ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการออกและการจัดการธนบัตร

รัชดา พลินสุต

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล
พ.ศ. 2554

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยมหิดล

Copyright by Mahidol University

วิทยานิพนธ์

เรื่อง

ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทย

ในการออกและการจัดการธนบัตร

.....

นางรัชดา พลินสุต

ผู้วิจัย

.....

อาจารย์นพดล อุดมวิศวกุล, Ph.D.

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

.....

รองศาสตราจารย์สมบูรณ์ ศิริสรรหิรัญ, Ph.D.

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

.....

ผู้ช่วยศาสตราจารย์กมลพร สอนศรี, D.P.A.

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

.....

ศาสตราจารย์บรรจง มไหสวริยะ,

พ.บ., ว.ว. ออร์โธปิดิคส์

คณบดี

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล

.....

รองศาสตราจารย์สมบูรณ์ ศิริสรรหิรัญ, Ph.D.

ประธานคณะกรรมการบริหารหลักสูตร

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

Copyright by Mahidol University

วิทยานิพนธ์

เรื่อง

ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทย

ในการออกและการจัดการธนบัตร

ได้รับการพิจารณาให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)

วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2554

.....

นางรัชดา พลินสุต

ผู้วิจัย

.....

รองศาสตราจารย์ศิริรัตน์ ชุณหคล้าย, Ph.D.

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....

รองศาสตราจารย์ พ.ต.อ.นพรุจ ศักดิ์ศิริ, Ph.D.

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....

อาจารย์นพดล อุดมวิศวกุล, Ph.D.

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....

ผู้ช่วยศาสตราจารย์กมลพร สอนศรี, D.P.A.

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....

รองศาสตราจารย์สมบูรณ์ ศิริสรรหิรัญ, Ph.D.

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....

ศาสตราจารย์บรรจง มไหสวริยะ,

พ.บ., ว.ว. ออร์โธปิดิคส์

คณบดี

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล

.....

รองศาสตราจารย์วริยา ชินวรรโณ, Ph.D.

คณบดี

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

Copyright by Mahidol University

กิตติกรรมประกาศ

จากพื้นฐานของผู้วิจัย ที่คลุกคลีอยู่เฉพาะในแวดวงของธุรกิจทางการเงินตลอดระยะเวลาในการทำงาน แต่ไม่มีคำว่าสายเกินไปสำหรับการเปิดตัวเองให้ยอมรับในการแสวงหาความรู้จากแวดวงอื่นๆ ซึ่งทำให้ผู้วิจัยสามารถผสมผสานแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการเงินในภาคธุรกิจกับแนวทางการนำนโยบายภาครัฐไปปฏิบัติ จนกระทั่งสำเร็จผลเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้

โดยที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เกิดขึ้นจากแรงบันดาลใจ ผนวกกับแรงผลักดันและความทุ่มเทอย่างอดทนในการให้คำแนะนำและที่สำคัญคือ “กำลังใจ” ที่ผู้วิจัยได้รับจากอาจารย์ที่ปรึกษา ดร.นพดล อุดมวิศวกุล ตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ ซึ่งผู้วิจัยขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ ประกอบกับ แรงสนับสนุนจาก รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ ศิริสรรหิรัญ ประธานกรรมการบริหารหลักสูตร รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริรัตน์ ชุณหคล้าย ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ พ.ต.อ. ดร.นพรุจ ศักดิ์ศิริ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งคณาจารย์ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาความรู้แก่ผู้วิจัย จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยโดยสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณบุคลากรของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล ทั้งข้อมูลเอกสาร และข้อมูลจากสื่อประเภทอื่นๆ รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ภาควิชาสังคมศาสตร์ คุณน้ำอ้อย คำชื่น และเจ้าหน้าที่ท่านอื่นๆ ที่ให้ความเอื้อเฟื้อแก่ผู้วิจัยเสมอมา

ท้ายที่สุด ผู้วิจัยขอขอบคุณในน้ำใจของกัลยาณมิตรทุกๆ ท่าน ที่ผู้วิจัยได้รับจากการศึกษาในหลักสูตรนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรือตรีธรรมรัตน์ - คุณศันสนีย์ อรุณสินประเสริฐ รวมถึง คุณกุลธิดา บุญสิริชูโต ที่คอยอยู่เคียงข้างในยามที่ผู้วิจัยต้องการ และที่สำคัญก็คือ กำลังใจและความเอื้ออาทรจากบุคคลในครอบครัว ที่ทำให้ผู้วิจัยไม่รู้สึกโดดเดี่ยวในยามที่เกิดปัญหาและอุปสรรค

ทั้งนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะไม่สามารถสำเร็จลงได้ หากขาดซึ่งผู้ให้กำลังใจท่านใดท่านหนึ่ง ดังที่กล่าวมาทั้งหมด

รัชดา พลินสุต

Copyright by Mahidol University

ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

THE POLITICAL INDEPENDENCE OF THE BANK OF THAILAND REGARDING THE ISSUE AND MANAGEMENT OF BANKNOTES

รัชดา พลินสุต 5238361 SHPA/M

ศศ.ม. (รัฐประศาสนศาสตร์)

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ : นพดล อุดมวิศวกุล, Ph.D., สมบูรณ์ ศิริสรร หิรัญ, Ph.D., กมลพร สอนศรี, D.P.A.

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์องค์ประกอบรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร โดยศึกษาจากเอกสารหลักฐานต่างๆ ประกอบกับการสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากบุคลากรของธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวน 8 คน แบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ ตำแหน่งละ 4 คน ผลการศึกษาพบว่า 1) ในภาพรวม ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ โดยที่การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ เป็นองค์ประกอบที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายการเมือง รวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย เพียงแต่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น สำหรับองค์ประกอบด้านทรัพยากร นโยบาย พบว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ รวมทั้งมีการสื่อสารที่โปร่งใส โดยเงื่อนไขด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรง ทั้งนี้ ผลการศึกษายังพบว่าปัญหาทางด้านกฎหมาย ปัญหาทางด้านการเมือง และปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ เป็นปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระ 2) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยตัวเอง โดยเงื่อนไขด้านการเมืองและเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระจากการเมืองในการออกและการจัดการธนบัตร ส่วนเงื่อนไขด้านสังคมเป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยปลอดจากการแทรกแซงของอำนาจฝ่ายการเมือง

คำสำคัญ : ความเป็นอิสระจากการเมือง / การบริหาร / การเมือง / ธนาคารแห่งประเทศไทย / การออกและการจัดการธนบัตร

267 หน้า

Copyright by Mahidol University

THE POLITICAL INDEPENDENCE OF THE BANK OF THAILAND REGARDING THE ISSUE AND MANAGEMENT OF BANKNOTES

RATCHADA PHALINSUT 5238361 SHPA/M

M.A. (PUBLIC ADMINISTRATION)

THESIS ADVISORY COMMITTEE : NOPPADOL UDOMWISAWAKUL, Ph.D., SOMBOON SIRISUNHIRUN, Ph.D., GAMOLPORN SONSRI, D.P.A.

ABSTRACT

This was qualitative research with the objectives to study and analyze components and problems affecting the political independence of the Bank of Thailand regarding the issue and management of banknotes. The researcher studied various documents together with observation and in-depth interviews with eight officials, four executive officials and four operation officials. The research results are as follows: Generally, The Bank of Thailand is an independent organization. The Bank of Thailand's control and use of group-granted administrative authority do not cause political independence. The Bank of Thailand does not independently impose the policy but independently administers work according to the specified law. As for the component on policy resources, the researcher found that the Bank of Thailand independently manages the budget and transparently communicates to the public. Political and economic conditions are factors directly impacting the independence of the Bank of Thailand. The research results show that the problems of law, politics and economics cause the Bank of Thailand to have no independence. As for regulations regarding the issue and management of banknotes, the Bank of Thailand independently imposes the policy and can manage the budget by itself. Political and economic conditions are factors impacting the issue and management of banknotes. Social conditions are a factor encouraging the issue and management of banknotes to be free from political intervention.

KEY WORDS : THE POLITICAL INDEPENDENCE / ADMINISTRATION / POLITICS / BANK OF THAILAND / THE ISSUE AND MANAGEMENT OF BANKNOTES

267 pages

Copyright by Mahidol University

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	**ค**
บทคัดย่อ (ภาษาไทย)	**ง**
บทคัดย่อ (ภาษาอังกฤษ)	**จ**
สารบัญตาราง	**ญ**
สารบัญแผนภาพ	**ฎ**
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.3 ปัญหาการวิจัย	6
1.4 ขอบเขตการวิจัย	6
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย	7
1.6 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ	7
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
1.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย	9
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	
2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมือง	13
2.1.1 แนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง	13
2.1.2 แนวคิดการบริหารคือการเมือง	15
2.1.3 แนวคิดความเป็นกลางทางการเมือง	19
2.2 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ	20
2.3 การปฏิรูประบบราชการไทย	30
2.4 แนวคิดและหลักการองค์กรอิสระ	39
2.5 แนวคิดและความเป็นมาของธนาคารกลาง	43
2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	49
2.7 การสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย	53

Copyright by Mahidol University

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 วิธีการศึกษาวิจัย 56
3.2 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย 57
3.3 วิธีการดำเนินการวิจัย 58
3.4 จริยธรรมการวิจัย 61
3.5 การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล 62
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล 63
3.7 การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของผลการวิเคราะห์ 64
3.8 การสังเคราะห์ การสรุปผลและการเขียนรายงาน 64

บทที่ 4 ผลการศึกษา

4.1 การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย 67
4.2 องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการออกและการจัดการธนบัตร 69
4.2.1 ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 69
4.2.2 มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย 86
4.2.3 ทรัพยากรนโยบาย 113
4.2.4 การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม 122
4.2.5 ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ 132
4.2.6 เงื่อนไขด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม 137
4.3 ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร 159
4.3.1 ปัญหาด้านกฎหมาย 160
4.3.2 ปัญหาด้านการเมือง 164
4.3.3 ปัญหาด้านเศรษฐกิจ 166
4.4 สรุป เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา 168

Copyright by Mahidol University

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5 อภิปรายผลการวิจัย

5.1 อภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ ข้อที่ 1 170

5.2 อภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ ข้อที่ 2 173

บทที่ 6 บทสรุป และข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษา 178

6.2 ตอบปัญหาการวิจัย 193

6.3 ข้อเสนอแนะ

6.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 197

6.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ 199

6.4 ข้อจำกัดในการวิจัย 200

6.5 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป 200

บทสรุปแบบสมบูรณ์ภาษาไทย 201

บทสรุปแบบสมบูรณ์ภาษาอังกฤษ 213

บรรณานุกรม 224

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก แบบฟอร์มการวิจัยเอกสาร 233

ภาคผนวก ข เอกสารประกอบการพิจารณา “ร่าง พระราชบัญญัติเงินตรา” 238

ภาคผนวก ค คำสัมภาษณ์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อดีตผู้ว่าการ ธปท. 246

ภาคผนวก ง คำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ 376/2540 แต่งตั้ง คณะกรรมการ ศปร. 247

ภาคผนวก จ เปิดบันทึกลับ เริงชัย มะระกานนท์ อดีตผู้ว่าการ ธปท. 252

ภาคผนวก ฉ มติคณะรัฐมนตรี ถอดถอน ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล จากตำแหน่งผู้ว่าการ ธปท. 256

ภาคผนวก ช แถลงข่าวผลการประชุม คณะรัฐมนตรีเงา ครั้งที่ 22/2551 257

ภาคผนวก ซ ผลการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. 258

ภาคผนวก ฌ ย้อนรอยแบงก์ชาติสู้ “บาทแข็ง” แม้ตลาดหุ้นพัง..แต่ภารกิจยังไม่จบ 262

ภาคผนวก ญ Facebook : กรณ์ จาติกวณิช 264

Copyright by Mahidol University

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก ฎ หนังสือรับรองโครงการวิจัย	265
ภาคผนวก ฏ ประกาศนียบัตรการอบรมจริยธรรมการวิจัยในคน	266
ประวัติผู้วิจัย	**267**

Copyright by Mahidol University

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
2-1	สรุปกรอบแนวคิดในการวิจัย	54
3-1	รายละเอียดผู้ให้ข้อมูล	60
3-2	สรุป : การดำเนินการวิจัย	65
4-1	เป้าประสงค์ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกรอบกลยุทธ์ปี 2550-2554	94
4-2	กลยุทธ์ วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ และนโยบาย “การจัดการธนบัตร”ปี 2551-2555	103
4-3	การดำเนินงานกิจการธนบัตร ระหว่าง พ.ศ.2548 – 2552	120
4-4	ปริมาณทุนสำรองเงินตราและบัญชีผลประโยชน์ประจำปี ปี 2548 – 2552	146
4-5	การรับมอบทองคำและเงินตราต่างประเทศจาก “โครงการผ้าป่าช่วยชาติ”	152
4-6	สรุป เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา	168
6-1	สรุปผลการศึกษา	193

Copyright by Mahidol University

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพ		หน้า
2-1	รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมือง	18
2-2	ตัวแบบการนำโยบายไปปฏิบัติของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น	25
2-3	ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน ฮอร์น	27
2-4	ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ ซาบาเตียร์และแมสมาเนียน	29
4-1	กระบวนการวิเคราะห์ปัญหาองค์กร	92
4-2	ทิศทางของแผนเชิงกลยุทธ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2542	93
4-3	กระบวนการจัดการธนบัตรและวงจรธนบัตร	99
4-4	ทุนสำรองระหว่างประเทศ	116
4-5	งบการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย	118
4-6	การเคลื่อนไหวของอัตราแลกเปลี่ยน (4 ม.ค. 2548 – 29 ธ.ค. 2549)	147

Copyright by Mahidol University

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่าระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่างๆ รวมทั้งของประเทศไทยได้พัฒนามาสู่สถานการณ์ที่ได้มีการแยกบทบาทออกจากกันอย่างชัดเจนระหว่างบทบาทของข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการฝ่ายประจำ โดยในการบริหารราชการแผ่นดินข้าราชการฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและวางยุทธศาสตร์หลักทางการบริหารให้ข้าราชการฝ่ายประจำเป็นผู้นำนโยบายและยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวนี้นับเป็นปรากฏการณ์ย้อนกลับเข้าสู่แนวคิดทางการบริหารยุคดั้งเดิมที่ Woodrow Wilson ได้เคยเสนอให้แยกการเมืองออกจากการบริหาร (สุพจน์ ทรายแก้ว, 2549 : 2)

แนวคิด “การบริหารแยกออกจากการเมือง” เป็นแนวคิดของนักทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคดั้งเดิม (ค.ศ.1887 – 1950) ที่มีมุมมองว่า “การเมือง เป็นเรื่องของการออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย ส่วนการบริหารนั้น เป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล” ซึ่งหน้าที่ทั้งสองประการควรแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด เนื่องจากการบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์ (พิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 13-20) ซึ่งในปัจจุบันถึงแม้ว่าระยะเวลาจะล่วงเลยจากช่วงเวลาดังกล่าวมากว่า 60 ปี โลกมีวิวัฒนาการและมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมากมาย แต่แนวคิด “การบริหารแยกออกจากการเมือง” ยังคงใช้เป็นหลักในการบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการสำคัญประการหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มุ่งสร้างให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเป็นมืออาชีพ เพียบพร้อมไปด้วยความรู้ทางด้านเทคนิคและวิธีการบริหารต่างๆ เพื่อที่จะทำหน้าที่ในฐานะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างดีเยี่ยม มีวิชาชีพและจุดแข็งของตนเองพอที่จะไม่โดนแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2551 : ออนไลน์)

ประเทศไทยมีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินมาอย่างต่อเนื่อง โดยการปรับปรุงในครั้งล่าสุดนั้น ได้เริ่มมีแนวคิดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 แต่สถานการณ์เริ่มชัดเจนขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2540 เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ เป็นเหตุให้ต้องขอรับความ

Copyright by Mahidol University

ช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รัฐบาลจึงจำเป็นอย่างยิ่งต้องจัดระบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้การฟื้นฟูเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (สงขลา วิชัยขัทคะ, 2547 : 1) ซึ่งการปฏิรูประบบราชการไทยในปัจจุบันนั้น ปรากฏเด่นชัดที่สุดในสมัยคณะรัฐบาล พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร โดยจุดเริ่มต้นที่ปรากฏเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนของการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้ เกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายสำคัญ 2 ฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งแนวคิดการปฏิรูประบบราชการที่เป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของการปฏิรูปในครั้งนี้ คือ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) (อริยา อาจละสุทธิ์, 2553 : ออนไลน์) ที่มีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ การมุ่งปรับบทบาทภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐให้เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและสภาพแวดล้อมของแต่ละยุคสมัย ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ซึ่งมีใจความสรุปได้ว่า “การปฏิรูประบบราชการถือว่าเป็นความจำเป็นเร่งด่วนของประเทศ (วาระแห่งชาติ) ที่จะต้องดำเนินการเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจและสังคมต่อไป” โดยรัฐบาลชุดนี้มีนโยบายในการปฏิรูประบบราชการที่ชัดเจนในเรื่องต่างๆ เช่น ทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพ มีโครงสร้างองค์กรที่เล็กและคล่องตัว ลดบทบาทภารกิจของภาครัฐที่ไม่จำเป็นให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงาน ปรับปรุงวิธีการดำเนินงาน กระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ตลอดถึงการพัฒนาข้าราชการให้มีประสิทธิภาพและลดจำนวนข้าราชการให้น้อยลง (สงขลา วิชัยขัทคะ, 2547 : 2)

การปฏิรูประบบราชการในช่วงแรก เป็นการปฏิรูปโครงสร้างกระทรวง กรม หน่วยราชการต่างๆ ให้มีความชัดเจนตามบทบาทและภารกิจของหน่วยงาน แต่ยังมีหน่วยงานนอกเหนือจากนั้น เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรภาครัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากกรมหรือกระทรวงต่างๆ และมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐ ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนว่าถูกจัดอยู่ในหน่วยงานภาครัฐประเภทใด ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ จึงได้ดำเนินการจัดประเภทหน่วยงานภาครัฐให้มีความชัดเจนตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน เพื่อสร้างรูปแบบองค์กรภาคราชการให้เหมาะสมกับการดำเนินบทบาทและภารกิจของภาครัฐที่มีความแตกต่างกันอย่างหลากหลายตามภารกิจแต่ละประเภท และกำหนดกระบวนการบริหารงานภายในให้สอดคล้องกับประเภทภารกิจ เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวในการบริหารงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551 : 9) โดย ก.พ.ร. ได้จำแนกประเภทของ

Copyright by Mahidol University

หน่วยงานภาครัฐออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ และหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐแต่ไม่เป็นองค์การของรัฐ ซึ่งหลักเกณฑ์การพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐนั้นจะพิจารณาจาก (1) ความสัมพันธ์กับรัฐ (2) กิจกรรม (3) งบประมาณ / รายได้ของหน่วยงาน การค้ำประกันหนี้ (4) สถานะของบุคลากร (5) วิธีการและระบบกฎหมายที่ใช้ในการทำกิจกรรม (6) ความเป็นเจ้าของและอำนาจในการบริหารจัดการ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีสถานะเป็นธนาคารกลางของประเทศ ถูกจัดอยู่ในประเภทหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ที่มีลักษณะเป็นองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ(Independent Administrative Organization) เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างแท้จริงโดยไม่บิดเบือน

จะเห็นได้ว่าความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองเป็นหลักการสำคัญในการบริหารและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยธนาคารแห่งประเทศไทย มีภารกิจหลักตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางของประเทศ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน ระบบสถาบันการเงิน และระบบการชำระเงิน ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้หลายประการ เช่น การสร้างเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล การบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนและการบริหารจัดการสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา เป็นต้น แต่บทบาทหนึ่งซึ่งมีความสำคัญและมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการดำเนินชีวิตประจำวันของทุกๆ คน คือ “การออกและการจัดการธนบัตรของรัฐบาล” ซึ่งในมาตรา 30 และ 31 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ออกธนบัตรของรัฐบาล โดยอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเงินตรา ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงมีสิทธิแต่ผู้เดียวที่จะออกธนบัตรในราชอาณาจักร ซึ่งถือได้ว่าการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ถือได้ว่าเป็นการนำนโยบายแห่งรัฐไปปฏิบัติได้กรณีหนึ่ง โดยที่การออกธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจนั้น จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ เพื่อให้ธนบัตรเป็นสิ่งที่เชื่อถือได้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ จะต้องมีทุนสำรองเงินตราหนุนหลังเต็มจำนวนเสมอ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 ในมาตรา 16 ที่กำหนดว่า “ห้ามมิให้นำออกใช้ซึ่งธนบัตร เว้นแต่เป็นการแลกเปลี่ยนทันที กับ (1) ธนบัตรที่นำออกใช้ไปก่อนแล้ว โดยถอนคืนธนบัตรเก่าออกไปทำลายในจำนวนที่เท่ากัน หรือ (2) สินทรัพย์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีค่าเท่ากันและระบุไว้ใน มาตรา 30 ซึ่งจะต้องรับขึ้นบัญชีทุนสำรองเงินตรา”

Copyright by Mahidol University

ดังนั้น การออกธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และนอกเหนือจากนั้นยังต้องมีกระบวนการจัดการที่มีประสิทธิภาพ อันประกอบด้วย การวางแผนและการประมาณการผลิต เพื่อให้มีปริมาณธนบัตรหมุนเวียนในระบบอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ดูแลให้ประชาชนได้ใช้ธนบัตรที่มีสภาพดีและเหมาะสมกับการใช้งานอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย ยังมีภารกิจสำคัญในการสร้างคุณค่าและความเชื่อมั่นให้กับตัวธนบัตร โดยการควบคุมดูแลกระบวนการผลิต การออกแบบให้ธนบัตรมีลักษณะที่ยากต่อการปลอมแปลง

แต่เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา จึงมักประสบกับปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจบ่อยครั้ง โดยสภาพปัญหาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น นอกจากจะมีสาเหตุจากภายในประเทศ ที่รัฐบาลต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยอยู่เสมอ รวมทั้งปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากการที่มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลเพื่อเข้ามาบริหารประเทศบ่อยครั้งแล้ว ยังมีสาเหตุจากภายนอกประเทศประกอบอีกด้วย โดยนับตั้งแต่ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 1 พ.ศ. 2535-2539) ที่ดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการเงิน (Financial Liberalization) เพื่อรองรับการพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค มีการอนุญาตให้นำเงินตราต่างประเทศเข้า-ออกประเทศได้อย่างเสรี ผ่อนคลายกฎระเบียบตลาดเงินภายในประเทศ ลดการควบคุมด้านอัตราดอกเบี้ย รวมทั้งอนุญาตให้สถาบันการเงินประกอบกิจการวิเทศธนกิจ (Bangkok International Banking Facilities – BIBF) โดยในขณะที่มีการปล่อยให้เงินทุนเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศโดยเสรี แต่ในการดำเนินนโยบายด้านการเงินกลับยึดระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว อันขัดกับหลักการพื้นฐานของระบบเสรีนิยมทางการเงิน ซึ่งการเร่งดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวนั้น ในทางตรงกันข้ามกลับไม่ได้พัฒนาศักยภาพของภาคธุรกิจเอกชนและสถาบันการเงินในประเทศ จึงส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจภายในประเทศถดถอยลงในที่สุดและยังส่งผลกระทบอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ครั้งสำคัญคือ วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งอยู่ในช่วงของการบริหารประเทศโดยคณะรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุมเร้าต่อเนื่องจากรัฐบาลก่อน ประกอบกับค่าเงินบาทของไทยถูกโจมตีอย่างหนักจากกองทุนต่างชาติ (Hedge Funds) โดยทางการไทยได้ตัดสินใจนำทุนสำรองระหว่างประเทศเข้าแทรกแซงเพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาทเอาไว้ ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องสูญเสียทุนสำรองระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้รัฐบาลในขณะนั้นต้องประกาศลอยตัวค่าเงินบาท ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2540 และตามมาด้วยภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรงเป็นประวัติการณ์ ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Money Fund : IMF) เพื่อพยุงฐานะของประเทศเอาไว้และลงท้ายด้วยการลาออกของ

Copyright by Mahidol University

นายกรัฐมนตรีในที่สุด โดยรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศต่อจากนั้น คือ คณะรัฐบาล นายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) ซึ่งพยายามแก้ไขปัญหาที่ต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดเก่า โดยพยายามหยุดยั้งการไหลออกของเงินด้วยการขึ้นดอกเบี้ย แต่เงินบาทยังคงอ่อนค่าลงอย่างต่อเนื่องและเศรษฐกิจในขณะนั้นกำลังอยู่ในช่วงขาลงอย่างรุนแรง รวมถึงภาระที่จะต้องใช้หนี้ให้กับ IMF ซึ่งผลกระทบของการกู้เงินจาก IMF นั้น ทำให้ประเทศไทยมีพันธะกับ IMF หลายประการ เช่น เข้มงวดในการปรับเงินเดือนภาครัฐ เป็นต้น จุดหมายก็เพื่อไม่ให้กระทบกับฐานะการคลังของประเทศมากนัก จนกระทั่งคณะรัฐบาล นายชวน หลีกภัย หมดวาระลง และเปลี่ยนรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศเป็นคณะรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 1) ที่ยังคงมีภาระที่จะต้องใช้หนี้ให้กับ IMF อยู่อย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่าวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 นั้น อยู่ในช่วงคาบเกี่ยวของ 3 คณะรัฐบาลด้วยกัน แต่ถึงแม้ว่าภาระหนี้ดังกล่าวจะเริ่มลดน้อยและหมดลงในเวลาต่อมา แต่ปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากปัญหาความไม่สงบทางการเมืองที่เกิดขึ้นในสมัยคณะรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 2) และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนกระทั่งเกิดการปฏิรูปการปกครองโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 อันส่งผลให้คณะรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องยุติการบริหารประเทศในที่สุด

จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 อันส่งผลกระทบอย่างรุนแรงและต่อเนื่องในหลายรัฐบาลนั้น ทุนสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาทซึ่งส่งผลต่อฐานะของประเทศ จึงเป็นสาเหตุแรกที่นำไปสู่ความสนใจว่า “รัฐบาลใช้อำนาจเข้าแทรกแซงการบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่” ประกอบกับผลการศึกษา เรื่อง “การเมืองกับการบริหาร” ของ ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ ในประเด็นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสรุปได้ว่า บทบาทที่โดดเด่นมากที่สุดของฝ่ายบริหารก็คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เพราะระบบบริหารคือกลไกสำคัญของระบบการเมือง ถ้าระบบบริหารทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ โดยบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติของฝ่ายบริหารมีผลต่อความอยู่รอดและต่อเสถียรภาพของรัฐบาลโดยตรง จึงเป็นเหตุให้ฝ่ายการเมืองพยายามใช้อำนาจในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการทำงานของระบบบริหาร เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายของตนจะได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2539 : 12-13) ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าว เป็นประเด็นเสริมความสนใจของผู้วิจัยที่ต้องการศึกษาว่า “ทุนสำรองเงินตรา” ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของทุนสำรองระหว่างประเทศ และใช้หนุนหลังการออก

Copyright by Mahidol University

ธนบัตรด้วยนั้น ได้รับผลกระทบด้วยหรือไม่ และส่งผลต่อการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างไร รวมทั้งในการแก้ไขปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาอื่นๆ นั้น รัฐบาลใช้กลไกของอำนาจรัฐเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการธนบัตรหรือไม่ อีกทั้งปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ อยู่ภายใต้รัฐบาล เตรียมพร้อมกับการแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายการเมืองที่จะมีผลกระทบต่อการทำหน้าที่ในฐานะของธนาคารกลาง ซึ่งต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามภารกิจในลักษณะอย่างไร ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการวิจัยในครั้งนี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

1.2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

1.3 ปัญหาการวิจัย

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากการเมืองในการออกและการจัดการธนบัตรหรือไม่และมีลักษณะอย่างไร

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยแบ่งขอบเขตในการวิจัยออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1.4.1 ขอบเขตด้านกฎหมาย ศึกษาการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย ภายใต้กรอบของกฎหมาย :

- พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชกำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.4.2 ขอบเขตด้านระยะเวลา ศึกษาตั้งแต่ช่วงเวลาที่คาดว่าจะมีประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณทุนสำรองเงินตรา โดยเริ่มตั้งแต่ช่วงเวลาที่รัฐบาลตัดสินใจใช้ทุนสำรองระหว่างประเทศเข้าแทรกแซงเพื่อปกป้องค่าเงินบาท อันส่งผลให้รัฐบาลต้องประกาศลดค่าเงินบาท (วิกฤต

Copyright by Mahidol University

เศรษฐกิจ พ.ศ.2540) จนถึงปัจจุบัน โดยกำหนดจากช่วงเวลาการบริหารประเทศของคณะรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (25 พฤศจิกายน 2539 - 9 พฤศจิกายน 2540) ถึง คณะรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (20 ธันวาคม 2551 - ปัจจุบัน)

1.4.3 ขอบเขตด้านเนื้อหา เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีภารกิจหลักหลายประการ เช่น การสร้างเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล การออกและการจัดการธนบัตร เป็นต้น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาลและองค์กรภาครัฐอื่นๆ อันเป็นขอบเขตที่กว้างขวางมาก งานวิจัยฉบับนี้จึงจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะ “การออกและการจัดการธนบัตร” เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผลการศึกษามีความครอบคลุมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในการศึกษาแต่ละองค์ประกอบผู้วิจัยจะศึกษาและวิเคราะห์ภาพรวม (ภารกิจโดยทั่วไป) ของธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมด้วย

