

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

ผู้จัดการรายสัปดาห์ ฉบับวันที่ 17-23 มีนาคม 2540

ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

การสั่งพักราชการรองผู้ว่าการและพนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะที่อาจมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ จนเป็นเหตุให้คดีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์ การหมดอายุความนั้น ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ฝ่ายการเมืองแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย และความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยถูกลดทอน

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐบาลมีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งพักราชการรองผู้ว่าการและพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจในการสั่งพักราชการเอง หากแต่ ‘...มีปัญหาให้กระทรวงการคลังแจ้งไปยังธนาคารแห่งประเทศไทย ให้มีคำสั่งให้...พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ที่ดำรงอยู่ในขณะนี้เป็นการชั่วคราว...’ ดังความปรากฏในหนังสือที่ นร 0211/19 (พิเศษ) ลงวันที่ 5 มีนาคม 2540 ซึ่งนายวิชณุ เครืองาม เลขาธิการคณะรัฐมนตรีถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงใช้อำนาจสั่งการอีกทอดหนึ่ง

คำถามมีอีกว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งพักราชการรองผู้ว่าการและพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ ?

มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ‘...มีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย..’ ด้วยเหตุดังนี้ การสั่งพักราชการรองผู้ว่าการและพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย จึงมีฐานกฎหมายรองรับ

ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่เป็นความอิสระจากรัฐบาล (Independent from the Government) หากแต่เป็นความเป็นอิสระภายในกรอบของรัฐบาล (Independent within the Government)

ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นจำลองแบบมาจากธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England) ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการร่าง พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 คือ ม.จ. วิวัฒน์ไชย ไชยันต์ ที่ปรึกษากะทรวงการคลังในขณะนั้น ม.จ. วิวัฒน์ไชยทรงรับการศึกษาในประเทศอังกฤษ จึงทรงคุ้นเคยกับธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ มีหน้าที่ยังทรงยึดรายงานของเซอร์เบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ (Sir Bernard Hunter) ซึ่งรัฐบาลไทยว่าจ้างให้จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารกลางเป็นฐานในการร่างกฎหมายอีกด้วย ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษขึ้นต่อกระทรวงการคลังอังกฤษ การยึดแบบอย่างธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตกเป็นเบี้ยล่างกระทรวงการคลังตั้งแต่แรกก่อตั้ง ดังจะเห็นได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง 'มีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย'

ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลสามารถกุมบังเหียนธนาคารแห่งประเทศไทยโดยอาศัยกลไกสำคัญอย่างน้อย 3 กลไก กล่าวคือ

กลไกแรก ได้แก่ การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ มาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มีบทบัญญัติว่า 'พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหรือถอนจากตำแหน่งซึ่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี..' ถึงผู้ว่าการและรองผู้ว่าการไม่มีอายุการดำรงตำแหน่ง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการทำงาน โดยมีได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลชุดหนึ่งชุดใดโดยเฉพาะ แต่ความเป็นอิสระอันเกิดจากการไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งต้องหมดสิ้นไป เพราะรัฐบาลมีอำนาจถอดถอนจากตำแหน่งอย่างกว้างขวาง ในเมื่อกฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขแห่งการถอดถอน เพียงไม่ชอบหน้าหรือศรัทธาไม่กินกันก็สามารถถอดถอนได้แล้ว

กลไกที่สอง ได้แก่ การแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการประกอบด้วยผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และกรรมการอีกไม่น้อยกว่า 5 นาย นอกจากผู้ว่าการและรองผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งแล้ว การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการกระทำโดยฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การกุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการ มิได้มีความสำคัญมากนัก หากผู้ว่าการไม่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของกรรมการฝ่ายข้างมาก ก็อาจเสนอประเด็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังชี้ขาดได้ ถึงผู้ว่าการจะกลับมติของคณะกรรมการได้ แต่อำนาจขั้นสุดท้ายเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอยู่นั่นเอง

กลไกที่สาม ได้แก่ การกำหนดอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินในลักษณะที่คานอำนาจซึ่งกันและกัน แม้ว่าเครื่องมือบางประเภทอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง บางประเภทอยู่ในอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่เครื่องมือหลายประเภทมีการคานอำนาจในการใช้ โดยที่การคานอำนาจมี 2 ลักษณะ ลักษณะแรกได้แก่ การให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการใช้เครื่องมือ แต่จะใช้อำนาจได้ต้องได้รับความแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทย หากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่แนะนำ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมิอาจใช้อำนาจได้ ตัวอย่างของเครื่องมือทางการเงินในกลุ่มนี้ ได้แก่ การกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาท การควบคุมปริมาณสินเชื่อที่จัดสรรโดยสถาบันการเงิน การผ่อนผันการถือหุ้นไขว้ในธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น ลักษณะที่สองได้แก่ การให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่จะใช้อำนาจได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตัวอย่างของเครื่องมือในกลุ่มนี้ ได้แก่ การกำหนดอัตราเงินสำรองที่ธนาคารพาณิชย์จักต้องดำรง อัตราส่วนเงินกองทุนกับสินทรัพย์ การควบคุมอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระของธนาคารกลางที่แท้จริง (*de facto independence*) อาจแตกต่างจากความเป็นอิสระตามกฎหมาย (*de jure independence*) ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งตามตัวบทกฎหมายแต่ดั้งเดิม เป็นเบี้ยรองบ่อนของกระทรวงการคลัง แต่ในความเป็นจริงแล้ว ก็มีความเป็นอิสระพอสมควร เพราะมีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง ตรงกันข้ามกับ Federal Reserve System ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งตามตัวบทกฎหมายมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ เพราะมีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ตามข้อเท็จจริง ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาต่างใช้วิธีการน่านับการในการแทรกแซงการทำงานของธนาคารกลาง

ในกรณีของไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระพอสมควร ผู้ว่าการและผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยในอดีตอาศัยคุณธรรม ความซื่อสัตย์ การไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้า การไม่ยึดติดในตำแหน่ง และความแข็งแกร่งทางวิชาการ ในการสร้างผู้นำเชื่อถือ (Credibility) ในหมู่ประชาชนและความยำเกรงในคณะรัฐบาล ด้วยคุณธรรมเหล่านี้เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีข้อเสนอเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจอย่างไร รัฐบาลมักจะรับฟังในยามที่รัฐบาลแทรกแซงการทำงานจนมีผลในการบั่นทอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือในยามที่รัฐบาลดำเนินนโยบายในทางที่ก่อกวนกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ผู้ว่าการหรือรองผู้ว่าการไม่ถึงเลที่จะลาออกจากตำแหน่งเพื่อประท้วงรัฐบาล (ดูตารางที่ 2) การแสดงออกซึ่งการไม่ยึดติดตำแหน่งประกอบ กับความซื่อสัตย์และคุณธรรมด้านอื่น มีส่วนสร้างศรัทธาใน

มวฒมหาประชาชน ศรัทธาดังกล่าวนี้องทำให้รัฐบาลต้องยับยั้งชั่งใจในยามที่คิดจะละเมิดความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

แต่ความหย่อนยานในด้านคุณธรรมในระยะหลังมีผลในการบั่นทอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อปรากฏว่าผู้บริหารระดับสูงมีผลประโยชน์ในสถาบันการเงินและตลาดหลักทรัพย์ อีกทั้งมีความย่อหย่อนในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินและอาจถึงขั้นละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยเห็นแก่อำิสและความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ความหย่อนยานในคุณธรรมและความย่อหย่อนในการปฏิบัติหน้าที่มีผลในการทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่นักเลือกตั้งมีจำต้องเกรงใจธนาคารแห่งประเทศไทยอีกต่อไป การแทรกแซงการทำงานและการลดทอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีมากขึ้น

นับตั้งแต่สถาปนาธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485 จนถึงเดือนกรกฎาคม 2539 มีผู้ว่าการรวม 16 คน ซึ่งอยู่ในตำแหน่งถาวรเฉลี่ยคนละ 3 ปี 4 เดือน แต่เมื่อจำแนกช่วงเวลาย่อยลงไป ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ช่วงเวลาระหว่างปี 2485-2502 เป็นช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้ว่าการสูงสุด โดยผู้ว่าการดำรงตำแหน่งถาวรเฉลี่ยคนละ 1 ปี 10 เดือน โดยที่นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ อยู่ในตำแหน่งนานถึง 12 ปี 2 เดือน (2502-2514) หลังยุคอาจารย์ป๋วย ผู้ว่าการอยู่ในตำแหน่งถาวรเฉลี่ยคนละ 4 ปี 2 เดือน (ดูตารางที่ 3) ปรากฏการณ์ใหม่ในช่วงหลังนี้ ก็คือ การถูกปลดหรือถอนออกจากตำแหน่ง เข้ามาแทนที่การลาออกด้วยความสมัครใจ (ดูตารางที่ 2)

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ทำอย่างไรธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจะมีความเป็นอิสระมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ?

