่วย อิงภากรณ์ ชีวิต งาน และความหลัง (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529)* หน้า 157-186
- พิสุทธิ นิมมานเหมินท์, “อิสรภาพของธนาคารกลาง” ใน *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2528 ก : 163-168)*
- ภาณุพงศ์ นิธิประภา, “ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราของไทย : บทเรียนจากประสบการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่สอง” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2531) หน้า 149-172
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์, *ความมั่นคงของสถาบันการเงิน* เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการครั้งที่ 10 ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 19-20 กุมภาพันธ์ 2530
- รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์, “บทบาทของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร” รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2523
- รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์, *เงินคลังในระบบเศรษฐกิจไทย* สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528
- รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ (2532/2539), *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530*
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2532 สำนักพิมพ์ผู้จัดการ 2539

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2536/2538), *สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 ยุทธศาสตร์การ
พัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์* มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2536
สำนักพิมพ์ไฉไลย โครงการจัดพิมพ์คปไฟ 2538

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *เศรษฐกิจการคลังกับบทบาทรัฐบาลไทย* โครงการจัดพิมพ์คปไฟ 2538

ศิริ การเจริญดี วิชัย หิรัญวงศ์ และเดชา พงษ์อาจ, “สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย”
ใน *เศรษฐกิจการคลังการธนาคาร* หนังสืออนุสรณ์เนื่องในงานศพนายเจริญ กลิ่นอวล
ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ 7 มกราคม 2523 (โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน 2523)
หน้า 177-188

ศุภชัย พาณิชภักดิ์, “พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์และพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย
กับการพัฒนาระบบธนาคาร” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 6 เล่มที่ 4 (เมษายน-มิถุนายน
2520) หน้า 18-46

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์กับ
งานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของชาติ* หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ
ม.ล.เดช สนิทวงศ์ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วันพุธที่ 17 ธันวาคม 2518 กรุงเทพฯ
บริษัทพิมพ์จำกัด 2518

ข. ภาษาอังกฤษ

Akhtar, M. and H. Howe, “The Political and Institutional Independence of U.S. Monetary
Policy”. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 178 (September
1991), pp. 343-389

Allen, Roy E. *Financial Crises and Recession in the Global Economy*. Aldershot,
England : Edward Elgar, 1994.

Alesina, Alberto. “Macroeconomics and Politics”, in Stanley Fischer (ed.), *NBER
Macroeconomics Annual* (Cambridge, MA : The M.I.T. Press, 1988)

Alesina, Alberto, and Roberta Gatti “Independent Central Banks : Low Inflation at No
Cost?”, *American Economic Review*, Vol.85, No. 2 (May 1996), pp. 196-200.

Alesina, Alberto, and Lawrence H. Summers. “Central Bank Independence and
Macroeconomic Performance : Some Comparative Evidence”, *Journal of
Money, Credit and Banking*, Vol.25 No. 2 (May 1993), pp.151-162.

- Anyadike-Danes, M.K. "Comment on 'Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes' by Cukierman, Webb, and Neyapti", *The World Bank Economic Review*, Vol.9, No. 2 (May 1995), pp. 335-340.
- Auerbach, Robert D. "Politics and the Federal Reserve", *Contemporary Policy Issues*, Vol.3 No.5 (Fall 1985), pp.43-58.
- Auerbach, Robert D. "Institutional Preservation at the Federal Reserve", *Contemporary Policy Issues*, Vol.9, No.3 (July 1991), pp. 46-58.
- Bade, R. and M. Parkin, "Central Bank Laws and Monetary Policy". Mimeograph. University of Western Ontario. 1988.
- Barro, Robert J. and David B. Gordon, "Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12 No. 1 (July 1983), pp. 101-120.
- Beck, Nathaniel. "Politics and Monetary Policy", in T.D. Willett (ed.), *Political Business Cycles* (London : Duke University Press, 1988), pp.366-395.
- Beck, Nathaniel. "Congress and the Fed : Why the Dog Does Not Bark in the Night", in Thomas Mayer (ed.), *The Political Economy of American Monetary Policy* (Cambridge : Cambridge University Press, 1990), pp. 131-150.
- Bergsten, C. Fred (ed.). *International Adjustment and Financing : The Lessons of 1985-1991*. Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1991.
- Boyes, W.J., W.S. Mounts and C. Sowell, "The Federal Reserve as a Bureaucracy : An Examination of Expense-Preference Behaviour", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 20, No. 2 (May 1988), pp. 181-190.
- Brash, Don, "New Zealand's Remarkable Reforms". Fifth Annual Hayek Memorial Lecture, Institute of Economic Affairs, London, U.K. (June 4, 1996)
- Buchanan, James M. and Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit : The Political Legacy of Lord Keynes*. New York : Academic Press, 1977.
- Burdekin, Richard C.K. and F.K. Langdana, *Confidence, Credibility and Macroeconomic Policy : Past, Present and Future*. London : Routledge, 1995.
- Cantor, Richard, and Frank Packer, "The Credit Rating Industry", *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, Vol. 19, No. 2 (Summer-Fall 1994), pp. 1-26.