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบวิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study Approach) และการวิจัยเชิงพรรณนา(Descriptive Research) ที่มุ่งเน้นการใช้กรอบแนวคิดอธิบายถึงลักษณะของความมีอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร โดยใช้วิธีการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่างๆ(Documentary Research) อันประกอบด้วย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รายงาน บทวิเคราะห์ นิตยสาร วารสาร งานวิจัย สื่อสิ่งพิมพ์อื่นๆ รวมทั้งสื่ออิเล็คทรอนิคส์ แล้วนำมารวบรวม เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหลักฐานต่างๆ และเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความเป็นจริงของข้อมูลรวมทั้งเป็นการเพิ่มเติมข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจากเอกสาร ผู้วิจัยจึงเลือกใช้วิธีการสังเกตการณ์ (Observation) ควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In Depth Interview) โดยทำการสัมภาษณ์จากผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกและการจัดการธนบัตร ซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ระดับบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการศึกษาในครั้งนี้จะครอบคลุมทั้งด้านกฎหมาย รายงาน ผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริง งานวิจัย ตลอดจนกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งรายละเอียดและข้อเท็จจริง โดยนำมาสรุปผลและอธิบายในรูปแบบของคำบรรยายเชิงพรรณนา

1.6 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

1.6.1 ธนาคารแห่งประเทศไทย หมายถึง องค์กรของรัฐที่มีสถานะเป็นธนาคารกลางของประเทศไทย และมีภารกิจที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การออกและการจัดการธนบัตรของประเทศ

Copyright by Mahidol University

1.6.2 ธนบัตร หมายถึง เงินตราที่ผลิตจากกระดาษ

1.6.3 การออกธนบัตร หมายถึง การนำธนบัตรเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ โดยมีทุนสำรองเงินตราหนุนหลังเต็มจำนวน

1.6.4 การจัดการธนบัตร หมายถึง กระบวนการในการบริหารจัดการให้มีธนบัตรที่มีสภาพดี มีความคงทน และมีลักษณะที่ยากต่อการปลอมแปลง หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจอย่างเพียงพอและทั่วถึง รวมทั้งการทำลายธนบัตรเก่าที่ชำรุด

1.6.5 ทุนสำรองเงินตรา หมายถึง สินทรัพย์ที่ใช้หนุนหลังธนบัตรที่ออกใช้ตามองค์ประกอบที่กำหนดใน พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501

1.6.6 ความเป็นอิสระจากการเมืองในการออกและการจัดการธนบัตร หมายถึง กระบวนการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย ปลอดจากการแทรกแซงของอำนาจฝ่ายการเมือง

1.6.7 อำนาจฝ่ายการเมือง หมายถึง อำนาจจากกลุ่มบุคคลที่ใช้ผ่านกระบวนการของรัฐเพื่อการบริหารประเทศในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการออกนโยบาย และการควบคุมให้มีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

1.6.8 อำนาจฝ่ายบริหาร หมายถึง อำนาจจากกลุ่มบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ในการบริหารและดำเนินงานในกิจกรรมของรัฐตามนโยบายที่สำคัญให้บรรลุวัตถุประสงค์

1.6.9 องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร หมายถึง องค์ประกอบที่ทำให้การดำเนินภารกิจในการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอิสระจากการเมือง อันประกอบด้วย 6 องค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ (1) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (2) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (3) ทรัพยากรนโยบาย (4) การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม (5) ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ (6) เงื่อนไขด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

1.6.10 ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง องค์ประกอบซึ่งแสดงถึงคุณลักษณะเฉพาะของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แก่ สถานะขององค์กร การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารสูงสุด และการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ

1.6.11 มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย หมายถึง การกำหนดนโยบาย แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานตามภารกิจโดยทั่วไปของธนาคารแห่งประเทศไทย และภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ผู้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบาย มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายไปในทางเดียวกัน

Copyright by Mahidol University

1.6.12 ทรัพยากรนโยบาย หมายถึง งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานตามภารกิจโดยทั่วไปของธนาคารแห่งประเทศไทย และภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร

1.6.13 การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม หมายถึง กลไกที่ช่วยให้สาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสีย ได้รับทราบถึงการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แก่ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และการจัดให้มีกิจกรรมที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.6.14 ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ หมายถึง การรับรู้ ความเข้าใจ การตอบสนอง การยอมรับของบุคลากรภายในธนาคารแห่งประเทศไทย เกี่ยวกับนโยบาย แนวทางและวิธีการในกระบวนที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร

1.6.15 เงื่อนไขด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม หมายถึง สภาพแวดล้อมต่างๆ รวมทั้งแรงกดดันภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามภารกิจต่างๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งหมายความรวมถึงภารกิจในการออกและการจัดการธนบัตร ได้แก่ สภาพการณ์ทางการเมือง สภาพเศรษฐกิจ ความคิดในเชิงสนับสนุน/คัดค้านหรือแรงต่อต้านของประชาชน และกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่างๆ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ทำให้ทราบและเข้าใจถึงองค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

1.7.2 ทำให้ทราบและเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

1.7.3 ทำให้ทราบถึงลักษณะของความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

1.7.4 เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์องค์กรอิสระอื่นๆ ของรัฐ

1.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัย เรื่อง ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร เป็นการวิจัยที่มุ่งศึกษาถึงลักษณะของความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตรของประเทศ โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษา กฎหมาย แนวคิดและทฤษฎี ต่างๆ ดังต่อไปนี้

1.8.1 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter

Copyright by Mahidol University

1.8.2 คุณลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

1.8.3 คุณลักษณะของหน่วยงานอิสระของรัฐ ตามหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานภาครัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

โดยนำผลที่ได้จากการศึกษามาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร ประกอบด้วย องค์ประกอบและคุณลักษณะหรือตัวบ่งชี้ ซึ่งพัฒนาจาก ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter (1977 : 96-119) คุณลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 หมวด 11 ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ) และ คุณลักษณะของหน่วยงานอิสระของรัฐ ตามหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551 : 12-13) ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะของกรอบแนวคิดในการวิจัยเชิงคุณภาพที่มีลักษณะเฉพาะตัว คือ กรอบแนวคิดจะสร้างขึ้นจากแนวคิดหลายๆ แนวคิดประกอบกัน ไม่เน้นการใช้เพียงแนวคิดหรือทฤษฎีเดียวมาสร้างกรอบแต่จะมีลักษณะสหสาขาวิชา (สุภางค์ จันทวานิช, 2552 : 19) โดยมีรายละเอียดขององค์ประกอบที่ศึกษาและคุณลักษณะหรือตัวบ่งชี้ ดังต่อไปนี้

1) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

1.1) สถานะขององค์กร

คุณลักษณะ / ตัวบ่งชี้ : เป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะและกำหนดให้มีสถานะเป็นองค์กรที่เป็นอิสระของรัฐ

1.2) การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารสูงสุด

คุณลักษณะ / ตัวบ่งชี้ : การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารสูงสุดมาจากกระบวนการที่มีลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายการเมือง

1.3) การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ

คุณลักษณะ / ตัวบ่งชี้ : การบริหารงานภายในองค์กร ใช้กระบวนการบริหารแบบคณะกรรมการหรือองค์คณะ ที่แสดงถึงการบริหารงานที่มีลักษณะของการถ่วงดุลและคานอำนาจในการตัดสินใจ

2) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

คุณลักษณะ / ตัวบ่งชี้ : สามารถกำหนดนโยบาย แนวทางและวิธีการดำเนินงานตามกรอบภารกิจขององค์กรได้ด้วยตัวเอง ประกอบกับนโยบายมีวัตถุประสงค์ที่มีความชัดเจน

Copyright by Mahidol University

สอดคล้องกับกรอบกฎหมายที่ใช้บังคับ รวมทั้งมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยผู้ที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบาย มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายไปในทางเดียวกัน

3) ทรัพยากรนโยบาย

คุณลักษณะ / ตัวบ่งชี้ : สามารถบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภา

4) การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมส่งเสริม

คุณลักษณะ / ตัวบ่งชี้ : การติดต่อสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินงานขององค์กร มีความโปร่งใส รวมทั้งมีกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้การสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5) ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ

คุณลักษณะ / ตัวบ่งชี้ : ผู้ปฏิบัติมีการรับรู้และมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์นโยบายขององค์กรที่มีความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายการเมือง โดยมีทัศนคติและการตอบสนองที่ดีต่อนโยบาย และมีการยอมรับในตัวนโยบาย

6) เงื่อนไขด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

คุณลักษณะ / ตัวบ่งชี้ : สภาพการณ์ทางการเมือง อำนาจของกลุ่มการเมือง / กลุ่มผลประโยชน์ สภาวะเศรษฐกิจ สภาพการณ์ทางสังคม ที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยและภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร

Copyright by Mahidol University

บทที่ 2
ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษา เรื่อง ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร เป็นการมุ่งศึกษาว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากการเมืองในการออกและการจัดการธนบัตรด้วยลักษณะอย่างไร มีปัจจัยใดบ้างที่เป็นปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและเอกสารต่างๆ ประกอบกับการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย

1. ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมือง
   1.1 แนวคิดการบริหารแยกออกจากการเมือง
   1.2 แนวคิดการบริหารคือการเมือง
   1.3 แนวคิดความเป็นกลางทางการเมือง
2. แนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
   2.1 ความหมายของนโยบาย
   2.2 ความสำคัญของนโยบาย
   2.3 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
   2.4 ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
   2.5 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
   2.6 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. การปฏิรูประบบราชการไทย
   3.1 ความหมายของการปฏิรูประบบราชการ
   3.2 การจัดโครงสร้างของส่วนราชการ
   3.3 การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร
4. แนวคิดและหลักการขององค์กรอิสระ
   4.1 ลักษณะขององค์กรอิสระ
   4.2 หลักการของความเป็นอิสระ

Copyright by Mahidol University

5. แนวคิดและความเป็นมาของธนาคารกลาง
   5.1 ความหมายของธนาคารกลาง
   5.2 คุณลักษณะพิเศษของธนาคารกลาง
   5.3 บทบาทหน้าที่ของธนาคารกลาง
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. การสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมือง

2.1.1 แนวคิดของนักทฤษฎีกลุ่มแรก “การบริหารแยกออกจากการเมือง”

ปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่าระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่างๆ รวมทั้งของประเทศไทยได้พัฒนามาสู่สถานการณ์ที่ได้มีการแยกบทบาทออกจากกันอย่างชัดเจนระหว่างบทบาทของข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการฝ่ายประจำ โดยในการบริหารราชการแผ่นดินข้าราชการฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและวางยุทธศาสตร์หลักทางการบริหารให้ข้าราชการฝ่ายประจำเป็นผู้นำนโยบายและยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวนี้นับเป็นปรากฏการณ์ย้อนกลับเข้าสู่แนวคิดทางการบริหารยุคดั้งเดิมที่ Woodrow Wilson ได้เคยเสนอให้แยกการเมืองออกจากการบริหาร(สุพจน์ ทรายแก้ว, 2549 : 2) การทำหน้าที่ทั้งหน้าที่ของนักการเมืองผู้ซึ่งเป็นฝ่ายสร้างนโยบาย (Policy Making) และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการผู้ซึ่งเป็นฝ่ายนำโนบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ล้วนส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง หรือกระทบต่อผลประโยชน์ของคนจำนวนหนึ่งและเอื้อประโยชน์ต่อคนอีกจำนวนหนึ่ง ดังนั้น ในการตัดสินใจแต่ละครั้งจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเรื่องค่านิยม คุณธรรมและจริยธรรมด้วย จากการศึกษาขอบข่ายและพัฒนาการของทฤษฎีด้านรัฐประศาสนศาสตร์พบว่า มีการกล่าวถึงการทำหน้าที่ของทั้งนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐไว้อย่างน่าสนใจ นั่นคือ

1) แนวคิดของ Woodrow Wilson

นักวิชาการส่วนมากมีความเห็นร่วมกันว่าจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่ ปี ค.ศ.1887 ซึ่งเป็นปีที่ Woodrow Wilson (1856-1924) เขียนบทความชื่อ “The Study of Administration” ขึ้น (Woodrow Wilson, 1887 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 13-16) โดยสรุปได้ว่า บทความของ Wilson ในปี ค.ศ.1887 ได้ให้ความคิดและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมือง ดังนี้

Copyright by Mahidol University

สาเหตุที่ทำให้เราสามารถสร้างหลักการบริหารทั่วไป (A general theory of administration) ขึ้นมาได้เป็นเพราะว่าการบริหารนั้นแยกออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด ทั้งสองไม่ได้ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน การเมืองเป็นเรื่องของการออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงที่นักการเมืองมีต่อมติมหาชน ส่วน “การบริหาร” นั้น เป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความตั้งใจ ด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น การบริหารจึงควรปลอดภัยจากความวุ่นวายของการเมือง

Wilson ยังชี้ให้เห็นด้วยว่า การบริหารหรือการปฏิบัติรัฐกิจนั้นเป็นเรื่องของข้าราชการเป็นหลัก (Woodrow Wilson, 1887 อ้างถึงใน วลัยพร รัตนเศรษฐ, 2549 : 15) เพราะเป็นเรื่องรายละเอียด แม้จะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบาย และแผนงานของฝ่ายการเมือง แต่ข้าราชการนั้นต้องบริหารหรือปฏิบัติการตามกฎหมายมหาชนและกฎหมายทั่วไปอย่างเป็นระบบด้วย การยึดถือและปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ต้องเป็นความชำนาญหรือเป็นแบบฉบับในการทำงานของข้าราชการ แต่พวกเขา ย่อมไม่มีหน้าที่หรือความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางนโยบายและแผนงานใหญ่ หน้าที่ของพวกเขามีเพียงปฏิบัติการตามรายละเอียดของแผนงานเหล่านั้นเป็นพอ

2) แนวคิดของ Frank J. Goodnow

หนังสือ “Politics and Administration (1900)” ของ Frank J.Goodnow มีข้อเสนอแนะ 2 ประการที่สำคัญ (Frank J.Goodnow, 1960 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 18-19) คือ

- การปกครอง (Government) ประกอบด้วยหน้าที่ 2 ประการ คือ หน้าที่การเมือง ซึ่งหมายถึงเรื่องนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ และหน้าที่การบริหารซึ่งหมายถึงการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ หน้าที่ทั้งสองประการแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด (separation of powers) โดยทั่วไปแล้วฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการมีหน้าที่กำหนดนโยบายรัฐ ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายรัฐ”

- การปฏิรูปการปกครองต้องยอมรับความจริงที่ว่า หน้าที่การเมืองและหน้าที่การบริหารของรัฐบาลแยกออกจากกันได้ การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์

เพื่อให้เกิดการสอดคล้องดังที่ว่ามานี้ จะต้องมีฝ่ายหนึ่งยอมเสียสละให้อีกฝ่ายหนึ่งเข้ามาควบคุม (Frank J.Goodnow, 1900 อ้างถึงใน วลัยพร รัตนเศรษฐ, 2549 : 16) โดย Goodnow กล่าวว่า นี่เป็นวิธีเดียวที่จะสร้างความสอดคล้องกันในการปกครองกับการบริหารหรือการปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องยากที่การเมืองจะแยกออกจากการบริหารได้ เนื่องจากการเมืองต้องควบคุมฝ่ายบริหารระบบจึงต้องพยายามแยกนักการเมืองออกจากการบริหารเท่าที่จะทำได้ มิเช่นนั้นรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่การเมืองจะเข้ามาควบคุมและอำนวยการในการบริหารประเทศไม่ได้เลย

Copyright by Mahidol University

3) แนวคิดของ Leonard D. White

หนังสือ “Introduction to the Study of Public Administration (1926) ” ของ Leonard D White ได้ขยายความคิดเห็นของ Wilson และ Goodnow โดย White อธิบายว่าการบริหารงานรัฐถือว่าเป็นเรื่องของการจัดการคนและวัตถุเพื่อให้บรรลุเป้าหมายบางประการของรัฐ White ได้ขยายความคิดของทฤษฎีการบริหารแยกออกจากการเมือง (Leonard D.White, 1926 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 19-20) โดยเสนอว่า

- การเมืองไม่ควรเข้าแทรกแซงการบริหาร
- เราสามารถทำการศึกษาเรื่องการบริหารและการจัดการโดยอาศัยวิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์
- วิชารัฐประศาสนศาสตร์สามารถตัดอคติต่างๆ ออกได้ (value-free) กล่าวคือ เป็นวิทยาศาสตร์ได้ การบริหารเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง (facts) ขณะที่การเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม (values) การอุปมาอุปมัย เรื่อง fact value dichotomy ให้เข้ากับ politics administration dichotomy มีผลมากในสมัยต่อมา เช่น เป็นสาเหตุหนึ่งทำให้เกิดการพยายามหาหลักการบริหารขึ้น
- เป้าหมายของการบริหารงานคือการประหยัดและการมีประสิทธิภาพ รัฐต้องรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ทั้งนี้รัฐสามารถอาศัยหลักเกณฑ์ขององค์การธุรกิจมาใช้ปรับปรุงการบริหารงานของรัฐให้ดีขึ้นได้ เช่น อาจปฏิรูปโครงสร้างส่วนประกอบของระบบบริหารของรัฐให้สอดคล้องกับของเอกชน และอาจดำเนินการสนับสนุนให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการรวมทั้งกระบวนการประชาธิปไตยสามารถควบคุมระบบบริหารงานได้อย่างใกล้ชิด

ซึ่งแนวคิดของนักทฤษฎีทั้ง 3 ท่านข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหารจะต้องแยกออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาดไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน โดยที่การเมืองไม่ควรเข้าแทรกแซงการบริหาร เนื่องจากการเมืองเป็นเรื่องของการออกกฎหมายและนโยบาย เป็นเรื่องของค่านิยม ส่วนการบริหารเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล เป็นเรื่องของข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเที่ยงธรรมและมีประสิทธิภาพ

2.1.2 แนวคิดของนักทฤษฎีกลุ่มที่สอง “การบริหารคือการเมือง”

แนวความคิดการบริหารแยกออกจากการเมือง ถูกต่อต้านจากนักวิชาการหลายท่าน อาทิ Paul Henson Appleby, Norton E.Long และ James H. Svara เป็นต้น โดยนักวิชาการในกลุ่มนี้มองว่าการบริหารนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง ซึ่งข้าราชการประจำมักมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วยเสมอ และในทางกลับกันฝ่ายการเมืองก็มีหน้าที่ในการนำนโยบายแห่งรัฐไปปฏิบัติด้วยไม่มากก็น้อย

Copyright by Mahidol University

1) แนวคิดของ Paul Henson Appleby

Appleby (Paul H.Appleby, 1949 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2549 : 60-63) เห็นว่า การบริหารงานของรัฐแท้จริงเป็นเรื่องของการเมือง กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งของการเมือง เรื่องของการบริหารนโยบายและการเมืองเกี่ยวข้องผูกพันอย่างใกล้ชิด นักบริหารงานของรัฐในสหรัฐอเมริกาในทางปฏิบัติต่างมีส่วนในกระบวนการทางการเมือง ทำหน้าที่กำหนดและนำเอานโยบายไปปฏิบัติ โดยย้ำว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายมิใช่เป็นอำนาจผูกขาดของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ อันที่จริงฝ่ายบริหารก็มีส่วนในการกำหนดนโยบายเช่นกันในหลายลักษณะ กล่าวคือ ในทางปฏิบัตินักบริหารเป็นผู้สร้างกฎเกณฑ์นโยบายตลอดเวลา นักบริหารจะเป็นผู้ตีความกฎหมายและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ มากกว่าฝ่ายตุลาการในอัตราส่วน 1000:1 นอกจากนี้นักบริหารยังทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อฝ่ายนิติบัญญัติด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายบริหารจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการเสนอข้อเรียกร้องต่างๆ ต่อรัฐบาล ปกติแล้วฝ่ายนิติบัญญัติจะวางนโยบายไว้กว้างๆ และฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายในรายละเอียดต่อไป แต่ทั้งนี้ก็ไม่จำเป็นเสมอไป

โดย Appleby ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ในความเป็นจริงแล้ว อำนาจทั้งสามฝ่าย คือ นิติบัญญัติ ตุลาการและบริหาร แยกออกจากกันไม่ได้โดยเด็ดขาด การตัดสินใจนโยบายของฝ่ายหนึ่งต้องคำนึงถึงฝ่ายอื่นๆ ด้วย การเมืองเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดการทำงานของอำนาจทั้งสาม การบริหารงานของรัฐแตกต่างจากบริหารงานอื่นๆ เช่น ของเอกชนตรงที่ว่ามีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด การตัดสินใจนโยบายของฝ่ายบริหารเป็นไปตามสภาพแวดล้อมทางการเมือง โดยถือว่าการบริหารเป็นการกระทำโดยตรงของรัฐบาลในนามประชาชน รัฐบาลทำหน้าที่ตัดสินใจเรื่องการบริหารภายใต้การควบคุมของประชาชน ในทางปฏิบัตินักบริหารจะทำหน้าที่ตัดสินใจเรื่องนโยบายและเรื่องการบริหารไปพร้อมๆ กัน ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งไหนในลำดับชั้นขององค์การ

2) แนวคิดของ Norton E.Long

ในบทความที่มีชื่อบทความหนึ่ง Norton E. Long (1949 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2549 : 64-65) ได้ย้ำว่าถึงแม้ว่าอำนาจ (Power) เป็นเสมือนหนึ่งเลือดหล่อเลี้ยงชีวิตองค์การ แต่กลับเป็นปัจจัยที่นักวิชาการมักหลงลืม บางครั้งหน่วยงานหรือโครงการที่มีกฎหมายรองรับก็อาจเป็นอัมพาตได้ เพราะเกิดปัญหาเรื่องอำนาจขึ้น “อำนาจ” มิได้เป็นสิ่งผูกขาดของผู้นำสูงสุดเท่านั้น แต่นักบริหารระดับรองลงมาก็มีอำนาจได้เช่นกัน อำนาจจึงเป็นสิ่งซึ่งกระจายอยู่ทั่วไปในองค์การ นักบริหารจะคงอยู่ได้จำต้องอาศัยฐานอำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ระบบราชการของสหรัฐอเมริกาก็เช่นกัน แม้ว่านักบริหารจะมีความเชี่ยวชาญพิเศษ แต่การกำหนดนโยบายของเขาเหล่านี้ต้องอาศัยการสนับสนุนทางการเมืองด้วย เช่น การสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม

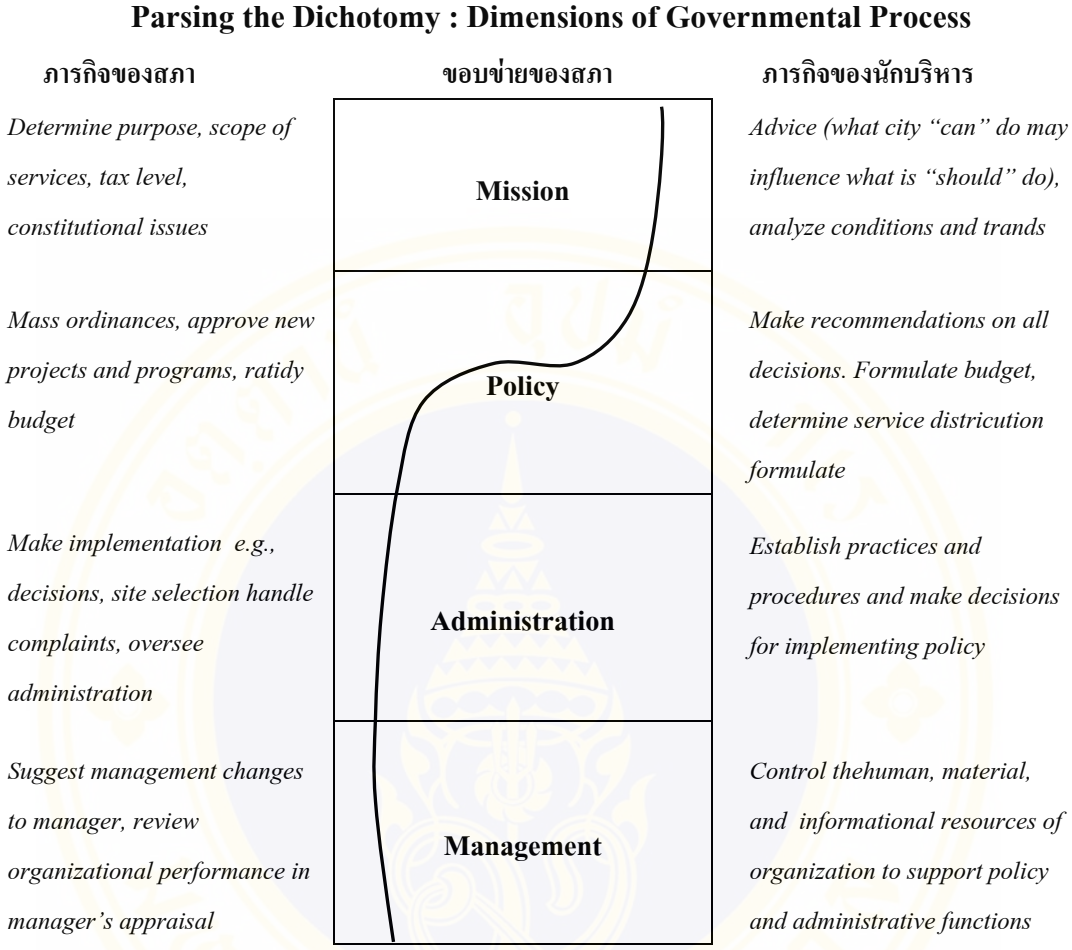
Copyright by Mahidol University

เหตุผลหนึ่งที่ทำให้ระบบราชการของสหรัฐอเมริกาต้องขึ้นอยู่กับภายใต้กระแสคลื่นทางการเมือง เป็นเพราะความอ่อนแอในโครงสร้างพรรคการเมือง ทำให้ไม่สามารถป้องกันให้ระบบราชการปลอดจากการเมืองและไม่สามารถกำหนดแนวนโยบายที่แน่นอนให้ระบบราชการนำไปปฏิบัติได้ แต่กลับปล่อยให้นโยบายคลุมเครือและบังคับให้ระบบราชการต้องตัดสินใจนโยบายเสียเอง

3) แนวคิดของ James H. Svara

James H.Svara นักรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัย North Carolina State ได้กล่าวไว้ว่า การเมืองและการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และจะอยู่ในรูปแบบของการเกื้อกูลที่เน้นการพึ่งพาซึ่งกันและกันในบทบาทที่แตกต่างกันและยอมรับในความเป็นอิสระซึ่งกันและกัน โดยที่การเกื้อกูลกันนั้นจะรับรู้คุณค่าซึ่งกันและกัน (Jame H.Svara, 2001 : 176-183) ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารนั้น Svara ได้เขียน “ตัวแบบสี่ส่วน” (Jame H.Svara, 1994 อ้างถึงใน Frederickson, 2003 : 22-23) ที่แสดงถึงกิจกรรมของรัฐบาล และอธิบายภารกิจแต่ละประเภทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร โดยที่การปฏิบัติหน้าที่อันเป็นภารกิจหลักของแต่ละฝ่ายจะมีอีกฝ่ายหนึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องและทับซ้อนกันอยู่เสมอ ซึ่งตามตัวแบบของ Svara แสดงสัดส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร โดยแสดงผ่านเส้นโค้งที่ใช้เป็นตัวแบ่งสัดส่วน ซึ่งเส้นโค้งเป็นตัวแทนที่ดีที่สุดในรูปแบบที่พบได้ทั่วๆ ไปในความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหาร ดังภาพต่อไปนี้

Copyright by Mahidol University



แผนภาพที่ 2-1 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมือง

ตามตัวแบบข้างต้นของ James H. Svara ที่แบ่งภารกิจออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพันธกิจ ภารกิจด้านนโยบาย ภารกิจด้านการบริหาร และภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ โดยจะเห็นได้ว่าภารกิจหลักที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองจะมีฝ่ายบริหารมีส่วนร่วมอยู่ด้วย ในขณะเดียวกันภารกิจหลักที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารจะมีฝ่ายการเมืองมีส่วนร่วมอยู่ด้วยเสมอตามสัดส่วนที่แสดงผ่านเส้นโค้งดังกล่าว เช่น ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพันธกิจขององค์กร อันเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายการเมืองนั้น ฝ่ายบริหารจะมีส่วนร่วมในการให้คำแนะนำ (ในสิ่งที่จะต้องทำหรือควรทำ) รวมทั้งการวิเคราะห์เงื่อนไขและแนวโน้ม โดยภารกิจที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ฝ่ายการเมืองจะมีหน้าที่ในการตรากฎหมาย อนุมัติโครงการหรือแผนงานใหม่ การอนุมัติงบประมาณ ส่วนฝ่ายบริหารจะมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะที่ใช้ประกอบการตัดสินใจ การจัดทำงบประมาณ รวมถึงการให้บริการ เป็นต้น

Copyright by Mahidol University

จะเห็นได้ว่าในแนวคิดของนักทฤษฎีกลุ่มที่สองที่มีมุมมองว่า “การบริหารคือการเมือง” ของทั้ง 3 ท่านข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าไม่จำเป็นต้องแยกการบริหารและการเมืองออกจากกัน ประกอบกับที่การบริหารและการเมืองยังต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอีกด้วย อันถือได้ว่าเป็นดุลยภาพระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง

2.1.3 แนวคิดของนักทฤษฎีกลุ่มที่สาม “ความเป็นกลางทางการเมือง”

แนวคิดของ Patrick Overeem (2005 อ้างถึงใน วลัยพร รัตนเสถียร, 2549 : 24-25) มองว่า แม้ว่าในทางปฏิบัติแล้วเราจะไม่สามารถแยกบทบาทของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำออกจากกันได้ก็ตาม แต่ข้าราชการประจำนั้นต้องรักษาความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ไว้อย่างเคร่งครัด นี่เป็นคุณลักษณะที่จำเป็นของข้าราชการประจำ และอันความเป็นกลางทางการเมืองนี้ก็คือ เสาหลักที่จะแบ่งการเมืองออกจากการบริหารได้พอสมควร แม้พวกที่แย้งการแบ่งการเมืองออกจากราชการประจำนั้นก็ยังไม่ได้ละทิ้งความสำคัญของความเป็นกลางทางการเมือง เพียงแต่รับว่าความลำเอียงหรือเอนเอียงทางการเมืองของข้าราชการประจำ (Political Partiality of the Administrators) นั้น เกิดขึ้นได้ นักคิดและนักปฏิบัติที่โต้แย้งการแบ่งแยกการเมืองออกจากการบริหารยังคงเชื่อว่า ความพยายามเป็นกลางทางการเมืองเป็นคุณสมบัติที่สำคัญที่ดีของข้าราชการประจำอยู่นั่นเอง