ตารางที่ 1

รายพระนามและรายนามผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485-2540

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 อึ๊งภากรณ์	11 มิ.ย. 2502 ถึง 15 ส.ค. 2514
11. นายพิสุทธ์ นิมมานเหมินท์	16 ส.ค. 2514 ถึง 24 พ.ค. 2518
12. นายเสนาะ อุณากรู	24 พ.ค. 2518 ถึง 1 พ.ย. 2522
13. นายอนุกุล ประจวบเหมาะ	1 พ.ย. 2522 ถึง 13 ก.ย. 2527
14. นายกำจร สติรกุล	14 ก.ย. 2527 ถึง 5 มี.ค. 2533
15. นายชวลิต ธนะชานันท์	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 ถึง ปัจจุบัน

ตารางที่ 2

การลาออกหรือถูกปลดออกจากตำแหน่งผู้ว่าการ
และรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2485-2540

ชื่อและตำแหน่ง	วันที่ออก	สาเหตุการออก
1. ม.จ. วิวัฒน์ไชย ไชยันต์ ผู้ว่าการ	16 ต.ค. 2489	ลาออกเพราะไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลกรณีการขายทองคำปี 2489 ด้วยวิธีที่ทำให้รัฐสูญเสียประโยชน์
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. สั่งไม่ปรับสหธนาคารกรุงเทพในฐานะที่กระทำผิดระเบียบการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
4. นายเกษม ศรีพยัคฆ์ ผู้ว่าการ	23 ก.ค. 2501	ลาออกเพราะพนักงาน ธปท. ซ้อโกง โดยที่ผู้ว่าการมิได้เกี่ยวข้อง
5. นายโชติ คุณะเกษม ผู้ว่าการ	3 พ.ค. 2502	ถูกปลดออกด้วยข้อกล่าวหาว่ามีความประพฤติมิชอบในกรณีการเปลี่ยนบริษัทพิมพ์ธนบัตร ทั้งที่เป็นคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ ศาลฎีกาพิพากษายกฟ้องในภายหลัง
6. นายฉลอง ปิงตระกูล รองผู้ว่าการ	4 ก.พ. 2518	คณะรัฐมนตรีให้ ธปท. ทบทวนการประกวดราคาเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่ เนื่องจากมีการคัดค้านจากกลุ่มบริษัทก่อสร้างและสถาปนิกไทย ทั้งที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการไปก่อนแล้ว จึงลาออกเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อหน้าที่และเพื่อประท้วงความโลเลของรัฐบาล
7. นายพิสุทธ์ นิมมานเหมินท์ ผู้ว่าการ	24 พ.ค. 2518	เหตุเดียวกับการลาออกของนายฉลอง ปิงตระกูล เหตุที่มิได้ลาออกพร้อมกัน เพราะต้องอยู่รักษาการจนกว่าจะมีผู้ว่าการคนใหม่
8. นายบุญกุล ประจวบเหมาะ ผู้ว่าการ	13 ก.ย. 2527	รัฐมนตรีการคลังปลดออกจากตำแหน่ง เนื่องจากไม่สนองตอบนโยบายการลดค่าเงินบาท
9. นายกำจร สติรกุล	5 มี.ค. 2533	รัฐมนตรีการคลังปลดออกจากตำแหน่งเนื่องจากไม่สนองตอบนโยบายการลดอัตราดอกเบี้ย
10. นายเอกกมล ศิริวัฒน์	26 ธ.ค. 2538	ถูกกล่าวหาว่าเป็นเจ้าพนักงานที่มีความประพฤติอันมิชอบ โดยละเมิด พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535
11. นายวิจิตร สุพินิจ	2 ก.ค. 2539	ถูกบีบให้ลาออก เนื่องจากรัฐบาลไม่พอใจในความล่าช้าในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์การเงินของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และไม่สนองตอบนโยบายการลดอัตราดอกเบี้ย
12. นายจรุง หนูขวัญ	5 มี.ค. 2540	ถูกสั่งพักงานเพื่อสอบสวนในข้อหาบกพร่องต่อหน้าที่ จนเป็นเหตุให้คดีกรุงเทพพาณิชย์การหมดอายุความ

ที่มา ประมวลจากสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทยและหนังสือพิมพ์

ตารางที่ 3

อายุการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

พศจิกายน 2485-กรกฎาคม 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 12 เดือน
ส.ค. 2514 - ก.ค. 2539	6	4 ปี 2 เดือน

ที่มา คำนวณจากข้อมูลผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในตารางที่ 1

หมายเหตุ ผู้ว่าการคนเดียวกัน หากดำรงตำแหน่งต่างสมัยกัน โดยช่วงเวลาไม่ติดต่อกัน ถือเป็นคนละคน