

บทบาทและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

ปรับปรุงจากบทอภิปรายในงานวิชาการรำลึกศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ ครั้งที่ 4
จัดโดยกองทุนศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เมื่อวันเสาร์ที่ 27 มีนาคม 2540

ผู้อภิปรายประกอบด้วยนายสถาพร ชินะจิตร นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ และ
นายรังสรรค์ ณะพรพันธุ์ โดยมีนายสุรพล นิติไกรพจน์ เป็นผู้ดำเนินรายการอภิปราย

บทบาทและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

1. เหตุใดธนาคารกลางจึงต้องมีความเป็นอิสระ

ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ แนวความคิดว่าด้วยความเป็นอิสระของธนาคารกลางมิใช่สิ่งที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ในหมู่นักเศรษฐศาสตร์เองมีนักเศรษฐศาสตร์บางสำนักที่ไม่เชื่อเรื่องความเป็นอิสระของธนาคารกลาง นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญที่ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ คนหนึ่งก็คือ มิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) แห่งสำนักเศรษฐศาสตร์ชิคาโก ซึ่งเคยได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์มาก่อน (Friedman 1962 ; 1985) แต่โดยทั่วไปแล้วนักเศรษฐศาสตร์สำนัก Rational Expectations เอนเอียงไปข้างที่จะให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ ความเป็นอิสระของธนาคารกลางนี้มีความสำคัญอย่างไร ความเป็นอิสระของธนาคารมีผลกระทบต่อปฏิบัติการของธนาคารกลาง มีผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของธนาคารกลาง สำนักความคิดที่สนับสนุนให้ธนาคารมีความเป็นอิสระ มีความเชื่อว่า ถ้าหากให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ ธนาคารกลางจะสามารถทำหน้าที่ที่ตัวเองได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าในกรณีที่ไม่มีความเป็นอิสระหรือถูกแทรกแซงโดยอำนาจของฝ่ายการเมือง ถ้าหากจะแยกแยะแฉกแจงดูผลปฏิบัติการ (Performance) ของธนาคารกลางในด้านต่างๆแล้ว ก็คงเป็นประเด็นที่สามารถมีข้อโต้แย้ง มีวิวาทะได้ว่า ธนาคารสมควรจะมีความเป็นอิสระหรือไม่ การศึกษาข้อเท็จจริงในเรื่องสหสัมพันธ์ระหว่างความเป็นอิสระของธนาคารกลางกับผลปฏิบัติการทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) ของธนาคารกลาง เป็นเรื่องซึ่งถ้าจะกล่าวด้วยความเป็นกลาง ก็เรียกได้ว่ายังไม่มีข้อยุติ

ถ้าเราจะดูว่าอะไรคือผลปฏิบัติการทางเศรษฐกิจของธนาคารกลาง เราก็คงจะต้องแยกแยะดูบทบาทหน้าที่ในด้านต่างๆ โดยจำแนกออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเติบโตทางเศรษฐกิจ การใช้ทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ แล้วเจาะลึกลงไปในแต่ละด้านดูว่า ธนาคารกลางของประเทศที่มีความเป็นอิสระนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีกว่าประเทศที่ธนาคารกลางไม่มีความเป็นอิสระหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น ในหมู่นักเศรษฐศาสตร์มีความเชื่อกันโดยทั่วไปว่า ธนาคารกลางควรจะมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของราคา เป็นความจริงหรือไม่ที่ว่า ประเทศซึ่งธนาคารกลางมีความเป็นอิสระสามารถรักษาเสถียรภาพของราคาได้ดีกว่าประเทศซึ่งธนาคารกลางขาดความเป็นอิสระ งานวิจัยในประเด็นนี้พบว่า ถ้ามีการแยกแยะระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนา สหสัมพันธ์ในเรื่องนี้ค่อนข้างชัดเจน สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยผลการวิจัยจำนวนมากยืนยันว่า ประเทศซึ่งธนาคารกลางมีความเป็นอิสระจะมีผลปฏิบัติการในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาดีกว่าประเทศที่ธนาคารกลางขาดความเป็นอิสระ

แต่ทว่าข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเทศในโลกที่สาม หากพิจารณาด้วยความเป็นกลางแล้ว ต้องกล่าวว่า ข้อสรุปจากการวิจัยไม่ชัดเจน งานวิจัยบางชิ้นบอกว่า ความเป็นอิสระสามารถช่วยให้ เสถียรภาพของราคาอยู่ในระดับที่ดี แต่งานวิจัยบางชิ้นก็ไม่พบข้อค้นพบดังกล่าวนี้ แม้ในการ พิจารณาสหสัมพันธ์ระหว่างความเป็นอิสระของธนาคารกลางกับความแปรปรวนของอัตราเงินเฟ้อ อัตราเงินเฟ้อนี้แปรปรวนมากน้อยแค่ไหน งานวิจัยส่วนใหญ่จะพบว่า สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศซึ่งธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ อัตราเงินเฟ้อมีความแปรปรวนน้อย ประเทศที่ธนาคาร กลางขาดความเป็นอิสระอัตราเงินเฟ้อมีความแปรปรวนมาก แต่บทสรุปเช่นนี้ไม่สามารถใช้ได้กับ ประเทศด้อยพัฒนา