Patrick Overeem เสนอว่า ความเป็นกลางทางการเมืองกับการแยกการเมืองออกจากการบริหารนั้นต่างกันแต่ก็มีความสัมพันธ์กันใกล้ชิด กล่าวคือหากเชื่อว่าข้าราชการประจำควรเป็นกลางทางการเมือง ก็ต้องยอมรับในแนวคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหารพอสมควรด้วย

โดย Patrick Overeem เห็นว่า แน่นอนการเมืองกับนโยบายไม่ใช่เรื่องเดียวกันและแตกต่างกันและจะเอามาทำเป็นเรื่องเดียวกันไม่ได้ แม้การบริหารภาครัฐจะเกี่ยวข้องอย่างมากกับนโยบายก็ตาม แต่ความเป็นกลางทางการเมืองจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แยกการเมืองออกจากการบริหารได้อย่างมีความหมาย อย่างเป็นไปได้และอย่างมีความสำคัญ ความเป็นกลางทางการเมืองนั้นกล่าวอย่างง่ายๆ ก็คือการที่ข้าราชการประจำไม่ลำเอียงเข้าข้างใดข้างหนึ่งในประเด็นทางการเมือง (The Impartiality of Administrators in Political Issues) นั่นคือ ข้าราชการต้องปฏิบัติหรือบริหารภารกิจและหน้าที่ ตามวิชาชีพในการทำงาน มุ่งเพื่อส่วนรวม ไม่ควรเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในความขัดแย้งทางการเมือง

จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้ เป็นแนวคิดที่ไม่มีการแบ่งแยก กล่าวคือ ยอมรับความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ

Copyright by Mahidol University

2.2 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2.1 ความหมายของ “นโยบาย”

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดความหมายของนโยบายไว้ว่า นโยบาย หมายถึง หลักการและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ และ ปทานุกรม Oxford English Dictionary ได้ให้คำจำกัดความของนโยบายไว้ว่า นโยบาย หมายถึง ความฉลาดและการใช้ดุลยพินิจที่หลักแหลมในทางการเมือง ศิลปะแห่งการดำเนินกิจการของบ้านเมือง การดำเนินการที่ฉลาดรอบคอบ แนวทางการดำเนินการของรัฐบาลพรรคการเมือง เป็นต้น (จุมพล หนิมพานิช, 2547 : 5-6)

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่านโยบายไว้เพิ่มเติม ดังนี้

Helco ได้กล่าวถึงความหมายของนโยบายไว้ว่า นโยบาย เป็น มากกว่าแนวทางการดำเนินการที่จงใจหรือตั้งใจ

Brain W. Hogwood and Lewis A.Gunn ได้ให้คำนิยามของคำว่านโยบายในฐานะต่าง ๆ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้คือ นโยบาย ในฐานะป้ายประกาศกิจกรรมของรัฐบาล ในฐานะเป้าหมายทั่วไปของกิจกรรมของรัฐที่พึงปรารถนา ในฐานะข้อเสนอที่เฉพาะเจาะจง ในฐานะการตัดสินใจของรัฐบาล ในฐานะการให้อำนาจอย่างเป็นทางการ ในฐานะแผนงาน ในฐานะผลผลิต ในฐานะผลลัพธ์ ในฐานะทฤษฎีและตัวแบบ และสุดท้ายในฐานะกระบวนการ

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า นโยบาย หมายถึง แนวทางหรือกรอบที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินงานหรือปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายตามต้องการ

นโยบาย คือ กรอบและเครื่องชี้นำแนวปฏิบัติ เป็นแนวทางในการปฏิบัติหรือตัดสินใจเพื่อให้การดำเนินการต่างๆ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปกติแล้วนโยบายจะถูกประกาศใช้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีระบบและเป็นทางการ นโยบายมีหลายระดับ แต่ละระดับจะมีขอบเขตครอบคลุมเป้าหมายผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติ และความชัดเจนของนโยบาย นอกจากนั้น นโยบายในระดับต่าง ๆ ต้องมีความเกี่ยวเนื่องและสอดคล้องกัน

ระดับของนโยบาย สามารถจำแนกได้เป็น 2 ระดับใหญ่ๆ ได้แก่

1) นโยบายในการบริหารประเทศ แยกได้เป็น 3 ระดับคือ

1.1) นโยบายหลักหรือนโยบายระดับชาติ เป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นแนวทางกว้างๆ ที่ใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายระดับอื่นๆ ต่อไปเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยแสดงถึงเจตนารมณ์ในการดำเนินการหรือพัฒนาประเทศ

Copyright by Mahidol University

1.2) นโยบายการบริหาร เป็นนโยบายระดับกระทรวง ทบวง กรม โดยผู้บริหารเป็นผู้กำหนดขึ้นตามกรอบของนโยบายหลักหรือนโยบายระดับชาติ แต่มีขอบเขตที่แคบลง มีความละเอียดและเจาะจงมากขึ้นตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและภารกิจของหน่วยงาน

1.3) นโยบายเฉพาะกิจ เป็นนโยบายระดับล่างสุดซึ่งกำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับกองหรือระดับฝ่าย โดยยึดถือนโยบายหลักหรือนโยบายระดับชาติ และนโยบายการบริหารของหน่วยงานต้นสังกัดเป็นหลัก เพื่อให้ภารกิจของหน่วยงานเป็นไปตามเป้าหมาย และเจตนารมณ์ของนโยบายหลักหรือนโยบายระดับชาติ และนโยบายการบริหารในเวลาเดียวกัน หรืออาจจะเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า นโยบายเฉพาะกิจจะมีขอบเขตที่ชัดเจนเจาะจง ชี้แนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

2) นโยบายการบริหารองค์กร เป็นนโยบายที่จำแนกตามระดับของผู้บริหารองค์กร ซึ่งแบ่งได้เป็นนโยบายพื้นฐาน นโยบายทั่วไป และนโยบายเฉพาะแผนกงาน

2.2.2 ความสำคัญของนโยบาย

- เป็นเครื่องชี้นำและกรอบในการวางแผน
- เป็นเครื่องชี้นำการบริหารขององค์การ โดยเป็นเครื่องมือที่ทำให้ผู้บริหารทราบว่าจะทำอะไร และใช้ปัจจัยชนิดใดบ้าง ทั้งยังเป็นเสมือนเข็มทิศและหางเสือที่ช่วยให้การบริหารงานดำเนินไปถูกทิศทาง ซึ่งจะช่วยสนับสนุนความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้บริหารช่วยให้เกิดการพัฒนาทางการบริหาร ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือในการประสานงาน เนื่องจากนโยบายจะช่วยให้หน่วยปฏิบัติงานเข้าใจถึงเป้าหมาย แนวปฏิบัติ และ ทิศทางการดำเนินงานร่วมกัน ทำให้เกิดความเข้าใจ ความร่วมมือ และการประสานงานกันได้สะดวกมากขึ้น
- เป็นเครื่องมือในการควบคุม กำกับ และติดตามงานของผู้บริหาร

2.2.3 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญขั้นตอนหนึ่ง เพราะนโยบายหรือโครงการทั้งหลาย หากไม่ได้นำไปปฏิบัติ นโยบายนั้นก็ไม่เกิดผล และในทำนองเดียวกันแม้ว่านโยบายนั้นจะเป็นนโยบายที่ดี แต่ถ้านำไปปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือปฏิบัติภายใต้สภาพแวดล้อมหรือสภาวการณ์ที่ไม่เอื้ออำนวย นโยบายนั้นก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

- ศุภชัย ยาวะประภาษ (2552 : 90) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติหลังจากที่ได้ศึกษาแนวคิดของนักวิชาการโดยสรุปได้อย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนิน

Copyright by Mahidol University

กิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วครั้งชั่วคราวแล้วหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นขยักขย่อน แต่เป็นกิจกรรมต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแฝงความหมายว่า ก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีตัวนโยบายก่อนและต้องมีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนนโยบายทั้งหมด โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย

- จุมพล หนิมพานิช (2547 : 140) กล่าวถึง ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติหมายถึงการบริหารนโยบายที่ครอบคลุมทั้งการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์กร ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานของรัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบ และปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายนโยบาย

- วรเดช จันทรศร (2545 : 3) กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องการศึกษาว่าองค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แต่ไหน เพียงใดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

- มยุรี อนุมานราชธน (2549 : 218) ได้สรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง / แผนงาน / โครงการ / กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

- สมพร เฟื่องจันทร์ (2539 : 150) สรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เป็นกระบวนการ เป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย มีความต่อเนื่อง นอกจากนั้น ยังเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าเราต้องการผลสุดท้ายเป็นเช่นไร

จากการศึกษาทัศนะของนักวิชาการที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง กระบวนการจัดการซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

Copyright by Mahidol University

2.2.4 ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จุมพล หนิมพานิช (2547 : 140) กล่าวว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีความสำคัญดังนี้

ประการแรก การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นส่วนประกอบหนึ่งของขบวนการนโยบาย ตามทรรศนะของ Dror กล่าวคือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของขั้นตอนภายหลังที่มีการกำหนดนโยบายแล้ว ซึ่งภารกิจในขั้นตอนนี้ เป็นส่วนที่จะทำให้กระบวนการนโยบายดำเนินไปอย่างสมบูรณ์ครบวงจร ไม่หยุดชะงัก ในแง่ดังกล่าวการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงมีความสำคัญ

ประการที่สอง จุดมุ่งหมายสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะคือ ความต้องการหรือความปรารถนาที่จะได้นโยบายสาธารณะที่ถูกต้องสมเหตุสมผลและสามารถทำให้บรรลุผลสำเร็จได้ นโยบายสาธารณะใดก็ตามที่ถึงแม้ว่าจะมีเป้าหมายที่ดีงามสูงส่ง มีถ้อยคำที่สวยหรู แต่ถ้าหากไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายนั้นๆ ได้ ก็ย่อมไร้คุณค่า ดังนั้น ความสามารถในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ จึงเป็นการเพิ่มคุณค่าให้แก่นโยบายสาธารณะนั้นๆ

ประการที่สาม ในทำนองเดียวกันการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีเป้าหมายหลักอยู่ที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้นโยบายนั้นๆ บรรลุผลสำเร็จแทนที่จะประสบความล้มเหลว ทั้งนี้เพราะถ้าหากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ผลประโยชน์ทั้งปวงที่จะเกิดขึ้น ย่อมตกอยู่แก่ประชาชนและประเทศชาติ ดังนั้นทุกประเทศจึงพยายามพัฒนาปรับปรุงระบบและวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพสูงสุดอยู่เสมอ

2.2.5 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ Edwards and Sharkansky ได้เสนอว่ามีอยู่ 5 ปัจจัยด้วยกัน ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องควรให้ความเอาใจใส่ ได้แก่

1. ระบบสื่อสาร ในประเด็นนี้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีความรู้ความเข้าใจว่าจะต้องทำอะไรบ้าง การสั่งงานตลอดจนคำสั่งต่างๆ จะต้องสั่งให้ตรงจุดตรงหน่วย และที่สำคัญก็คือ จะต้องชัดเจนและคงเส้นคงวาไม่ขัดแย้งกับคำสั่งอื่น งานจึงจะเดินหน้าไปด้วยดี

2. ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรหรือแบ่งปันทรัพยากร อันได้แก่ อัตรากำลังและความรู้ความสามารถของบุคลากร รวมทั้งข่าวสารข้อมูลตลอดจนอำนาจในการสั่งการที่จะต้องมอบให้กับผู้ที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

Copyright by Mahidol University

3. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีลักษณะของระเบียบเหล่านี้บางครั้งอาจเป็นประโยชน์ในการทำงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำ แต่อาจไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานลักษณะใหม่

4. การติดตามผลถือเป็นปัจจัยที่จำเป็นหรือสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่าได้มีการปฏิบัติงานตามแผนจริงหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่อย่างไร และควรจะต้องหามาตรการในการแก้ไข และปรับปรุงวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลดียิ่งขึ้นหรือไม่อย่างไร

นอกเหนือจากประเด็นต่างๆ เหล่านี้แล้ว นักวิชาการที่ศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เช่น Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky ได้วิเคราะห์ไว้ว่า ปัญหาที่แท้จริงเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ ผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย บางครั้งมิได้คำนึงล่วงหน้าถึงวิธีการ ตลอดจนปัญหาอุปสรรค เมื่อเป็นเช่นนี้ ทั้ง 2 จึงเสนอว่า การกำหนดนโยบายควรมีการพิจารณารวมถึงสิ่งต่างๆ เหล่านี้ควบคู่กันไปด้วย โดยควรจะให้ความเอาใจใส่อย่างอื่นต่อลักษณะของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนควรจะได้มีการพิจารณาล่วงหน้าถึงโครงการของระบบการวินิจฉัยสั่งการ หากมีข้อบกพร่องประการใดควรจะได้มีการดำเนินการแก้ไขก่อน

2.2.6 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผู้วิจัยได้ศึกษาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1) ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น นี้ เกิดขึ้นจากการที่แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1977 : 96-119) ได้เสนอตัวแบบเชิงสมมติฐานของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เรียกว่า ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (A model of the policy implementation process) ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายและผลการปฏิบัติตามนโยบาย 6 ตัวแปร ดังนี้

- **มาตรฐานนโยบายและวัตถุประสงค์** (policy standards and objectives) นโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายที่ต้องการให้เกิดขึ้น โดยมาตรฐานนโยบายจะเชื่อมโยงหรือแสดงให้เห็นถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลสำเร็จของนโยบายด้วย

- **ทรัพยากรนโยบาย** (policy resource) ทรัพยากรนี้รวมถึงงบประมาณ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เนื่องจากเป็นที่ยอมรับแล้วว่างบประมาณไม่ใช่เป็นปัจจัยเดียวที่จะทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จได้

- **การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมการเสริมแรง**(inter organizational communication and enforcement activities) โดยที่กลไกการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การ จะต้องช่วย

Copyright by Mahidol University

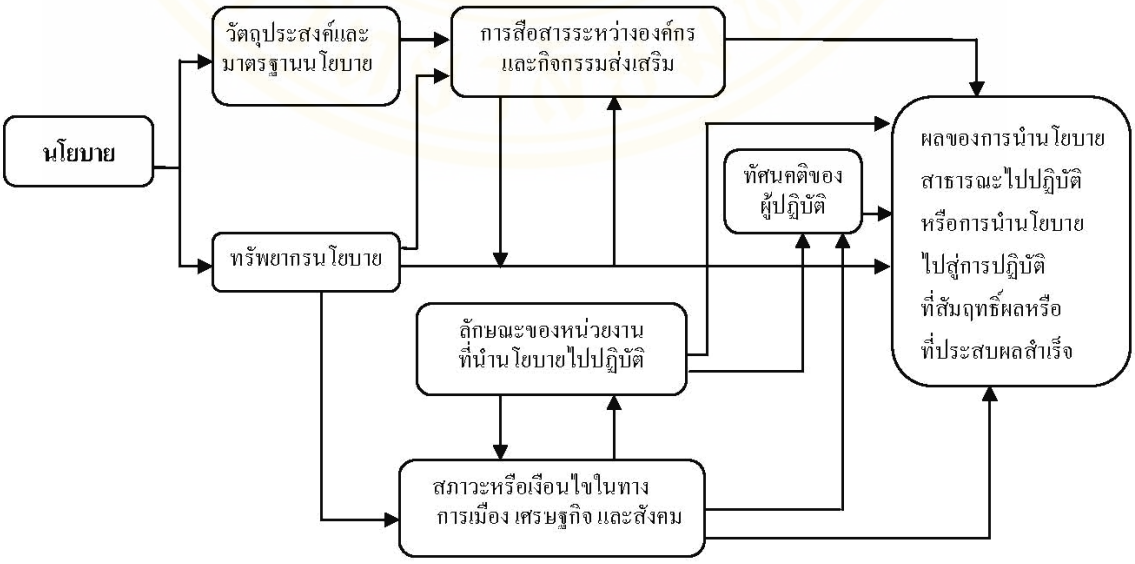
ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในความมุ่งหวังหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตรงกัน เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือกิจกรรมการดำเนินงานที่ชัดเจน และเป็นมาตรฐานเดียวกันที่จะเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

- **ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ** (the characteristic of implementation agencies) ศักยภาพของหน่วยงานจะขึ้นอยู่กับลักษณะหลายประการ เช่น ความสามารถของผู้ปฏิบัติหรือทีมงาน โครงสร้างขององค์การที่แสดงถึงระดับความมากน้อยของการควบคุมบังคับบัญชา ความพร้อมของทรัพยากรอื่นๆ ของหน่วยงานความมากน้อยของการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ

- **เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง** (economic social and political conditions) อันประกอบด้วย สภาพของเศรษฐกิจที่มีผลต่อความเพียงพอในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ แผนงาน โครงการ ความคิดทั้งในเชิงคัดค้านหรือสนับสนุนของประชาชน กลุ่มผู้นำ กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง และกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่างๆ ที่มีต่อนโยบายนั้น เป็นต้น

- **ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ** (the disposition of implementators) ประกอบด้วย การยอมรับการปฏิเสธ ความเข้าใจ การวางเฉย ความมากน้อยของความรู้สึกรับผิดชอบการดำเนินงานตามนโยบาย เหล่านี้มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยหรือตัวแปรดังกล่าวแสดงได้ดังแผนภาพที่ 2-2



แผนภาพที่ 2-2 ตัวแบบการนำโยบายไปปฏิบัติของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น

Copyright by Mahidol University

กล่าวได้ว่าตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ประกอบด้วย 6 ตัวแปร คือ มาตรฐานนโยบายและวัตถุประสงค์ ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมเสริมแรง ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และทัศนคติของผู้ปฏิบัติ

2) ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน ฮอร์น

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน ฮอร์น (Van Horn, 1979 : 11-18 อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์, 2543 : 15) ได้เสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบการเมืองการปกครองในอเมริกาที่มีรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งตัวแบบดังกล่าว มีตัวแปร 3 ตัว ดังนี้

(1) **มาตรฐานของนโยบายและทรัพยากร** (policy standard and resource) ประกอบด้วย ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ระดับความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ ระดับของความยืดหยุ่นและความจำเพาะเจาะจงของวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระดับของความเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ที่ต้องการให้เกิดขึ้น ความเพียงพอของทรัพยากรและความรวดเร็วในการจัดส่ง เป็นต้น

(2) **สภาพแวดล้อมของนโยบายในระดับชาติ** (national policy environment) ได้แก่ การสื่อสารจากรัฐบาลกลางไปยังมลรัฐและท้องถิ่นจะต้องมีความแม่นยำ ชัดเจน ถูกต้อง และรวดเร็วทันเวลา การจูงใจ การแทรกแซงการดำเนินงาน ซึ่งหมายรวมถึงการทบทวน แผนงาน โครงการ การให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคต่างๆ และการติดตาม การตรวจสอบประเมินผล

(3) **สภาพแวดล้อมของนโยบายในระดับท้องถิ่น** (the local policy environment) ได้แก่ ทัศนคติ ซึ่งหมายรวมถึง ความรู้ ความเข้าใจ การเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยของนักการเมือง ผู้บริหารข้าราชการ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในระดับท้องถิ่น ที่มีผลต่อความคาดหวังและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน โครงสร้างของหน่วยงาน ระดับของการได้รับการสนับสนุนจากนักการเมือง เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงความเพียงพอของทรัพยากร

Copyright by Mahidol University

ปัจจัยหรือตัวแปรดังกล่าวแสดงได้ดังแผนภาพที่ 2-3



แผนภาพที่ 2-3 ตัวแบบการนำโยบายไปปฏิบัติของ แวน ฮอร์น

จะเห็นได้ว่า แวน ฮอร์น มีแนวคิดเกี่ยวกับตัวแปรที่มีผลต่อการนำนโยบายระหว่างรัฐไปปฏิบัติ 3 ด้าน คือ ด้านมาตรฐานของนโยบายสาธารณะและทรัพยากร ด้านสภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะในระดับชาติ และด้านสภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น

Copyright by Mahidol University

3) ตัวแบบแสดงโครงสร้างของตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของซาบาเตียร์และแมนมาเนียน

ซาบาเตียร์และแมสมาเนียน (Sabatier and Mazmanian, 1980 : 181-203) ได้เสนอกรอบความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเน้นตัวแปรในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 ตัวแปร คือ

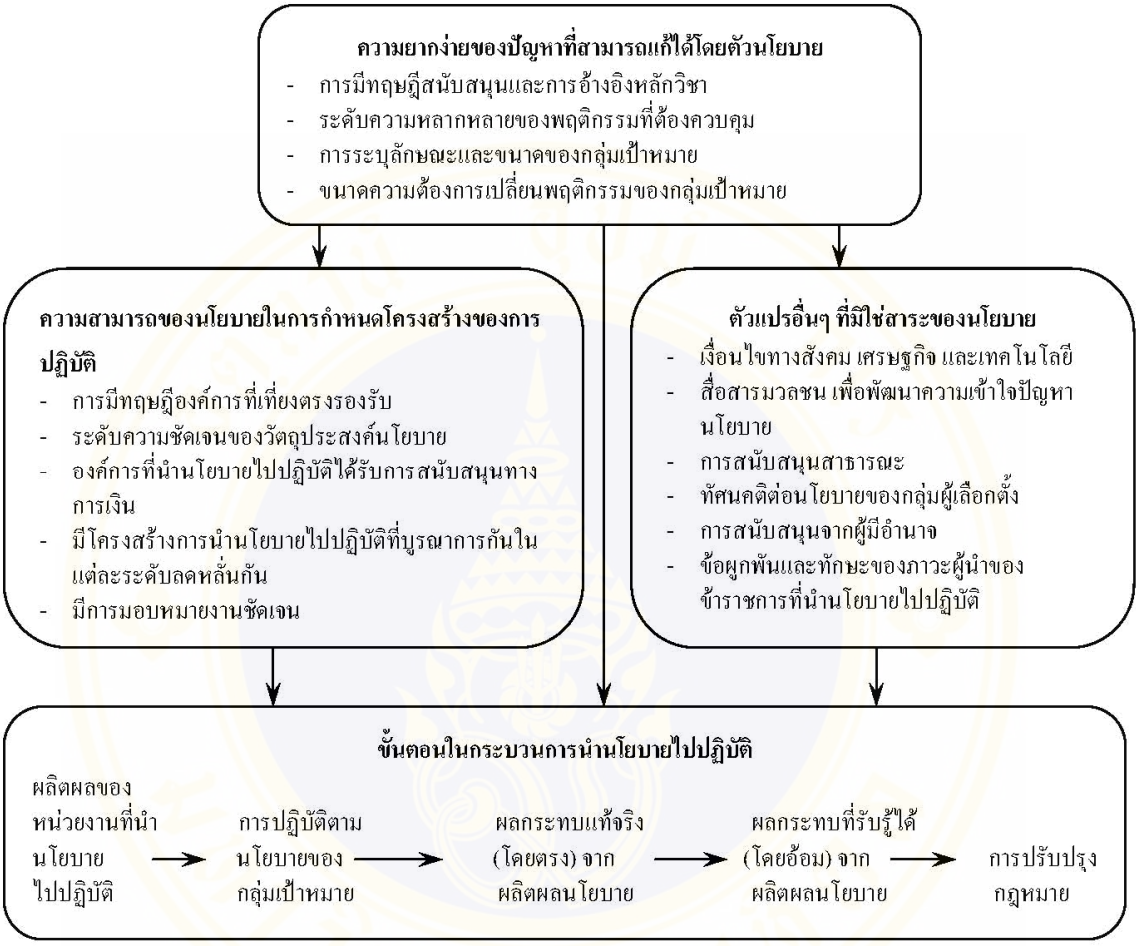
(1) **ความยากง่ายของปัญหาที่สามารถแก้ไขได้โดยตัวนโยบาย** (tractability of the problem as address by status) นั่นคือ การแก้ปัญหาซึ่งเป็นที่มาของนโยบายมีความแตกต่างกัน บางปัญหาอาจแก้ไขได้โดยง่าย บางปัญหาอาจแก้ไขได้ยาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตัวแปรที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นยังขึ้นอยู่กับลักษณะและขนาดของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย ถ้ากลุ่มเป้าหมายมีลักษณะคล้ายคลึงกันและอยู่ในวงแคบ โอกาสที่จะได้รับผลตามนโยบายจะเป็นไปได้มาก และขนาดของความต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นอีกปัจจัยหนึ่ง โดยถ้ามีเพียงเล็กน้อย การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีโอกาสบรรลุผลสำเร็จได้มาก

(2) **ความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างของการปฏิบัติ** (ability of statatue to structure implemention) ได้แก่ การมีทฤษฎีที่เที่ยงตรงรองรับ ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย การได้รับความสนับสนุนด้านงบประมาณ การมีโครงสร้างของการนำนโยบายที่บูรณาการกันในแต่ละระดับ การมอบหมายงานที่ชัดเจนให้แก่ผู้ปฏิบัติและการเข้ามามีส่วนร่วม บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

(3) **ตัวแปรอื่นๆ ที่ไม่ใช่สาระของนโยบาย** (non status variable effective implementation) ได้แก่ เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี การสนับสนุนจากสื่อสารมวลชน จากสาธารณชน และจากผู้มีอำนาจ รวมทั้งบทบาทหน้าที่และทักษะในภาวะผู้นำของผู้บริหารที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

Copyright by Mahidol University

ปัจจัยหรือตัวแปรดังกล่าวแสดงได้ดังแผนภาพที่ 2-4



แผนภาพที่ 2-4 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ ซาบาเตียร์และแมสมาเนียน

จะเห็นได้ว่า ซาบาเตียร์และแมสมาเนียน มีแนวคิดเกี่ยวกับตัวแปรที่มีผลต่อการนำนโยบายระหว่างรัฐไปปฏิบัติ 3 ด้าน คือ ความยากง่ายของปัญหาที่สามารถแก้ได้โดยตัวนโยบาย ความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างของการปฏิบัติ ตัวแปรอื่นๆ ที่มิใช่สาระของนโยบาย

Copyright by Mahidol University

2.3 การปฏิรูประบบราชการไทย

2.3.1 ความหมายของการปฏิรูประบบราชการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อริยา อาจละสุทธิ์, 2553 : ออนไลน์) ให้ความหมายว่า “การปฏิรูประบบราชการ” คือ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรวมไปถึงการพัฒนาระบบราชการให้มีความเหมาะสม เริ่มตั้งแต่บทบาท โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รูปแบบองค์กร ระบบการบริหารและกระบวนการ/วิธีการทำงาน ระบบบริหารงานบุคคล กฎหมาย กฎ ระเบียบ วัฒนธรรมและค่านิยม เพื่อเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเพิ่มสมรรถนะขององค์กร สามารถเอื้อประโยชน์และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมมากขึ้น โดยสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ในเวทีโลก

วรเดช จันทรศร (2540 : 73-74) ให้คำนิยามว่า การปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับพัฒนาทางการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบการบริหารและการบริการของภาครัฐที่รวดเร็ว เสมอภาค เป็นธรรม มีความสามารถในการให้บริการและแข่งขัน ตลอดจนมีการกระจายอำนาจการจัดทำกิจกรรมของภาครัฐด้านการให้บริการและพัฒนา และให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การปฏิรูประบบราชการ คือ การปรับปรุงและพัฒนาระบบราชการ เพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความสามารถในการแข่งขันตลอดจนตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมได้มากขึ้น

2.3.2 การปฏิรูประบบราชการ

ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น ใช้คำว่า การพัฒนาระบบราชการ เพื่อให้สื่อความหมายที่สะท้อนบริบทของการทำให้ระบบราชการปรับตัวเองได้อย่างมีพลวัต แทนความหมายเดิมที่สะท้อนการปรับตัวของส่วนราชการในลักษณะของอนินทรีย์วัตถุขาดความมีชีวิตชีวา ไม่อาจปรับตัวเองได้อย่างต่อเนื่อง (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2550 : 1) ซึ่งการปฏิรูประบบราชการผ่านการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้าง นั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ภารกิจตามบทบาทของภาครัฐเป็นที่มาของกำเนิดส่วนราชการรวมทั้งองค์กรของรัฐ เริ่มต้นมาจากความพยายามที่จะปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมายาวนาน ทั้งนี้ การประชุม ก.พ. เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2544 สำนักงาน ก.พ. ได้นำเสนอเรื่องการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ ซึ่งที่ประชุมได้มอบหมาย

Copyright by Mahidol University

ให้สำนักงาน ก.พ. จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความเห็นระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการ ผ่านกลไกของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2545

2) หลักการจัดกลุ่มภารกิจในการปฏิรูประบบราชการของไทย (ทิพาวดี เมฆสวรรค์ และคณะ, 2546 : 102-109 อ้างถึงใน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2550 : 2) กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย อาศัยหลักการจัดกลุ่มภารกิจเป็นสำคัญ มุ่งเน้นการสร้างคุณประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม การลดความซ้ำซ้อน การลดละเลิกภารกิจที่ราชการส่วนกลางหมดความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ เนื่องจากภาคธุรกิจเอกชนหรือภาคประชาชนมีศักยภาพในการดำเนินการได้ดีกว่า หรือเป็นภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ

นอกจากนี้ องค์กรภาครัฐควรจะต้องคำนึงบทบาทภาระหน้าที่หลัก(Core function) ของภาคราชการ ซึ่งเน้นบทบาทภารกิจหลัก 3 ประการ คือ

