

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 มิถุนายน 2543

**คำถาม – คำตอบว่าด้วยการรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย  
ฉบับประชาชน  
ตอนที่สอง**

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

**คำถามข้อที่หก** ใครเป็นผู้เสนอการรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย

**คำตอบข้อที่หก** ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นฝ่ายนำเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณา ตามหนังสือที่ ธปท. ขบ. 1259/2541 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2541 ต่อมาเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2541 ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่ ธปท. นต. 2771/2541 เสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 เพื่อรองรับการรวมบัญชีของฝ่ายการธนาคารและฝ่ายออกบัตรธนาคารเข้าด้วยกัน หลังจากนั้น ทั้งสองฝ่ายได้ร่วมพิจารณาร่างกฎหมายทั้งสองหลายครั้ง จนเห็นชอบร่วมกัน และนำเสนอคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2541 และส่งร่างกฎหมายทั้งสองให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเสร็จแล้ว คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2541 มีมติเห็นชอบร่างกฎหมายทั้งสองที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ข้อที่นำสังเกตุก็คือ ร่างกฎหมายทั้งสองที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2541 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอน ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ ไปให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

**คำถามข้อที่เจ็ด** เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องการรวมบัญชีฝ่ายการธนาคารและฝ่ายออกบัตรธนาคารเข้าด้วยกัน

**คำตอบข้อที่เจ็ด** มีเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยื่นข้อเสนอนี้

เหตุผลสำคัญประการแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการ ‘ล้าง’ ผลขาดทุนของฝ่ายการธนาคาร ซึ่งสูญเงินตราต่างประเทศจากการทำสงครามปกป้องค่าเงินบาทเมื่อต้นปี 2540 ทางการประมาณว่า ผลขาดทุนนี้สูงถึง 241,920.7 ล้านบาท เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอ

“รายงานฐานะการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยประจำปี 2540” เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2541 บัญชีทุนของธนาคารแห่งประเทศไทยมีฐานะติดลบ ในขณะที่ฝ่ายออกบัตรธนาคารมีฐานะการเงิน มั่งคั่ง เนื่องจากฝ่ายออกบัตรธนาคารดูแลบัญชีการเงิน 3 บัญชี อันประกอบด้วยบัญชีทุนสำรอง เงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีสำรองพิเศษ ในจำนวนนี้ บัญชีทุนสำรองเงินตรา เป็นบัญชีสำคัญที่สุด เมื่อมีการนำธนบัตรออกใช้ ฝ่ายการธนาคารต้องโอนสินทรัพย์ต่างประเทศ ให้ฝ่ายออกบัตรธนาคาร เพื่อใช้หนุนหลังธนบัตรออกใช้ ซึ่งตาม พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ.2501 ธนบัตร ที่ออกใช้ต้องมีทองคำ เงินตราต่างประเทศ หลักทรัพย์ต่างประเทศ และสินทรัพย์ต่างๆที่นำส่ง สมทบกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หนุนหลังไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 นอกนั้นเป็นหลักทรัพย์รัฐบาล ไทย และตัวเงินในประเทศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยซื้อหรือรับช่วงซื้อลดไว้ ก่อนเดือนกรกฎาคม 2540 รัฐบาลมีฐานะการคลังมั่นคง และไม่มีความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศ ในปี 2540 ฝ่ายการธนาคารต้องส่งสินทรัพย์ต่างประเทศให้ฝ่ายออกบัตรธนาคารเพื่อหนุนหลัง ธนบัตรออกใช้เต็ม 100% เนื่องจากไม่มีพันธบัตรและหลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่จะให้หนุนหลัง สินทรัพย์ต่างประเทศถึงถูกถ่ายโอนจากฝ่ายการธนาคารไปสู่ฝ่ายออกบัตรธนาคาร เมื่อเงินบาท มีค่าตกต่ำลงนับตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นต้นมา ฝ่ายออกบัตรธนาคารมีผลกำไร เพราะ นอกจากถือเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นแล้ว เงินตราต่างประเทศที่ถือเมื่อคิดเป็นเงินบาทยังมีค่า เพิ่มขึ้นอีกด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการรวมบัญชีฝ่ายการธนาคารกับฝ่ายออกบัตร ธนาคารเข้าด้วยกัน ส่วนหนึ่งเพื่อ ‘ล้าง’ ผลขาดทุนของฝ่ายการธนาคาร อีกส่วนหนึ่งเพื่อให้ฐานะ การเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยดูดี

**เหตุผลสำคัญประการที่สอง** ธนาคารแห่งประเทศไทยมีพันธะต้องชำระคือเงินกู้ จากเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยที่จะเริ่มชำระคืนนับตั้งแต่มิถุนายน ปี 2543 เป็นต้นไป หากไม่มีการรวมบัญชี ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจมีปัญหากในการชำระคืนเงินกู้กองทุนการเงิน ระหว่างประเทศ เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมีอาจหิบบชวยเงินตราต่างประเทศและสินทรัพย์ ต่างประเทศใน “บัญชีทุนสำรองเงินตรา” ไปใช้จ่ายได้ เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ เป็นเจ้าของ “ทุนสำรองเงินตรา” หากเป็นเพียงผู้ดูแลรักษาและบริหารทุนสำรองเงินตราเท่านั้น ส่วนเงินตราและสินทรัพย์ต่างประเทศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถหิบบชวยไปใช้ประโยชน์ ได้ก็มีเฉพาะแต่ในบัญชีของฝ่ายการธนาคาร ซึ่งร่อยหรอลงเป็นอันมาก หากไม่มีการรวมบัญชี และธนาคารแห่งประเทศไทยมีอาจชำระคืนเงินกู้กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ ย่อมบั่นทอน ความน่าเชื่อถือมิเฉพาะแต่ธนาคารแห่งประเทศไทย หากกระทบต่อประเทศไทยโดยส่วนรวมด้วย

**เหตุผลสำคัญประการที่สาม** การรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทยช่วย เพิ่มความคล่องตัวในการบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ และช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพนโยบาย

การเงินและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เพราะการรวมบัญชีทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการบริหารบัญชีการเงินทั้งปวง ภายใต้ข้อจำกัดที่กำหนดโดยกฎหมาย

**คำถามข้อที่แปด** *ทางการอ้างว่า การรวมบัญชีการเงินธนาคารกลางเป็น 'บรรทัดฐานสากล' ดังนั้น จึงควรให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิบัติตาม 'บรรทัดฐานสากล' ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับการใช้ลำดับแห่งเหตุผลเช่นนี้*

**คำตอบข้อที่แปด** ข้อเท็จจริงปรากฏว่า จากการสำรวจประเทศต่างๆ รวม 52 ประเทศ มีเพียง 6 ประเทศเท่านั้นที่ธนาคารกลางยังแยกบัญชีการเงินในปี 2541 ได้แก่ สหราชอาณาจักร สิงคโปร์ อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ และเนปาล ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ประเทศเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ และอยู่ในเครือจักรภพอังกฤษ

แต่การอ้างอิง 'บรรทัดฐานสากล' ในการสนับสนุนให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรวมบัญชีการเงินเป็นการใช้ลำดับแห่งเหตุผลที่พึงระมัดระวังอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ธนาคารกลางบางประเทศมิได้ทำหน้าที่ออกบัตรธนาคารหรือธนบัตร โดยกระทรวงการคลังหรือองค์กรอิสระเป็นผู้ทำหน้าที่นี้ ดังนั้น หากมีบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีนั้นมิได้อยู่ในการดูแลของธนาคารกลางตั้งแต่ต้นแล้ว

*ประการที่สอง* การอ้าง 'บรรทัดฐานสากล' ทำให้ละเลยการพิจารณาบริบทภายในประเทศและปัจจัยเชิงสถาบันที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายการเงิน บริบทภายในประเทศและปัจจัยเชิงสถาบันอาจมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อน หรืออาจมากยิ่งขึ้นกว่า 'บรรทัดฐานสากล' อาทิเช่น การรวมบัญชีจะทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระมากเกินไป จนการถ่วงดุลอำนาจไว้ประสิทธิผลหรือไม่ การรวมบัญชีจะเปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองก้าวก่ายการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ง่ายขึ้นหรือไม่ ฯลฯ

**คำถามข้อที่เก้า** *เหตุใดจึงมีผู้คัดค้านการรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย*

**คำตอบข้อที่เก้า** เหตุผลที่ใช้ในการคัดค้านอาจจำแนกเป็น 2 กลุ่ม เหตุผลกลุ่มแรกเป็นข้อกังวลเกี่ยวกับการผลาญ 'ทรัพย์สินสมบัติ' ของแผ่นดิน เหตุผลกลุ่มที่สองเป็นข้อกังวลเกี่ยวกับการสูญเสียความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

ผู้คัดค้านจำนวนมากเป็นห่วง "บัญชีทุนสำรองเงินตรา" และรู้สึกหวงทุนสำรองเงินตรา เพราะเป็นทรัพย์สินที่บรรพบุรุษสะสมให้ลูกหลานมาแต่อดีต การรวมบัญชีเปิดโอกาสให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าของและมีอำนาจใช้ทุนสำรองเงินตรา ประสบการณ์จากการทำสงครามปกป้องค่าเงินบาทในช่วงปี 2539-2540 อันเป็นการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด ทำให้

ประชาสังคมไทยไม่ไว้ใจธนาคารแห่งประเทศไทย เกรงว่าภายหลังการรวมบัญชี ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกระทำการปู้ยี่ปู้ยำทุนสำรองเงินตรา จนสร้างความเสียหายแก่ชาติบ้านเมืองดังที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2539 – 2540 ก่อนการรวมบัญชีธนาคารแห่งประเทศไทยมีอาจนำทรัพย์สินจาก “บัญชีทุนสำรองเงินตรา” มาใช้ประโยชน์ได้ แต่ภายหลังการรวมบัญชี ทรัพย์สินและหนี้สินของ “บัญชีทุนสำรองเงินตรา” ถูกโอนไปเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

ผู้คัดค้านบางภาคส่วนเป็นห่วงฐานะของเงินสำรองระหว่างประเทศ (International Reserve) ซึ่งมีใช้เรื่องเดียวกับทุนสำรองเงินตรา เพราะเงินสำรองระหว่างประเทศประกอบด้วยสินทรัพย์ต่างประเทศที่กระจัดกระจายอยู่ในบัญชี 3 ฝ่าย อันประกอบด้วยบัญชีฝ่ายการธนาคาร บัญชีฝ่ายออกบัตรธนาคาร และบัญชีทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน กระนั้นก็ตามข้อกังวลที่มีร่วมกันก็คือ ความเกรงกลัวว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะผลาญเงินสำรองระหว่างประเทศ จนมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือทางการเงินและอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาท

ในด้านหนึ่ง ผู้คัดค้านเกรงว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระทางการเงิน (Financial Independence) มากเกินไป หากไม่มีการคานอำนาจ (หรือการคานอำนาจนั้นไร้ประสิทธิผล) และไม่มีการสร้างกลไกการรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability Mechanism) ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจนำระบบเศรษฐกิจไทยสู่หุบเหวแห่งหายนภัยได้โดยง่าย ดังวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ในอีกด้านหนึ่ง ผู้คัดค้านเกรงว่า ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางการเงินที่อยู่ในอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย ก่อนการรวมบัญชี ฝ่ายการเมืองมีอาจใช้ประโยชน์ “บัญชีทุนสำรองเงินตรา” เพราะมีกฎหมาย ‘ลั่นกุญแจ’ บัญชีนี้ แต่ภายหลังการรวมบัญชี ฝ่ายการเมืองสามารถกดดันธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยวิธีการนานัปการได้ ไม่ว่าจะมียกบัญชีแห่งกฎหมายอย่างไรก็ตาม

ด้วยเหตุดังนี้ การพิจารณาประเด็นการรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย จะพิจารณาแต่เพียงว่า จะรวมหรือไม่รวมบัญชีมิได้ แต่จะต้องพิจารณาประเด็นปัญหานี้ภายใต้บริบทความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลังหรือฝ่ายการเมือง หากกระทรวงการคลังยังคง ‘ซีคอง’ ธนาคารแห่งประเทศไทยดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ฝ่ายการเมืองสามารถแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทยได้โดยง่าย หากกลไกความรับผิดชอบทำให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมปราศจากความเป็นอิสระโดยนิตินัย (*de jure independence*) ทำยที่สุด หากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ย่อมไม่มีกลไกในการกดดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินนโยบายการเงินเพื่อประโยชน์สุขของราษฎร

การกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับฝ่ายการเมือง การสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อประชาชน การกำหนดขอบเขตความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งครอบคลุมทั้งความเป็นอิสระทางการเงินและความเป็นอิสระด้านงบประมาณ (Budget Independence) รวมถึงลดจนการสร้างวัฒนธรรมความโปร่งใส (Transparency) เป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาก่อนประเด็นปัญหาการรวมบัญชี

**คำถามข้อที่สิบ**    *ทางการและผู้สนับสนุนการรวมบัญชีตอบได้ผู้คัดค้านอย่างไรบ้าง*

**คำตอบข้อที่สิบ**    *ข้อตอบได้อาจจำแนกเป็น 4 ประการ กล่าวคือ*

*ประการแรก* ร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระมากกว่าเดิม โดยที่ฝ่ายการเมืองแทรกแซงการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ยากขึ้น

*ประการที่สอง* ร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่มีบทบัญญัติป้องกันมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ‘ผลาญ’ เงินสำรองระหว่างประเทศ จนเหลือน้อยกว่าที่จะใช้สำรองเงินตรา

*ประการที่สาม* ความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์สำรองเงินตรามีน้อยลง ในปัจจุบัน มีประเทศต่างๆ อย่างน้อย 41 ประเทศที่มีได้ถือยุทธศาสตร์สำรองเงินตรา เพราะค่าของเงินขึ้นอยู่กับความเชื่อถือของบุคคล มิได้ขึ้นอยู่กับว่า มียุทธศาสตร์สำรองเงินตราหรือไม่ และมีมากน้อยเพียงใด

*ประการที่สี่* ยุทธศาสตร์สำรองเงินตรา เมื่อถูก ‘ล้นกัญแจ’ ทำให้มีอำนาจมาใช้ประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจไทย เงินเหล่านี้ฝากไว้ในสถาบันการเงินต่างประเทศและถูกจัดสรรไปให้ต่างชาติใช้ประโยชน์