ทีนี้ถ้าหากเราหันมาพิจารณาเป้าหมายการพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจ สหสัมพันธ์ในเรื่องนี้ไม่ชัดเจนว่า การที่ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระจะสามารถเกื้อกูลขบวนการ เติบโตทางเศรษฐกิจได้ดีกว่ากรณีที่ธนาคารกลางขาดความเป็นอิสระ บทสรุปเช่นนี้เป็นเรื่องซึ่งได้ เถียงได้ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าหากเราพิจารณาในกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทย ผมคิดว่าเป็น เรื่องซึ่งต้องยอมรับว่า ในช่วงชีวิตของธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งแต่ปี 2485 เป็นต้นมา ธนาคาร แห่งประเทศไทยได้มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ทำ หน้าที่เป็นเพียงธนาคารกลาง แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank) ด้วย โดยจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำให้ภาคเศรษฐกิจต่างๆ แต่ว่าใน ขบวนการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำให้แก่อุตสาหกรรมหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลมี นโยบายส่งเสริม รวมทั้งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าเป็นกิจกรรมซึ่งสำคัญต่อประเทศนั้น ขบวนการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดสิ่งที่วงวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ เรียกว่า การดูดซับค่าเช่าทาง เศรษฐกิจ (Rent Seeking) หรือการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

ในทำนองเดียวกัน ถ้าหากจะดูผลของความเป็นอิสระของธนาคารที่มีต่อการจัดสรร ทรัพยากร ประเทศซึ่งธนาคารกลางมีความเป็นอิสระเกื้อกูลให้ทรัพยากรในประเทศถูกใช้อย่างมี ประสิทธิภาพมากกว่าประเทศที่ธนาคารกลางขาดความเป็นอิสระหรือไม่ ในประเด็นนี้เป็นเรื่องซึ่ง มีงานวิจัยค่อนข้างน้อย ทำนองเดียวกันกับเรื่องผลกระทบของความเป็นอิสระของธนาคารกลางที่ มีต่อการกระจายรายได้ ประเทศซึ่งธนาคารมีความเป็นอิสระนี้ การกระจายรายได้ดีกว่าประเทศซึ่ง ธนาคารกลางขาดความเป็นอิสระหรือไม่ ในเรื่องการกระจายรายได้ก็ดี และการใช้ทรัพยากรอย่าง มีประสิทธิภาพก็ดี ล้วนอยู่นอกเหนือหน้าที่ของธนาคารกลาง ดังนั้นเป็นเรื่องที่ยากที่จะไปพบ สหสัมพันธ์

กล่าวโดยสรุปก็คือ คำถามที่ว่า ทำไมธนาคารกลางจึงต้องมีความเป็นอิสระ คำตอบก็คง จะอยู่ที่ว่า บรรดาผู้ซึ่งสนับสนุนให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระนั้น มีความเชื่อว่า ความเป็น อิสระของธนาคารกลางจะเกื้อกูลให้ธนาคารกลางทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเวลาที่เรา

จะประเมินว่า ธนาคารกลางมีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่หรือไม่ เราก็จะต้องประเมินอิงกับเป้าหมายของเศรษฐกิจของชาติเป้าหมายต่างๆ

2. ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

Alex Cukierman, Steven B. Webb และ Bilin Neyapti ศึกษาธนาคารกลางประเทศต่างๆรวม 72 ประเทศ ในจำนวนนี้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว 21 ประเทศ และประเทศด้อยพัฒนา 51 ประเทศ โดยมีการจัดอันดับความเป็นอิสระของธนาคารกลาง ธนาคารซึ่งถูกจัดว่ามีความเป็นอิสระมาเป็นอันดับหนึ่งก็คือ Deutsche Bundesbank ของประเทศเยอรมนี ธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่อันดับที่ 35 ในจำนวน 72 ประเทศ นับเป็นธนาคารซึ่งมีความเป็นอิสระค่อนข้างสูง ถ้าหากดูจากข้อมูล ดังเช่นอายุการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เราพบข้อมูลที่เป็นไปในทางที่ว่า ความคงทนของตำแหน่งหรือของเก้าอี้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ในช่วงที่ประเทศไทยมีการปกครองแบบเผด็จการ/คณาธิปไตย ช่วงระหว่างปี 2485-2502 เรามีผู้ว่าการ 9 คน โดยถวัลย์อยู่ในตำแหน่งคนละ 1 ปี 10 เดือน ในช่วงระหว่างเดือนมิถุนายน 2502 ถึงเดือนสิงหาคม 2514 เรามีผู้ว่าการเพียงคนเดียวดำรงตำแหน่ง 12 ปี 6 เดือน คือ อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ระหว่างเดือนสิงหาคม 2514 ถึงเดือนกรกฎาคม 2539 เรามีผู้ว่าการฯ 6 คน ถึงยุคของคุณวิจิตร สุขพันธ์ โดยเฉลี่ยอยู่ในตำแหน่งคนละ 4 ปี 2 เดือน ค่อนข้างยาว แต่ว่าเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า กฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้กำหนดอายุตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ตัวเลขที่ออกมาก็อาจจะพูดได้ว่าค่อนข้างสั้น

ถ้าหากเราพิจารณาในรายละเอียดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระมากน้อยแค่ไหน มีประเด็นหลากหลายที่เราต้องพิจารณา

ประเด็นแรก เราดูที่ตัวผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ประเด็นที่สอง ดูเรื่องอำนาจความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทยว่าถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองหรือไม่ ปัญหาที่วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Responsibility Assignment หรือ Target Assignment

ประเด็นที่สาม ดูเรื่องอำนาจการใช้เครื่องมือ ใครควรกำหนดนโยบายการเงิน นี่คือนะประเด็นปัญหาที่เราเรียกกันในหมู่วิชาการเศรษฐศาสตร์ว่า Instrument Assignment

ประเด็นที่สี่ ก็คือ ปัญหาเรื่องอำนาจในการให้เงินกู้ของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอำนาจที่มีขอบเขตจำกัดชัดเจนหรือไม่

ประเด็นสุดท้าย คือ ปัญหาเรื่องความรับผิดชอบ (Accountability) ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบต่อใคร รับผิดชอบต่อฝ่ายการเมือง หรือรับผิดชอบต่อประชาชน มีการสร้างกลไกการรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) ที่จะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบต่อประชาชนหรือไม่

ประเด็นแรก ประเด็นเรื่องอายุการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อายุในการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการฯบอกถึงความเป็นอิสระ ถ้าผู้ว่าการฯมีอายุยาว ผู้ว่าการฯก็อาจจะมีความเป็นอิสระ กฎหมายไม่ได้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่กระบวนการแต่งตั้งแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง ไม่มีกระบวนการที่จะทานอำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติในบางประเทศดังเช่นสหรัฐอเมริกา ประธานคณะผู้ว่าการการธนาคารกลางแห่งสหรัฐฯ แม้ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้ง แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา กระบวนการถอดถอนในกรณีของไทยก็ถอดถอนง่าย ถอดถอนโดยมติคณะรัฐมนตรี กฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการถอดถอนว่าเมื่อไรจึงจะถอดถอนได้ การที่กฎหมายไม่กำหนดเงื่อนไขในการถอดถอน ทำให้ฝ่ายการเมืองถอดถอนเมื่อไรก็ได้ โดยพื้นฐานแล้ว เราจะพบว่า ผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลกิจการโดยทั่วไปของธนาคารแห่งประเทศไทย คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ถ้าตีความบทบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด เราสามารถกล่าวได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระโดยนิตินัย (de jure independence) แต่ในความเป็นจริง เราจะพบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระค่อนข้างมาก จนสามารถกล่าวได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระโดยพฤตินัย (de facto independence) ไม่มีบทบัญญัติที่จะห้ามผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไปดำรงตำแหน่งอื่น ผมคิดว่าประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ค่อนข้างสำคัญ เราจะพบว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงหลังๆเข้าไปดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจหลายต่อหลายแห่ง แม้กระทั่งไปดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการหลักทรัพย์ ซึ่งการทำหน้าที่กรรมการรัฐวิสาหกิจหรือทำหน้าที่ใน กสท. นั้น อาจขัดต่อหน้าที่พื้นฐานของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง

ประเด็นที่สอง ในเวลาที่เราจะดูว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอิสระหรือไม่ เราดูว่าธนาคารแห่งประเทศไทยถูกมอบหมายให้ทำหน้าที่ชัดเจนหรือไม่ อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายชัดเจนหรือไม่ชัดเจน อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากไปหรือน้อยไป ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่เราน่าจะกลับมาถกเถียงกันว่า เราจะจำกัดอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างไร แต่ผมจะพูดถึงความชัดเจนหรือไม่ชัดเจนในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ถือเป็นปัญหา Targeting Assignment มีกฎหมายหลายฉบับที่พูดถึงอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย พบ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กำหนดหน้าที่ในการออกบัตรธนาคาร (มาตรา 21) หน้าที่การเป็นธนาคารของรัฐ (หมวดที่ 6) หน้าที่การฟื้นฟูและพัฒนาระบบการเงิน (หมวด 5 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมปี 2528) ก่อนหน้านี้ ในพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยปี พ.ศ. 2485 มีการกำหนดหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน โดยกล่าวถึง 'ธุรกิจประเภทที่พึงเป็นงานของธนาคารกลาง' (ในมาตรา 12) กำหนดอย่างนี้ ทำอย่างไรก็ได้ พรก. จัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นปีที่เราเริ่มปฏิบัติตามพันธะข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เราเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ปี 2492