- บทบาทภารกิจในการกำหนดนโยบาย (Policy formulation)
- บทบาทภารกิจในการวางกฎระเบียบและตรวจสอบ (Regulation)
- บทบาทภารกิจในการสนับสนุนส่งเสริม (Promotion)

2.3.3 การจัดโครงสร้างส่วนราชการ

1) **ความหมายของการจัดโครงสร้างส่วนราชการ** การจัดโครงสร้างส่วนราชการ (organizing หรือ organization structuring) คือ การแบ่งกลุ่มงานหรือจัดกลุ่มอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศออกเป็นส่วน ๆ และในแต่ละส่วนจะแบ่งซอยอำนาจหน้าที่ลดหลั่นลงไปตามลำดับตั้งแต่ส่วนที่ใหญ่ที่สุด จัดเป็นกระทรวงและทบวง แต่ละกระทรวงและทบวงจัดแบ่งออกเป็นกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม กรมแบ่งออกเป็นกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง กองแบ่งออกเป็นหน่วยงานระดับต่ำกว่ากองไปจนกระทั่งถึงส่วนที่เล็กที่สุดคือตำแหน่ง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หรือกลุ่มอำนาจหน้าที่ที่จะมอบหมายให้บุคคลหนึ่งรับไปปฏิบัติ

ในทางปฏิบัติ การจัดโครงสร้างส่วนราชการหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพิ่มลดส่วนราชการระดับต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีทั้งในปัจจุบันและอนาคต และเพื่อให้สอดรับกับแนวนโยบายในการบริหารราชการของรัฐบาลในแต่ละสมัยด้วย

Copyright by Mahidol University

2) **หลักการทั่วไปหรือหลักการเบื้องต้นในการจัดโครงสร้างส่วนราชการ มีดังนี้**

- การจัดโครงสร้างส่วนราชการต้องเหมาะสมกับความมุ่งหมาย ปัญหา และสภาพแวดล้อมของส่วนราชการ
- ส่วนราชการย่อยภายในกระทรวง ทบวง กรมใดต้องคลุมอำนาจหน้าที่สำคัญของกระทรวง ทบวง กรมนั้นทุกอย่าง
- การจัดกลุ่มงานต้องสัมพันธ์และสอดคล้องกัน
- การจัดโครงสร้างส่วนราชการต้องพิจารณาถึงลักษณะ คุณภาพ และปริมาณของงานว่าควรจะเป็นส่วนราชการระดับใด
- การจัดโครงสร้างส่วนราชการควรจะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้อย่างชัดเจน
- การจัดโครงสร้างส่วนราชการควรจัดให้มีจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเหมาะสม
- การจัดโครงสร้างส่วนราชการควรจะขจัดปัญหางานซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการ
- การจัดโครงสร้างส่วนราชการต้องไม่ให้เกิดความสับสนในเรื่องการสั่งงานและการรับคำสั่ง
- การจัดโครงสร้างส่วนราชการควรจะให้เกิดดุลระหว่างส่วนราชการ

2.3.4 การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551 : 14-25)

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 ได้พิจารณาเรื่องหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานภาครัฐ มีมติเห็นชอบตามมติสำนักงาน ก.พ.ร. โดยสำนักงาน ก.พ.ร.พิจารณาจำแนกหน่วยงานของรัฐออกเป็นประเภทต่างๆ ให้เหมาะสมกับการดำเนินบทบาทภารกิจของภาครัฐที่มีความแตกต่างกันหลากหลายตามภารกิจแต่ละประเภทได้ และสามารถกำหนดกระบวนการบริหารภายในให้สอดคล้องกับประเภทภารกิจ เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากกว่าองค์การที่เป็นหน่วยราชการ ซึ่งสามารถจัดได้ดังนี้

2.3.4.1 การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ถือเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้เพราะภารกิจพื้นฐานของรัฐเป็นเหตุผลสำคัญในการเกิดขึ้นของรัฐ และเป็นเหตุผลของการที่จะต้องมีรัฐบาลขึ้นมากำกับดูแลรับผิดชอบจัดทำภารกิจเหล่านี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

Copyright by Mahidol University

ความหมายโดยทั่วไปของคำว่า “บริการสาธารณะ” หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ตามหลักการในการจำแนกประเภทบริการสาธารณะ สามารถแบ่งประเภทบริการสาธารณะออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Services) เป็นกิจกรรมที่เอกชนทำไม่ได้ ไม่ทำ หรือรัฐปล่อยให้เอกชนทำไม่ได้ เพราะกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ส่วนเป็นกิจกรรมประเภทการรักษาความสงบเรียบร้อยด้วยการออกระเบียบกฎเกณฑ์ เช่น การอนุญาตตั้งโรงงาน การจัดระเบียบจราจร เป็นต้น เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง รูปแบบของการจัดโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะประเภทนี้จึงควรมีสถานะเป็น “ส่วนราชการ” หมายรวมถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คดีระหว่างส่วนราชการกับเอกชนต้องขึ้นศาลปกครอง เนื่องจากส่วนราชการใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวเป็นหลัก

2) บริการสาธารณะทางพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม (Industrial and Commercial Public Services) กิจกรรมที่รัฐดำเนินการซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับเอกชน การจัดโครงสร้างองค์การจึงมีลักษณะผสมผสาน เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) เนื่องจากกิจกรรมมีลักษณะเป็นการผลิตและ/หรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อแสวงหารายได้ แต่รัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกิน 50% หรือทั้งหมด

3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) เป็นกิจกรรมที่รัฐดำเนินการมากขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่น กิจกรรมให้การศึกษา การวิจัย เป็นต้น โดยกิจกรรมดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ แต่เป็นการผลิตสิ่งที่เป็นวัฒนธรรมและสังคม และให้บริการแก่สังคม และไม่มีลักษณะเป็นการหารายได้เหมือนรัฐวิสาหกิจ สำหรับในประเทศไทยจะมีหน่วยงานรองรับคือ “องค์การมหาชน”

2.3.4.2 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจะมีทางเลือกในการให้บริการ ใน 2 รูปแบบหลัก คือ การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ และการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐส่วนใหญ่นั้น จะจัดทำโดยใช้องค์กรภายในกำกับของฝ่ายบริหารในการจัดทำประเด็นที่เป็นปัญหาข้อถกเถียง คือ สถานะขององค์กรต่างๆ ในกำกับของฝ่ายบริหารว่าเป็น “หน่วยงานของรัฐ” หรือไม่ ดังนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

1. ความสัมพันธ์กับรัฐ

1) การจัดตั้ง : พิจารณาถึงที่มาของการจัดตั้ง เช่น กฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้ง หากจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราช

Copyright by Mahidol University

กำหนด ถือว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐสูง แต่หากจัดตั้งโดยจดทะเบียนบริษัทจำกัด หรือ บริษัทมหาชน ถือว่า มีความสัมพันธ์กับรัฐน้อย

2) รูปแบบ : พิจารณาถึงประเภทของหน่วยงานที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง เช่น กำหนดว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ กำหนดว่าเป็นนิติบุคคล ที่มิใช่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจในกำกับของกระทรวง จะถือว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐ แต่หากกำหนดว่าเป็นนิติบุคคลเท่านั้น จะถือว่าไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐ

3) การแต่งตั้งบุคลากรระดับสูง : พิจารณาว่ารัฐมีอำนาจหรือบทบาทในการแต่งตั้งคณะกรรมการ และผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานนั้นๆ อย่างไร หรือไม่มีอำนาจแต่อย่างใด เช่น คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ผู้บริหารสูงสุดต้องผ่านการสรรหาตามระเบียบกฎหมายใด

4) การกำกับดูแลของรัฐ : พิจารณาว่ารัฐมีบทบาทในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการของหน่วยงานนั้นหรือไม่อย่างไร เช่น อำนาจในการกำกับดูแลตามกฎหมาย การดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ กำหนดนโยบาย การอนุมัติโครงการ อำนาจยับยั้งของรัฐมนตรี อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

2. กิจกรรม : พิจารณาถึงกิจกรรมของหน่วยงานนั้น เป็นบริการสาธารณะหรือไม่ และเป็นบริการสาธารณะประเภทใด

3. งบประมาณ / รายได้ของหน่วยงาน การค้ำประกันหนี้ : พิจารณาถึงแหล่งที่มาของงบประมาณหรือรายได้หลักของหน่วยงานว่ามาจากแหล่งใด เป็นงบประมาณของรัฐหรือเป็นรายได้ของหน่วยงานที่ได้รับจากการดำเนินกิจกรรม หรือเป็นการสมทบเข้ากองทุน เป็นต้น รวมทั้งพิจารณาว่ารัฐค้ำประกันหนี้ของหน่วยงานนั้นหรือไม่ โดยยึดพระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 เป็นหลักในการพิจารณา

4. สถานะของบุคลากร : พิจารณาว่าบุคลากรของหน่วยงานมีสถานะอย่างไร เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายใดหรือไม่ หรือเป็นลูกจ้างพนักงานที่ใช้สัญญาจ้างตามกฎหมายแรงงาน

5. วิธีการและระบบกฎหมายที่ใช้ในการทำกิจกรรม : พิจารณาถึงการดำเนินกิจกรรมหลักของหน่วยงานว่า หน่วยงานต้องใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวเป็นหลักในการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน หรือใช้รูปแบบของสัญญาระหว่างหน่วยงาน

6. ความเป็นเจ้าของและอำนาจในการบริหารจัดการ : พิจารณาจากที่มาของการจัดตั้ง เงินทุนประเดิม สัดส่วนของรัฐในการถือหุ้น อำนาจตัดสินใจในการบริหารจัดการและการมีส่วนในการครอบงำกิจการ

Copyright by Mahidol University

2.3.4.3 ประเภทของหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ รัฐจะจัดทำโดยใช้องค์กรภายในกำกับของฝ่ายบริหารจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ 4 ประเภท คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้

1. ส่วนราชการ (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น)

หลักการ

- เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Services) ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎระเบียบ อนุมัติอนุญาตตามกฎหมาย รวมทั้งนโยบายต่างๆ
- ให้บริการเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหวังกำไร
- ความสัมพันธ์กับรัฐ :
  1) รัฐจัดตั้ง
  2) รัฐปกครองบังคับบัญชา
  3) ใช้งบประมาณแผ่นดิน
  4) ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม
  5) บุคลากรมีสถานะเป็นข้าราชการ
  6) รัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน

2. รัฐวิสาหกิจ

หลักการ

- เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม (Industrial and Commercial Public Services) ซึ่งผลิตและจำหน่ายหรือบริการ ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการทางสาธารณะและงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว หรือเป็นงานที่เอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานบริการนั้นได้มาตรฐานทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่ายและอื่นๆ

Copyright by Mahidol University

- มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ต้องสามารถเลี้ยงตัวเองจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ แต่หากมีความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวหรือบางส่วน ในกรณีนี้รัฐก็ควรจัดสรรงบประมาณให้ในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งควรจะแยกจากการเก็บค่าบริการตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ให้ชัดเจน

- เป็นนิติบุคคล

- ความสัมพันธ์กับรัฐ

1) รัฐจัดตั้ง

2) ทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ

3)รัฐมีอำนาจบริหารจัดการ(ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงและการให้นโยบาย)

4) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐและรายได้ต้องส่งคืนรัฐ

5) บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ

6) วิธีการไม่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช้กฎระเบียบของทางราชการในการบริหารการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้อำนาจพิเศษของรัฐ เช่น เวนคืน ปักเสา พาดสาย ต้องจัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติรองรับ)

3. องค์การมหาชน

หลักการ

- เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนะธรรม (Social and Cultural Public Services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวนสัตว์ การอำนวยบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใดซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหาร

- ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร

- เป็นนิติบุคคล

- ความสัมพันธ์กับรัฐ

1) รัฐจัดตั้ง

Copyright by Mahidol University

2) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ (ยกเว้นมหาวิทยาลัยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง)

3) รัฐมีอำนาจบริหารจัดการ (ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงและการให้นโยบาย)

4) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ

5) บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6) วิธีการไม่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช้กฎระเบียบของทางราชการ (ยกเว้นกิจกรรมที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียว ต้องออกพระราชบัญญัติ รวมทั้งกรณีจัดตั้งมหาวิทยาลัย)

การจัดประเภทองค์การมหาชน ตามกฎหมายจัดตั้ง ได้ 2 ประเภท

(1) องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

(2) องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ)

4. หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่

นอกจากหน่วยงานของรัฐในรูปแบบส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน แล้วยังมีองค์การของรัฐในรูปแบบอื่นๆ ที่มิได้ถูกจัดไว้ในรูปแบบข้างต้น ซึ่งสามารถสรุปลักษณะขององค์การเหล่านั้นได้ ดังนี้

องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization)

หลักการ

เป็นหน่วยงานรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐตามนโยบายที่สำคัญ ที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างแท้จริงโดยไม่บิดเบือน ใช้ในการกำกับตลาดเงินและตลาดทุน ตัวอย่างเช่น International Trade Commission และธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา ตลาดหลักทรัพย์ องค์กรควบคุมกำกับวิทยุโทรทัศน์ของฝรั่งเศส

สำหรับในประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ เนื่องจากลักษณะงานต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนหรือกำกับตรวจสอบ มีสถานะเป็นนิติบุคคล ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล มีผู้บริหารสูงสุดทำหน้าที่บริหารงานภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดระเบียบข้อบังคับการบริหาร ในเรื่องการแบ่งส่วนงานภายในองค์กร การเงิน การบัญชี การพัสดุ บุคคล ฯลฯ ผู้ปฏิบัติงานมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

Copyright by Mahidol University

ตัวอย่างเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น

กองทุนที่เป็นนิติบุคคล : เครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ

หลักการ

กองทุนที่เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากต้องการอำนาจรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อภาคเอกชนหรือประชาชน ในการสมทบเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนก็เพื่อเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ ในการดำเนินบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะด้าน การดำเนินงานของกองทุนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินสมทบจากกลุ่มเป้าหมายนั้นๆ

รูปแบบหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารกองทุนมี 3 รูปแบบ คือ

- รัฐวิสาหกิจ เช่น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
- องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติ เช่น กองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ
- ส่วนราชการ เช่น กองทุนอ้อยและน้ำตาล

5. หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐแต่ไม่เป็นองค์การของรัฐ

นอกเหนือจากหน่วยงานข้างต้น พบว่ามีหน่วยงานจำนวนหนึ่งที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์การเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- **สภาวิชาชีพ** เป็นหน่วยงานที่มิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจกรรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเฉพาะ เพื่อจัดตั้งสภาวิชาชีพมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต และรับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอน รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาชีพนั้นๆ เช่น แพทยสภา สภาทนายความ

- **สถาบันภายใต้มูลนิธิ** ซึ่งอยู่ในกำกับหรือเป็นเครื่องมือของส่วนราชการ เช่น สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สถาบันเฉพาะด้าน 7 แห่ง ภายใต้มูลนิธิ “อุตสาหกรรมมูลนิธิ” และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ภายใต้มูลนิธิสถาบันวิจัยเศรษฐกิจการคลัง

- **นิติบุคคลเฉพาะกิจ** (Special Purpose Vehicle – SPV) เป็นเครื่องมือพิเศษที่รัฐบาลจัดตั้งเพื่อระดมทุนจากภาคเอกชนสำหรับโครงการสำคัญของภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ไม่ต้องการ

Copyright by Mahidol University

เป็นหนี้สาธารณะ กิจกรรมของหน่วยงานจะมีลักษณะซื้อขายบริการ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน แต่ไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ จึงจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเพื่อระดมทุนจากเอกชน เช่น นิติบุคคลเฉพาะกิจตาม พ.ร.ก.นิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ.2540 ในปัจจุบันมี 1 หน่วยงานที่ดำเนินกิจการแล้ว คือ บริษัท ดีเอดี เอสพีวี จำกัด

2.4 แนวคิดและหลักการขององค์กรอิสระ

การทำงานขององค์กรอิสระนั้น ต้องการความเป็นอิสระจากการครอบงำหรือแทรกแซงจากอำนาจอื่น องค์กรอิสระเริ่มกำหนดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และเพื่อให้มีความเข้าใจในพื้นฐานขององค์กรอิสระตรงกัน ในส่วนต่อไปนี้จะนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่นำมาประกอบการวิเคราะห์เพื่อใช้เทียบเคียงกับองค์กรอิสระ (Independent Administrative Organization) ในกำกับของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นพื้นฐานหนึ่งของการศึกษาในครั้งนี้

การเกิดขึ้นขององค์กรอิสระในประเทศไทย เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (พนา ทองมีอาคม และคณะ, 2547 : 31-35)ในอดีตอาจมีแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่มีความเป็นกลาง และไม่ถูกครอบงำโดยรัฐบาลหรืออำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เช่น การจัดให้มีศาลรัฐธรรมนูญในบางสมัย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามองค์กรอิสระเหล่านั้นก็หาได้เป็นอิสระจริงไม่ คงมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือจัดเป็นหน่วยงานในสังกัดของรัฐบาลแขนงใดแขนงหนึ่ง เพียงแต่มีความเป็นอิสระในการทำงานพอสมควร แนวความคิดเรื่ององค์กรอิสระนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ ในต่างประเทศได้มีการจัดตั้งองค์กรชนิดนี้มานานพอสมควรแล้ว โดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบบริหารโดยคณะกรรมการที่เรียกว่า Commission เช่น Federal Election Commission หรือ FEC ที่อาจเทียบเคียงได้กับองค์กรอิสระคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ กกต. ของไทย การเกิดขึ้นขององค์กรอิสระต่างๆ นั้น โดยทั่วไปแล้วเกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ที่ต้องการความเป็นกลาง ความเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภา หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ องค์กรอิสระทำหน้าที่ที่ไม่เหมาะจะให้รัฐเป็นผู้กระทำการเองหรือประสงค์จะให้เป็นการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์เรื่องเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากการกระทำหรือไม่กระทำตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือถูกกระทบโดยกฎหมายที่ล้าสมัย ไม่เป็นธรรมหรือบังคับใช้โดยเข้มงวดเกินเหตุเป็นต้น

2.4.1 หลักการทำงานขององค์กรอิสระ (เอื้อมพร ตสาริกา และวิโรจน์ อาลี, 2548 : 29-31)

การดำเนินงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญได้ หากไม่มีหลักการและกลไกทำงานที่เอื้ออำนวยให้องค์กร

Copyright by Mahidol University

อิสระสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระโดยแท้จริง ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงให้ความสำคัญกับองค์กรอิสระดังต่อไปนี้

(1) หลักของความเป็นกลาง (Neutrality)

เนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ด้านตุลาการและกึ่งตุลาการหรือทำหน้าที่ตรวจสอบผู้อื่น รับเรื่องร้องเรียน บรรเทาทุกข์ แก้ไขข้อผิดพลาดจากการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นรัฐธรรมนูญได้วางแนวทางการสร้างความเป็นกลาง ซึ่งหมายถึงความเที่ยงธรรมในการใช้ดุลยพินิจอย่างมีความเป็นอิสระไม่ลำเอียง ไว้ในกระบวนการสรรหาและการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นองค์อำนาจได้

(2) หลักของความเป็นอิสระ (Independence)

เจตนารมณ์ที่สำคัญในรัฐธรรมนูญ หมายถึง ความเป็นอิสระจากการควบคุมและแทรกแซงของอำนาจอื่น ซึ่งประกอบด้วยความเป็นอิสระในประเด็นต่างๆ ดังกล่าวต่อไปนี้

(2.1) ความเป็นอิสระในการเข้าสู่อำนาจ

ความเป็นอิสระในการเข้าสู่อำนาจขององค์อำนาจ สามารถพิจารณาได้จากกระบวนการได้มาซึ่งองค์อำนาจจะมีลักษณะถ่วงดุลกันเพื่อประกันความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เรื่องที่มาขององค์อำนาจ หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับค้ำประกันความเป็นอิสระขององค์เหล่านี้ปกติแล้วจะมีบัญญัติไว้หลายประการโดยทั่วไป ได้แก่

ก. การห้ามโยกย้ายถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตลอดวาระของการดำรงตำแหน่ง(Immovability) วาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระควรจะกำหนดไว้ยาวพอสมควร มิฉะนั้นผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ แต่สิ่งที่สำคัญคือ ตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนั้นจะปลดหรือโยกย้ายผู้ที่ได้รับตำแหน่งไม่ได้เว้นแต่จะเป็นกรณีประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง

ข. การกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (Mandat non renouvelable) ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทำหน้าที่โดยคำนึงถึงว่าตนได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาหรือไม่อันทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเที่ยงตรง

ค. การกำหนดการขัดกันกับตำแหน่งอื่น (Incompatibilities) ทั้งนั้นเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระพิจารณาเรื่องต่างๆ ในอำนาจหน้าที่โดยมีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือในหน้าที่การงานเข้ามาเกี่ยวข้อง (Conflict of Interest)

ง. การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา การเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายทำให้บุคคลนั้นได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นจากบุคคลธรรมดา เช่น ความผิดบางประเภทหากกระทำต่อ

Copyright by Mahidol University

เจ้าพนักงานก็จะมีโทษสูงขึ้นกว่าที่กระทำต่อบุคคลธรรมดา ซึ่งในแง่นี้จะเป็นการให้หลักประกันการคุ้มครองแก่สมาชิกขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้ทางหนึ่ง อนึ่ง ในทางกลับกันการมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ยังทำให้สมาชิกขององค์กรอิสระจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังด้วย เพราะถ้าหากไปทำความผิดก็อาจต้องรับโทษหนักขึ้นหรืออาจต้องรับผิดในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นต้น

จ. ในการปฏิบัติหน้าที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระต้องมีอัตตาณัติ (Autonomie) ในการดำเนินงานตามสมควร ทั้งนี้เพื่อมิให้องค์กรเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้การบีบบังคับในแง่ของบุคลากรและในแง่ของงบประมาณ องค์กรอิสระแม้ว่าจะยังสังกัดอยู่ในฝ่ายบริหารแต่ก็ควรมีบุคลากรฝ่ายธุรการเป็นของตนเอง มีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของตนเองที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ทั่วไปของข้าราชการฝ่ายอื่นๆ ในเรื่องนี้อาจพิจารณาตัวอย่างได้จากกรณีของฝรั่งเศสซึ่งได้ตรากฎหมาย 11 มิถุนายน ค.ศ. 1983 กำหนดให้ Autority Administrative Independante มีหน่วยงานธุรการเป็นของตนเอง

(2.2) ความเป็นอิสระเรื่องนโยบาย

ภายใต้กรอบหน้าที่ขององค์กรอิสระแต่ละแห่ง จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรอิสระนั้นอำนาจอิสระในการกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะทำหน้าที่ของตนเองได้ว่าจะทำอะไร ด้วยวิธีการอย่างไร นอกจากนั้นยังรวมไปถึงการไม่ยอมให้อำนาจฝ่ายอื่นๆ เข้ามาแทรกแซงหรือก้าวก่ายในการกำหนดนโยบายของตน

(2.3) ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ

องค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญมีอยู่ทั้งหมด 8 องค์กร ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 75 วรรค 2 ซึ่งจะมีองค์กรหนึ่งที่เรียกว่าองค์กรศาล มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการ มีอยู่ 3 องค์กรที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ส่วนคำว่า “องค์กรอิสระ” เป็นภาษาพูด (ภาษาชาวบ้าน) แท้ที่จริงก็คือองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้มีอยู่ 5 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การเป็นองค์กรอิสระรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 75 วรรคสองโดยชัดเจนว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระ” ของทั้ง 8 องค์กรนี้

สำหรับหน่วยงานราชการทั่วไปทุกหน่วยงาน ตามปกติต้องของบประมาณผ่านรัฐมนตรีประจำกระทรวง รัฐมนตรีต้องเห็นชอบและส่งไปยังสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาจากนั้นสำนักงบประมาณจึงเสนอคณะรัฐมนตรี ว่ารัฐมนตรีทุกกระทรวงเห็นชอบด้วย

Copyright by Mahidol University

หรือไม่หากไม่เห็นชอบก็จะต้องกลับไปทบทวนและส่งสำนักงบประมาณ ซึ่งสำนักงบประมาณจะพิจารณาต่อไปว่างบประมาณที่หน่วยงานขอเหมาะสมกับยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ ยุทธศาสตร์ภารกิจมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามในกรณีองค์กรอิสระ ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรอิสระทั้งหลายมีความจำเป็น ทั้งนี้ก็เพราะว่าหากไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ ซึ่งจะรวมไปถึงการบริหารงานบุคคลและการดำเนินกิจการอื่นๆ ขององค์กรดังกล่าว ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการทำหน้าที่ขึ้นได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงรับรองให้องค์กรอิสระทั้งหลายมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารกิจกรรมอื่นๆ ด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงจากอำนาจอื่นที่จะกระทบต่อการทำหน้าที่โดยอิสระขององค์กรดังกล่าว

2.4.2 สรุปผลการศึกษาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

จากการศึกษาคุณลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ของสำนักงาน ก.พ.ร. ในส่วนของ “องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization)” สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) **การจัดตั้งและสถานะขององค์กร** จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ เนื่องจากลักษณะงานต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนหรือกำกับตรวจสอบ โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคล และในกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดมีอิสระในการบริหารจัดการภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

2) **การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารสูงสุด** มีกระบวนการในการสรรหาจากคณะกรรมการที่แยกออกจากการเมือง

3) **ใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ** ผู้บริหารสูงสุดมีอิสระในการบริหารงานภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับการบริหาร

4) **วาระในการทำงาน** องค์อำนาจขององค์กรมีวาระในการทำงานที่แน่นอน เพื่อเป็นการให้หลักประกันว่าจะสามารถทำงานได้จนหมดวาระตามที่กำหนดไว้ ไม่มีใครสามารถบีบบังคับหรือถอดถอนก่อนเวลาได้

5) **การกำหนดนโยบาย** สามารถกำหนดนโยบายขององค์กรได้เอง ภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับ เนื่องจากถ้ามีผู้อื่นมากำหนดนโยบายให้แล้ว ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะสูญเสียไปทันที

Copyright by Mahidol University

6) **งบประมาณ** ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของสำนักงบประมาณ ถ้างบประมาณขององค์กรอิสระตกอยู่ภายใต้การควบคุมของสำนักงบประมาณซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายบริหารหรือสามารถมีใครมาตัดทอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้ อาจกล่าวได้ว่าความเป็นอิสระได้สูญเสียไป

7) **ความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง** ความสัมพันธ์ของผู้บริหารระดับสูงกับฝ่ายการเมือง แม้ว่าผู้บริหารระดับสูง จำเป็นต้องสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลางทางการเมือง อีกทั้งความเป็นกลางทางการเมืองเป็นเครื่องป้องกันมิให้ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ทั้งในด้านนโยบาย และการบริหาร

2.5 แนวคิดและความเป็นมาของธนาคารกลาง

เหตุที่ภาครัฐมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะโดยการมอบหมายจากประชาชนตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในปัจจุบันภารกิจของรัฐในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากขึ้น ต้องปรับตัวไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ทั้งที่เป็นปัจจัยจากภายในและภายนอกรัฐ โดยเฉพาะภารกิจในทางเศรษฐกิจและสังคมได้ทวีความสำคัญขึ้น จนถือได้ว่าเป็นภารกิจหลัก (primary function) ประการหนึ่ง การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายในรัฐนั้นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนผลักดัน ส่งเสริม และสนับสนุน ได้แก่ ภาครัฐ หากกลไก (mechanism) การจัดการบริหารของภาครัฐมีข้อบกพร่องหรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ก็ย่อมส่งผลให้กิจการภายในรัฐไม่อาจดำเนินไปได้อย่างราบรื่น

อย่างไรก็ตาม โดยลำพังรัฐเองแล้วไม่อาจแสดงเจตนาหรือกระทำการใดๆ ได้ด้วยตนเอง เนื่องจากรัฐไม่มีสถานภาพเป็นบุคคลดังเช่นบุคคลธรรมดา การที่รัฐจะดำเนินกิจการหรือปฏิบัติภารกิจใดต้องอาศัยเครื่องมือหรือบุคลากรให้เป็นผู้ดำเนินกิจการแทน คือ องค์กรและเจ้าหน้าที่ภาครัฐต่างๆ ซึ่งองค์กรภาครัฐที่ดำเนินกิจการสาธารณะในทางเศรษฐกิจที่สำคัญองค์กรหนึ่ง คือ “ธนาคารกลาง” (central bank) ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและรักษาดุลยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ให้ดำเนินไปอย่างมั่นคง มีเสถียรภาพ บทบาทการดำเนินงานของธนาคารกลางในแต่ละประเทศจึงส่งผลโดยตรงต่อสถานะความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การศึกษาถึงบทบาทความรับผิดชอบของธนาคารกลาง ความสัมพันธ์กับองค์กรภาครัฐอื่นๆ อันส่งผลถึงความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจของธนาคารกลางนั้น ย่อมเกี่ยวพันไปถึงแนวคิด หลักการ อันเป็นที่มาของการจัดโครงสร้างทางองค์กร การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตลอดจนพันธกรณีที่ต้องเกี่ยวพันกับองค์กรภาครัฐอื่นๆ

Copyright by Mahidol University

ธนาคารกลาง เป็นสถาบันการเงินระดับสูง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมระบบการเงินและเครดิตเพื่อเอื้ออำนวยผลประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม ทั้งก่อให้เกิดความเจริญเติบโตและความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ (ณรงค์ศักดิ์ ธนวิบูลย์ชัย, 2529 อ้างถึงใน วเรศ อุปปาติก, 2544 : 326) หากใช้ธนาคารกลางเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ทางการเมืองแล้วก็อาจจะเป็นทางนำไปสู่ความเสียหายทางเศรษฐกิจได้ง่าย (กัลยา สุพรรณเภสัช, 2541 : 137) โดยทั่วไปธนาคารกลางจะเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐบาลและมีการทำงานอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาล ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจและการเงินแก่รัฐบาลนั่นเอง การให้คำปรึกษานี้ ธนาคารกลางจะต้องกระทำอย่างบริสุทธิ์ใจ ยึดหลักผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ ฉะนั้น จึงเป็นหลักสากลของการบริหารงานธนาคารกลางในประเทศต่างๆ ที่จะต้องกำหนดให้ธนาคารกลางเป็นสถาบันที่มีอิสรภาพในการปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาและแนะนำปัญหาทางเศรษฐกิจการเงินให้กับรัฐบาลและสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งความเป็นอิสระนี้เป็นอิสรภาพภายในกรอบนโยบายของรัฐบาล (Independence within the government)

