

เหตุใดจึงมีธนาคารกลาง? : จุดกำเนิดและวิวัฒนาการ (1)

สุพริศร์ สุวรรณิก

สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์

ช่วงนี้ไม่ว่าจะหันไปทางไหนในร้านหนังสือหรือเพจบนโซเชียลมีเดียที่เกี่ยวกับเรื่องเงิน ๆ ทอง ๆ จะภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ ก็มักจะเห็นหนังสือหรือบทความที่เกี่ยวข้องกับวิวัฒนาการของเงินและระบบการชำระเงินอยู่มาก แน่แน่นอนว่าต้องเกี่ยวข้องกับธนาคารกลาง ซึ่งเป็นผู้ผลิตหรือพิมพ์เงินตราของแต่ละประเทศอยู่บ้างไม่มากก็น้อย อย่างไรก็ตาม หนังสือหรือบทความเหล่านี้มักจะไม่ได้อธิบายหรืออธิบายเกี่ยวกับธนาคารกลางในเชิงประวัติศาสตร์โดยเฉพาะเจาะจงมากนัก ซึ่งอันที่จริงเป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้ได้เข้าใจที่มาในปัจจุบันว่า **เหตุใดระบบการเงินจึงวิวัฒนาการมาจนมีธนาคารกลาง** ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างยั่งยืนและให้ระบบการเงินมีเสถียรภาพในวันนี้ ในฐานะที่ผู้เขียนได้เคยร่วมวิจัยเกี่ยวกับ [บทบาทหน้าที่ของธนาคารกลาง](#) ร่วมกับ ดร.พุมใจ นาคสกุล และ ดร.กฤตชญา จันเจริญ จึงขอชวนท่านผู้อ่านเหลียวหลังอดีตให้ได้เข้าใจปัจจุบันกันครับ

วิวัฒนาการของธนาคารกลางในบริบทโลกสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ยุคสมัยสำคัญด้วยกัน ทั้งนี้ เป็นการมองและสังเคราะห์ในภาพรวม ธนาคารกลางบางแห่งอาจเกิดขึ้นไม่สอดคล้องกับยุคสมัยดังกล่าวได้ โดยผู้เขียนมีความจำเป็นต้องแบ่งบทความออกเป็นหลายตอน ตอนแรกนี้จะอยู่ในช่วงก่อนปฏิวัติอุตสาหกรรมจนถึงกลางศตวรรษที่ 19 ดังนี้ครับ

1. ยุคสมัยก่อนที่จะมาเป็นธนาคารกลาง

ย้อนกลับไปช่วงก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม (ประมาณก่อนปี 1750) ก่อนที่จะมีธนาคารกลางแห่งแรกในโลกนั้น มีธนาคารพาณิชย์อยู่แล้ว โดยแต่ละแห่งออก “บัตรธนาคาร” ของตนเอง (Bank notes หรืออาจเรียกว่า “ธนบัตร” ของแต่ละธนาคารก็ได้) เพื่อแลกเปลี่ยนกับทองคำที่ประชาชนนำมาฝากไว้ เพื่อความสะดวกในการจับจ่ายใช้สอยโดยไม่ต้องหอบทองคำไปไหนมาไหน อย่างไรก็ตาม ธนาคารพาณิชย์ในสมัยนั้นถูกปล้นได้ง่าย ยิ่งอยู่ในชนบทห่างไกลยิ่งไม่ปลอดภัย การเก็บรักษาทองคำอันเป็นทองคำคงคลัง (Gold reserves) ดังกล่าว จึงถูกย้ายไปฝากไว้กับธนาคารในเมืองหลวง หรือธนาคารที่มีขนาดใหญ่และปลอดภัยกว่า และแลกเปลี่ยนบัตรธนาคารของธนาคารดังกล่าวไปแทน ซึ่งในที่สุด จึงเกิดธนาคารที่เป็น “แหล่งกลาง” หรือศูนย์กลางแต่ละท้องถิ่นเพื่อรวบรวมทองคำนั้นไว้ (Repository of Gold reserves) เพราะต้นทุนการจัดเก็บต่ำกว่าและมีความปลอดภัยสูงกว่า ทั้งนี้ ความเป็นแหล่งกลางในการรวบรวมทองคำดังกล่าว นำมาสู่ความเป็นผู้ผูกขาดตามธรรมชาติ (Natural Monopoly) ในการออกบัตรธนาคารของธนาคารที่เป็นศูนย์กลางในแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ เพราะบัตรธนาคารของธนาคารใหญ่ๆ ที่เป็นศูนย์กลางนั้น มีความน่าเชื่อถือกว่าบัตรธนาคารของธนาคารเล็ก ๆ และเป็นที่ยอมรับเพื่อการจับจ่าย

ใช้สอยได้หลายมณฑลกว่า ในที่สุด จำนวนธนาคารที่ออกบัตรธนาคารจึงเหลือเพียงไม่กี่แห่ง ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของ บทบาทการเป็นผู้ผูกขาดตามกฎหมาย (Legal Monopoly) ในการพิมพ์ธนบัตรเพื่อใช้ในการชำระหนี้ตามกฎหมายแต่เพียงผู้เดียว (เป็นบทบาทหน้าที่ของธนาคารกลางในยุคที่ 3 อันจะกล่าวต่อไปในบทความตอนหน้า) จนเมื่อมีธนาคารกลางแห่งแรกเกิดขึ้นในโลกคือ ธนาคารกลางสวีเดน (Sveriges Riksbank) ในปี 1668