- Cerny, Philip G. "The Dynamics of Financial Globalization: Technology, Market Structure, and Policy Response", *Policy Science*, Vol. 27, No. 4 (1994), pp. 319-342.
- Collins, Michael (ed.), *Central Banking in History, Volume I : Central Bank Functions*. Aldershot : Edward Elgar, 1993.
- Collins, Michael (ed.). *Central Banking in History, Volume II : Performance*, Aldershot : Edward Elgar, 1993.
- Collins, Michael (ed.). *Central Banking in History, Volume III : Discretion and Autonomy*. Aldershot : Edward Elgar, 1993.
- Corden, W.M., "The Exchange Rate System and the Taxation of Trade", in T.H. Silcock (ed.), *Thailand : Social and Economic Studies in Development* (Canberra : Australian National University Press, 1967), pp. 151-169.
- Cottarelli, Carlo, *Limiting Central Bank Credit to the Government : Theory and Practice*. Washington, D.C. : International Monetary Fund, Occasional Paper No. 110 (December 1993).
- Cukierman, Alex. *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence : Theory and Evidence*. Cambridge, MA : The M.I.T. Press, 1992.
- Cukierman, Alex. "Central Bank Independence and Monetary Control", *The Economic Journal*, Vol.104, No. 427 (November 1994), pp. 1437-1448.
- Cukierman, Alex, and Steven B. Webb, "Political Influence on the Central Bank : International Evidence", *The World Bank Economic Review*, Vol. 9, No. 3 (September 1995), pp. 397-423.
- Cukierman, Alex, Steven B. Webb, and Bilin Neyapti, "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, Vol. 6, No.3 (September 1992), pp. 353-398.
- de Carvalho, Fernando J. Cardim, "The Independence of Central Banks : A Critical Assessment of the Arguments", *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 8, No. 2 (Winter 1995-96), pp. 159-175.
- De Haan, Jakob, and J.G. Sturm, "The Case for Central Bank Independence", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 182 (September 1992), pp.305-327.

- Downes, Patrick and Reza Vaez-Zadeh (eds.). *The Evolving Role of Central Banks*, Washington, D.C. : International Monetary Fund, 1991.
- Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York : Harper and Row, 1957.
- Felix, David, "International Capital Mobility and Third World Development : Compatible Marriage or Troubled Relationship?", *Policy Science*. Vol. 27, No. 4 (1994), pp. 365-394.
- Fischer, Stanley, "Central-Bank Independence Revisited", *American Economic Review*, Vol. 85, No. 2 (May 1996), pp. 201-206.
- Freeman, Andrew, "Turning Digits into Dollars : A Survey of Technology in Finance", *The Economist* (October 26 - November 1, 1996)
- Frey, Bruno S. and Friedrich Schneider, "Central Bank Behaviour : A Positive Empirical Analysis", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 7, No. 3 (May 1981), pp. 291-315.
- Friedman, Milton. "Should There Be an Independent Monetary Authority?", in L. Yeager (ed.), *In Search of a Monetary Constitution* (Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1962).
- Friedman, Milton. "The Case for Overhauling the Federal Reserve", *Challenge*, Vol. 28, No. 3 (July-August 1985), pp. 4-12.
- Gildea, John A. "Explaining FOMC Member's Votes", in Thomas Mayer (ed.), *The Political Economy of American Monetary Policy*, (Cambridge : Cambridge University Press, 1990), pp. 211-227.
- Goodfriend, Marvin. "Monetary Mystique : Secrecy and Central Banking", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 17, No. 1 (January 1986), pp. 63-92.
- Goodhart, Charles A. "What Should Central Banks Do? What Should Be Their Macroeconomic Objectives and Operations?" *Economic Journal*, Vol. 104, No. 427 (November 1994), pp. 1424-1436.
- Grilli, V., D. Masciandaro, and G. Tabellini, "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy*, Vol. 13 (1991), pp. 341-392.