2.5.1 ความหมายของธนาคารกลาง

ใน Dictionary of Business and Economics ซึ่งรวบรวมโดย คริสทีน อัมเมอร์ และดีน เอส อัมเมอร์ (Christine Ammer and Dean S.Ammer) ได้ระบุว่า ธนาคารกลางเป็นหน่วยงานหลักทางด้านการเงินของประเทศ มีหน้าที่สำคัญในการควบคุมอุปทานของเงินและสินเชื่อ เพื่อส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจ

ส่วน The McGraw Hill Dictionary of Modern Economics (2nd edition) ให้คำจำกัดความของธนาคารกลางว่า เป็นธนาคารที่มีความสำคัญมากที่สุดในประเทศ ตามปกติมักจะมีฐานะอย่างเป็นทางการ (official standing)ในรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมระบบธนาคารและอุปทานของเงินและสินเชื่อเครดิต ช่วยส่งเสริมให้บรรลุเป้าหมายด้านความเจริญทางเศรษฐกิจและให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นโดยให้มีภาวะเงินเฟ้อน้อยที่สุด (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535 : 334) นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการไทยให้ความหมายของธนาคารกลางไว้หลายท่าน ได้แก่

เฉลิม ยงบุญเกิด (2496 อ้างถึงใน รัตนาภรณ์ สุวัฒน์พิศาลกิจ, 2541 : 20) กล่าวถึงธนาคารกลางว่า เป็นสถาบันการเงินระดับสูงของชาติที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับระบบการเงินและเครดิต ซึ่งจะมีผลส่งไปถึงความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมาก

กัลยา สุพรรณเภสัช (2541 : 137) ให้ความหมายว่า ธนาคารกลางเป็นสถาบันการเงินที่สำคัญยิ่ง สถาบันนี้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลระบบการเงินและเครดิต อันเปรียบเสมือนปัจจัยหล่อลื่นเศรษฐกิจของประเทศ เศรษฐกิจจะพัฒนาด้วยดีและด้วยความมั่นคง ก็ย่อมขึ้นอยู่กับความพอเหมาะพอดีของปริมาณเงินและเครดิตในประเทศ

Copyright by Mahidol University

จากความหมายของธนาคารกลางดังกล่าว จะเห็นได้ว่าธนาคารกลางเป็นสถาบันการเงินที่สำคัญ ในการส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ

2.5.2 คุณลักษณะพิเศษของธนาคารกลาง

เนื่องจากธนาคารกลางเป็นสถาบันการเงินที่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการระบบการเงินเพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศ ดังนั้น ธนาคารกลางจึงมีคุณลักษณะพิเศษซึ่งแตกต่างไปจากสถาบันการเงินในรูปแบบอื่นๆ(มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535 : 339-340 ดังต่อไปนี้

1) ความเป็นอิสระของธนาคารกลาง อิสรภาพของธนาคารกลางเป็นที่ถือปฏิบัติโดยทั่วไป แต่ความหมายของอิสรภาพนี้มิได้หมายความว่าการดำเนินงานของธนาคารเป็นอิสระจากรัฐบาล แต่เป็นอิสรภาพภายในกรอบของรัฐบาล (Independent within the government) หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการให้คำปรึกษาปัญหาทางเศรษฐกิจแก่รัฐบาล ธนาคารกลางจะต้องให้คำเสนอแนะตามข้อเท็จจริง แต่รัฐบาลจะปฏิบัติตามข้อเสนอแนะหรือไม่ย่อมอยู่ในดุลพินิจและการตัดสินใจของรัฐบาลเอง

2) ธนาคารกลางเป็นสถาบันการเงินที่ไม่แสวงหากำไร ธนาคารกลางมีหน้าที่ในการจัดระบบการเงินเพื่อให้มีเสถียรภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การดำเนินงานจึงไม่มีจุดมุ่งหมายในการแสวงหากำไรแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในตลาดหรือมาตรการซื้อลดก็ตาม ถึงแม้ว่าในบางเวลาการดำเนินการมาตรการดังกล่าวอาจจะต้องขาดทุนอย่างมหาศาลก็ตาม

3) ธนาคารกลางจะไม่มีธุรกรรมกับเอกชน หรือธุรกิจของเอกชนโดยตรง ตามปกติธนาคารกลางจะไม่มีธุรกรรมกับเอกชน หรือธุรกิจของเอกชนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินโดยตรง ธนาคารกลางจะมีธุรกรรมกับเอกชนหรือธุรกิจของเอกชนโดยทางอ้อมด้วยการกระทำผ่านระบบสถาบันการเงิน

2.5.3 บทบาทหน้าที่ของธนาคารกลาง

ธนาคารกลางแม้จะมีชื่อเรียกว่าธนาคาร แต่มิได้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเหมือนกับธนาคารโดยทั่วไป ธนาคารกลางมีสถานะเป็นองค์การของรัฐและเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล ดำเนินงานโดยคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ กล่าวคือมีบทบาทดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามกรอบนโยบายของรัฐบาลในการใช้เครื่องมือทางการเงิน ขณะเดียวกันก็มีภารกิจในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ดูแลระบบเศรษฐกิจของประเทศให้มีความมั่นคง ดังนั้น ธนาคารกลางจึงมีบทบาททั้งในแง่การเมือง และแง่การเงิน (เมธี ดุลยจินดา, 2519 : 48-52)

Copyright by Mahidol University

1) บทบาทหน้าที่ของธนาคารกลางในแง่การเมือง

บทบาทหน้าที่ของธนาคารกลางในแง่การเมือง คือ การสนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐบาล ทั้งในยามปกติและคับขัน

1.1) **ในยามปกติ** ในภาวะปกติธนาคารกลางอาจดำเนินการบางประการได้เหมือนธนาคารพาณิชย์ธรรมดา (commercial bank) เช่น รับฝากเงินให้กู้ยืม รับเปิดบัญชีกระแสรายวัน รับและซื้อตั๋วเงินต่างๆ แต่จะไม่ทำการค้าเพื่อหากำไร ในภาวะปกตินี้ธนาคารกลางมีภารกิจพิเศษ 2 ประการ คือ

- เป็นที่สะสมทุนสำรองหรือเป็นธนาคารของนายธนาคาร (Banker's Bank) โดยเฉพาะเมื่อธนาคารพาณิชย์ขาดสภาพคล่องธนาคารกลางจะเข้าช่วยเหลือ เช่น รับซื้อตั๋วเงินต่างๆ ของธนาคารพาณิชย์ แล้วจ่ายเงินสดหรือเปิดเครดิตให้กับธนาคารพาณิชย์
- เป็นที่จำหน่ายเงินตรา คือ จ่ายธนบัตรหมุนเวียนในท้องตลาดและจ่ายทองคำเพื่อชำระหนี้ระหว่างประเทศ ธนาคารกลางจะทำหน้าที่ควบคุมเสถียรภาพของธนบัตร ปริมาณธนบัตรให้สัมพันธ์กับทุนสำรองโดยใช้มาตรการต่างๆ เช่น เพิ่มอัตราซื้อลด เพิ่มอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น

1.2) **ในยามคับขัน** เมื่อประเทศตกอยู่ในภาวะวิกฤติการณ์ซึ่งอาจเป็นภาวะสงคราม หรือภาวะคับขันอื่นๆ เช่น วิกฤติการณ์ทางการเงิน วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ธนาคารกลางจะมีบทบาทที่สำคัญมากในการประคับประคองฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศให้รอดพ้นจากจากภาวะวิกฤติดังกล่าว ในยามคับขันเช่นนี้ บทบาทที่สำคัญของธนาคารกลางอาจจำแนกออกได้ 2 ประการ คือ เป็นธนาคารของรัฐ และเป็นผู้พิมพ์ธนบัตรให้รัฐบาล

- เป็นธนาคารของรัฐ ภายใต้ภาวะสงครามหรือภาวะคับขัน ธนาคารกลางจะให้รัฐกู้ยืมเงินไปใช้ทำสงคราม ซึ่งตามปกติแล้วธนาคารกลางจะไม่รับเปลี่ยนธนบัตรเป็นโลหะ(เงิน-ทองคำ) แต่เมื่อประเทศอยู่ในภาวะสงคราม ทุนสำรองของธนาคารจะถูกนำไปใช้ชำระหนี้ที่รัฐบาลนำไปซื้อวัตถุดิบ เสบียงอาหาร และอาวุธยุทโธปกรณ์ ฯลฯ จากต่างประเทศ หรืออาจนำทุนสำรองไปใช้เป็นหลักประกันการกู้ยืมของรัฐบาลในประเทศที่เป็นกลาง เพื่อแก้ไข บรรเทาภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ
- เป็นผู้พิมพ์ธนบัตร ในยามสงครามรัฐย่อมต้องการธนบัตรเป็นจำนวนมาก เพื่อใช้หมุนเวียนในท้องตลาดแทนทองคำที่ใช้ชำระหนี้ หรือส่งไปเก็บไว้นอกประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องมีธนบัตรไว้เพื่อการใช้จ่าย ธนาคารกลางต้องพิมพ์ธนบัตรออกมาให้รัฐบาลกู้ยืม

Copyright by Mahidol University

2) บทบาทหน้าที่ของธนาคารกลางในแง่การเงิน

บทบาทหน้าที่ของธนาคารกลางในแง่การเงิน เป็นภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งจะต้องมีพันธกรณีในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินเอกชนให้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์และกฎเกณฑ์ที่ทางภาครัฐได้กำหนดไว้ โดยแยกภารกิจของธนาคารกลางได้ 8 ประการ ดังนี้

2.1) **การออกธนบัตร** แต่เดิมธนาคารพาณิชย์สามารถออกธนบัตรของตนเองได้ ทำให้มีธนบัตรหลายแบบไม่จำกัดจำนวนใช้หมุนเวียนในท้องตลาด ทำให้ขาดความเป็นระเบียบและอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจได้ เนื่องจากขาดการควบคุม จึงกำหนดให้ธนาคารกลางมีเอกสิทธิ์ในการออกธนบัตรรวมทั้งควบคุมปริมาณและรูปแบบของธนบัตรด้วย เนื่องจาก

- ประการแรก เพื่อให้ธนบัตรที่หมุนเวียนในท้องตลาดเป็นรูปแบบเดียวกันและสามารถควบคุมได้
- ประการที่สอง เพื่อให้ธนบัตรน่าเชื่อถือ คือ ธนบัตรเป็นสื่อกลางชนิดหนึ่งที่นิยมใช้ในการแลกเปลี่ยนสินค้า จึงควรออกใช้โดยสถาบันที่น่าเชื่อถือ เพื่อให้การดำเนินธุรกิจการค้าตลอดจนกิจกรรมต่างๆ ภายในรัฐเป็นไปอย่างเรียบร้อยมั่นคง และธนาคารซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีบทบาทในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินอยู่แล้ว จึงเป็นการเหมาะสมเพื่อให้ธนบัตรที่ออกใช้เป็นที่น่าเชื่อถือธนาคารกลางจึงต้องทำการควบคุมการออกธนบัตรด้วยตนเอง
- ประการที่สาม เพื่อให้ระบบเงินตรามีการพัฒนาและมีการใช้เงินในรูปเงินฝากมากยิ่งขึ้น เมื่อเงินฝากเพิ่มขึ้นก็มีการใช้ธนบัตรมากขึ้น ส่งผลให้มีการพัฒนาระบบเงินตามและการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างมั่นคง
- ประการที่สี่ รัฐจะได้รับส่วนแบ่งกำไรจากการออกบัตรของธนาคารกลาง

2.2) **การเป็นตัวแทนของรัฐบาล** ธนาคารกลางทำหน้าที่เป็นตัวแทนทางการเงินของรัฐบาล เป็นนายธนาคารของรัฐและให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเพื่อป้องกันมิให้นโยบายการคลังของรัฐมีผลกระทบต่อระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ การเป็นตัวแทนทางการเงินของรัฐบาล เช่น จำหน่ายและไถ่ถอนพันธบัตรและตั๋วเงินคลังแทนรัฐบาล แลกเปลี่ยนเงินและส่งเงินไปต่างประเทศตามความต้องการของทางราชการ

2.3) **การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน** สถาบันการเงินจะเปิดบัญชีกับธนาคารกลางเพื่อฝากเงินสดส่วนเกินไว้ เพื่อความสะดวกในการหักบัญชีระหว่างธนาคารและถอนเงินสดมาใช้เมื่อยามจำเป็น ธนาคารกลางจึงได้ชื่อว่า “ธนาคารสำรอง” (reserve bank) อีกชื่อ

Copyright by Mahidol University

หนึ่ง ในการนี้ทำให้ธนาคารกลางมีกำลังเพิ่มขึ้นและทำหน้าที่รับช่วงซื้อลดตั๋วและให้กู้ยืมเงินแหล่งสุดท้ายแก่สถาบันการเงินและรัฐบาลได้กว้างขวางขึ้น

2.4) **รักษาทุนสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศ** ทุนสำรองระหว่างประเทศประกอบด้วย ทองคำ เงินตราต่างประเทศสกุลหลัก และสิทธิพิเศษถอนเงิน ทุนสำรองนี้จะใช้หนุนหลังการออกธนบัตร ธนาคารกลางจึงมีหน้าที่สำคัญในการรักษากองทุนนี้ให้เกิดเสถียรภาพทางการเงิน โดยควบคุมมิให้เกิดการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมากจนกระทบถึงเสถียรภาพของเงินตราภายในประเทศ โดยอาศัยมาตรการต่างๆ รวมทั้งการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศในระดับที่เหมาะสมด้วย นอกจากนี้ธนาคารกลางอาจนำสินทรัพย์ที่เป็นทุนสำรองนี้ไปลงทุนเพื่อให้มีรายได้เข้าประเทศด้วย เช่น การฝากไว้กับธนาคารระหว่างประเทศ ธนาคารในต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น

2.5) **เป็นแหล่งให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย** สถาบันการเงินจะทำการกู้ยืมเงินจากธนาคารกลางในกรณีที่ขาดสภาพคล่องหรือขาดแคลนเงินสดที่ไม่สามารถกู้ยืมจากสถาบันการเงินอื่นได้แล้ว โดยทั่วไปเงินกู้ที่ให้แก่สถาบันการเงินมักเป็นเงินกู้ระยะสั้น ให้กู้ยืมโดยมีสินทรัพย์เป็นหลักประกัน เป็นต้น

2.6) **หักบัญชีระหว่างธนาคาร** การหักบัญชีระหว่างธนาคารคือการหักกลบลบหนี้ ที่เกิดจากการใช้เช็คระหว่างธนาคารพาณิชย์ในแต่ละวัน ก่อให้เกิดความสะดวกในการดำเนินกิจการต่างๆ ในชีวิตประจำวัน

2.7) **การควบคุมเครดิต** คือ ควบคุมปริมาณเงินและสินเชื่อ ซึ่งส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเงินของประเทศโดยตรง ดังนั้น นโยบายการเงินของธนาคารกลางส่วนใหญ่จึงเกี่ยวกับการควบคุมปริมาณเงินและสินเชื่อ โดยใช้เครื่องมือต่างๆ เพื่อควบคุมการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินแก่เอกชน เช่น การกำหนดอัตราดอกเบี้ย การซื้อลดตั๋วเงิน เป็นต้น

2.8) **ตรวจสอบสถาบันการเงิน** เพื่อควบคุมดูแลสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงทางการเงินแก่ระบบเศรษฐกิจ ธนาคารกลางจะตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน สภาพคล่อง การบริหารงาน ตลอดจนการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ธนาคารกลางกำหนดขึ้น

จากบทบาทหน้าที่ของธนาคารกลางประการต่างๆ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าธนาคารกลางเป็นสถาบันหนึ่งของรัฐที่มีบทบาทในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ อันเป็นภารกิจด้านหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสถานะความมั่นคงของประเทศ การจะดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายเหล่านี้ จำเป็นอยู่เองที่ธนาคารกลางจะต้องใช้มาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือทางการเงิน อำนาจของกฎหมายในการปฏิบัติงาน หรือการมีสถานะขององค์กรที่มีคุณลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากองค์กรภาครัฐอื่นๆ หรือองค์กรภาคเอกชนทั่วๆ ไป

Copyright by Mahidol University

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รัตนาภรณ์ สุวัฒน์พิศาลกิจ (2541) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างทางการบริหาร ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางของประเทศไทยกับธนาคารกลางในต่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve System) ธนาคารแห่งฝรั่งเศส (The Banque de France) ธนาคารแห่งเยอรมัน (Deutsche Bundesbank) และ ธนาคารแห่งอังกฤษ (Bank of England) ผลการศึกษาพบว่า การขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย เกิดจากสาเหตุที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) บทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นครอบคลุมอย่างกว้างขวาง ทั้งภารกิจหลักและที่มิใช่ภารกิจหลัก ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างครบถ้วน นอกจากนี้การมีบทบาทที่ครอบคลุมไปถึงบทบาทที่มิใช่ภารกิจหลักของธนาคารกลาง ส่งผลให้มีโอกาสถูกแทรกแซงจากการเมืองในการปฏิบัติตามบทบาทนั้นๆ ด้วย

(2) การจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐบาล โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐ กระบวนการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหาร อันประกอบด้วย ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และคณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 5 นาย นั้น ผู้ว่าการฯ และรองผู้ว่าการฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอชื่อต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ส่วนกรรมการอื่นนั้นคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาจกล่าวได้ว่าอำนาจการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหารเป็นของฝ่ายบริหารแต่ผู้เดียว ซึ่งเป็นช่องทางให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของประเทศไทยได้โดยง่าย รวมทั้งวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหาร ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงานประการหนึ่งนั้น กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติไว้ ทำให้ผู้บริหารสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ตราบเท่าที่ไม่มีความขัดแย้งกับรัฐบาล ซึ่งมีโอกาสที่ผู้บริหารจะพยายามกำหนดนโยบายการเงินที่มีลักษณะโอนอ่อนผ่อนตามความพอใจของรัฐบาล เพื่อให้มีโอกาสที่จะอยู่ในตำแหน่งได้อย่างยาวนาน

(3) ปัญหาการตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances) การควบคุมการปฏิบัติงานของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่ได้รับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน หน้าที่ตรวจสอบและติดตามผลจึงตกอยู่กับฝ่ายบริหารโดยลำพัง

Copyright by Mahidol University

สุระชัย ชูผกา (2542) ได้ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายป้องกันค่าเงินบาทกับการเมืองไทย โดยใช้ 2 ทฤษฎีหลักเป็นกรอบการวิเคราะห์ คือ ทฤษฎีระบบ (System Theory) ของ David Eston ที่ช่วยจัดหมวดหมู่ของการศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อนำไปสู่การประเมินลักษณะการตัดสินใจที่มีลักษณะเป็นเหตุเป็นผล (Rationality)และมีลักษณะการตัดสินใจอันเนื่องมาจากการเมืองภายในระบบราชการ(Bureacratic Politics) ประกอบกับ กรอบวิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institutional Approach) ของ John Ikenberry เพื่อช่วยเป็นเครื่องมือในการค้นหาสาเหตุความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมภายในโครงสร้างภายในของการตัดสินใจ (Black Box) โดยการศึกษานี้มุ่งเน้นศึกษาและอธิบายลักษณะพฤติกรรมการตัดสินใจของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายฯ พร้อมทั้งค้นหาสาเหตุของความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายฯ อย่างเป็นระบบตั้งแต่ระดับบุคคลที่เกี่ยวข้องไปจนถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ในกระบวนการกำหนดนโยบายและวัฒนธรรมเชิงสถาบันที่กำกับการตัดสินใจ และเป็นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบอย่างเป็นระบบทั้งในระดับจุลภาคและมหภาคของการดำเนินนโยบาย และผลการศึกษาพบว่า

(1) โครงสร้างความสัมพันธ์ภายในองค์กรรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายป้องกันค่าเงินบาทคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง รัฐบาลและภาคสังคม เป็นตัวจำกัดการดำเนินนโยบายการบริหารทุนสำรองระหว่างประเทศในช่วงวิกฤติการโจมตีค่าเงินบาท โดยโครงสร้างเหล่านี้เข้าไปมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีระเบียบ ธรรมเนียมปฏิบัติต่างๆ รวมไปถึงความเป็นนโยบายลับเฉพาะเป็นตัวกำหนดนโยบายอีกชั้นหนึ่ง รวมทั้งรัฐบาลไม่มีการเปิดกว้างให้ภาคเอกชนซึ่งเป็นตัวหลักในระบบเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายบริหารอัตราแลกเปลี่ยนและทุนสำรองระหว่างประเทศ จึงทำให้เกิดความผิดพลาดในการกำหนดนโยบาย

(2) ปัจจัยทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญสูงสุดที่ทำให้เกิดความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายป้องกันค่าเงินบาทอันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของธนาคารแห่งประเทศไทย

ชูศักดิ์ กุศล (2543) ทำการศึกษา เรื่อง การเมืองการบริหาร ในด้านการพัฒนาการทางการเมืองและการบริหารภาคเศรษฐกิจ ที่รัฐบาลปล่อยละเลยในลักษณะเสรีทุกประการ และศึกษาการบริหารโดยการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งเป็นกระบวนการตามปกติของนักบริหาร โดยผลการศึกษาพบว่า

(1) ระบบการเมืองของประเทศไทย เป็นประชาธิปไตยเฉพาะรูปแบบ โดยเนื้อหายังเป็นแบบอำนาจนิยม เนื่องจากกระบวนการประชาธิปไตย เริ่มที่โครงสร้างของรัฐ ไม่ได้ใส่ใจกับระบบพรรคการเมืองที่เป็นตัวรากฐาน เพราะพรรคการเมืองที่จะต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายทางการ

Copyright by Mahidol University

เมือง และนโยบายเศรษฐกิจ แต่ไม่มีแนวคิดพัฒนาระบบพรรคการเมือง ทำให้ส่งผลถึงการสร้างนโยบายทางการเมือง นโยบายการบริหารภาครัฐ นโยบายเศรษฐกิจ ตลอดจนนโยบายทางสังคมไม่มีประสิทธิภาพ

(2) ในการบริหารภาคเศรษฐกิจ รัฐไม่ได้บริหารให้ครอบคลุมทั้งระบบ แต่เน้นหนักที่ภาคอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนจากต่างประเทศ โดยใช้ประเทศไทยเป็นฐานการผลิตเพียงอย่างเดียว

(3) รัฐเป็นผู้สร้างตลาดทุน แต่ประชาชนกลับสนใจลงทุนในตลาดรองแทนตลาดหลัก และสำนักงาน ก.ล.ต.ที่ทำหน้าที่บริหารตลาดหลักทรัพย์ เน้นการบริหารที่ไม่ให้หุ้นตกเพียงอย่างเดียว จึงมีการเปิดการลงทุนในหน่วยลงทุนจากกองทุนต่างๆ กันอย่างมากมาย

(4) ธนาคารกลางไม่สนใจจริยธรรมในฐานะผู้รับผิดชอบต่อประเทศ ยอมให้สถาบันการเงินปล่อยกู้และสร้างอาคารสำนักงานกันอย่างไร้ขอบเขต จนก่อให้เกิดหนี้สินอันไม่ก่อให้เกิดรายได้อย่างมหาศาล อันเป็นปัญหากับตัวสถาบันการเงิน จนรัฐต้องเข้าไปแทรกแซง

กฤติน กฤตานุกูลย์ (2550) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งสำนักงาน ปปช. นั้นมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องทำงานด้วยความอิสระด้วย เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า

(1) ปัจจัยด้านการแทรกแซงทางการเมืองไม่มีส่วนทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้อย่างมีมีอิสระ เนื่องจากลักษณะงานของเจ้าหน้าที่ในสำนักตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งโครงสร้างในสำนักงานเป็นที่จะป้องกันการแทรกแซงจากทางการเมืองได้ เนื่องจากระดับความสำคัญของงานในสำนักงานตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งมีความสำคัญน้อย เจ้าหน้าที่มีหน้าที่เพียงรวบรวมรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสนอไปไม่ได้มีหน้าที่วินิจฉัยคดี ส่วนโอกาสที่การเมืองจะเข้าแทรกแซง น่าจะเป็นรูปแบบของการเข้าแทรกแซงในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการฯ มากกว่า

(2) การกดดันจากสื่อสารมวลชนในการนำเสนอข่าวไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากสื่อสารมวลชนต้องการหาข่าวเพื่อเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ โดยไม่ได้เข้ามากดดันการทำงานของเจ้าหน้าที่โดยตรง เนื่องจากลักษณะงานของเจ้าหน้าที่ในสำนักตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเป็นงานที่ต้องหาพยานเอกสารเป็นสำคัญเท่านั้น โดยเป็นงานเกี่ยวกับเอกสารซึ่งไม่สามารถเปลี่ยนข้อมูลได้และสื่อสารมวลชนก็ไม่สามารถชี้มูลหรือแนะแนวได้

Copyright by Mahidol University

(3) ปัจจัยด้านภาคประชาชนไม่มีส่วนทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีอิสระในการปฏิบัติงาน เนื่องจากโครงสร้างของสำนักตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน มีลักษณะไม่ซับซ้อนและมีลักษณะงานที่ไม่เอื้อต่อการแทรกแซง ถึงแม้จะมีกระแสสังคมเข้ามากดดันการทำงานของเจ้าหน้าที่ แต่ก็ไม่สามารถจะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

(4) การตัดสินใจและเสรีภาพในการทำงานนั้นมีความไม่เป็นอิสระในระดับปานกลาง เนื่องจากยังมีปัจจัยหลายด้านที่ส่งผลต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานตรวจสอบทรัพย์สิน ได้แก่ ภาวะผู้นำ ที่ยังไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ทำงานได้อย่างมีอิสระ ไม่ว่าจะเป็นด้านความคิดหรือการกระทำ และสำหรับด้านขั้นตอนการปฏิบัติงานของสำนักตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ยังมีขั้นตอนที่ยาว ส่วนด้านโครงสร้างสายการบังคับบัญชาถึงแม้จะมีโครงสร้างที่ไม่ซับซ้อน แต่เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดและผ่านงานหลายขั้นตอน จึงส่งผลต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนด้านลักษณะการปฏิบัติงาน ยังไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน ทำให้ส่งผลกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติงานได้ง่าย

สุวิทย์ คำมูล (2550) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติใช้ในการบริหารงานกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้วิจัยใช้การวิจัยศึกษาเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยใช้ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น ประกอบกับตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบด้านการจัดการของ วรเดช จันทรศร เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย

โดยพบว่า กลุ่มปัจจัยตามแนวคิดของ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น ในด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของกรุงเทพมหานคร ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยด้านเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมาก ส่วนปัจจัยด้านความเพียงพอของทรัพยากรและปัจจัยด้านการสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล และปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานนั้น มีความสำคัญต่อความสำเร็จในระดับปานกลาง

สำหรับกลุ่มปัจจัยตามตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การของ วรเดช จันทรศร นั้น ปัจจัยด้านความชัดเจนของโครงสร้างของระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเห็นว่าการกำหนดบุคคล/หน่วยงานที่รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งการแสดงออกด้านพฤติกรรมและงานที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการส่งเสริมเพิ่มขีดความสามารถ การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับปานกลาง ส่วนปัจจัยด้านงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วยการเบิกจ่ายอย่างโปร่งใสและการใช้จ่ายอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ปัจจัยด้านสถานที่ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพมีความสำคัญต่อความสำเร็จในระดับมาก

Copyright by Mahidol University

2.7 การสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย

เนื่องจากการศึกษา เรื่อง “ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร” มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร และ ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร โดยผู้วิจัยได้ศึกษา (1) ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (2) คุณลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ (3) คุณลักษณะขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ ตามหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานภาครัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

โดยผู้วิจัยได้นำผลการศึกษามาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะของกรอบแนวคิดในการวิจัยเชิงคุณภาพที่มีลักษณะเฉพาะตัว คือ กรอบแนวคิดจะสร้างขึ้นจากแนวคิดหลายๆ แนวคิดประกอบกัน ไม่เน้นการใช้เพียงแนวคิดหรือทฤษฎีเดียวมาสร้างกรอบ แต่จะมีลักษณะสหสาขาวิชา (สุภางค์ จันทวานิช, 2552 : 19) โดยสามารถแสดงองค์ประกอบต่างๆ ที่นำมาสู่กรอบแนวคิดในการวิจัยได้ ดังนี้

1) องค์ประกอบที่ศึกษา ผู้วิจัยได้ใช้องค์ประกอบหลักจากตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter (1977 : 96-119) อันประกอบด้วยลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ และเงื่อนไขด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

โดยผู้วิจัยได้ตัดทอนปัจจัยย่อยบางประการออก คือ ปัจจัยย่อยของทรัพยากรนโยบาย เช่น บุคลากร สารสนเทศที่ระบุในนโยบาย เป็นต้น เนื่องจากปัจจัยดังกล่าวจะใช้เพื่อศึกษาความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คงเหลือปัจจัยที่ศึกษาเพียงเฉพาะปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเท่านั้น

2) คุณลักษณะหรือตัวบ่งชี้ โดยที่การศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นการศึกษาถึงความเป็นอิสระจากการเมือง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงไม่ได้นำตัวบ่งชี้ตามตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น มาใช้ เพียงแต่นำปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบตามตัวแบบดังกล่าวมาเป็นองค์ประกอบหลักในการศึกษาเท่านั้น โดยผู้วิจัยได้พัฒนาคุณลักษณะหรือตัวบ่งชี้ความเป็นอิสระจากการเมือง โดยนำผลที่ได้จากการศึกษาตามหลักการและแนวคิด ดังต่อไปนี้

- หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานภาครัฐในกำกับของฝ่ายบริหารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551 : 12-13)

Copyright by Mahidol University

- คุณลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 หมวด 11 ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ)

ตารางที่ 2-1 สรุปกรอบแนวคิดในการวิจัย

องค์ประกอบที่ศึกษา	คุณลักษณะ / ตัวบ่งชี้
1. ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	
- **สถานะขององค์กร**	เป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะและกำหนดให้มีสถานะเป็นองค์กรที่เป็นอิสระของรัฐ
- **การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารสูงสุด**	การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารสูงสุดมาจากกระบวนการที่มีลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายการเมือง
- **การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ**	การบริหารงานภายในองค์กร ใช้กระบวนการบริหารแบบคณะกรรมการหรือองค์คณะ ที่แสดงถึงการบริหารงานที่มีลักษณะของการถ่วงดุลและคานอำนาจในการตัดสินใจ
2. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย - **ภาพรวมของ ธปท.** - **การออกและการจัดการธนบัตร**	สามารถกำหนดนโยบาย แนวทางและวิธีการดำเนินงานตามกรอบภารกิจขององค์กรได้ด้วยตัวเอง ประกอบกับนโยบายมีวัตถุประสงค์ที่มีความชัดเจน สอดคล้องกับกรอบกฎหมายที่ใช้บังคับ รวมทั้งมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยผู้ที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายไปในทางเดียวกัน
3. ทรัพยากรนโยบาย(งบประมาณ) - **ภาพรวมของ ธปท.** - **การออกและการจัดการธนบัตร**	สามารถบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภา

Copyright by Mahidol University

ตารางที่ 2-1 สรุปกรอบแนวคิดในการวิจัย (ต่อ)

องค์ประกอบที่ศึกษา	คุณลักษณะ / ตัวบ่งชี้
4. การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม	การติดต่อสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินงานขององค์กร มีความโปร่งใส รวมทั้งมีกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้การสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
5. ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ	ผู้ปฏิบัติมีการรับรู้และมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์นโยบายขององค์กรที่มีความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายการเมือง โดยมีทัศนคติและการตอบสนองที่ดีต่อนโยบาย และมีการยอมรับในตัวนโยบาย
6. เงื่อนไขด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม	สภาพการณ์ทางการเมือง อำนาจของกลุ่มการเมือง / กลุ่มผลประโยชน์ สภาวะเศรษฐกิจ สภาพการณ์ทางสังคมที่ส่งผลกระทบหรือส่งเสริมความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยและภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร

Copyright by Mahidol University

บทที่ 3
ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาองค์ประกอบ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค ที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร ตั้งแต่ช่วงเวลาการบริหารประเทศของคณะรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (25 พฤศจิกายน 2539 - 9 พฤศจิกายน 2540) จนถึง คณะรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ.2540 – ปัจจุบัน) โดยผู้วิจัยมุ่งเน้นการใช้กรอบแนวคิดศึกษาถึงความเป็นอิสระและลักษณะของความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร และเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้อง เพียงพอ และครบถ้วน ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและค้นคว้าข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ แหล่งข้อมูลประเภทเอกสาร อันประกอบด้วย หนังสือ ตำรา งานวิจัย กฎหมาย รายงาน ฯลฯ แหล่งข้อมูลประเภทสื่ออิเล็คทรอนิคส์ ได้แก่ ไฟล์บันทึกเสียง วิดีทัศน์ ข้อมูลออนไลน์ ประกอบกับแหล่งข้อมูลประเภทบุคคล ที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In Depth Interview: IDI) และแหล่งข้อมูลที่ได้จากการสังเกตการณ์ที่ดำเนินการควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ (Content analysis and Synthesis) ตีความ สรุปผล และนำเสนอผลการศึกษาในรูปแบบของคำบรรยายเชิงพรรณนา โดยประกอบด้วยขั้นตอนและวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

3.1 วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นวิธีที่ค้นหาความจริงจากเหตุการณ์และสภาพแวดล้อมที่มีอยู่ตามความเป็นจริง โดยมุ่งศึกษาในทางลึกและให้ความสำคัญแก่การเข้าใจอย่างเป็นองค์รวมภายในบริบทของสิ่งที่ศึกษา สามารถใช้เครื่องมือหลายอย่างในการเก็บข้อมูล โดยที่นักวิจัยเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุด โดยผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study Approach) ที่ออกแบบมาเพื่อศึกษา “กรณีที่มีขอบเขตชัดเจน” โดยกรณีที่นำมาศึกษานั้นเป็นหน่วยที่มีความสมบูรณ์ในตัวของมันเอง ทั้งในแง่ของเนื้อหา เวลา และสถานที่หรือบริบท (Creswell, 1998 อ้างถึงใน ชาย โพธิสิตา, 2549 : 163) ประกอบกับ การวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ที่มุ่งแสดงรายละเอียดพร้อมทั้งบริบทอย่างสมบูรณ์ของปรากฏการณ์ที่เลือก

Copyright by Mahidol University

มาศึกษา (ชาย โพธิสิตา, 2549 : 167) ดังนั้น การใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ(Qualitative Research) แบบวิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study Approach) และการวิจัยเชิงพรรณนา(Descriptive Research) จึงเป็นวิธีที่เหมาะสมที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อตอบปัญหาการวิจัยว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการออกและการจัดการธนบัตรหรือไม่และมีลักษณะอย่างไร”

3.2 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย

ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

(1) แหล่งข้อมูลประเภทเอกสารและสื่อประเภทอื่นๆ แบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่

(1.1) เอกสารประเภทหนังสือ ตำราและผลงานวิจัย ประกอบด้วย แนวคิดและทฤษฎีของนักรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดและหลักการของธนาคารกลาง บทบาทหน้าที่ของธนาคารกลางในประเทศต่างๆ รวมทั้งผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(1.2) เอกสารทางราชการ ประกอบด้วย พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ร.บ.เงินตรา พ.ร.ฎ. กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานในกำกับของฝ่ายบริหารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯลฯ

(1.3) เอกสารอื่นๆ ประกอบด้วย รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น คำแถลงนโยบายของคณะรัฐบาล บทความ วารสาร ข่าว และสื่อสิ่งพิมพ์อื่นๆ

(1.4) สื่ออิเล็คทรอนิคส์ ประกอบด้วย ไฟล์บันทึกเสียง วีดิทัศน์ ข้อมูลออนไลน์

(2) แหล่งข้อมูลประเภทบุคคล ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ซึ่งเป็นวิธีที่ผู้วิจัยใช้ในการเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลประเภทบุคคล โดยเทคนิคการสัมภาษณ์เจาะลึกเป็นเทคนิควิธีการวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้ในการสัมภาษณ์ส่วนบุคคลกับผู้ที่เป็นผู้รู้หรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ โดยเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญได้แสดงความคิดเห็นในทุกแง่มุม และผู้ทำการสัมภาษณ์สามารถที่จะติดตามซักไซ้ไล่เรียงข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดปลีกย่อยที่สำคัญและน่าสนใจในประเด็นที่ศึกษา อันทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ลึกและกว้างในเรื่องที่สัมภาษณ์เจาะลึก (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2546 : 347) ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเป็นการเสริมประเด็นและเพิ่มรายละเอียดให้กับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร

Copyright by Mahidol University

(3) แหล่งข้อมูลที่ได้จากการสังเกตการณ์ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้วิจัยศึกษาด้วยการเฝ้าดูปรากฏการณ์ที่ศึกษา ในขณะที่ปรากฏการณ์นั้นเกิดขึ้นและดำเนินไปตามธรรมชาติ โดยไม่มีการควบคุมหรือดัดแปลงใดๆ (ชาย โพธิสิตา, 2549 : 308) และเป็นวิธีสังเกตปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อค้นหาความจริงของปรากฏการณ์นั้น โดยผู้วิจัยจะทำควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ซึ่งผู้วิจัยเลือกใช้วิธีสังเกตการณ์แบบมีโครงสร้าง ตามประเด็นที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การสังเกตการณ์นั้น มีความสอดคล้องและบรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยจะประกอบด้วยกระบวนการ 3 ขั้นตอน คือ การสังเกต การซักถาม และการจดบันทึก นอกเหนือไปจากการเฝ้าดูแล้ว ผู้วิจัยจะซักถามบางสิ่งบางอย่างที่ไม่อาจเข้าใจได้จากการสังเกต โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่เกี่ยวกับความหมายหรือสัญลักษณ์ การซักถามนี้คือการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการนั่นเอง หลังจากนั้นจึงทำการจดบันทึกข้อมูล (สุภางค์ จันทวานิช, 2553 : 47)

3.3 วิธีการดำเนินการวิจัย

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) แบบวิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study Approach) และการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ซึ่งผู้วิจัยทำการศึกษาและค้นคว้าข้อมูลจากแหล่งต่างๆ โดยประกอบด้วยขั้นตอนและวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา เพื่อให้เกิดความรู้ทางทฤษฎี

(2) ศึกษาเอกสารทางราชการ (รายละเอียดแสดงในเอกสาร “แบบฟอร์มการวิจัยเอกสาร” ภาคผนวก ก) เพื่อให้เกิดความรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งองค์ประกอบหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร

(3) ศึกษาเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (รายละเอียดแสดงในเอกสาร “แบบฟอร์มการวิจัยเอกสาร” ภาคผนวก ก) เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบต่อปริมาณทุนสำรองเงินตรา

(4) เตรียมความพร้อมก่อนการวิจัย โดยเข้าร่วมสังเกตการณ์การเผยแพร่ความรู้ ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง “ความรู้เกี่ยวกับธนบัตร” “บทบาทหน้าที่ ธปท.และการดำเนินนโยบายการเงิน” “ธปท.กับ 3 ภารกิจหลัก” ซึ่งการเข้าร่วมสังเกตการณ์ในแต่ละครั้งนั้น ทำให้ผู้วิจัยได้ทราบถึง บทบาท หน้าที่ และภารกิจ ของธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับความเป็นมาของธนบัตร กระบวนการผลิต การออกแบบ เพื่อให้ธนบัตรมีลักษณะที่ยากต่อการปลอมแปลง ฯลฯ ซึ่งการสังเกตนั้น แม้ในวิธีการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพแบบอื่น เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม การสังเกตก็เป็นสิ่งที่นักวิจัยต้องทำควบคู่ไปด้วย เพียงแต่ว่าไม่ได้ทำเป็นวิธีการหลักเท่านั้น (ชาย โพธิสิตา, 2549 : 308)

Copyright by Mahidol University

(5) ออกแบบกรอบแนวคิดการวิจัย โดยกำหนดปัจจัยต่างๆ ที่สามารถอธิบายเรื่องที่ศึกษา รวมทั้งกำหนดคุณลักษณะหรือตัวบ่งชี้ตามปัจจัยที่กำหนดไว้ เพื่อใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการศึกษาวิจัย

(6) ขอหนังสืออนุญาตในการเข้าถึงข้อมูลที่พึงเปิดเผย และการสัมภาษณ์บุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย จากคณบดีคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

(7) ประสานงานกับธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อยื่นหนังสือขออนุญาตในการเข้าถึงข้อมูลที่พึงเปิดเผย และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย

(8) ดำเนินการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ซึ่งเป็นวิธีที่ผู้วิจัยใช้ในการเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลประเภทบุคคล โดยผู้วิจัยจะทำการสังเกตการณ์ควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยที่การสังเกตนั้นไม่จำกัดแต่เพียงเฉพาะความคิดเห็นหรือทัศนคติ และองค์ประกอบต่างๆ ของบุคคลที่ให้ข้อมูลเท่านั้น จะครอบคลุมไปถึงบริบทอื่นๆ ในขณะนั้นด้วย เช่น สภาพแวดล้อมขององค์กร / หน่วยงาน, บรรยากาศการปฏิบัติงาน, ลักษณะของหน่วยงาน, กระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงาน, การสื่อสารภายในองค์กร / หน่วยงาน รวมทั้งปรากฏการณ์อื่นๆ ที่ผู้วิจัยจะสามารถสังเกตได้ในขณะที่เข้าทำการสัมภาษณ์ และสำหรับวิธีการสัมภาษณ์นั้นผู้วิจัยจะป้อนคำถามตามแบบเค้าโครงการสัมภาษณ์ที่ได้ออกแบบไว้ ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมตามกรอบแนวคิดการวิจัย โดยจดบันทึกคำตอบที่ได้รับ เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ สังเคราะห์ สรุปผลและเขียนรายงานต่อไป ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลในการศึกษา (ประชากรเป้าหมาย) จากผู้ให้ข้อมูลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไว้ เพื่อที่จะคัดกรองคุณสมบัติเฉพาะ ความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จากคุณสมบัติด้านตำแหน่งงาน โดยใช้เกณฑ์การคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sample) จากผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยใช้เป็นตัวแทนของผู้ให้ข้อมูล อันประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ระดับบริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในสายงานด้านการออกและการจัดการธนบัตร รวมถึงเรียนรู้วัฒนธรรมองค์กรของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอย่างดี และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ที่มีอายุงานตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป เนื่องจากถือได้ว่าเป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีความชำนาญและเข้าใจในกระบวนการปฏิบัติงาน รวมทั้งปฏิบัติงานทั้งช่วงเวลาก่อนการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และหลังการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.ดังกล่าว โดยแบ่งเป็น กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเสริม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

Copyright by Mahidol University

(8.1) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก : สายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย

ตารางที่ 3-1 รายละเอียดผู้ให้ข้อมูล

หน่วยงาน	ตำแหน่ง	เกณฑ์การคัดเลือก
ฝ่ายบริหารจัดการธนบัตร (สำนักจัดการธนบัตร)		
- ศูนย์จัดการธนบัตรกรุงเทพ	ผู้บริหารส่วน หรือเจ้าหน้าที่ชำนาญการ	1. เป็นผู้บริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการธนบัตร 2. มีความเชี่ยวชาญในสายงานด้านการจัดการธนบัตร
	เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ	1. ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการธนบัตร หรืองานที่เกี่ยวข้องมาไม่น้อยกว่า 5 ปี 2. มีความรู้และเข้าใจในระบบงานด้านการจัดการธนบัตร
โรงพิมพ์ธนบัตร		
- สำนักการผลิต	ผู้บริหารส่วน หรือเจ้าหน้าที่ชำนาญการ	1. เป็นผู้บริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการผลิตธนบัตร 2. มีความเชี่ยวชาญในสายงานด้านโรงพิมพ์ธนบัตร
	เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ	1. ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการผลิตธนบัตรหรืองานที่เกี่ยวข้องมาไม่น้อยกว่า 5 ปี 2. มีความรู้และเข้าใจในกระบวนการด้านการผลิตธนบัตร
- สำนักพัฒนาและสนับสนุนการผลิต	ผู้บริหารส่วน หรือเจ้าหน้าที่ชำนาญการ	1. เป็นผู้บริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาและสนับสนุนการผลิตธนบัตร 2. มีความเชี่ยวชาญในสายงานด้านโรงพิมพ์ธนบัตร
	เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ	1. ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัฒนาและสนับสนุนการผลิตธนบัตรหรืองานที่เกี่ยวข้องมาไม่น้อยกว่า 5 ปี 2. มีความรู้และเข้าใจในระบบงานด้านการพัฒนาและสนับสนุนการผลิตธนบัตร
- ส่วนห้องมั่นคงและควบคุมคุณภาพธนบัตร	ผู้บริหารส่วน หรือเจ้าหน้าที่ชำนาญการ	1. เป็นผู้บริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมคุณภาพธนบัตร 2. มีความเชี่ยวชาญในสายงานด้านโรงพิมพ์ธนบัตร
	เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ	1. ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพธนบัตรหรืองานที่เกี่ยวข้องมาไม่น้อยกว่า 5 ปี 2. มีความรู้และเข้าใจในระบบงานด้านการควบคุมคุณภาพธนบัตร

Copyright by Mahidol University

(8.2) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลเสริม ประกอบด้วย ผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ผู้บริหารสถาบันการเงิน ผู้ประกอบธุรกิจ เป็นต้น (เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลในส่วนนี้ จะเป็นข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์ ซึ่งจะกำหนดความเหมาะสมของผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มนี้ เมื่อได้รับข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลตาม (8.1) เรียบร้อยแล้ว

โดยคำถามในส่วนของผู้ให้ข้อมูลเสริมจะเป็นคำถามแบบปลายเปิด เกี่ยวกับกระบวนการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาและผลกระทบที่ได้รับ โดยไม่กำหนดกรอบคำถามไว้ล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลสามารถแสดงข้อคิดเห็นและทัศนคติได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากข้อมูลที่ต้องการเป็นเพียงข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล ตรวจสอบข้อมูล และสรุปผลการวิจัย

(9) รวบรวมข้อมูลทั้งทางกายภาพและทางเนื้อหาและนำมาจัดระเบียบข้อมูล (Data organizing) ให้อยู่ในรูปของเอกสารที่เป็นระเบียบ สามารถหยิบใช้ได้โดยสะดวก รวมทั้งสามารถตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือได้ง่าย

3.4 จริยธรรมการวิจัย

การดำเนินการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เป็นไปตามจริยธรรมการวิจัย ดังนี้

(1) ยื่นเอกสารตามระเบียบของหน่วยงานเพื่อขออนุญาตทำการวิจัย

(2) ชี้แจงให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงวัตถุประสงค์ในการวิจัยและเค้าโครงการสัมภาษณ์ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ให้สัมภาษณ์ได้อ่านแนวคำถามก่อนที่จะตัดสินใจให้ข้อมูล

(3) ผู้วิจัยยินดีให้ผู้ให้ข้อมูลซักถามในข้อสงสัยใดๆ เกี่ยวกับการวิจัย ผู้วิจัยจะไม่เก็บข้อมูลโดยไม่ได้รับการยินยอม ประกอบกับในระหว่างการเก็บข้อมูลผู้ศึกษาจะไม่ละเมิดความเป็นส่วนตัวหรือหลอกลวงผู้ให้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการวิจัยหรือบิดเบือนข้อมูล นอกจากนั้น ผู้วิจัยจะแจ้งผู้ให้ข้อมูล เพื่อให้ทราบว่าข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จะถูกเก็บไว้เป็นความลับ โดยจะเปิดเผยข้อมูลเพียงเฉพาะเท่าที่ผู้ให้ข้อมูลอนุญาตให้เปิดเผยเท่านั้น

(4) ในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะขออนุญาตเข้าทำการสัมภาษณ์และนัดหมายผู้ให้ข้อมูลล่วงหน้า โดยผู้ให้ข้อมูลเป็นผู้กำหนด วัน เวลา ที่เหมาะสมและสะดวกในการให้ข้อมูล ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสามารถยุติการให้สัมภาษณ์ได้ตลอดเวลา และหากมีความจำเป็นจะต้องทำการสัมภาษณ์เพิ่มเติม ผู้วิจัยจะทำการนัดหมายล่วงหน้าก่อนทุกครั้ง โดยผู้วิจัยตระหนักถึงการสร้างสัมพันธภาพที่ดี การให้เกียรติและให้ความสำคัญต่อผู้ให้ข้อมูล ความเป็นกันเองอย่างเหมาะสม อันจะทำให้ผู้ให้

Copyright by Mahidol University

ข้อมูลเกิดความไว้วางใจและเต็มใจที่จะให้สัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัยคาดว่าจะได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในครั้งนี้

(5) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยจะขออนุญาตผู้ให้ข้อมูลในการจดบันทึก และจะปกป้องความลับของข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูล โดยในช่วงระยะเวลาระหว่างการเก็บข้อมูลนั้น ผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลที่ได้บันทึกไว้เฉพาะสถานที่ที่ทำการวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการวิจัยเท่านั้น และจะป้องกันผู้อื่นเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว โดยเมื่อหลังเสร็จสิ้นการวิจัย ผู้วิจัยจะทำลายข้อมูลที่จดบันทึกไว้ ทั้งนี้ เพื่อปกป้องความลับของข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เข้าร่วมการวิจัย

(6) ในการนำเสนอผลการวิจัย จะใช้วิธีอ้างอิงคำพูดผู้ให้ข้อมูลโดยใช้นามสมมุติแทน และระบุข้อมูลเพียงเท่าที่ผู้ให้ข้อมูลต้องการเปิดเผยเท่านั้น

3.5 การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและสื่อประเภทอื่นๆ รวมทั้งผลการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ที่จดบันทึกไว้ ซึ่งได้ทำการรวบรวมและจัดระเบียบไว้ดีแล้ว ผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบความชัดเจนและความเพียงพอของข้อมูล รวมทั้งตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาว่าสามารถตอบคำถามตามกรอบแนวคิดการวิจัยได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้วิจัยมีข้อมูลและหลักฐานสนับสนุนที่สมบูรณ์เป็นรูปธรรมในการลงข้อสรุปรวมทั้งข้อบ่งชี้สถานการณ์ที่จะนำไปสู่การอธิบายเหตุการณ์ และวิเคราะห์หาข้อสรุปเกี่ยวกับผลการศึกษาตามประเด็นการวิเคราะห์ ซึ่งทำให้ผลการศึกษามีความถูกต้องและเชื่อถือได้ ในการนี้ผู้วิจัยจะได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ด้วยวิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) โดยพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้มาอันเป็นข้อมูลที่ได้รับจากแหล่งต่างๆ ที่มีความแตกต่างกัน ทั้งในด้านเวลา สถานที่ และตัวบุคคลนั้นมีความถูกต้องหรือไม่ ซึ่งผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบโดย

- ตรวจสอบแหล่งเวลา หมายถึง ถ้าได้รับข้อมูลต่างเวลากันข้อมูลจะเหมือนกันหรือไม่
- ตรวจสอบแหล่งสถานที่ หมายถึง ถ้าได้รับข้อมูลต่างสถานที่กันข้อมูลจะเหมือนกันหรือไม่
- ตรวจสอบแหล่งบุคคล หมายถึง ถ้าเปลี่ยนบุคคลผู้ให้ข้อมูล ข้อมูลจะเหมือนเดิมหรือไม่

ในการตรวจสอบแหล่งเวลานั้น เนื่องจากในช่วงเทศกาลที่สำคัญต่างๆ เช่น เทศกาลปีใหม่ ตรุษจีน สงกรานต์ ฯลฯ จะเป็นช่วงเวลาที่ประชาชนมีความต้องการใช้ธนบัตรมาก และหลังจากช่วงเวลาดังกล่าวความต้องการใช้ธนบัตรของประชาชนจะลดลง ซึ่งสายออกบัตรธนาคารของธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องบริหารจัดการให้ปริมาณธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนในระบบ

Copyright by Mahidol University

เศรษฐกิจมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ รวมทั้งความต้องการใช้ธนบัตรของประชาชนในขณะนั้นๆ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเลือกเก็บข้อมูลในช่วงเวลาก่อนและหลังเทศกาลที่สำคัญ เนื่องจากต้องการได้ข้อมูลจากแหล่งเวลาที่ต่างกันออกไป

สำหรับการตรวจสอบแหล่งสถานที่และแหล่งบุคคลนั้น เนื่องจากหน่วยงานภายใต้สายออกบัตรธนาคารของธนาคารแห่งประเทศไทย จะประกอบด้วยศูนย์จัดการธนบัตรซึ่งกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ ครอบคลุมทั่วประเทศ จำนวนรวมทั้งสิ้น 11 ศูนย์ โดยแต่ละหน่วยงานมีภารกิจและลักษณะงานที่เหมือนกัน รวมทั้งมีพนักงานที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งงานและมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เหมือนกัน โดยตัวแทนของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่ผู้วิจัยกำหนดไว้จะอยู่เพียงเฉพาะหน่วยงานในส่วนกลางเท่านั้น ผู้วิจัยจึงใช้วิธีตรวจสอบโดยทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคเพิ่มเติม

ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นการเก็บข้อมูลที่มีความแตกต่างกันทั้งจากแหล่งเวลา แหล่งสถานที่และแหล่งบุคคล อันสามารถจัดได้ว่าเป็นการตรวจสอบข้อมูลที่เชื่อถือได้

3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ข้อมูลตั้งแต่เริ่มกระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูลจนกระทั่งสิ้นสุดการศึกษาวิจัย โดยนำข้อมูลที่ได้จากเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากสื่ออิเล็คทรอนิคส์ ข้อมูลจากบุคคลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และข้อมูลที่ได้จากการสังเกตการณ์ ซึ่งเป็นข้อมูลหลัก ประกอบกับข้อมูลเสริมที่ได้จากการเตรียมความพร้อมก่อนการวิจัย โดยเข้าร่วมโครงการเผยแพร่ความรู้ต่างๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย มาทำการตรวจสอบความถูกต้องและวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับผลการศึกษาตามประเด็นการวิเคราะห์โดยมีรายละเอียดและขั้นตอน ดังต่อไปนี้

(1) จำแนกและจัดระบบข้อมูล โดยนำข้อมูลที่ได้มาจำแนกและจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบ เช่น ข้อมูลเหตุการณ์ด้านภาวะเศรษฐกิจ ข้อมูลเหตุการณ์ด้านการเมือง ข้อมูลปริมาณทุนสำรองเงินตรา และข้อมูลที่จำแนกตามช่วงเวลา เป็นต้น

(2) การวิเคราะห์สรุปอุปนัย โดยนำข้อมูลที่ได้รับจากเหตุการณ์ต่างๆ มาวิเคราะห์เพื่อหาบทสรุปร่วมกันของเรื่องนั้น

(3) การเปรียบเทียบเหตุการณ์ โดยนำข้อมูลที่ได้รับมาเทียบเคียงหรือเปรียบเทียบกับเหตุการณ์อื่นๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน เพื่อหาความเหมือนและความแตกต่าง

(4) การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Content Analysis) โดยนำเอกสารหรือหลักฐานต่างๆ มาวิเคราะห์ให้เห็นและอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น “ปริมาณเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ

Copyright by Mahidol University

ที่ลดลงอย่างรวดเร็ว” โดยนำเสนอให้เห็นข้อมูลตัวเลขเปรียบเทียบในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการแทรกแซงค่าเงินบาทกับช่วงเวลาที่รัฐบาลประกาศลอยตัวค่าเงินบาท เป็นต้น

(5) การวิเคราะห์สาเหตุและผล (Cause and Effect Analysis) เป็นการนำข้อมูลที่ได้รับมาวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นย้อนกลับมาให้เห็นว่าเกิดมาจากเหตุปัจจัยใดบ้าง หรือวิเคราะห์จากเหตุไปหาผล คือ วิเคราะห์ว่าเมื่อเหตุนี้เกิดขึ้นได้นำไปสู่ผลลัพธ์อะไรบ้าง

3.7 การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของผลการวิเคราะห์

เมื่อได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของผลการวิเคราะห์ โดยแบ่งวิธีการตรวจสอบออกเป็น 2 วิธี ดังนี้

(1) การตรวจสอบภายใน

ผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบความถูกต้องด้านกรอบแนวคิดและทฤษฎี โดยรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ คุณลักษณะหรือตัวบ่งชี้ต่างๆ ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งในส่วนของข้อมูลหลักที่ได้จาก ข้อมูลเอกสารและสื่อประเภทอื่นๆ ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ ประกอบกับข้อมูลเสริมที่ได้จากการเตรียมความพร้อมก่อนการวิจัย เพื่อนำมาสรุปผลและอธิบายเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่มีการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองให้เป็นระบบและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

(2) การตรวจสอบภายนอก

ผู้วิจัยจะทำการประมวลผลข้อมูลที่ได้จากวิเคราะห์เนื้อหาเอกสารและสื่อประเภทอื่นๆ รวมทั้งการบันทึกผลการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ มาเขียนอธิบายเหตุการณ์อย่างชัดเจน พร้อมทั้งจัดทำสรุปผลการศึกษา โดยนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์และตีความไปสอบถามแหล่งข้อมูลและผู้เชี่ยวชาญอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อยืนยันความถูกต้องของผลการวิเคราะห์ข้อมูลและการสังเคราะห์เนื้อหา

3.8 การสังเคราะห์ การสรุปผลและการเขียนรายงาน

ผู้วิจัยจะนำเนื้อหาของข้อมูลที่จำแนกและจัดหมวดหมู่ไว้ดีแล้วมาเชื่อมโยงเข้าด้วยกันตามกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย เพื่อแสดงรายละเอียดของสิ่งที่ศึกษาตามความหมายของข้อมูลและนำมาทำการสังเคราะห์เนื้อหาตามประเด็นที่ศึกษาวิจัย เพื่อนำไปสู่การสรุปผล โดยผู้วิจัยจะทำการสรุปสาระสำคัญที่ได้ค้นพบ เพื่อแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ปรากฏในแต่ละช่วงเวลาแล้วจึงนำมาเรียบเรียงและแสดงข้อมูล (Data display) และนำเสนอผลการวิเคราะห์ ซึ่งนำมาสู่การสรุปผลการศึกษาวิจัย โดยใช้วิธีอธิบายในรูปแบบของคำบรรยายเชิงพรรณนา

Copyright by Mahidol University

ตารางที่ 3-2 สรุปขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

วัตถุประสงค์การวิจัย	เครื่องมือ / วิธีการ และ แนวทางการวิจัย		
	เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	**แหล่งข้อมูล**	**วิธีการวิเคราะห์ / ผลที่ได้รับ**
1.เพื่อศึกษาและวิเคราะห์องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร **2.เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร**	(1)การศึกษาจากเอกสารและสื่อประเภทอื่นๆ (2) การสัมภาษณ์ (3) การสังเกตการณ์	(1) ธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (2) เอกสารทางราชการ, กฎหมายที่เกี่ยวข้อง (3) เอกสารทางวิชาการ ตำราและผลการวิจัย (4) รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้น (5) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐบาล (6) บทความ วารสาร สื่อสิ่งพิมพ์อื่นๆ (7) เอกสาร/ วิดีทัศน์ / ไฟล์บันทึกเสียง ประกอบการเผยแพร่ความรู้และการสัมมนาทางวิชาการ (8) ข้อมูลออนไลน์	**วิธีการ :** (1) รวบรวมข้อมูลทั้งทางกายภาพและทางเนื้อหา (2) จำแนกและจัดระเบียบข้อมูล ซึ่ง ประกอบด้วยข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และข้อมูลจากการสังเกตการณ์ (3) ตีความจากข้อมูลที่ได้รับและนำมาวิเคราะห์เพื่อสรุปประเด็น **ผลที่ได้รับ** : (1) ทราบองค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร (2) ทราบปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

