

## เหตุใดจึงมีธนาคารกลาง? : วิวัฒนาการจนถึงปัจจุบัน (2)

สุพริศร์ สุวรรณิก

สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์

จากบทความตอนที่แล้ว ท่านผู้อ่านได้เข้าใจจุดกำเนิดและวิวัฒนาการของธนาคารกลางตั้งแต่ยุคสมัยแรกคือก่อนมีและกำเนิดธนาคารกลาง จนถึงยุคสมัยที่สองในช่วงการริเริ่มบทบาทของธนาคารกลาง จากการทดลองทำงานวิจัยที่ผู้เขียนได้ร่วมทำไว้ในหัวข้อ [หลักการและบทบาทของธนาคารกลาง](#) มาวันนี้เป็นตอนที่ 2 ผู้เขียนขอเล่าสู่กันฟังต่อไปเกี่ยวกับวิวัฒนาการของธนาคารกลางในยุคสมัยที่ 3 จนถึงปัจจุบันกันครับ

### 3. ยุคสมัยสถานะเป็นธนาคารกลางเต็มรูปแบบ

ตั้งแต่ประมาณช่วงกลางศตวรรษที่ 19 ถึงกลางศตวรรษที่ 20 โดยเริ่มต้นเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression : 1929 - 1939) หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (1914 - 1918) ภาครัฐในประเทศต่างๆ ต้องการใช้นโยบายการเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจควบคู่กับนโยบายการคลัง ทำให้ธนาคารกลางในหลายประเทศได้รับการสถาปนาเป็น “องค์กรเพื่อการดำเนินนโยบายสาธารณะ (public policy)” และทำให้ธนาคารกลางหลายแห่งก้าวข้ามจากความเป็นธนาคารเอกชนมาเป็นธนาคารภาครัฐ (ภาครัฐเข้าไปถือหุ้นในธนาคารกลางจากภาคเอกชนทั้งหมด) ซึ่งดำเนินงานโดยไม่แสวงหากำไร แตกต่างจากสถานะความเป็นธนาคารพาณิชย์เดิม

นอกจากนี้ ในยุคสมัยดังกล่าว ธนาคารกลางส่วนใหญ่ยังได้รับอำนาจในการพิมพ์ธนบัตร เพื่อใช้ในการชำระหนี้ตามกฎหมายแต่เพียงผู้เดียว (legal tender) เหตุผลสำคัญเป็นเพราะภาครัฐต้องการให้ธนาคารกลางมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการควบคุมปริมาณเงินตรา (money supply) ในฐานะที่ธนาคารกลางเป็นผู้ให้กำเนิดเงินตรานั้นเอง ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า ในยุคสมัยนี้ ธนาคารกลางได้พัฒนาบทบาทมาเป็นธนาคารกลางเต็มรูปแบบตามคำนิยามของ [Goodhart et al \(1994\)](#) คือมีคุณสมบัติ 1) เป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย (ซึ่งเริ่มบทบาทนี้มาตั้งแต่ยุคสมัยที่ 2 ในบทความตอนที่แล้ว) 2) เป็นธนาคารภาครัฐที่มุ่งสร้างประโยชน์สาธารณะ (public interest) ไม่ใช่ประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น และ 3) มีอำนาจในการพิมพ์ธนบัตรและควบคุมปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ

### 4. ยุคสมัยธนาคารกลางปัจจุบัน

ประมาณช่วงกลางศตวรรษที่ 20 ถึงปัจจุบัน กล่าวคือ เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 (1939 - 1945) รัฐบาลส่วนมากบังคับให้ธนาคารกลางในประเทศของตนพิมพ์เงินออกมาเพื่อใช้จ่ายในการทำสงคราม ทำให้เกิด

ภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรงในหลายประเทศ สะท้อนว่า การพิมพ์เงินออกมามากโดยไม่คำนึงถึง “วินัยทางการเงิน” ย่อมก่อให้เกิดหายนะ คือ ภาวะที่ค่าของเงินด้อยลง **ทำให้ในยุคสมัยนี้มีการตื่นตัวเกี่ยวกับ “การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน” (monetary stability) เป็นอย่างมาก<sup>1</sup>**

ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลาง เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางการเงินดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความอิสระ (central bank independence) เนื่องจากธนาคารกลางเป็นผู้ให้กำเนิดเงินตรา ขณะที่รัฐบาลคือผู้ใช้จ่ายเงินตรานั้นในการดำเนินนโยบายสาธารณะต่าง ๆ กล่าวคือ เพื่อให้ธนาคารกลางสามารถสร้างความน่าเชื่อถือ และบรรลุ “การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน” ได้ จึงจำเป็นต้องแยก “ผู้พิมพ์เงิน” ออกจาก “ผู้ใช้เงิน” อย่างเด็ดขาดนั่นเอง (อันที่จริง ความอิสระของธนาคารกลางไม่ได้มาเปล่า ๆ แต่มาพร้อมความรับผิดชอบ (accountability) และความโปร่งใส (transparency) ด้วย ซึ่งไว้โอกาสต่อ ๆ ไป ผู้เขียนจะมาเล่าให้ฟังครับ)

นอกจากนี้ ในยุคปัจจุบัน ยังเกิดการพัฒนาด้านบทบาทสำคัญต่างๆ ของธนาคารกลางหลายแห่งนอกเหนือจากบทบาทหลักข้างต้น อาทิ การกำกับและดูแลสถาบันการเงิน (regulation and supervision) การให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน (financial literacy) การตั้งศูนย์คุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน (customer protection) รวมไปถึงการวางแผนแม่บททางการเงินในระยะยาว (financial landscape) อีกด้วย

**ในบทความตอนหน้าในซีรีส์วิวัฒนาการของธนาคารกลางนี้ จะขอกล่าวถึงความท้าทายของธนาคารกลางในโลกปัจจุบันและอนาคต ซึ่งในที่สุด จะช่วยตอบคำถามว่าธนาคารกลางยังมีความจำเป็นในระบบการเงินอยู่หรือไม่ครับ!**

-----  
*บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคล ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย*

---

<sup>1</sup> อันที่จริงแล้ว ธนาคารกลางมีหน้าที่หลักในการออกธนบัตร รักษาทองคำสำรองของประเทศ และรักษาเสถียรภาพของเงินตราโดยการดำเนินนโยบายการเงินตั้งแต่ยุคสมัยแรก ๆ อยู่แล้ว แต่ด้วยความที่มีระบบมาตรฐานโลหะคู่ (Bimetallic Standard: ก่อนปี 1870) ระบบมาตรฐานทองคำ (Gold Standard: 1870 -1914) เป็นเกณฑ์คอยควบคุมปริมาณเงินตราในแต่ละประเทศ จึงไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการพิมพ์ธนบัตรเกินปริมาณความต้องการ ชัดต่อวินัยทางการเงินดังเช่นในช่วงที่ระบบเหล่านี้ถูกยกเลิกไป อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีระบบเบรตตัน วูดส์ (Bretton Woods' System: 1944 - 1971) โดยแต่ละประเทศยินยอมที่จะผูกติดอัตราแลกเปลี่ยนของสกุลเงินตนกับสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐฯ แทนที่จะกำหนดค่าเงินเอง โดยให้ดอลลาร์เป็นสกุลเดียวที่มีทองคำหนุนหลังในอัตราส่วนที่ 1 ออนซ์ของทองจะมีมูลค่าเท่ากับ 35 ดอลลาร์ (แตกต่างจากยุค Gold Standard ก่อนหน้านี้ที่แต่ละประเทศผูกกับทองของตัวเอง)