



ธนาคารแห่งประเทศไทย

สายสารสนเทศ และประชาสัมพันธ์ โทร. 283-5016-7 โทรสาร 280-1591

ฉบับที่ 35/2543

เรื่อง การชี้แจงความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เกี่ยวกับการแก้ไข

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ..... (9 มีนาคม 2543)

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ร่วมกับกระทรวงการคลัง และ ธปท. เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป นั้น ธปท.ขอชี้แจงความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. เงินกองทุนของ ธปท.

ในส่วนหนึ่ง ธปท.ทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินปกติ ซึ่งขายเงินตรา เงินตราต่างประเทศ กู้ยืมและให้กู้ยืมเงิน และโดยที่กิจการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการสำแดงบัญชีของธนาคารให้กับสถาบันการเงินเอกชนและทางการอื่น ๆ ดังนั้น เพื่อความเป็นปกติ ทุนของ ธปท.จึงควรมีไม่ต่ำกว่าทุนของสถาบันการเงินในประเทศไทย กล่าวคือ ควรมีเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ (BIS Ratio) ไม่ต่ำกว่า 8.5

ในอีกส่วนหนึ่ง ธปท.ทำหน้าที่เป็นที่พึ่งแหล่งสุดท้ายให้กับกู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน การที่ ธปท.เป็นหน่วยงานแห่งเดียวที่ทำหน้าที่นี้สำหรับสถาบันการเงินทั่วประเทศ ธปท.จะต้องมีเงินสำรองหรือทุนสูงเป็นพิเศษ

นอกจากหน้าที่นี้แล้ว ธปท.ยังมีหน้าที่ดูแลนโยบายการเงินของประเทศ ซึ่งในการดูแลนโยบายดังกล่าว ในบางขณะมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินมาตรการ ซึ่งทำให้มีรายได้ต่ำหรือเสียรายได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีเงินกองทุนสูงกว่าสถาบันการเงินปกติ โดย ธปท.ควรมีเงินกองทุนต่อสินทรัพย์(BIS Ratio) ไม่ต่ำกว่า 12 ซึ่งจะนับได้ว่าเป็นเงินกองทุนของสถาบันการเงินที่มีฐานะพอเพียง ซึ่งในต่างประเทศแม้ธนาคารพาณิชย์ใหญ่ ๆ ก็จะมีเงินกองทุนไม่ต่ำกว่าระดับนี้

2. ทุนสำรองเงินตรา

แต่เดิมประเทศไทยเป็นประเทศปิด เศรษฐกิจเล็ก ไม่มีการค้าขายกับต่างประเทศหรือลงทุนจากต่างประเทศมากนัก และมีระบบควบคุมการแลกเปลี่ยนตราต่างประเทศอย่างเข้มงวด ดังนั้น การกำหนดทุนสำรองเงินตราประกอบด้วยสินทรัพย์ต่างประเทศเพียงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 จึงเป็นการให้ความเชื่อมั่นพอเพียงสำหรับเงินบาท

ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจที่เปิดค่อนข้างกว้างขวาง และมีการค้าสินค้าและการค้าขายเงินกับต่างประเทศในระดับสูงประเทศหนึ่ง การกำหนดทุนสำรองเงินตราในกฎหมายใหม่จึงควรได้คำนึงให้เป็นประโยชน์กับประเทศให้มากที่สุด

ประเทศไทยเป็นประเทศขนาดกลาง และมีการพัฒนามาขนาดกลาง ยังนับไม่ได้ว่าอยู่ใกล้ระดับที่จะเป็นประเทศอุตสาหกรรม มีขบวนการบริหารเศรษฐกิจและการเงินครบถ้วน ลึกและกว้าง ดังนั้น การให้ความเชื่อมั่นในทุนสำรองเงินตราจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมาก และการที่ให้มีทุนสำรองเงินตราร้อยละ 100 เป็นเงินตราต่างประเทศ จะทำให้เงินบาทนั้นมีฐานะมั่นคงในตัวของมันเอง ไม่ต้องอาศัยขบวนการบริหารมหภาคและกลไกต่าง ๆ เฉพาะเรื่องมากเช่นประเทศที่มีการพัฒนาไปอย่างกว้างขวางและก้าวหน้าซึ่งอาจจะไม่มีทุนสำรองเงินตราเลยก็ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การสะสมทุนสำรองเงินตราเป็นเรื่องสำคัญ และโดยที่ทุนสำรองเงินตราปัจจุบันมีเกินกว่าร้อยละ 100 ตามจำนวนธนบัตรที่ออกใช้ไปแล้ว จึงเห็นควรกำหนดว่า ทุนสำรองต้องมีเงินตราต่างประเทศร้อยละ 100 และพยายามสะสมไปจนมีปริมาณพอที่จะใช้ได้ และต่อเมื่อมีเงินตราต่างประเทศเกินกว่าความจำเป็นที่อาจเกิดขึ้นในระยะต่อไป จึงจะควรให้นำเงินตราต่างประเทศออกจากบัญชีทุนสำรองเงินตราได้ ซึ่งในขั้นนี้เห็นว่าการกำหนดไว้อีก 1 เท่าตัวจะเป็นที่เหมาะสม

ถ้าเป็นไปตามนี้ ในวันที่ใช้พระราชบัญญัติใหม่ ทุนสำรองเงินตราจะมีเท่ากับธนบัตรที่ออกใช้ และ ธปท. จะโอนเงินตราต่างประเทศอีกจำนวนหนึ่งเข้ามาในบัญชีทุนสำรองเงินตราเพื่อให้มีความถูกต้องพอเพียงหากอัตราแลกเปลี่ยนหรือจำนวนเงินตราเปลี่ยนแปลงไปในระยะสั้น ๆ ข้างหน้า และทุนดังกล่าวก็จะสะสมตัวเองเพิ่มขึ้นต่อไป ไม่ให้นำออกไปใช้จนกว่าจะมีเพิ่มขึ้น 1 เท่า

3. ถ้าไรจากอัตราแลกเปลี่ยน

การที่จะได้กำไรหรือขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเรื่องตัวเลขทางบัญชี และไม่แน่นอน แม้ขณะนี้ ธปท. จะได้กำไรเนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนอ่อนตัวลง ก็สามารถขาดทุนเนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนแข็งตัวขึ้นได้

เช่นกัน ดังนั้น กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนทั้งในด้านทุนสำรองเงินตรา และทางด้านทุนของ ธปท. เองจึงควรกำหนดไม่ให้มีการนำออกไปใช้ และให้สำรองไว้เพื่ออัตราแลกเปลี่ยนเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต

4. การให้รัฐบาลกู้เงินโดยตรง

ธนาคารกลางหลายแห่งในโลกได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเมื่อกว่าสองร้อยปีที่แล้ว มีจุดมุ่งหมายเพื่อรวบรวมเงินให้รัฐบาลกู้ และจึงรวมไปถึงการรับ-จ่ายเงินให้กับรัฐบาลอีกด้วย แต่ต่อมาหลักการของธนาคารกลางได้ค่อย ๆ กลายเปลี่ยนไป

ตอนแรก กลับเปลี่ยนมาเป็นธนาคารกลางให้กับสถาบันการเงินเอกชน และในระยะหลัง ๆ เมื่อตลาดการเงินเจริญเติบโตและใช้ได้ค่อนข้างดี ธนาคารก็มีหน้าที่เพิ่มเติม กล่าวคือทำหน้าที่ที่จะดูแลนโยบายการเงินให้มีเสถียรภาพในระดับราคา เพื่อให้รัฐบาลและเอกชนสามารถปฏิบัติงานได้เป็นปกติและยั่งยืน ส่วนหน้าที่รวบรวมเงินให้รัฐบาลกู้จึงค่อย ๆ ถดถอยหมดไป

ในการรักษาเสถียรภาพราคา ธนาคารกลางจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อควบคุมภาวะเศรษฐกิจซึ่งมีมาตรการหลักคือการขึ้นและลดอัตราดอกเบี้ยในตลาด ซึ่งทำให้เอกชนมีต้นทุนสูงขึ้นและลดลง และเช่นเดียวกับรัฐบาล ถ้ารัฐบาลจำเป็นต้องกู้เงินจากเอกชน แต่รัฐบาลกู้เงินได้โดยตรงจากธนาคารกลาง ธนาคารกลางไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในด้านนี้ได้ เนื่องจากเป็นเพียงกระเป๋าซ้ายกระเป๋าขวาเพราะธนาคารกลางยังคงเป็นของรัฐบาลอยู่ ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงได้เปลี่ยนแก้หน้าที่และกฎหมายของธนาคารกลางของตน เพื่อให้ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพระดับราคา และรัฐบาลจัดหาเงินเองโดยไม่ยากนักจากผู้ออมโดยตรง ซึ่งมีผลเป็นการสร้างวินัยการคลัง อันจะมีผลไม่ให้เกิดการจ่ายฟุ่มเฟือยในปัจจุบันและทิ้งภาระหนี้ให้ลูกหลานของเราต้องชดใช้ในอนาคต

นอกจากนี้ มาตรการหลักที่ธนาคารกลางได้นำมาใช้ในการดูแลเสถียรภาพราคา คือการทำนโยบายการเงินที่กล่าว แต่นโยบายการเงินนั้นไม่ว่าจะเป็น มาตรการทางด้านอัตราดอกเบี้ยหรือปริมาณเงิน จะมีผลก็ต่อเมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยไปประมาณ 4 – 6 ไตรมาสภายหลังจากที่ได้ดำเนินมาตรการนั้นแล้ว ดังนั้น ธปท.จึงมีการทำแบบจำลองเศรษฐกิจซึ่งสามารถพยากรณ์ล่วงหน้า และได้เริ่มใช้เป็นฐานการดำเนินการนโยบายการเงินอยู่แล้ว ดังนั้น หากเห็นว่ารัฐบาลหรือเศรษฐกิจของประเทศไทยยัง

ไม่สามารถบริหารได้เต็มที่อยู่เช่นในประเทศที่ตลาดการเงินพัฒนาแล้ว และเห็นควรให้ ธปท. ช่วยจัดเงินให้รัฐบาลโดยตรงในบางขณะ ก็ควรจะทำโดยลักษณะที่ไม่ทำให้ ธปท. ไม่สามารถปฏิบัตินโยบายการเงินโดยถูกต้องได้ และจึงควรกำหนดขอบเขตระยะเวลาให้รัฐบาลต้องชำระเงินกู้คืนคืนภายในระยะสั้น กล่าวคือ

ภายในไตรมาสถัดไป เพื่อที่ ธปท. จะได้มีเวลาและโอกาสที่จะแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากที่ได้ให้รัฐบาลกู้เงินไปนั้นได้ ในไตรมาสต่อ ๆ ไปก่อนที่การเปลี่ยนแปลงทางภาวะเงินนั้นจะมีผล

5. องค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายการเงิน

ในระบบการเงินและการคลังทั่วโลก ได้มีการแยกให้ธนาคารกลางทำหน้าที่นโยบายการเงิน ส่วนรัฐบาลทำหน้าที่นโยบายการคลังและพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการเงินเกือบทั่วไปจึงจะมีบุคคลภายในธนาคารกลางเป็นส่วนใหญ่ และบุคคลภายนอกเป็นส่วนน้อย โดยข้อมูลมี 18 ประเทศ 5 ประเทศมีกรรมการซึ่งมาจากภายในน้อยกว่ากรรมการที่มาจากภายนอก อีก 13 ประเทศมีกรรมการที่มาจากภายในทั้งหมดบ้าง และกรรมการที่มาจากภายนอกน้อยกว่ากรรมการที่มาจากธนาคารกลางเอง

อย่างไรก็ตาม หากเห็นว่าคณะกรรมการนโยบายการเงินควรมีบุคคลจากภายนอกธนาคารกลางมากกว่าภายใน ก็ควรจะได้วางมาตรการที่ทำให้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน เนื่องจากนโยบายการเงินเป็นนโยบายที่ใช้ระยะเวลานาน และมีหน้าที่สร้างเสถียรภาพมากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงควรกำหนดอายุเวลาของกรรมการซึ่งมาจากภายนอกสลับกันไปไม่ให้มีการเปลี่ยนกรรมการในระยะหนึ่งระยะใดมากนัก เช่น ให้มีระยะเวลาการเป็นกรรมการ 6 ปี และให้ 1 ใน 3 มีการเปลี่ยนแปลงทุก 2 ปีเป็นต้น อันจะทำให้เมื่อเกิดการเปลี่ยนรัฐบาลขึ้นก็จะไม่มีการเปลี่ยนกรรมการจากภายนอกซึ่งเป็นกรรมการส่วนมากของธนาคารกลางทั้งหมด ณ จุดใดจุดหนึ่ง เช่นนี้แล้ว นโยบายการเงินก็จะมีเสถียรภาพ ไม่เปลี่ยนแปลงโดยเร็ว แต่ค่อย ๆ เปลี่ยนไปตามนโยบายรัฐบาลที่เข้ามาใหม่เป็นระยะ ๆ ไป

ธนาคารแห่งประเทศไทย

9 มีนาคม 2543