Copyright by Mahidol University

บทที่ 4
ผลการศึกษา

ธนาคารกลางจัดเป็นเครื่องมือหรือกลไกหนึ่งของรัฐบาล ในการดำเนินนโยบายทางการเงินของประเทศ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและเสถียรภาพของระบบการชำระเงิน ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยในแต่ละประเทศจะมีการจัดตั้งธนาคารกลางขึ้น ซึ่งอาจแตกต่างกันในเรื่องของบทบาทหน้าที่และภารกิจของประเทศนั้นๆ ว่าจะมุ่งเน้นในเรื่องใด

สำหรับในประเทศไทย เมื่อกล่าวถึงธนาคารแห่งประเทศไทยหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “แบงก์ชาติ” นั้น โดยทั่วไปแล้วมักจะนึกถึงบทบาทในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ซึ่งเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพดังกล่าว จะมุ่งดูแลอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในเป้าหมาย (Inflation Targeting) และภารกิจหนึ่งที่ต้องทำควบคู่กันก็คือ การดูแลปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งการดูแลปริมาณเงินให้มีความเหมาะสมนั้น สามารถบริหารผ่านเครื่องมือด้านนโยบายได้หลายประเภท โดยเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การนำธนบัตรออกหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งการออกและการจัดการธนบัตรนั้นเป็นเอกสิทธิ์เฉพาะของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายจำนวน 3 ฉบับ คือ พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ.2501 พ.ร.ฎ.กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 โดยมี “สายออกบัตรธนาคาร” ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในโครงสร้างองค์กรของธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ในการออกและการจัดการธนบัตรภายในประเทศ และสำหรับปริมาณธนบัตรที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกใช้ในแต่ละช่วงเวลานั้น ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจและความต้องการใช้ธนบัตรประเภท(ราคา)ต่างๆ ของประชาชน อันจะเป็นปริมาณที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยธนบัตรที่ออกใช้ทุกฉบับนั้น จะต้องมี “ทุนสำรองเงินตรา” หนุนหลังเต็มมูลค่าของธนบัตรเสมอ อันเป็นไปตาม พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ.2501 ที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 ว่า การนำธนบัตรออกใช้จะทำได้เพียง 2 กรณีเท่านั้น คือ *“แลกเปลี่ยนทันทีกับ (1) ธนบัตรที่ออกใช้ไปก่อนแล้ว ซึ่งถอนคืนจากการออกใช้ หรือ (2) สินทรัพย์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีค่าเท่ากันและระบุไว้ในมาตรา 30 ซึ่งจะต้องรับขึ้นบัญชีทุนสำรองเงินตรา”*

Copyright by Mahidol University

4.1 การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย

หากนับตั้งแต่ที่ได้มีการตรา พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย ออกมาบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2485 ปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยก่อตั้งมาได้เกือบ 70 ปีแล้ว โดยมีพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ทรงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นพระองค์แรก (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2525 : 66) ซึ่งในช่วงเวลาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยผ่านมาทั้งยุคที่รุ่งเรืองและยุคตกต่ำ อันเป็นผลมาจากทั้งปัจจัยแวดล้อมภายนอกและปัจจัยภายในของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง โดยยุคที่ได้รับความเชื่อถือมากที่สุด คือ ยุคที่ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (11 มิถุนายน 2502 - 15 สิงหาคม 2514) และยุคที่เริ่มตกต่ำ คือ ยุคที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540

ธนาคารแห่งประเทศไทย นับตั้งแต่ยุคที่ ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (7 พ.ค. 2541 - 30 พ.ค. 2544) จนกระทั่งปัจจุบัน มีความพยายามเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยให้กลับคืนมา ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีสถานะเป็นธนาคารกลางที่ต้องการความเป็นอิสระในการทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ ซึ่งในการดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ตามกฎหมายกำหนดว่า จะต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอันเป็นอำนาจฝ่ายการเมืองด้วย ดังนั้น หากพิจารณาทั้งภารกิจในภาพรวมของธนาคารแห่งประเทศไทย และภารกิจเฉพาะด้าน คือ การออกและการจัดการธนบัตร สามารถวิเคราะห์ความเป็นอิสระจากการเมือง ผ่านองค์ประกอบ ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม และความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นองค์ประกอบภายใน รวมทั้งสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งได้แก่ เงื่อนไขด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยที่องค์ประกอบต่างๆ ดังกล่าว ล้วนส่งผลต่อความเป็นอิสระในการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามกรอบแนวคิดของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ที่มีสมมติฐานว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ต่อเมื่อนโยบายนั้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย ในขณะที่ระดับการยอมรับเป้าหมายของนโยบายมีอยู่สูง ในทางกลับกัน หากนโยบายนั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมาก และเป้าหมายของนโยบายนั้นไม่ค่อยได้รับการยอมรับ ก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นล้มเหลวได้” (วรเดช จันทรศร, 2552 : 120) ประกอบกับ คุณลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และคุณลักษณะขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ ตามหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานภาครัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้รวบรวมจากแหล่งต่างๆ มาทำการวิเคราะห์ในแต่ละองค์ประกอบ เพื่อรับ

Copyright by Mahidol University

ผลที่ได้จากการศึกษาและตอบปัญหาการวิจัย โดยลำดับการพิจารณาตามกรอบแนวคิดในการวิจัย และนำเสนอผ่านวัตถุประสงค์ในการวิจัย ดังนี้

1) องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

1. ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
   1.1 สถานะองค์กรของธนาคารแห่งประเทศไทย
   1.2 การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
   1.3 การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ
2. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย
   2.1 การกำหนดนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย
   2.2 การกำหนดกลยุทธ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย
   2.3 การกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ของกิจการธนบัตร
3. ทรัพยากรนโยบาย
   3.1 งบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทย
   3.2 งบประมาณของกิจการธนบัตร
4. การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม
   4.1 การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน
   4.2 กิจกรรมส่งเสริม
5. ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ
6. เงื่อนไขด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

2) ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

1) ปัญหาทางด้านกฎหมาย
2) ปัญหาทางด้านการเมือง
3) ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ

ในการนำเสนอเนื้อหาเพื่อประกอบการวิเคราะห์ ผู้วิจัยจะเริ่มต้นด้วยการแสดงให้เห็นถึงบริบทในแต่ละองค์ประกอบตามกรอบแนวคิดการวิจัย ซึ่งมีบางประเด็นที่จะนำไปกล่าวไว้ในส่วนของบทวิเคราะห์ที่อยู่ในส่วนถัดไปเพื่อให้เนื้อหาที่นำเสนอมีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยผู้วิจัยจะวิเคราะห์ในแง่มุมต่างๆ ของแต่ละองค์ประกอบ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็น

Copyright by Mahidol University

อิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร จากข้อมูลที่รวบรวมได้ ทั้งจากการศึกษาค้นคว้าเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อันประกอบด้วย พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย และ พ.ร.ฎ.กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 และรายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเอกสารและสื่อประเภทอื่นๆ ประกอบกับ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการสังเกตการณ์ที่ดำเนินการควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์บุคลากรของธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวนทั้งสิ้น 8 คน โดยแบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ตำแหน่งละ 4 คน

4.2 วัตถุประสงค์ที่ 1 : องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

ในการดำเนินนโยบายทางการเงินของประเทศนั้น ความเป็นอิสระของธนาคารกลางหรือธนาคารแห่งประเทศไทย จัดเป็นประเด็นที่สำคัญและได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก เมื่อใดก็ตามที่เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทย ความเป็นอิสระจะถูกนำขึ้นมาเป็นประเด็นหลักทุกครั้ง ดังนั้น จึงควรที่จะต้องมีการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งว่าความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีที่มาและมีลักษณะหรือนัยสำคัญอย่างไร

4.2.1 ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

การจัดตั้งองค์กรอิสระของรัฐนั้น มีหลักการที่สำคัญหลายประการ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถบริหารงานได้โดยอิสระตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน ซึ่งโดยหลักการแล้วธนาคารกลางเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายทางการเงินของประเทศ ที่ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจโดยปลอดจากการแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายการเมือง ดังนั้น การศึกษาถึงลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นการศึกษาถึงคุณลักษณะเฉพาะของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งซึ่งส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมือง อันแสดงถึงการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานในฝ่ายบริหารกับรัฐบาลซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายการเมือง รวมทั้งกลไกในการถ่วงดุลและคานอำนาจ อันเป็นลักษณะที่สำคัญต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางของประเทศ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ประกอบกับ พ.ร.ฎ.กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 และ พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 โดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

Copyright by Mahidol University

โดยหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แล้ว ในปีเดียวกันนั้น ได้มีการตรา พ.ร.บ. กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย รวม 3 ครั้ง คือ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487, พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505 และ พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ซึ่งเหตุผลในการแก้ไขฉบับที่ 2 คือ เพื่อปรับเปลี่ยนอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จากที่มีอำนาจในการกำกับกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นเพียงผู้รักษาการตาม พ.ร.บ.ดังกล่าว ส่วนในการแก้ไขฉบับที่ 3 นั้น เพื่อให้เป็นผลในการควบคุมกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินต่างๆ และสำหรับการแก้ไขฉบับที่ 4 ซึ่งเป็นฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น ได้คำนึงถึงหลักการที่จำเป็นสำหรับธนาคารกลาง 3 ประการ คือ หลักความเป็นอิสระ (Independence) หลักความโปร่งใส(Transparency) และหลักความรับผิดชอบ (Accountability) กล่าวคือ

1. หลักความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยมีการแบ่งองค์อำนาจในการบริหารงานออกเป็นคณะกรรมการชุดหลัก จำนวน 4 คณะ ตามภารกิจในแต่ละด้าน คือ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน

2. หลักความโปร่งใส โดยธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรี

3. หลักความรับผิดชอบ ทั้งต่อรัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรี และประชาชน

ในการศึกษา “ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ” นั้น จะพิจารณาจากองค์ประกอบย่อยใน 3 ด้าน ได้แก่ สถานะขององค์กร การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารสูงสุด และการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ โดยมีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) สถานะขององค์กร

ธนาคารแห่งประเทศไทยก่อตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2485 ตาม “พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485” ประกอบกับ “พ.ร.ฎ.กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485” ซึ่งได้วางรูปแบบให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามภารกิจและการบริหารงานภายในองค์กร โดยที่ภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ไม่ได้มีเพียงการกำหนดและการดำเนินนโยบายทางการเงินอย่างเดียว แต่ยังมีภารกิจที่กระทรวงการคลังมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารจัดการด้วย ได้แก่ การบริหาร

Copyright by Mahidol University

จัดการทุนสำรองเงินตรา การออกและการจัดการธนบัตร การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน การบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรีตามลำดับ

ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการแก้ไข พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มักมีคำถามอยู่เสมอว่า "ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใด" ซึ่งได้มีการตีความตามกรอบแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย โดยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ตีความเกี่ยวกับสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ว่า

"คำว่า "องค์การของรัฐบาล" ตามบทนิยามของ"รัฐวิสาหกิจ" ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มิได้ระบุถึงการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลไว้ แต่เมื่อพิจารณาตามข้อกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า องค์การของรัฐบาลอาจจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะหรือโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 คำว่า "องค์การของรัฐบาล" ในบทนิยาม "รัฐวิสาหกิจ" ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 จึงหมายความถึงองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะด้วย ลักษณะขององค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยพระราชกฤษฎีกามีสาระสำคัญเหมือนกัน คือ มีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เพื่อช่วยเหลือการครองชีพหรืออำนวยบริการแก่ประชาชน ใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินหรือเงินทุนของรัฐบาล และเป็นนิติบุคคล เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า มาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย มีสถานะเป็นนิติบุคคล และมาตรา 5 กำหนดวัตถุประสงค์ของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ว่า "เป็นธนาคารกลางเพื่อรับมอบการออกธนบัตรจากกระทรวงการคลังและประกอบธุรกิจอันพึงเป็นงานธนาคารกลางตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้และพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัตินี้" ในส่วนของทุนของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ใช้สำหรับการดำเนินงาน รัฐเป็นผู้ให้การอุดหนุน โดยมาตรา 7 ได้กำหนดทุนประเดิมของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นจำนวนยี่สิบล้านบาท และในมาตรา 8 ได้กำหนดให้รัฐอาจจะเพิ่มหรือลดทุนดังกล่าวได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีทุนทั้งหมดมาจากรัฐและมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงมีความเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์การของรัฐบาลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น นอกจากนั้นแล้วในประเด็นของการเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ เมื่อได้พิจารณาการประกอบธุรกิจประเภทที่พึงเป็นงานของธนาคารกลางตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.ฎ.กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย

Copyright by Mahidol University

พ.ศ.2485 ซึ่งกิจการเหล่านี้เป็นการประกอบธุรกิจทั้งสิ้น ดังนั้น จึงเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ" (คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เลขเสร็จ 273/2543 : ออนไลน์)

จากลักษณะที่เข้านิยามของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจอันเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง ประกอบกับ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจยังกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ (บันทึกข้อความ การแต่งตั้งและกำหนดค่าตอบแทนผู้รักษาการแทนผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ เลขที่ กค 0810/ว.002 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2547) อย่างไรก็ตาม ยังเป็นข้อถกเถียงกันว่าแท้จริงแล้วธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจหรือไม่ เพราะรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อประกอบธุรกิจเช่นเดียวกับองค์กรภาคเอกชน ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ถึงแม้จะเป็น "ธนาคาร" แต่ไม่ได้แสวงหาผลประโยชน์(กำไร)ในเชิงพาณิชย์ดังเช่นสถาบันการเงินต่างๆ ที่ตนเองควบคุมอยู่

ทั้งนี้ จากปัญหาสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยในประเด็นดังกล่าว เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 จึงได้กำหนดสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยให้มีความชัดเจน โดยในมาตรา 5 กำหนดว่า

"ให้มีธนาคารกลางเรียกว่า "ธนาคารแห่งประเทศไทย" เรียกโดยย่อว่า "ธปท." ให้ธปท. เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น"

โดยได้ตัดวัตถุประสงค์เดิมที่กำหนดว่า "เพื่อรับมอบการออกธนบัตรจากกระทรวงการคลัง" ออก เหลือเพียง "ภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง" ดังที่กำหนดในมาตรา 7 ว่า

"ธปท. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน

การดำเนินภารกิจตามวรรคหนึ่งต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย"

นอกจากนี้ในมาตรา 11 ยังกำหนดเพิ่มเติมไว้ว่า

"กิจการของ "ธปท." ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์..."

Copyright by Mahidol University

วิเคราะห์สถานะขององค์กร

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สามารถวิเคราะห์สถานะของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ ดังนี้

ตามข้อกำหนดใน พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นฉบับที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า สถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นไม่เข้าข่ายเป็นหน่วยงานภาครัฐที่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทพิเศษรูปแบบหนึ่ง โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้จัดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐประเภท “องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ” โดยอยู่ภายใต้หลักการ “เป็นหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ(Independent Administrative Organization) เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างแท้จริงโดยไม่บิดเบือนใช้ในการกำกับตลาดเงินและตลาดทุน เช่น International Trade Commission และธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ตลาดหลักทรัพย์ องค์กรควบคุมกำกับวิทยุโทรทัศน์ของประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น สำหรับในประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ เนื่องจากลักษณะงานต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐในการกำกับฝ่ายเดียวต่อประชาชนหรือกำกับตรวจสอบ มีสถานะเป็นนิติบุคคล ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล มีผู้บริหารสูงสุดทำหน้าที่บริหารงานภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดระเบียบข้อบังคับการบริหารในเรื่องการแบ่งส่วนงานภายในองค์การ การเงิน การบัญชี การพัสดุ บุคคล ฯลฯ ผู้ปฏิบัติงานมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตัวอย่างเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551 : 22) ซึ่งตามหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐโดย สำนักงาน ก.พ.ร. นั้น ได้รับความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรี ในการประชุมครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2550 และครั้งที่ 2/2550 เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2550 ตามลำดับ (หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว 12 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2550)

ดังนั้น ผลจากการวิเคราะห์ตามกฎหมายจัดตั้ง อันประกอบด้วย พ.ร.ฎ.กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย และ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกอบกับ หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานภาครัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ของสำนักงาน ก.พ.ร. สามารถสรุปได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นองค์กรอิสระของรัฐ อันเป็นไปตามที่กรอบของกฎหมายกำหนดไว้

Copyright by Mahidol University

2) การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารสูงสุด

ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของธนาคารแห่งประเทศไทย คือ “ผู้ว่าการ” ซึ่งตาม พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับเดิม ก่อนการปรับปรุงแก้ไข ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 นั้น การแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยในมาตรา 19 กำหนดว่า *“พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหรือถอนจากตำแหน่งซึ่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี”*

ภายใต้ พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 การเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายยังคงกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีเช่นเดิม แต่ได้เพิ่มขั้นตอนในการเข้าสู่ตำแหน่ง โดยกำหนดให้มีกระบวนการสรรหาจากผู้สมัครที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ *“ต้องมีความรู้ ความสามารถและความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์หรือด้านการเงินการธนาคาร และมีสัญชาติไทย”* และจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกขึ้นมาคณะหนึ่ง โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

“ในกรณีที่จะต้องมีการแต่งตั้งผู้ว่าการ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ จำนวน 7 คน

กรรมการคัดเลือกจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้ง และในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่...”

ซึ่งคณะกรรมการคัดเลือกดังกล่าวจะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเสร็จสิ้นลง) เพื่อทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน ส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณา เพื่อนำรายชื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะนำรายชื่อดังกล่าวทูลเกล้าเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เปรียบเสมือนผู้จัดการของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่จะต้องรับผิดชอบบริหารจัดการกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย ให้

Copyright by Mahidol University

บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นธนาคารกลางและเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ข้อบังคับและนโยบาย ที่คณะกรรมการชุดต่างๆ ตามที่ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด อันประกอบด้วย คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน คณะกรรมการระบบการชำระเงิน โดยในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ตาม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดไว้ในมาตรา 28/16 ว่า *"ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ว่าการมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย"* รวมทั้งยังได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการเมืองไว้ว่า จะต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับแต่วันที่ทรงแต่งตั้งและอาจได้รับแต่งตั้งอีกไม่เกินหนึ่งวาระ ซึ่งตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนั้นจะปลดหรือถอดถอนไม่ได้นอกจากจะมีสาเหตุจาก ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใด หรือประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือทุจริตต่อหน้าที่ บกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรงหรือหย่อนความสามารถ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 28/19 (4) และ (5) ว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

"คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือทุจริตต่อหน้าที่"

"คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีหรือการเสนอของรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ ธปท. เพราะบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง หรือหย่อนความสามารถโดยมติดังกล่าวต้องแสดงเหตุผลในการให้ออกอย่างชัดแจ้ง"

วิเคราะห์การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารสูงสุด

จากข้อมูลดังกล่าว สามารถวิเคราะห์การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ดังนี้

ในการประกาศใช้ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ให้เหตุผลในตอนหนึ่งว่า

"โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้เหมาะสมกับการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน ตลอดจนสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ประกอบกับ สมควรให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และมาตรการต่างๆ เฉพาะที่จำเป็นในแต่ละด้าน ได้แก่ คณะกรรมการธนาคาร

Copyright by Mahidol University

แห่งประเทศไทย คณะกรรมการนโยบายการเงินคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน เพื่อให้การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินและระบบสถาบันการเงิน มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทันต่อเหตุการณ์และสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจทางการเงินของโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยและการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร รวมทั้งกำหนดการป้องกันการมีส่วนได้เสียของผู้ว่าการ กรรมการ พนักงาน และลูกจ้าง เพื่อให้การบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความโปร่งใส ...”

หากพิจารณาข้อเท็จจริงในประเด็นต่างๆ ดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วย กระบวนการในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย การกำหนดวาระการทำงานที่แน่นอน และสิ่งที่สำคัญคือ ตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนั้น จะปลดหรือถอดถอนผู้ว่าการไม่ได้ เว้นแต่กรณีที่ทุจริต ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง ซึ่งในหลักเกณฑ์นี้ จัดว่าเป็นหลักประกันความเป็นอิสระที่สำคัญได้ประการหนึ่งว่า ไม่มีผู้ใดที่จะสามารถปลดหรือถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนเวลาได้ ประกอบกับ ในกระบวนการสรรหาผู้ว่าการจะเห็นได้ว่า ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดสามารถกำหนดได้ว่า ต้องการให้บุคคลใดได้รับการคัดเลือก เนื่องจากที่มาหรือกระบวนการเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการนั้น เป็นกระบวนการที่มีความชัดเจนรวมทั้งมีการถ่วงดุลโดยไม่มีฝ่ายใดหรืออำนาจใดๆ สามารถชี้นำได้ โดยเริ่มจาก “คณะกรรมการคัดเลือก” เป็นขั้นตอนแรก ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่คัดเลือกเป็นคณะกรรมการ ไม่ใช่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ถือได้ว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจในชั้นแรก และการถ่วงดุลในลักษณะของคณะบุคคลนี้ เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย คือ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคลใดบ้างที่จะสามารถเข้ามาเป็นกรรมการคัดเลือกได้ ดังนั้น ในการแต่งตั้งกรรมการคัดเลือกจะบิดเบือนไปจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้

โดยที่มาของคณะกรรมการสรรหาหรือคณะกรรมการคัดเลือกในองค์กรอิสระอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญ ล้วนใช้หลักการใกล้เคียงกันทั้งสิ้น และเพื่อให้เห็นได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาในคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อพิจารณาเทียบเคียง ดังนี้

“...กรรมการสรรหาจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

Copyright by Mahidol University

ราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนกับอัตราส่วนของสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน…" (มาตรา 8 พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542)

ทั้งนี้ ในกรณีของคณะกรรมการคัดเลือกผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น องค์อำนาจประกอบด้วย กรรมการจำนวน 7 คน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน อันจะเห็นได้ว่า กระบวนการในการคัดเลือกผู้ว่าการนี้ ไม่มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดสามารถกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้ว่าการได้ โดยเริ่มจากตัวบุคคลผู้สมัครที่จะต้องมีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด และในขั้นตอนการคัดเลือก คณะกรรมการคัดเลือกจะต้องสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนดไว้และมีความเห็นว่าเป็นผู้ที่มีความเหมาะสม ซึ่งชื่อที่เสนอจะต้องมากกว่าจำนวนผู้ได้รับการคัดเลือก เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเป็นชอบ โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องพิจารณาจากรายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกส่งให้เท่านั้น ดังนั้น ไม่ว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องการให้บุคคลใดเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่สามารถจะแต่งตั้งได้ หากนั้นบุคคลนั้นคณะกรรมการคัดเลือกไม่นำเสนอรายชื่อให้

จึงอาจสรุปได้ว่า กระบวนการในการสรรหาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีขั้นตอนและกระบวนการที่มีลักษณะถ่วงดุลอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ซึ่งในมุมมองของ ดร.โชติชัย สุวรรณาภรณ์ (ผู้อำนวยการส่วนกลยุทธ์และพัฒนาระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง) ได้ให้ความเห็นกรณีของการสรรหาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยว่า

"*ปัจจุบันแบงก์ชาติมีความเป็นอิสระมากขึ้นเมื่อเทียบกับในอดีต เช่น การสรรหาผู้ว่าแบงก์ชาติ รวมทั้งมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่ต้องอยู่ให้ครบเทอม 5 ปี ไม่สามารถปลดออกได้ยกเว้นจะมีกรณีที่ผู้ว่าแบงก์ชาติทุจริตต่อการปฏิบัติหน้าที่และสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างรุนแรง ซึ่งจุดนี้ถือเป็นความอิสระทางพฤตินัย ที่ทำให้นักการเมืองไม่มีความกล้าที่จะทำอะไรกับผู้ว่าแบงก์ชาติโดยไม่มีเหตุผล*" (งานสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "มีความจำเป็นหรือไม่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเป็นอิสระ" ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 21 สิงหาคม 2551 : วิดีทัศน์)

ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ในเชิงลึกแล้ว การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับที่มาในอดีต (ตาม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับเดิม ก่อนการแก้ไข (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551) โดยนัยแล้วไม่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ต้องเป็นบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายการเมืองเห็นชอบด้วยเท่านั้น เพียงแต่กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและวางกระบวนการที่มีรายละเอียด

Copyright by Mahidol University

มากขึ้น แต่อำนาจในการชี้ขาดยังคงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งหากต้องการกำหนดตัวบุคคลที่ฝ่ายการเมืองต้องการให้เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว สามารถแทรกแซงได้ตั้งแต่ในขั้นตอนแรก คือ ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะแต่งตั้งกรรมการคัดเลือกจากอดีตปลัดกระทรวงหรืออดีตเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯลฯ ท่านใดก็ได้ โดยท้ายที่สุด การพิจารณาบุคคลผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ก่อนนำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ยังอยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่เพียงผู้เดียว รวมทั้งกรณีของการพ้นจากตำแหน่งและการถอดถอนก็เช่นกัน ที่กฎหมายยังเปิดช่องโดยการให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพียงแต่กำหนดเหตุผลเพิ่มเติมสำหรับการถอดถอนว่า *"เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือทุจริตต่อหน้าที่"* ซึ่งผลพวงทางอ้อมจากการให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในกรณีดังกล่าวนี้ก็คือ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยอาจเกรงใจฝ่ายการเมือง ซึ่งจะทำให้ขาดความเป็นกลาง อันจะส่งผลให้อำนาจฝ่ายการเมืองสามารถแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการได้ และส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยในที่สุด

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีลักษณะการถ่วงดุลอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันจัดเป็นความเป็นอิสระในทางนิตินัย แต่ยังไม่สามารถเป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจของฝ่ายการเมือง เพียงแต่มีอิสระในการบริหารงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

3) การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ

ตามหลักการโดยทั่วไปแล้ว องค์กรอิสระจะมีการใช้อำนาจบริหารงานในรูปแบบของ "องค์คณะ" หรือ "คณะกรรมการ" การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจในการตัดสินใจตกเป็นของผู้หนึ่งผู้ใดแต่เพียงผู้เดียว รวมทั้งยังส่งผลให้เป็นการคานอำนาจกันในตัวเอง เพราะกรรมการคนหนึ่งคนใดไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามลำพัง การใช้อำนาจจึงอยู่ในรูปแบบของการประชุม โดยที่ การตัดสินใจ การวินิจฉัย หรือคำสั่งใดๆ จะออกมาในรูปของ "มติ" ซึ่งการใช้อำนาจแบบ "องค์คณะ" หรือที่เรียกกันว่า "คณะกรรมการ" นั้น มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร

ธนาคารแห่งประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ที่มีลักษณะไม่ต่างไปจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป ที่มีคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารงาน

Copyright by Mahidol University

ซึ่งตาม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับเดิม ก่อนการปรับปรุงแก้ไข (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 นั้น กำหนดให้ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย จะถูกแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี โดยในมาตรา 14 กำหนดว่า *"ให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย"* และในมาตรา 15 *"ให้คณะกรรมการ อันประกอบด้วย ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการและกรรมการอีกไม่น้อยกว่าสามนาย เป็นผู้ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย ให้ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ เป็นประธานและรองประธานแห่งคณะกรรมการโดยตำแหน่งตามลำดับ"* ซึ่งกล่าวได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าว ต้องการให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจในการบริหารงานอย่างสมบูรณ์ โดยกำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการชุดดังกล่าว เพียงแต่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเท่านั้น

แต่การกำหนดให้ผู้ว่าการเป็นประธานในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ในมุมมองของผู้ร่างกฎหมายฉบับปัจจุบัน อาจเห็นว่าเป็นการให้อำนาจแก่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมากเกินไป อีกทั้งยังเป็นการบริหารงานที่มีมุมมองเพียงเฉพาะภายในองค์กรเท่านั้น เนื่องจากข้อมูลส่วนใหญ่ที่ผู้ว่าการได้รับ ย่อมมาจากหน่วยงานภายในของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหลัก และเมื่อประกอบเข้ากับความเห็นของ "คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.)" ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น (คำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ 376/2540) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สาเหตุที่นำไปสู่สถานการณ์วิกฤตเศรษฐกิจและการเงินของประเทศที่เกิดขึ้นในปี 2540 ที่ได้เสนอแนะไว้ใน "รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ" (2542 : 131) ว่า

"443. ในการพิจารณาบทบาทของ ธปท.ในอนาคตนั้น ศปร.เห็นว่าเรื่องที่สำคัญ คือ การกำหนดโครงสร้างการบริหารระบบการเงินใหม่ให้มีความเหมาะสม เพื่อให้การบริหารจัดการระบบการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระ มีบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจน รวมทั้งมีการถ่วงดุลกันพอสมควร ทั้งนี้เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและไม่ขึ้นอยู่กับผู้หนึ่งผู้ใดมากเกินไป ที่สำคัญที่สุดคือ ต้องปรับกรอบทางกฎหมายและบริหารเพื่อมิให้เกิดการใช้ทรัพยากรของชาติที่อยู่ในความดูแลของ ธปท.หรือการก่อภาระผูกพันโดยไม่มีขีดจำกัด อย่างเช่นที่เกิดขึ้นมาแล้วในปี 2540 ทั้งในกรณีการทำธุรกรรม swap และการใช้เงินของกองทุนฟื้นฟูฯ เพื่อช่วยสถาบันการเงิน"

"444. เรื่องที่ควรได้รับความเอาใจใส่เป็นลำดับถัดมา คือขั้นตอนและกระบวนการคัดเลือกผู้ที่จะเป็นผู้บริหารในแต่ละองค์กรและการคัดเลือกคณะกรรมการ ขององค์กรนั้นๆ แต่การ

Copyright by Mahidol University

บริหารภายใน การสร้างวัฒนธรรมองค์กร และการกำหนดความรับผิดชอบตามผลงาน ฯลฯ อันเป็นเรื่องภายใน จะเป็นผลที่สืบเนื่องต่อมาจากการคัดเลือกผู้ว่าการ ส่วนคณะกรรมการมีส่วนที่จะช่วยให้มีการกำหนดโครงสร้างภายในที่ยืดหยุ่นพอที่จะทำให้ผู้ว่าการสามารถที่จะจัดทีมงานเพื่อการบริหารงานของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพในแต่ละสถานการณ์"

ดังนั้น จึงมีหลายฝ่ายพยายามที่จะผลักดันให้มีการแก้ไข พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อต้องการให้กระบวนการบริหารภายในธนาคารแห่งประเทศไทยมีการถ่วงดุลและคานอำนาจ รวมทั้งมีความโปร่งใส โดยให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วมในการบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งการผลักดันเพื่อให้มีการแก้ไข พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ใช้เวลาอย่างยาวนาน โดยเริ่มตั้งแต่ในสมัยที่ ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล เป็นผู้ว่าการฯ (7 พฤษภาคม 2541 – 30 พฤษภาคม 2544) จนกระทั่งเป็นผลสำเร็จในช่วงเวลาการบริหารประเทศของคณะรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2551

ในการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ได้มีการปรับปรุงสาระสำคัญในส่วนนี้ โดยได้กำหนดใหม่ว่า ให้ผู้ว่าการเป็นเพียงรองประธานในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และกำหนดองค์ประกอบขององค์อำนาจให้มีความชัดเจนและเป็นไปตามหลักการของการถ่วงดุลและคานอำนาจ ได้แก่ กำหนดที่มาของบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยว่า จะต้องเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ

"มาตรา 24 ให้คณะกรรมการ ธปท. ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการสามคน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกห้าคน เป็นกรรมการ ให้ผู้ว่าการเป็นรองประธานกรรมการและแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ"

โดยในส่วนของบุคคลที่เป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย จะผ่านกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ดังนี้

"มาตรา 28/1 ในกรณีที่จะต้องมีการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ธปท. ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการดังกล่าวในคณะกรรมการ ธปท..."