หลักฐานเชิงประวัติศาสตร์ชี้ให้เห็นว่า ธนาคารกลางส่วนใหญ่กำเนิดขึ้นโดยมีบทบาทเป็นเพียง “ตัวกลาง” ในการระดมเงินทุนให้กับภาครัฐ (Fiscal Agent) เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อใช้จ่ายในการทำสงครามในสมัยนั้นเป็นหลัก แต่ตัวรัฐเองไม่มีความน่าเชื่อถือเพียงพอ ในการกู้เงินจำนวนมหาศาล จึงเป็นที่มาของต้นกำเนิดของธนาคารกลางส่วนใหญ่ เนื่องจากรัฐเห็นว่า จำเป็นต้องมี “สถาบัน” แห่งหนึ่งที่เป็นตัวกลางที่มีใช้ภาครัฐเอง เพื่อให้ผู้ให้กู้ซึ่งก็คือประชาชน มั่นใจได้ว่ารัฐจะนำเงินมาใช้คืนให้อย่างแน่นอน

2. ยุคสมัยริเริ่มบทบาทความเป็นธนาคารกลาง

ประมาณช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรม กลางศตวรรษที่ 18 ถึงกลางศตวรรษที่ 19 ด้วยความเป็นแหล่งกลางในการเก็บรักษาทองคำอันมีปริมาณมหาศาลในระบบเศรษฐกิจหนึ่ง ๆ และการได้รับสิทธิจากภาครัฐในการเป็นตัวแทนระดมทุนจากประชาชนดังกล่าวข้างต้น ธนาคารกลางจึงพัฒนาบทบาทมาเป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย (Lender of Last Resort)¹ หรือ บทบาทการเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ทั้งหลาย (Bank for Banks) โดยปริยาย กล่าวคือ เมื่อเกิดปัญหาขาดสภาพคล่องและไม่สามารถกู้ยืมกันเองได้ ธนาคารพาณิชย์ก็หันหน้ามาพึ่งพิงธนาคารกลาง หรือก็คือ ธนาคาร “ปลายน้ำ” ในชนบท เข้ามาขอความช่วยเหลือเหลือธนาคาร “ตาน้ำ” ที่อยู่ต้นสายธารการเงินนั่นเอง (แม้ธนาคารปลายน้ำสามารถพึ่งพิงธนาคาร “กลางน้ำ” หรือธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ได้ แต่ก็เชื่อว่าธนาคารเหล่านี้จะมีสภาพคล่องมากกว่าธนาคารปลายน้ำ ดังนั้น แม้ว่าจะอยู่ช่วงใดของสายธารก็สามารถไปขอยืมสภาพคล่องจากธนาคารตาน้ำหรือธนาคารกลางได้โดยตรง) ซึ่งเป็นที่มาสำคัญของหลักการ “การรักษาเสถียรภาพระบบการเงิน” (Financial Stability) ของธนาคารกลาง หรือการป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการเงินในปัจจุบันนั่นเอง

¹ ด้วยบทบาทการเป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้ายดังกล่าว นำมาซึ่งกติกาก่อนที่ธนาคารกลางวางไว้ตาม Bageshot's Rule ซึ่งเป็นหลักการที่นิยมกันของธนาคารกลางส่วนใหญ่ คือ “Lend freely at a high rate, on good collateral.” โดยแบ่งเป็น 2 ประการคือ *ประการแรก* ธนาคารกลางจะให้สภาพคล่องแก่สถาบันการเงินโดยไม่จำกัด (Lend freely) เพื่อสร้างความมั่นใจต่อสาธารณะชนว่า ระบบธนาคารจะมีเงินเพียงพอตามที่ผู้ฝากเรียกคืนในช่วงวิกฤต *ประการที่สอง* อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารกลางกำหนดเป็นกรณีพิเศษสำหรับสินเชื่อกู้เงินต้องแพงกว่าสินเชื่อกู้ระหว่างธนาคารด้วยกันเองตามปกติ (at a high rate) เพื่อป้องกันไม่ให้นำมาขอพร้าเพื่อและเป็นการเร่งให้ธนาคารพาณิชย์กลับไปตลาดการเงินโดยเร็วที่สุดเมื่อตลาดการเงินกลับเป็นปกติ ทั้งนี้ ธนาคารกลางจะให้ความช่วยเหลือกับธนาคารพาณิชย์ที่มีปัญหาสภาพคล่องเท่านั้น โดยให้กู้กับธนาคารพาณิชย์ที่มีหลักทรัพย์ที่เชื่อถือได้ค้ำประกัน (on good collateral) เพื่อป้องกันการเกิด Moral hazard (การรับความเสี่ยงที่สูงขึ้นของสถาบันการเงิน เพราะมีความมั่นใจว่าธนาคารกลางจะช่วยเหลือเมื่อเกิดปัญหา)

ในบทความต่อไป เราจะเข้าสู่ยุคสมัยที่ 3 คือ การเป็นธนาคารกลางเต็มรูปแบบ ตามด้วยสมัยที่ 4 คือ ธนาคารกลางในยุคปัจจุบัน พร้อมฉายภาพให้เห็นอนาคตในระบบการเงินที่บางคนเริ่มตั้งคำถามว่า ธนาคารกลางยังมีความจำเป็นอยู่หรือไม่กันครับ!

บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคลซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย