

## ว่าด้วย “อธิปไตยทางการเงิน”

นายสุพริศร์ สุวรรณิก  
สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ผู้อ่านหลายท่านอาจจะพาค้นหูกันอยู่บ้างกับคำว่า “อธิปไตยทางการเงิน” หรือ “monetary sovereignty” ส่วนหนึ่งมาจากการมุ่งหน้าศึกษาและพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางสำหรับภาคประชาชน (Retail Central Bank Digital Currency: Retail CBDC) ของธนาคารกลางหลายแห่งทั่วโลก ซึ่งนอกจากจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและทางเลือกที่ปลอดภัยให้กับประชาชนในการเข้าถึงบริการทางการเงิน รวมทั้งรองรับเทคโนโลยีและส่งเสริมการพัฒนาต่อยอดนวัตกรรมทางการเงินแล้ว เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ไม่พูดถึงไม่ได้เลย คือ การปกป้องอธิปไตยทางการเงิน โดยเฉพาะจากการที่คริปโทเคอร์เรนซีและสแตเบิลคอยน์ ได้รับความนิยมมากขึ้นและเริ่มถูกนำมาใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนอย่างแพร่หลายขึ้น อาจสร้างความเสี่ยงและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินและระบบการเงินของแต่ละประเทศ อันเป็นพันธกิจสำคัญของธนาคารกลางทั่วโลกได้

วันนี้ ผู้เขียน ในฐานะนักวิชาการ จึงขอชวนท่านผู้อ่านมาทำความรู้จัก “อธิปไตยทางการเงิน” และชวนคิดว่า อธิปไตยทางการเงินมีความสำคัญหรือไม่ อย่างไรครับ

ย้อนกลับไปเมื่อปี พ.ศ. 2555 ผู้เขียนได้เคยศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ [หลักการและบทบาทของธนาคารกลาง](#) และนำเสนอใน [งานสัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย](#) ร่วมกับ ดร.พุมใจ นาคสกุล และ ดร.กฤตชญา จันเจริญ ซึ่งได้ข้อค้นพบสำคัญ โดยเฉพาะต้นกำเนิดของธนาคารกลาง และที่ยังคงจำได้ไม่ลืมคือ ความสำคัญของอธิปไตยทางการเงิน สะท้อนจากจุดเริ่มต้นของธนาคารกลางไทย ผู้เขียนขอถือโอกาสนี้คัดลอกและตัดตอนจากหนังสือวิวัฒนาการสยาม<sup>1</sup> ซึ่งบันทึกเหตุการณ์สำคัญสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ไว้ มาเล่าสู่กันฟังดังต่อไปนี้ครับ

“เมื่อเกิดสงครามมหาเอเซียบูรพาขึ้นเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2484 ประเทศไทยจำต้องยอมทำสัญญาร่วมรุกร่วมรับเป็นพันธมิตรกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยต้องให้ความช่วยเหลือทุกทางแก่ประเทศญี่ปุ่นในการทำสงคราม ทางด้านการเงินนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้เสนอให้รัฐบาลไทยรับหลักการในเรื่องเงินตราสามประการคือ (ก) ให้กำหนดค่าของเงินบาทเท่ากับเงินเยน คือในอัตราแลกเปลี่ยน 1 บาทต่อ 1 เยน (ข) การชำระเงินระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศ

<sup>1</sup> หนังสือสุดดีพระเกียรติคุณของพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ผู้ให้กำเนิดและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพระองค์แรก ในงานพระราชทานเพลิงพระศพวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2504

ไทยให้ชำระด้วยเงินเยน และ (ค) ให้ตั้งธนาคารกลางขึ้นเป็นเจ้าหน้าที่เงินตรา โดยให้มีที่ปรึกษาและหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ เป็นชนชาติญี่ปุ่น...

...แต่ข้อเสนอข้อสามนั้นรัฐบาลไทยมิได้ยอมรับในทันที เพราะจะเท่ากับว่ายอมให้ญี่ปุ่นเข้ามาควบคุมการเงินตราและเครดิตของไทยโดยตรง อันเป็นความประสงค์ของญี่ปุ่นในขณะนั้น เพื่อป้องกันมิให้ความประสงค์ของญี่ปุ่นเป็นผลสำเร็จ อันจักทำให้นโยบายการเงินของประเทศสูญเสียสภาพ รัฐบาลไทยจึงต้องจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นโดย **ริบดวน** พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ขึ้นด้วยพระองค์เองโดยตลอดด้วยความเร่งรีบเพื่อให้ทันการ ขณะเดียวกันก็ต้องทรงวางระเบียบการดำเนินงานตามกฎหมายนี้ไว้โดยรีบเร่ง และหาพนักงานที่เป็นคนไทยเข้าบรรจุให้ครบตำแหน่ง เพื่อแสดงให้เห็นว่าคนไทยสามารถดำเนินงานธนาคารกลางได้ด้วยตนเอง...

...หากพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยมิได้ทรงรีบเร่งดำเนินการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยให้สำเร็จทันการ นโยบายการเงินและการเครดิตของไทยก็อาจต้องเป็นไปตามนโยบายของชนต่างชาติ ซึ่งย่อมจะต้องมีผลร้ายแรงโดยไม่มีปัญหา... พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้เสด็จไปกรุงโตเกียวเมื่อต้นเดือนเมษายน พ.ศ. 2485 เพื่อเจรจาเรื่องการเงินและการค้ากับรัฐบาลญี่ปุ่น ผลแห่งการเจรจานั้นทำให้ประเทศไทยสามารถรักษาอิสรภาพทางการเงินไว้ได้ โดยที่ญี่ปุ่นไม่เข้ามาตั้งระบบเงินตราขึ้นใหม่เช่นเดียวกับที่ทำในทุกประเทศที่ญี่ปุ่นเข้ายึดครองในเอเชีย”

จะเห็นได้ว่า จุดเริ่มต้นของการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยมาจากความจำเป็นที่จะต้องรักษาอธิปไตยทางการเงินของไทย เนื่องจากขณะนั้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นเตรียมเสนอให้ตั้งธนาคารกลางในไทยโดยมีที่ปรึกษาและหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ เป็นชนชาติญี่ปุ่นทั้งหมด เพื่อพิมพ์ธนบัตรสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการทำสงคราม ซึ่งหากยอมให้ญี่ปุ่นเข้ามาแทรกแซงเงินตราและเครดิตของไทยโดยตรงเช่นนั้นแล้ว เท่ากับว่านโยบายการเงินและการเครดิตของไทยต้องเป็นไปตามนโยบายของญี่ปุ่นไปโดยปริยาย จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นเร่งด่วนภายในระยะเวลาอันสั้น และสามารถรักษาอธิปไตยทางการเงินของไทยได้โดยสำเร็จ

ดังนั้น อธิปไตยทางการเงิน คือ อำนาจในการรักษาเสถียรภาพและทำให้เงินตราที่เรา ๆ ท่าน ๆ ถืออยู่มีความมั่นคง โดยไม่มีใครอื่นใดมาแทรกแซงได้ โดยองค์กรที่ไม่ได้แสวงหากำไรส่วนบุคคล คือ ธนาคารกลาง เป็นตัวแทนของรัฐและประชาชนในการรับหน้าที่ดังกล่าว เพื่อดูแลรักษาเสถียรภาพและดำรงไว้ซึ่งอำนาจซื้อของเงินตราผ่านการดำเนินนโยบายการเงิน (เสถียรภาพทั้งภายในประเทศ คือให้ “เงินเพื่อต่อและไม่ผันผวน” และระหว่างประเทศ คือให้ “ค่าเงินไม่เคลื่อนไหวผันผวนจนเกินไป”) และดูแลเสถียรภาพระบบการเงิน หรือ ดูแลให้เกิดความมั่นคงของระบบการเงิน ไม่ให้เกิดวิกฤตการเงิน (financial crisis) ซึ่งหากเกิดแล้ว จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของ

**ประชาชนได้** ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายของธนาคารกลางต้องมาพร้อมกับความโปร่งใส<sup>2</sup> และความรับผิดชอบต่อประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น

แม้ว่าในปัจจุบันจะไม่มีสงครามแล้ว แต่เรายังเห็นตัวอย่างของการสูญเสียอธิปไตยทางการเงินในสมัยนี้ คือปรากฏการณ์ “dollarization” หรือ การใช้เงินสกุลอื่นแทนเงินตราของประเทศตนเอง อาทิ ซิมบับเว ซึ่งประสบภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง จำเป็นต้องหันมาใช้ดอลลาร์สหรัฐฯ แทน ทำให้สูญเสียการควบคุมนโยบายการเงินของตนเองในการกระตุ้นเศรษฐกิจในยามจำเป็นไปโดยปริยาย... แน่นอนว่า ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่ละประเทศย่อมไม่ต้องการสูญเสียอธิปไตยทางการเงิน เพราะไม่ต้องการพึ่งพิงการกำหนดนโยบายจากประเทศอื่น ๆ ตั้งเป็นเมืองประเทศราช

อย่างไรก็ตาม คำถามสำคัญในโลกดิจิทัลยุคปัจจุบันอาจพุ่งเป้าไปที่ “การกระจายอธิปไตยทางการเงินภายในประเทศ” หรือที่มักเรียกกันว่า “decentralization” มากกว่า โดยเฉพาะภาคเอกชนที่สามารถผลิตเงินตราของตนเองได้และนำมาใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนอย่างกว้างขวาง ว่าจะดีกว่าหรือไม่ อย่างไร?

ผู้เขียนขอชวนผู้อ่านชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์และความเสี่ยงด้วยตนเองครับ ประโยชน์ที่เห็นได้ชัดคือประชาชนแต่ละคนได้รับความเป็นส่วนตัวและควมมีประสิทธิภาพสูงจากการไม่ต้องพึ่งพิงตัวกลางใด ๆ (ไม่นับเรื่องการเก็งกำไรในฐานะที่เป็นสินทรัพย์ ซึ่งไม่ใช่จุดประสงค์ของการเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนอยู่แล้ว) แต่ย่อมต้องแลกมาด้วยความเสี่ยงสำคัญ นั่นคือ เราไม่มีทางรู้ว่ามูลค่าในวันหน้าของสิ่งที่เรานำมาเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนจะยังเท่ากับมูลค่าในปัจจุบันหรือไม่ ความน่าเชื่อถือขององค์กรที่แสวงหากำไรส่วนบุคคลหรือแม้แต่ความปลอดภัยของระบบที่ผลิตและจัดการสิ่งเหล่านี้มีมากน้อยเพียงใด เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยตามวัฏจักรเศรษฐกิจ นโยบายที่ช่วยกระตุ้นการเติบโตของเศรษฐกิจจะทำหน้าที่ของมันได้อย่างไร และที่สำคัญ หากเกิดวิกฤตการเงิน ใครจะเป็นผู้ดูแลเสถียรภาพในฐานะผู้ให้กู้แหล่งสุดท้าย (lender of last resort) กันหนอ?

ทุกอย่างเป็นเหรียญสองด้าน เราต้องรู้ชัด ชั่งน้ำหนักอย่างรอบคอบ และสร้างสมดุลให้ดี เพราะสุดท้ายประโยชน์และความเสี่ยงไม่ได้ตกอยู่กับใครหรือองค์กรใด แต่คือพวกเราประชาชนทุกคนนี่เองครับ!

บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคล ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

<sup>2</sup> ความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายของธนาคารกลางไม่ใช่เพียงแต่ในแง่ของการเปิดเผยข้อมูลเท่านั้น แต่เป็นการเปิดเผยกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย ซึ่งจะทำให้สาธารณชนเข้าใจว่าควรคาดหวังอะไร โดยเฉพาะจากนโยบายการเงิน ซึ่งความเข้าใจและการคาดการณ์ของประชาชนมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการส่งผ่านนโยบายการเงินอีกด้วย