- Havrilesky, Thomas. "Monetary Policy Signaling from the Administration to the Federal Reserve", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 20, No. 1 (February 1998), pp. 83-101.
- Havrilesky, Thomas, and John Gildea, "The Biases of Federal Reserve Bank Presidents", *Economic Inquiry*, Vol. 33, No. 2 (April 1995), pp. 274-284.
- Havrilesky, Thomas and Robert Schweitzer, "A Theory of FOMC Dissent Voting with Evidence from the Time Series", in Thomas Mayer (ed.), *The Political Economy of American Monetary Policy*, (Cambridge : Cambridge University Press, 1990), pp. 197-210.
- Helleiner, Eric, "Freeing Money : Why Have States Been More Willing to Liberalize Capital Controls Than Trade Barriers?", *Policy Science*, Vol. 27, No. 4 (1994), pp. 299-318.
- Heller, H. Robert. "Prudential Supervision and Monetary Policy". in Patrick Downes and Reza Vaez-Zadeh (eds.), *The Evolving Role of Central Banks* (Washington, D.C. : International Monetary Fund, 1991), pp. 57-68.
- Hetzel, Robert L. "The Political Economy of Monetary Policy", in Thomas Mayer (ed.), *The Political Economy of American Monetary Policy* (Cambridge : Cambridge University Press, 1990), pp. 99-114.
- Kane, E. "Politics and Fed Policymaking : The More Things Change, The More They Remain the Same", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 6, No. 2 (April 1980), pp.199-212.
- Khoury, Salwa S. "The Federal Reserve Reaction Function : A Specification Search", in Thomas Mayer (ed.), *The Political Economy of American Monetary Policy* (Cambridge : Cambridge University Press, 1990), pp. 27-49.
- Kittisrikangwan, Paiboon, Mathee Supapongse and Jaturong Jantarangs, "Monetary Policy Management in Thailand", *Papers on Policy Analysis and Assessment*. Economic Research Department, Bank of Thailand, 1994.
- Kydland, Finn E. and Edward C. Prescott, "Rules Rather Than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, Vol.. 85, No. 3 (June 1977)), pp. 473-491.

- Knight, R. Lindsay. "Central Bank Independence in New Zealand", in Patrick Downes and Reza Vaez-Zadeh (eds.), *The Evolving Role of Central Banks* (Washington, D.C. : International Monetary Fund, 1991), pp. 140-146.
- Leone, A. "Effectiveness and Implications of Limits on Central Bank Credit to the Government", in P. Downes and R. Vaez-Zadeh (eds.) *The Evolving Role of Central Banks* (Washington, D.C. : IMF, 1991), pp. 363-413.
- Levy, David A. "Does an Independent Central Bank Violate Democracy?", *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 18, No. 2 (Winter 1995/96), pp. 189-210.
- Livingston, James. *Origins of the Federal Reserve System : Money, Class, and Corporate Capitalism, 1890-1913*. Ithaca, NY : Cornell University Press, 1986.
- Lombra, Raymond E. and Nicholas Karamouzis, "A Positive Analysis of the Policy-making Process at the Federal Reserve", in Thomas Mayer (ed.), *The Political Economy of American Monetary Policy* (Cambridge : Cambridge University Press, 1990), pp. 181-195.
- McDonough, William J. "An Independent Central Bank in a Democratic Country : The Federal Reserve Experience", *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*. Vol. 19, No. 1 (Spring 1994).
- Mas, Ignacio. "Central Bank Independence : A Critical View from a Developing Country Perspective", *World Development*, Vol. 23, No. 10(October 1995), pp.1639-1652.
- Mayer, Thomas (ed.) (1990a), *The Political Economy of American Monetary Policy*. Cambridge : Cambridge University Press, 1990.
- Mayer, Thomas (1990b), "Minimizing Regret : Cognitive Dissonance as an Explanation of FOMC Behaviour", in Thomas Mayer (ed.), *The Political Economy of American Monetary Policy* (Cambridge : Cambridge University Press, 1990), pp. 241-254.
- Melton, William C. and V.V. Roley, "Federal Reserve Behaviour Since 1980 : A Financial Market Perspective", in Thomas Mayer (ed.), *The Political Economy of American Monetary Policy* (Cambridge : Cambridge University Press, 1990), pp. 65-82.
- Mishkin, Frederic S. *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*. Fourth Edition. New York, NY : HarperCollins, 1995.