แต่เราละเมิดกฎข้อบังคับของ IMF โดยการไ้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (Multiple Exchange Rate System) กฎข้อบังคับของ IMF ข้อ 8 เขียนไว้ชัดเจนว่า ภาคี IMF จะต้องไ้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียว ซึ่งเราเพิ่งเริ่มไ้ในเดือนสิงหาคม 2498 ฉะนั้นเมื่อเราไ้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียว ก็ต้องมีกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน พรก. จัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกไ้ พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายจัดตั้งกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน แล้วกำหนดไ้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในทางบริหารกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งมีนัยว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน พรบ. เงินตรา 2501 มาตรา 23 ก็บอกไว้ชัดเจนว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพค่าของเงินบาท และถ้าไปดูกฎหมายธนาคารพาณิชย์และกฎหมายธุรกิจเงินทุน เราก็จะพบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่กำกับตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ไม่ไ้ธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งสิ่งไ้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำเอง ดังเช่นการเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา (Central Development Bank) เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา ซึ่งเริ่มตั้งตั้งแต่ประมาณปี 2499 ในแง่นี้เราจะพบว่า กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในด้านหนึ่งมากเกินไป แต่ในอีกด้านหนึ่งไม่ชัดเจน ไม่มีมาตราใดเลยที่บอกว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของราคา เปิดดูกฎหมายต่างๆแล้วไม่มี นี่เป็นปัญหาของการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลโดยส่วนรวม Target Assignment ไม่ชัดเจน ถ้ามว่าใครมีหน้าที่แก้ปัญหาคนว่างงาน สภาพัฒนา สำนักงานประมาณ หรือกระทรวงแรงงาน ถ้ามว่าใครมีหน้าที่แก้ปัญหาการขาดดุลการค้า ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงพาณิชย์ ถ้ามว่าใครมีหน้าที่แก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด กระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายเขียนไม่ชัดเจน เมื่อ Target Assignment ไม่ชัดเจน ย่อมสร้างปัญหาในการบริหาร โดยอาจเกี่ยวกันทำงานและไม่สามารถประเมินได้ว่า ผลการดำเนินงานหรือผลการดำเนินนโยบายมีประสิทธิภาพหรือไม่ ใครมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพของราคา ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน ถึงแม้ว่าการรักษาเสถียรภาพราคาควรจะเป็นหน้าที่พื้นฐานของธนาคารกลาง แต่กฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้พูดถึงเรื่องนี้ แต่กล่าวถึงการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก ในแง่นี้เราจะเห็นว่า มีปัญหาเรื่อง Target Assignment

ประเด็นที่สาม ถ้าเราจะพิจารณาว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระหรือไม่เป็นอิสระ เราก็ต้องมาตอบคำถามว่า ใครเป็นคนกำหนดนโยบายการเงิน นี่คื้ปัญหาเรื่อง Instrument Assignment อำนาจในการไ้เครื่องมือทางการเงินกำหนดอย่างชัดเจนหรือไม่ ถ้าเราดูกฎหมายฉบับต่างๆ มีเครื่องมือทางการเงินอยู่ 3 กลุ่ม

เครื่องมือกลุ่มที่หนึ่ง เป็นเครื่องมือที่กฎหมายให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยเด็ดขาด ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการไ้เครื่องมือเหล่านี้ เช่น การซื้อ

ขายหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาด (Open Market Operation) เป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย การกำหนดอัตราดอกเบี้ยซื้อลดตั๋วเงิน (Rediscount Rate) เป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย การออกธนบัตรเป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย การเป็นนายธนาคารของรัฐบาลเป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย การทำหน้าที่ Lender of Last Resort การทำหน้าที่การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน อันนี้เป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย อำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินกลุ่มนี้ชัดเจน

เครื่องมือกลุ่มที่สอง อำนาจเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะใช้อำนาจนี้ได้ต้องขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เครื่องมือในกลุ่มนี้ เช่น อัตราเงินสำรองตามกฎหมายที่สถาบันการเงินต้องดำรง (Legal Reserve Ratio) อัตราส่วนเงินสำรองกับสินทรัพย์ อัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องกับเงินให้กู้ยืมหรือยอดเงินฝาก การควบคุมอัตราดอกเบี้ย การควบคุมค่าบริการ การควบคุมหลักทรัพย์ค้ำประกัน การกำหนดอัตราส่วนขั้นสูงระหว่างเงินให้กู้ยืมเงินลงทุนหรือภาระผูกพันเพื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดเทียบกับเงินลงทุน

เครื่องมือกลุ่มที่สาม อำนาจเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะใช้อำนาจโดยเอกเทศไม่ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะใช้อำนาจได้ก็แต่ได้รับคำแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทย ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยน การเปลี่ยนแปลงค่าเงินบาท การเปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาค การควบคุมปริมาณสินเชื่อที่จัดสรรโดยสถาบันการเงิน การผ่อนผันการถือหุ้นไขว้ในสถาบันการเงิน ฯลฯ การคานอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินในกลุ่มนี้เป็นเหตุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2527 เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สนองนโยบายการลดค่าเงินบาท

ในประเด็นนี้ กฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติที่เป็นกลไกในการแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict Resolution) ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายธนาคารกลางในประเทศสร้างกลไกดังกล่าวนี้ ยกตัวอย่างเช่น ในเนเธอร์แลนด์ ถ้าหากธนาคารกลางขัดแย้งกับรัฐบาลกลาง สามารถที่จะกราบทูลกษัตริย์ หรือในกรณีทีนิวซีแลนด์ ถ้ามีความขัดแย้งเกี่ยวกับเป้าหมาย เช่น รัฐบาลต้องการให้ธนาคารกลางดำเนินการไม่ให้เงินเฟ้อเกิน 3% ธนาคารบอกว่าจะขอเป้าหมายถึง 5% เมื่อตกลงกันไม่ได้ ธนาคารกลางสามารถรายงานประชาชนและรายงานประธานสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นเป็นต้น กฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีกลไกในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เวลาที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น มักจะจบด้วยการที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ถ้าไม่ลาออกก็ถูกถอดออก

ประเด็นที่สี่ ในการที่จะดูว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระหรือไม่ ก็ต้องดูว่า อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการให้เงินกู้แก่รัฐบาลมีขีดจำกัดหรือไม่ ถ้ากฎหมายกำหนดขีดจำกัดการให้กู้ยืม ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะมีเกราะป้องกันการแทรกแซง ถ้าไม่มีขีดจำกัดในการให้เงินกู้แก่รัฐบาล ฝ่ายการเมืองจะเข้าไปแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทยได้ง่าย ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการให้กู้เงินหรือไม่ เวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้กู้แก่ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ หรือเวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้เงินกู้แก่บริษัทเงินทุนที่มีปัญหา ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขของเงินกู้ แต่เวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้กู้แก่รัฐบาล กระทรวงการคลังเป็นคนกำหนดเงื่อนไข เช่น ระยะเวลาของเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย ฯลฯ ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่คอยธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ ถ้าหากจะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระมากขึ้น จะต้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอิสระในการกำหนดเงื่อนไขเงินกู้ ขอบเขตในการกู้ก็มีส่วนในการทำลายความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้กู้แก่รัฐบาล ไม่ได้ให้กู้แก่สถาบันการเงินในฐานะที่เป็น Lender of Last Resort เท่านั้น แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังให้กู้กับภาคเอกชนที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ให้กู้ในเวลาที่พุงราคาสินค้าเกษตร ให้กู้แก่พ่อค้าส่งออก ธนาคารแห่งประเทศไทยรุกเข้าไปทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนา เมื่อขอบเขตกว้างขวางอย่างนี้ โดยมิได้อยู่ในปริมาณของภาคเศรษฐกิจการเงิน ย่อมเปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซงกดดันให้ปล่อยเงินกู้ให้ภาคเศรษฐกิจที่ไม่ใช่ภาคเศรษฐกิจการเงิน

ท้ายที่สุดปัญหาเรื่องความรับผิดชอบ (Accountability) ในทางกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นต่อกระทรวงการคลัง เพราะเหตุว่าการแต่งตั้งถอดถอนกระทำโดยมติคณะรัฐมนตรี โดยการเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กลไกที่จะทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความรับผิดชอบต่อประชาชนไม่มี หากในบางยุคสมัย ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ก็เป็นเรื่องของผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยในยุคสมัยนั้น มีสาเหตุเพราะเหตุว่า เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ความรับผิดชอบมีความสำคัญต่อความเป็นอิสระ ถ้าหากว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมือง ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะเป็นอิสระ แต่ถ้ามีกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) ที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบต่อประชาชน ในแง่นี้ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะเป็นอิสระมากกว่าในกรณีที่มีความรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมือง

3. ความเป็นอิสระโดยนิตินัยกับความเป็นอิสระโดยพฤตินัย

ในการพิจารณาความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย เราต้องแยกแยะให้เห็นความแตกต่างระหว่างความเป็นอิสระโดยนิตินัย (*de jure independence*) กับความเป็นอิสระโดยพฤตินัย (*de facto independence*) กล่าวโดยทั่วไป ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็น

อิสระค่อนข้างมากในการกำหนดนโยบายการเงิน โดยที่อาจมีความเป็นอิสระมากจนเกินไป และ อาจจะเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ในประเด็นที่ว่า ถ้าดูตาม กฎหมาย คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและกำกับ การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่นับตั้งแต่ก่อตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485 เป็นต้นมา จารีตในทางปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยนำเรื่องนโยบายการเงินเข้าบรรจุ ไว้ในวาระการประชุมคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเลย ดังนั้นคณะกรรมการธนาคาร แห่งประเทศไทยไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการเงิน นโยบายการเงินไม่เพียงแต่จะอยู่ใน ปริมาณของวงบางขุนพรหมเท่านั้น แต่ยังเป็นปริมาณของวงบางขุนพรหมที่ไม่ใช่ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย ทั้งนี้ถ้าหากว่าท่านดูนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน โดยนิตินัยคณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายอัตรา แลกเปลี่ยน แต่ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยนำเรื่องนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน นี่เป็นจารีตที่เป็นมา 50 ปี เพราะว่ การกรรมการทุนรักษาระดับฯ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน มีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์และมีปลัดกระทรวง 2 กระทรวงนั่งอยู่ด้วย จารีตเช่นนี้เองที่ทำให้ธนาคารแห่ง ประเทศไทยมีความเป็นอิสระค่อนข้างสูงในการกำหนดนโยบาย ถ้าไม่พูดถึงการแทรกแซงของฝ่าย การเมืองในการกดดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ การแทรกแซง นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเกือบจะไม่มีเลย ด้วยปัญหาความขัดแย้งภายในของธนาคาร แห่งประเทศไทยเอง การมีความเป็นอิสระค่อนข้างมากเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของวิกฤติการณ์ การเงินในปี 2540

เมื่อพิจารณาถึงองค์กรที่จะมาควบคุมธนาคารแห่งประเทศไทย มีแนวคิดอยู่ 2 แนวคิด ใหญ่ๆ แนวคิดแรกว่าด้วย Conservative Central Banker แนวคิดนี้มีอยู่ว่า ธนาคารกลางควรจะมี แนวความคิดอนุรักษ์นิยมมากกว่าความอนุรักษนิยมโดยถ่วงเฉลี่ยของสังคม เพราะว่า ธนาคาร กลางมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการเงิน ซึ่งมีผลต่อเสถียรภาพทางการเงินและเสถียรภาพ ทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจโดยรวม ทำอย่างไรจึงจะได้ Conservative Central Banker ระบบที่เรามีอยู่ในขณะนี้ ก็คือ ระบบที่แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร โดยไม่มีการตรวจสอบ โดยไม่มีการ คานอำนาจ ระบบที่นักเศรษฐศาสตร์บางคนเสนอ เช่น Milton Friedman เสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารกลาง อันนี้เป็นระบบที่สอง ระบบที่สาม ก็คือระบบของ Federal Reserve แห่งสหรัฐอเมริกา ระบบที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอชื่อ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่าย นิติบัญญัติ เราสามารถที่จะวิเคราะห์ได้ว่า แต่ละระบบมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันอย่างไร อันนี้เป็น แนวความคิดกระแสแรกคือ แนวความคิดเรื่อง Conservative Central Banker

แนวความคิดที่สอง Principal - Agent Approach ระบบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตามแนวคิดนี้ รัฐบาลเป็นนายจ้าง ผู้ว่าการธนาคารกลางเป็นลูกจ้าง การแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารกลางใช้การทำสัญญา สัญญามีลักษณะเป็น Performance Contract สัญญาระบุชัดเจนว่า ธนาคารกลางมีหน้าที่อะไร ส่วนใหญ่สัญญาลักษณะนี้จะระบุว่า ธนาคารกลางมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของราคา มีเป้าหมายเกี่ยวกับเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) ดังเช่นไม่ให้เงินเฟ้อเกินกว่าปีละ 5% คนที่จะรับจ้างเป็นผู้ว่าการธนาคารกลางต้องตกลงกับนายจ้างคือ รัฐบาล แล้วก็จะมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารกลางทุกปีว่า ผู้ว่าการธนาคารกลางคนนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ตรงตามสัญญาการจ้างหรือไม่ ถ้าผู้ว่าการธนาคารกลางมีผลงานดี ก็จะต่ออายุสัญญาการจ้าง แต่ในการทำสัญญานี้ต้องรายงานต่อรัฐสภา ต้องรายงานต่อประชาชน ผู้ว่าการธนาคารกลางภายใต้ระบบ Principal - Agent ต้องรายงานต่อประชาชน ระบบนี้เริ่มใช้ที่นิวซีแลนด์ใน พ.ศ. 2532 มีการแก้กฎหมาย Reserve Bank of New Zealand 1989 อังกฤษก็ดำเนินตามแนวนี้ แต่ไม่ได้ไปอย่างเต็มรูปแบบอย่างนิวซีแลนด์ หลายประเทศในขณะนี้กำลังพิจารณาปฏิรูประบบธนาคารกลางตามแนวทางนี้ ในเวลาที่ธนาคารกลางไม่สามารถรักษาเสถียรภาพของราคาตามเป้าหมายที่ปรากฏในสัญญา ธนาคารกลางก็ต้องเสนอ *Inflation Report* อธิบายว่า ทำไมธนาคารกลางไม่สามารถรักษาอัตราเงินเฟ้อให้ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด การที่เงินเฟ้อสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดเป็นความผิดของธนาคารกลางหรือไม่ หรือเป็นเพราะรัฐบาลใช้จ่ายเงินมากเกินไป เหตุที่เกิดขึ้นสุดวิสัยความสามารถ สุดวิสัยอำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางหรือไม่

กล่าวโดยสรุปก็คือ ระบบธนาคารกลางมีได้อย่างน้อย 2 ระบบ ระบบแรก ก็คือ ระบบ Conservative Central Banker ซึ่งจะแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หรือจะแต่งตั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารโดยความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือจะเปลี่ยนไปใช้กลไกตลาดสุดขีด ก็คือ ระบบที่สองอันได้แก่ระบบการทำสัญญาจ้างผู้ว่าการธนาคารกลาง

ไม่มีธนาคารกลางในประเทศใดที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล (Independence from The Government) ความเป็นอิสระนี้มิใช่เพื่อให้ธนาคารกลางเป็นรัฐเอกราช อย่างมากที่สุดก็มีความเป็นอิสระภายในกรอบของรัฐบาล (Independence Within The Government) นอกจากนี้ยังต้องเป็นความเป็นอิสระที่มีความรับผิดชอบ ซึ่งในขณะนี้มีความรับผิดชอบที่มีต่อฝ่ายการเมือง กฎหมายไม่ได้สร้าง Accountability Mechanism ที่จะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความรับผิดชอบต่อประชาชน

นอกจากความเป็นอิสระต้องมาคู่กับความรับผิดชอบแล้ว ความเป็นอิสระต้องมาคู่กับความสามารถ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความสามารถ

ในการนำระบบเศรษฐกิจไทยร่วงหล่นไปสู่หุบเหวแห่งหายนะทางเศรษฐกิจดังที่เกิดขึ้น เราจะชอบความเป็นอิสระเช่นนี้หรือไม่ ผมตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับความสามารถในทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วง 10 ปีนี้ ผมคิดว่าความสามารถทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยตกต่ำมาเรื่อยๆ ไม่ต้องไปพูดถึงความเสื่อมถอยทางด้านจริยธรรม ดูงานวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีน้อยมาก แล้วก็มีชิ้นงานวิชาการที่ตอบปัญหาของนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น ตอนที่เข้าสู่แนวทางเสรีทางการเงิน ไม่ได้มีการวิจัยอย่างลุ่มลึกว่า เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ระบบเศรษฐกิจไทยจะต้องเผชิญและจัดการกับปัญหาอะไรบ้าง อย่างไรก็ตาม การทำวิจัย แม้แต่การติดตามผลการศึกษาของสถาบันวิจัยต่างๆ ผมก็ยังสงสัยว่ามีการติดตามกันบ้างหรือไม่ ผมขอย้ำว่าความเป็นอิสระต้องมาคู่กับความสามารถ

ถ้าหากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการความเป็นอิสระ ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเลือกทำหน้าที่ในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง จะต้องพยายามเลี่ยงงานที่เกี่ยวกับการเมือง ถ้าหากว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ที่อำนาจและความรับผิดชอบขั้นสุดทำขึ้นอยู่กับฝ่ายการเมือง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่สามารถมีความเป็นอิสระได้

ความเป็นอิสระยังจะต้องมากับความน่าเชื่อถือ ถ้าหากธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีความน่าเชื่อถือ ผมคิดว่าเรื่องพื้นฐานก็คือ จริยธรรมของผู้คนในวังบางขุนพรหมต้องสูงกว่า จริยธรรมของประชาชนโดยถ้วนเฉลี่ยในสังคมไทยโดยรวม ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องหลีกเลี่ยงการทำหน้าที่ซึ่งมีช่องทางในการดูดซับส่วนเกินในทางเศรษฐกิจ ถ้าหากว่าธนาคารแห่งประเทศไทยไปทำหน้าที่ที่มีช่องทางในการดูดซับส่วนเกินในทางเศรษฐกิจ ประชาชนก็ตั้งข้อสงสัยได้ ผมได้เสนอว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะเลิกทำหน้าที่เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์พูดอยู่เสมอเมื่อ 30 ปีที่แล้วว่า ธนาคารกลางในประเทศด้อยพัฒนาทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางเพียงอย่างเดียวไม่พอ ธนาคารกลางในประเทศด้อยพัฒนาจะต้องทำหน้าที่เป็น Development Bank ด้วย เพื่อช่วยให้ประเทศด้อยพัฒนาถูกปลดออกจากคำว่าด้อยพัฒนา นี่เป็นความเห็นของท่านอาจารย์ป๋วยเมื่อ 30 ปีที่แล้ว แล้วธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้มีบทบาทในการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำให้แก่กิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ เริ่มต้นจากการให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่การค้าขายระหว่างประเทศเมื่อประมาณปี 2498-2499 แล้วต่อมาก็ให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่กิจกรรมการเกษตรกรรม กิจกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour - Intensive Industry) เป็นต้น แต่การทำหน้าที่ธนาคารเพื่อพัฒนานี้ ผมคิดว่าหมดความจำเป็นไปแล้วในปัจจุบัน ในเวลานี้เรามีธนาคารเพื่อการพัฒนาประเภทต่างๆ ผุดขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อ 30 ปีที่แล้วไม่มี เวลานี้เรามีบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เรามีบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม เรามีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เรามีธนาคารอาคารสงเคราะห์ เรามีธนาคารเพื่อการ

ส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่จำเป็นต้องมาทำหน้าที่นี้ หน้าที่นี้ถ้าทำเมื่อใดก็ต้องถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงเมื่อนั้น ฝ่ายการเมืองจะกดดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่กลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนฝ่ายการเมือง