- Munger, Michael C. and Brian E. Roberts, "The Federal Reserve and Its Institutional Environment : A Review", in Thomas Mayer (ed.), *The Political Economy of American Monetary Policy* (Cambridge : Cambridge University Press, 1990), pp. 83-98.
- Nijathaworn, Bandid. "Central Banking Policies in Thailand in the 1990s", *Bank of Thailand Quarterly Bulletin*, Vol. 35, No. 4 (December 1995), pp. 15-23.
- O'Brien, Richard, *Global Financial Integration : The End of Geography*. London : Royal Institute of International Affairs, 1992.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini (eds.) (1994a). *Monetary and Fiscal Policy, Volume I : Credibility*. Cambridge, M.A. : The M.I.T. Press, 1994.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini (eds.) (1994b). *Monetary and Fiscal Policy, Volume II : Politics*. Cambridge, MA : The M.I.T. Press, 1994.
- Pierce, James L. "The Myth of Congressional Supervision of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 4, No. 2 (April 1978), pp. 363-370.
- Pierce, James L. "The Federal Reserve as a Political Power", in Thomas Mayer (ed.), *The Political Economy of American Monetary Policy* (Cambridge : Cambridge University Press, 1990), pp. 151-164.
- Poole, William. "The Discount Window", in Thomas Mayer (ed.), *The Political Economy of American Monetary Policy* (Cambridge : Cambridge University Press, 1990), pp. 255-268.
- Reserve Bank of New Zealand. "Corporate Plan 1995". Document of RBNZ, 1995.
- Robinson, D., Y. Byeon, and R. Teja with T. Wanda, "Thailand Adjusting to Success : Current Policy Issues", IMF Occasional Paper No. 85, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1991.
- Rogoff, Kenneth. "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 100, No. 4 (November 1985), pp. 1169-1190.
- Rymes, Thomas K. "Autonomous and Accountable" *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 18, No. 2 (Winter 1995/96), pp. 177-187.

- Schadler, S., M. Carkovic, A. Bennett, and R. Khan. "Recent Experiences with Surges in Capital Inflows", IMF Occasional Paper No. 108, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1993.
- Shull, Bernard. "Federal Reserve Independence : What Kind and How Much?", *Journal of Post-Keynesian Economics*, Vol. 18, No. 2 (Winter 1995/1996), pp. 211-230.
- Sinclair, Timothy J. "Between State and Market : Hegemony and Institutions of Collective Action under Conditions of International Capital Mobility", *Policy Science* Vol. 27, No. 4 (1994), pp. 447-466.
- Swinburne, Mark, and Marta Castello-Branco, "Central Bank Independence and Central Bank Functions", in Patrick Downes and Reza Vaez-Zadeh (eds.), *The Evolving Role of Central Banks* (Washington, D.C. : International Monetary Fund, 1991), pp. 414-444.
- Toma, Mark. "Inflationary Bias of the Federal Reserve System : A Bureaucratic Perspective", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 10, No. 2 (September 1982), pp. 163-190.
- Ungphakorn, Puey. *Best Wishes for Asia* Bangkok : Klett Thai Publications, 1975.
- Walsh, Carl. "Optimal Contracts for Central Bankers", *American Economic Review*, Vol. 85, No. 1 (March 1995), pp. 150-167.
- Weintraub, Robert E. "Congressional Supervision of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 4, No. 2 (April 1978), pp. 341-362.
- Willet, Thomas D. *Political Business Cycles : The Political Economy of Money, Inflation, and Unemployment*. Durham : Duke University Press, 1988.
- Willet, Thomas D. with Edward Keen, "Studying the Fed : Toward a Broader Public-Choice Perspective", in Thomas Mayer (ed.), *The Political Economy of American Monetary Policy* (Cambridge : Cambridge University Press, 1990) pp. 13-25.
- Yang, S.C. *A Multiple Exchange Rate System : An Appraisal of Thailand's Experience 1946-1955*. Madison : University of Wisconsin Press, 1957.