ในด้านการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ผมเสนอว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะต้องเปลี่ยนแปลงปรัชญาในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ตั้งแต่ปี 2485 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดถือปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มไม่ได้' ถ้าล้ม ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะเข้าไปค้ำยันไม่ให้ล้ม ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' แทนที่จะทำให้สถาบันการเงินมั่นคงกลับทำลายความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในชั้นรากฐาน ประชาชนที่มีเงินฝาก เวลาที่จะเลือกสถาบันการเงินก็ดูเฉพาะดอกเบี้ย ที่ไหนอัตราดอกเบี้ยสูงก็จะไปฝากที่นั่น ไม่ดูว่าสถาบันการเงินนั้นมีความมั่นคงหรือไม่ ผู้บริหารสถาบันการเงินรู้อยู่ว่า ถ้าเมื่อไรสถาบันการเงินของตนมีปัญหา ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเข้ามาค้ำ ผู้บริหารก็ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการจัดสรรเงินให้กู้ รวมทั้งการผันทรัพย์ากรต่างๆจากสถาบันการเงินไปให้แก่กิจการของตนเองและพวกพ้อง ผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของสถาบันการเงินก็ไม่ไปตรวจสอบผู้บริหาร เพราะมีความมั่นใจว่า ถ้ามีปัญหาเมื่อไร ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะเข้ามาช่วยเมื่อนั้น ด้วยเหตุดังนี้ ปรัชญา "สถาบันการเงินล้มไม่ได้" จึงก่อปัญหาที่ทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Moral Hazard ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มไม่ได้' แทนที่จะทำให้สถาบันการเงินมั่นคง กลับทำลายความมั่นคงของสถาบันการเงินในชั้นรากฐาน จึงจำเป็นต้องเปลี่ยน ผมมีข้อเสนอให้ยกเลิกยึดถือปรัชญานี้ ผมต้องการให้สถาบันการเงินประกันเงินฝากกันเอง ผมต้องการให้ประชาชนรับผิดชอบเงินฝากของตนเอง การเอาเงินทองไปฝากธนาคารหรือสถาบันการเงิน มีสภาพเสมือนหนึ่งการเอาเงินไปลงทุน ผมต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินอย่างเต็มที่ แล้วก็มีการจัดอันดับสถาบันการเงิน เสร็จแล้วให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการตัดสินใจว่าจะเลือกฝากเงินทองของตนเองไว้กับสถาบันการเงินใด เวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยลงโทษสถาบันการเงิน มีประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่เพียงว่า มีการลงโทษสถาบันการเงินที่แห่ง แต่ไม่เคยเปิดเผยชื่อสถาบันการเงินที่ถูกลงโทษ ต่อไปนี้จะต้องเปิดเผยชื่อ เพื่อที่จะให้ผู้บริหารสถาบันการเงินระมัดระวังในการบริหารมากขึ้น การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นหน้าที่ซึ่งสามารถก่อให้เกิดการดูทรัพย์ส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ เพราะผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถเอาหูไปนาเอาตาไปไร่เพื่อแลกกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนก็คือ กรณีของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะจัดการอย่างฉับพลันและเฉียบขาดเมื่อพบปัญหา ตั้งแต่ปี 2536 แต่ก็ปล่อยปละละเลยจนกลายเป็นภาวะของสังคมโดยส่วนรวม ดังนั้น ถ้าหากจะถามว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ควรทำหน้าที่อะไร ผมคิดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ควรทำหน้าที่ที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจ ไม่ควรมีหน้าที่ที่ทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย

ไม่ควรไปทำหน้าที่ซึ่งเปิดช่องให้สามารถดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีผลต่อความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย หลักการกว้างๆก็มีอยู่เท่านี้

4. จริยธรรมของผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามจะสร้างจารีตที่จะไม่ให้พนักงานระดับสูงไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจเอกชน ถ้าหากว่าท่านอ่านหนังสือ *เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย* ซึ่งอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และคุณหญิงสุภาพ ยศสุนทร เป็นผู้เขียน ในหนังสือเล่มนี้มีอยู่บทหนึ่งเรื่อง "ธรรมชาติทางเศรษฐกิจ" รวมทั้งในบทความที่สำคัญ เรื่อง "ศิลปะการบริหารธนาคารกลาง" ซึ่งเป็นบทบรรยายของอาจารย์ป๋วย ที่คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พูดอย่างชัดเจนว่า ไม่ให้พนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจเอกชน ผมคิดว่านี่เป็นจารีตที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งแต่เมื่อแรกก่อตั้งปี 2485 ยึดถือมาโดยตลอด จนผมเคยบอกว่าเป็นพรหมจรรย์ของผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ว่าในช่วงหลังพรหมจรรย์นี้ก็เริ่มสูญเสียไปในตอนที่มิชวอ้อฉาวเกี่ยวกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไปเล่นหุ้น ทั้ๆที่ดำรงตำแหน่งอยู่ใน กสท. ด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีระเบียบว่า การซื้อหุ้นถ้าเป็นการซื้อเพื่อการลงทุนทำได้ แต่การซื้อเพื่อการเก็งกำไรทำไม่ได้ ในทางปฏิบัติเราจะแยกแยะได้อย่างไร ระหว่างการซื้อหลักทรัพย์เพื่อการลงทุนกับการซื้อหลักทรัพย์เพื่อการเก็งกำไร การซื้อหลักทรัพย์ในยามที่ราคาถูกแล้วขายเมื่อราคาแพง จะไม่ถือเป็นการลงทุนหรือ แต่หลังจากที่มีการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก ภายในวังบางขุนพรหมก็มีการสังคายนาว่า ระดับใดเล่นหุ้นไม่ได้ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาหลังจากที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว ผมอยากจะทำว่า ความซื่อสัตย์สุจริตของบรรดาผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยในอดีตเป็นผลมาจากการที่คนเหล่านั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับธุรกิจเอกชน แต่พอมาถึงช่วงหลัง ช่วง 20 ปีที่ผ่านมาที่เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยระดับสูงเริ่มเล่นหุ้น หรือเริ่มเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางธุรกิจ ผู้คนในสังคมไทยก็เริ่มตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตของพนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย

บรรณานุกรม

ป๋วย อึ๊งภากรณ์

"ธนาคารกลาง"

คำบรรยาย ณ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตีพิมพ์ซ้ำใน *เศรษฐกิจของคนป๋วย อึ๊งภากรณ์* (สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์

2523) หน้า 92 - 120

ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร

เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย

บริษัท ประมวลมิตร จำกัด 2498

Cukierman, Alex, Steven B. Webb, and Bilin Neyapti,

"Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcome,"

World Bank Economic Review, Vol.6, No.3 (September 1992), pp. 353 - 398.

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.