Copyright by Mahidol University

ซึ่งในมาตรานี้ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นคณะกรรมการคัดเลือกไว้อย่างชัดเจน โดยมีองค์ประกอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการคัดเลือกผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยในหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองนั้น ได้กำหนดไว้ว่า *"กรรมการคัดเลือกจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้งและในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่"* ความสำคัญของกระบวนการทั้งหมดจึงอยู่ที่คณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอันเป็นอำนาจฝ่ายการเมืองเป็นคนแต่งตั้งนั่นเอง

โดยที่การดำเนินงานตามภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย จะประกอบด้วยคณะกรรมการชุดหลักตามที่กฎหมายกำหนด จำนวน 4 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน คณะกรรมการระบบการชำระเงิน รวมทั้งกฎหมายยังได้กำหนดเพิ่มเติมว่า ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบอีกคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยจะต้องรายงานต่อคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีเป็นรายไตรมาส ซึ่งนอกเหนือจากคณะกรรมการชุดหลักดังกล่าวแล้ว ยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดย่อยอีก 3 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการจัดการกองทุน คณะกรรมการสายออกบัตรธนาคาร และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่คณะกรรมการทุกชุดจะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน และสำหรับคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการและการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงินและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน

ทั้งนี้ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการชุดหลักที่เหลืออีก 3 ชุด คือ คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน คณะกรรมการระบบการชำระเงิน ตามจำนวนบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลโดยทั่วไปในกิจการและการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังมีอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและมีอำนาจในการเสนอถอดถอนได้

วิเคราะห์การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ

จากข้อมูลดังกล่าว สามารถวิเคราะห์การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ดังนี้

Copyright by Mahidol University

ตามข้อกำหนดของ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายให้ความสำคัญในเรื่องของการถ่วงดุลและคานอำนาจ โดยให้ประธานคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก และจะถูกคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งถือได้ว่าเป็นการคานอำนาจทำให้เกิดความโปร่งใส ส่วนกรรมการอื่นๆ อีก 11 คน คณะกรรมการคัดเลือกจะคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน และอีก 6 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง คือ ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ จำนวน 3 คน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ตำแหน่งละ 1 คน โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งวาระละ 3 ปี คนละไม่เกิน 2 วาระ อีกทั้งกฎหมายยังได้กำหนดไว้เพิ่มเติมอีกว่า ใครบ้างที่มีอำนาจเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่จะเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวคือ

มาตรา 28/5 "ให้ผู้ว่าการและปลัดกระทรวงการคลังพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 18 และมีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์สำหรับการดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ ธปท. ต่อคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ธปท. แล้วแต่กรณี โดยให้ผู้ว่าการเสนอเป็นจำนวนไม่เกินสองเท่าและปลัดกระทรวงการคลังเสนอเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้งตามลำดับ"

จะเห็นได้ว่าการบริหารแบบองค์คณะนั้น เป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจในการตัดสินใจ แต่จะมีความเป็นอิสระหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับจรรยาบรรณของคณะกรรมการว่าจะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน หรือผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นที่ตั้ง แต่ทั้งนี้การตัดสินใจใดๆ ของคณะกรรมการจะต้องสามารถชี้แจงเหตุผลต่อสาธารณชนได้ โดยกระบวนการที่จะทำให้สาธารณชนมีความมั่นใจต่อการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ย่อมต้องอาศัยเวลาในการพิสูจน์ความสามารถและความโปร่งใสในการตัดสินใจให้เป็นที่ประจักษ์ ดังจะเห็นได้จากคำแถลงการณ์ของ ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล (ผู้ว่าการคนปัจจุบัน) ที่ได้แสดงวิสัยทัศน์ เกี่ยวกับแนวทางการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ในวาระแรกของการดำรงตำแหน่ง ดังนี้

"*...หากพิจารณาถึงกระบวนการทำงาน การตัดสินนโยบายในรูปแบบของคณะกรรมการ ทั้งคณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการ ชำระเงิน ซึ่งตามกฎหมายต้องมีองค์ประกอบเป็นผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเข้ามาร่วมให้ความเห็นและตัดสินนโยบาย ก็ช่วยให้มีการพิจารณาอย่างรอบด้าน ทำให้ได้มุมมองจากคนนอกเข้ามาผสมผสานกับคนของแบงก์ชาติอีกด้วย และคณะกรรมการก็มีความรับผิดชอบต่อ*

Copyright by Mahidol University

สังคมที่จะต้องสามารถอธิบายเหตุผล ในการตัดสินนโยบายต่างๆ ให้ได้" (คำแถลงการณ์ของ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, 29 ตุลาคม 2553 : สังเกตการณ์)

อย่างไรก็ตามสิ่งที่กำหนดใน พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นเพียงหลักการเท่านั้น โดยในทางปฏิบัติ การบริหารงานภายใต้คณะกรรมการชุดต่างๆ อาจไม่มีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงของอำนาจฝ่ายการเมืองได้อย่างแท้จริง หากกรรมการคนใดมีส่วนได้ส่วนเสียหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดหรือรับอิทธิพลจากฝ่ายการเมืองมาประกอบการตัดสินใจในทางนโยบาย อาจส่งผลเสียหายต่อระบบการเงินของประเทศ และอาจส่งผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความพยามยามเป็นอย่างยิ่งที่จะแสดงถึงความโปร่งใสในการตัดสินใจของคณะกรรมการในการดำเนินนโยบายให้สาธารณชนได้รับทราบ โดยจะเห็นได้จากการแถลงผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) ในปี 2554 (ผลการประชุมในวันที่ 12 มกราคม 2554) ที่มีรูปแบบเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยแถลงเพียงผลการประชุมเท่านั้น ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการเปิดเผยผลโหวตหรือการลงคะแนนเสียงของ กนง.ในการตัดสินใจอัตราดอกเบี้ยนโยบาย ดังจะเห็นได้จาก "รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงินครั้งที่ 1/2554 และ ครั้งที่ 2/2554" ที่ได้ออกเผยแพร่ผ่านสื่อต่างๆ รวมทั้งนำลงใน BOT Website เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2554 และ วันที่ 23 มีนาคม 2554 ตามลำดับ โดยมีข้อมูลสำคัญที่ กนง.ใช้ในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นมุมมองต่อภาวะเศรษฐกิจโลก ความเคลื่อนไหวของเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน ภาวะเงินเฟ้อรวมถึงการเคลื่อนไหวของค่าเงินบาท เงินทุนที่ไหลเข้า-ออก หนี้ของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ รวมทั้งการมองภาพเศรษฐกิจไปข้างหน้า โดยในช่วงท้ายของรายงานการประชุมจะเปิดเผยผลการหารือของคณะกรรมการในประเด็นต่างๆ และเหตุผลหลักๆ ที่นำไปสู่การตัดสินใจในเรื่องอัตราดอกเบี้ยอีกด้วย ซึ่งนับจากนี้ไปจะถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่จะเปิดเผยผลโหวตให้ทราบในการแถลงผลการประชุมทุกครั้ง

การเปิดเผยรายละเอียดประกอบการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายทางการเงินของ กนง. ในปัจจุบันนั้น แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและความเป็นอิสระในการตัดสินใจดำเนินนโยบายของคณะกรรมการ นับเป็นความพยายามอย่างยิ่งในการสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณชน รวมทั้งสร้างภาพพจน์ที่ดีของธนาคารแห่งประเทศไทย

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้กฎหมายที่ใช้บังคับต่อธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น จะได้พยายามสร้างกลไกในการเข้าสู่องค์อำนาจ โดยวางหลักเกณฑ์ไว้หลายประการ นับตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก รวมทั้งกระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ได้มีการกำหนดองค์ประกอบต่างๆ ไว้อย่างละเอียดและชัดเจน แต่สิ่งเหล่านั้นเป็นเพียงหลักการในทางนิตินัย ซึ่งในทางปฏิบัติยังคงมีช่องว่างให้อำนาจฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการ ดังต่อไปนี้

Copyright by Mahidol University

กระบวนการแรก การกำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและปลัดกระทรวงการคลัง เสนอรายชื่อบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยต่อคณะกรรมการคัดเลือกนั้น เป็นการเปิดทางให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายการเมืองแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ เนื่องจากโดยพื้นฐานแล้วปลัดกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำมักจะเกรงใจรัฐมนตรีที่มีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง

กระบวนการที่สอง คือ การเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือกที่มีองค์ประกอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการคัดเลือกในกระบวนการสรรหาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ความสำคัญในกระบวนการนี้จึงอยู่ที่การให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกชุดดังกล่าว อันเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยได้โดยตรง โดยใช้อำนาจผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก

กระบวนการที่สาม ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นเพียงรองประธานคณะกรรมการ และจะต้องทำงานร่วมกับคณะกรรมการอีก 11 คน ที่มีประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน ซึ่งผ่านกระบวนการในการคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือก (ที่เป็นอำนาจโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก) มีเพียงผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ อีก 3 คน ที่เป็นคนภายในธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนที่เหลือเป็นบุคคลจากหน่วยราชการอื่น ได้แก่ เลขาธิการสภาพัฒน์ฯ และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งล้วนแต่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลทั้งสิ้น

กระบวนการสุดท้าย เป็นผลพวงจากกระบวนการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย จะมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการชุดหลักที่เหลืออีก 3 ชุด อันเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ความสำคัญในกระบวนการนี้ จึงอยู่ที่การให้อำนาจคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการชุดต่างๆ ดังกล่าว อันเป็นช่องว่างให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ในทางอ้อม

ดังนั้น ความเป็นกลางจึงขึ้นอยู่กับจรรยาบรรณของบุคคลที่เข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดต่างๆ ว่าจะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน พวกพ้อง หรือผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นที่ตั้ง ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น

Copyright by Mahidol University

จากสาระสำคัญต่างๆ ตามที่กรอบแห่งกฎหมายบัญญัติไว้ กล่าวได้ว่าการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่มีลักษณะของการถ่วงดุลและคานอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความเป็นอิสระขององค์กร ซึ่งในทัศนะของผู้วิจัยมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ความเป็นอิสระควรผนวกด้วยความโปร่งใส โดยในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนมากขึ้น ดังรายงานผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน ในปี 2554 ที่มีการแถลงผลโหวตของคณะกรรมการนโยบายการเงิน รวมทั้งแถลงเหตุผลประกอบการตัดสินใจให้บุคคลภายนอกทราบ อันถือเป็นการสื่อสารที่นำไปสู่ความโปร่งใสและสร้างความมั่นใจให้สาธารณะชนได้ทราบว่าการตัดสินใจนโยบายเกิดขึ้นจากหลักการและเหตุผลที่เหมาะสม นอกจากนี้การเปิดเผยผลโหวตยังสะท้อนความรับผิดชอบของคณะกรรมการในการพิจารณาตัดสินใจนโยบายและจะต้องแสดงความคิดเห็นอย่างรอบคอบมากที่สุด เพื่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ

ดังนั้น จากข้อกำหนดตาม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ที่กำหนดให้มีการใช้อำนาจบริหารกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยแบบคณะกรรมการหรือแบบองค์คณะอันเป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจในการตัดสินใจ ประกอบกับได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการเข้าสู่องค์อำนาจไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ กระบวนการในการคัดเลือกที่มีการวางกรอบในลักษณะถ่วงดุลอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือก และยังได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการคัดเลือกและคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งในคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน มีการกำหนดวาระในการทำงานของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิรวมทั้งการพ้นจากตำแหน่งและการถอดถอน แต่ทั้งนี้เนื่องจากที่มาของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น กฎหมายกำหนดไว้ว่ากรรมการส่วนหนึ่งมาจากบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่โดยตำแหน่งและส่วนหนึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีที่มาจากการเสนอชื่อโดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและปลัดกระทรวงการคลัง และจะต้องผ่านการคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก ที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

จึงสรุปได้ว่า การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นมีลักษณะของการถ่วงดุลและคานอำนาจ ทั้งจากการถ่วงดุลอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และถ่วงดุลอำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการคานอำนาจในการตัดสินใจของคณะกรรมการด้วยกันเอง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระ แต่ทั้งนี้ยังไม่สามารถเป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจของฝ่ายการเมือง

Copyright by Mahidol University

สรุป ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากองค์ประกอบต่างๆ ของลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ อันประกอบด้วย สถานะขององค์กร การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นคุณลักษณะเฉพาะของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงสามารถสรุปผลได้ว่า ด้วยกลไกของกฎหมายที่กำหนดไว้ดังกล่าว ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นองค์กรอิสระของรัฐ โดยการเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะนั้น เป็นกระบวนการที่มีลักษณะของการถ่วงดุลและคานอำนาจทั้งการถ่วงดุลอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมถึงการถ่วงดุลอำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในการบริหารงานตามภารกิจของธนาคารกลาง ทั้งนี้ จากหลักการสำคัญในเงื่อนไขที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย แสดงได้ว่าในองค์ประกอบด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่มีความเป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจของฝ่ายการเมือง เพียงแต่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานในฐานะของผู้นำนโยบายแห่งรัฐไปปฏิบัติเท่านั้น

4.2.2 มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

การดำเนินนโยบายทางการเงินในปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคของการสื่อสารที่ไร้พรมแดน เป็นภารกิจที่ท้าทายสำหรับองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐที่สำคัญองค์กรหนึ่งซึ่งทำหน้าที่ในฐานะธนาคารกลางของประเทศ ท่ามกลางสภาวะที่เศรษฐกิจของประเทศไทยกำลังเผชิญกับแรงกดดันจากปัจจัยรอบด้าน เช่น แรงกดดันทางด้านภาวะเงินเฟ้อจากราคาน้ำมันที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แนวโน้มค่าเงินบาทที่แข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐอเมริกา และการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างภูมิภาคของโลก เป็นต้น ด้วยสาเหตุต่างๆ ดังกล่าว จึงเป็นโจทย์สำคัญสำหรับธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีบทบาทและหน้าที่หลักในการกำหนดแนวทางและการดำเนินนโยบายทางการเงินของประเทศ จะบริหารจัดการอย่างไรให้ระบบการเงินของประเทศเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพ โดยปราศจากการแทรกแซงของอิทธิพลทางการเมือง ภายใต้บริบทของเงื่อนไข ทั้งจากสภาวะทางเศรษฐกิจและสภาพการณ์ทางการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีภารกิจอันหลากหลาย โดย พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการกระทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อบรรลุ

Copyright by Mahidol University

ซึ่งวัตถุประสงค์ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง รวมทั้งให้อำนาจในการดำเนินการอื่นๆ ด้วย กล่าวคือ

(1) การออกและจัดการธนบัตรของรัฐบาลและบัตรธนาคาร

(2) การกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน

(3) การบริหารจัดการสินทรัพย์ของ ธปท.

(4) การเป็นนายธนาคารและนายทะเบียนหลักทรัพย์ของรัฐบาล

(5) การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน

(6) การจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน

(7) การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

(8) การบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา รวมทั้งการบริหารจัดการสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา

(9) การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

(10) การปฏิบัติการตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ธปท.

(11) การกระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ ธปท.

ในการนี้ ธปท.อาจถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือทรัพยสิทธิต่างๆ ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องใดๆ หรือก่อตั้งสิทธิหรือกระทำนิติกรรมใดๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร

จะเห็นได้ว่าภารกิจต่างๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นธนาคารกลางจะต้องดำเนินนโยบายอย่างมีหลักเกณฑ์ ไม่เอนเอียงไปตามแรงกดดันทางการเมืองหรือเหตุผลอื่นๆ ที่มิใช่เป้าหมายที่ควรจะเป็นในบทบาทของธนาคารกลาง ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายดังกล่าวของธนาคารแห่งประเทศไทยมีองค์ประกอบหลายประการด้วยกัน ทั้งในด้านของความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการดำเนินงาน ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้งกระบวนการในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ต่างๆ ภายในองค์กร โดยพิจารณาตามองค์ประกอบต่างๆ ได้ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย

พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ในมาตรา 8 :

Copyright by Mahidol University

"เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงินและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน"

ซึ่งในการปฏิบัติภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย จำเป็นต้องกำหนดนโยบายในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยที่การกำหนดนโยบายนั้นจะเป็นเรื่องของการกำหนดทิศทางและกลยุทธ์การดำเนินงาน ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

"มาตรา 17 ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ให้มีคณะกรรมการจำนวน 4 ชุด ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย (คณะกรรมการ ธปท.) เพื่อควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งการบริหารงานของ ธปท.

(2) คณะกรรมการนโยบายการเงิน(กนง.) เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายการเงินของประเทศ

(3) คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

(4) คณะกรรมการระบบการชำระเงิน (กรช.) เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ ธปท.กำกับดูแล และระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน

โดยคณะกรรมการแต่ละชุดมีอำนาจในการกำหนดนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยในด้านต่างๆ ตามขอบเขตความรับผิดชอบ ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่างๆ โดยสังเขป กล่าวคือ

คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

"มาตรา 25 คณะกรรมการ ธปท. มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการและการดำเนินการของ ธปท. เพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 (การดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน การดำเนินภารกิจดังกล่าวต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย) เว้นแต่กิจการและการดำเนินการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินและคณะกรรมการระบบการชำระเงิน รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานและงบประมาณ และประเมินผลการดำเนินกิจการและการดำเนินการของ ธปท. รวมทั้งประเมินผลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของผู้ว่าการ

(2) กำหนดข้อบังคับว่าด้วยโครงสร้างองค์กร และการบริหารงานบุคคล

Copyright by Mahidol University

(3) กำหนดข้อบังคับว่าด้วยการเสนอชื่อ การพิจารณา และการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน…"

คณะกรรมการนโยบายการเงิน

"มาตรา 28/7 ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดเป้าหมายของนโยบายการเงินของประเทศ โดยคำนึงถึงแนวนโยบายแห่งรัฐ สภาวะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ

(2) กำหนดนโยบายการบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา

(3) กำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายตาม (1) และ (2)

(4) ติดตามการดำเนินมาตรการของ ธปท. ตาม (3) ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ"

ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีทุกหกเดือน

มาตรา 28/8 ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินจัดทำเป้าหมายของนโยบายการเงินของปีถัดไป เพื่อเป็นแนวทางให้แก่รัฐและ ธปท.ในการดำเนินการใดๆ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพด้านราคา โดยทำความตกลงร่วมกับรัฐมนตรี และให้รัฐมนตรีเสนอเป้าหมายของนโยบายการเงินที่ได้ทำความตกลงร่วมนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ …"

คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน

"มาตรา 28/10 ให้คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และติดตามการดำเนินการของ ธปท.ตามมาตรา 8 (5)การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน และ (7) การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน…"

คณะกรรมการระบบการชำระเงิน

"มาตรา 28/12 คณะกรรมการระบบการชำระเงินมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ ธปท.กำกับดูแลและระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยตลอดจนดำเนินไปด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ และติดตามการดำเนินงานของ ธปท. ตามมาตรา 8(6) การจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน"

Copyright by Mahidol University

โดยผู้วิจัยขอยกตัวอย่าง “กระบวนการกำหนดนโยบาย” ของคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ดังต่อไปนี้

“ธนาคารแห่งประเทศไทย มีกระบวนการที่ชัดเจนและโปร่งใสในการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ การกำกับดูแลสถาบันการเงิน กล่าวคือมีการศึกษาและวิเคราะห์เหตุผล ความจำเป็น ข้อดี ข้อเสีย มาตรฐานสากล แนวทางปฏิบัติในประเทศใกล้เคียง ผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน โดยมีการรับฟังความเห็นจากสถาบันการเงิน รวมทั้งต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) หลังจากออกนโยบายและหลักเกณฑ์การกำกับแล้ว ยังมีการติดตามผลกระทบและปรับปรุงตามความเหมาะสมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มั่นใจว่ากระบวนการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์การกำกับสถาบันการเงิน มีความเหมาะสม สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงอย่างมีประสิทธิผล และไม่เป็นภาระกับสถาบันการเงินโดยไม่จำเป็น สาธารณชนสามารถเรียกดูข้อมูลของประกาศ ธปท. และหนังสือเวียนจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา และ Website ของ ธปท.” (เอกสารเผยแพร่, ธนาคารแห่งประเทศไทย, 12 มีนาคม 2551)

2) การกำหนดกลยุทธ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า นโยบายเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยเองก็เช่นกันที่ตระหนักและให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายขององค์กร โดยจะเห็นได้ว่าภายหลังเหตุการณ์วิกฤตการณ์ทางการเงิน ที่เกิดขึ้นในปี 2540 ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงการบริหารประเทศของคณะรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อันส่งผลให้ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยถดถอยลงไปมาก และอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินภารกิจในฐานะธนาคารกลางของประเทศ

โดยที่กระทรวงการคลังในสมัยต่อมา ภายใต้การบริหารประเทศของคณะรัฐบาลชุดนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2 : 9 พฤศจิกายน 2540 - 17 กุมภาพันธ์ 2544) ได้พยายามปรับปรุงประสิทธิภาพและกู้คืนภาพพจน์ของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้มีการจัดตั้ง “คณะที่ปรึกษาการปรับปรุงโครงสร้างธนาคารแห่งประเทศไทย (Steering Committee on Bank of Thailand Restructuring)” และ “คณะทำงานพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างธนาคารแห่งประเทศไทย (Working Committee on Bank of Thailand Restructuring)” ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารกลางในประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สวิสเซอร์แลนด์ และญี่ปุ่น เป็นต้น โดยมีช่วงระยะเวลาการทำงานระหว่างเดือนมิถุนายน 2541 – กุมภาพันธ์ 2542 ผลการศึกษาของคณะทำงานดังกล่าวได้มีการเสนอเป็นรายงานการศึกษา เรื่อง สรุปข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในอนาคต (Looking to the Future : Opportunities for

Copyright by Mahidol University

Improved Effectiveness of the Bank of Thailand) เพื่อนำเสนอแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างธนาคารแห่งประเทศไทยให้สามารถดำเนินภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, “หนังสือที่ ธปท.ผ.1550/2542 เรื่อง ขอเสนอรายงานการศึกษาของคณะที่ปรึกษาการปรับปรุงโครงสร้างธนาคารแห่งประเทศไทย”, 21 เมษายน 2542) โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ว่าจ้างบริษัท AT Kearney ที่มีประสบการณ์ในการปรับรื้อระบบธนาคาร เช่น Negara Bank (ธนาคารกลางของประเทศมาเลเซีย) เป็นผู้ออกแบบโครงสร้างองค์กร ปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพและเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร (ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 40/2542, 3 สิงหาคม 2542) ซึ่งการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ในช่วงแรกนั้น บริษัท AT Kearney ได้เข้ามาช่วยกำหนดตามมาตรฐานของธนาคารกลางที่เป็นสากล

บริษัท AT Kearney ได้ร่วมกับสำนักงานโครงการปรับองค์กร ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดแนวทางในการศึกษาเพื่อปรับปรุงองค์กร โดยเริ่มจากการสำรวจปัญหาและความคิดเห็นโดยการออกแบบสอบถามและการสัมภาษณ์พนักงานและผู้บริหาร รวมทั้งสัมภาษณ์บุคคลภายนอก เช่น ผู้นำสถาบันการเงินและหน่วยงานภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับธนาคารหรือใช้บริการของธนาคาร ธนาคารกลางของประเทศอื่นที่เพิ่งมีการปรับปรุงแก้ไขบทบาทหรือได้ชื่อว่าเป็นธนาคารกลางชั้นนำของโลกหรือของภูมิภาค รวมทั้งการสัมภาษณ์สถาบันภายนอกที่ได้ชื่อว่ามีระบบการบริหารบุคคลที่ดีทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบว่าธนาคารควรจะต้องปรับปรุงอย่างไรจึงจะทัดเทียมระบบที่ดีที่สุด (Best Practice) โดยดำเนินการในช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนเมษายน – มิถุนายน 2542 และผลการสำรวจความเห็นพนักงานและผู้บริหารของธนาคาร โดยสำนักงานโครงการปรับองค์กร (ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย, ฉบับที่ 31/2542 วันที่ 18 มิถุนายน 2542) มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. ผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดับผู้บริหารเกี่ยวกับวิสัยทัศน์และค่านิยมของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ข้อสรุปในการกำหนดทิศทางในอนาคตของธนาคาร ดังนี้

<u>วัตถุประสงค์หลัก</u>ในการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย คือ การมุ่งส่งเสริมสภาพแวดล้อมทางการเงินที่มั่นคง มีเสถียรภาพ เพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน อันจะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนอย่างต่อเนื่อง

<u>วิสัยทัศน์</u>ของธนาคาร ได้แก่ การมุ่งสู่การเป็นสถาบันที่พัฒนาตนเองอยู่เสมอ พร้อมปรับตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับไวและทันสถานการณ์

<u>ค่านิยมร่วม</u>ของพนักงานประกอบด้วย ความซื่อสัตย์และมีจุดยืนอันมั่นคง การทำงานเป็นทีม ความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และประสิทธิภาพในการทำงาน

Copyright by Mahidol University

2. ผลการสำรวจความเห็นและทัศนคติของพนักงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในธนาคารแห่งประเทศไทย จากพนักงานจำนวน 1,152 คน ได้ข้อสรุปที่น่าสนใจในประเด็นหลักๆ ดังนี้

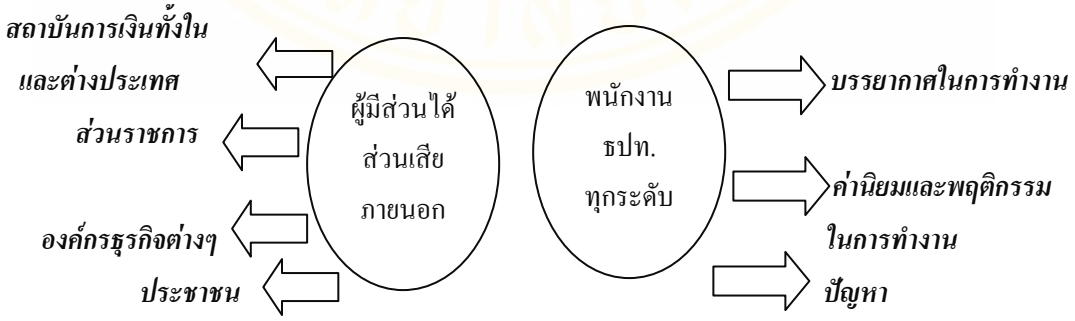
ความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง พนักงานส่วนใหญ่เห็นว่า ยังมีโอกาสอีกมากที่จะปรับปรุงการทำงานในธนาคารให้ดีขึ้นแต่บ่อยครั้งไม่อยู่ในวิสัยที่ทำได้ เนื่องจากไม่มีอำนาจตัดสินใจในขั้นที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน พนักงานจำนวนมากเห็นว่างานหลายอย่างในธนาคารควรใช้เวลาที่น้อยลงและการอนุมัติควรรวดเร็วขึ้น โดยส่วนใหญ่เป็นลักษณะของงานที่ซ้ำซ้อน เนื่องจากขาดการประสานงานกับส่วนงานอื่นหรือทำงานที่ไม่จำเป็น

การให้บริการผู้มาติดต่อ พนักงานส่วนใหญ่ทราบดีว่า ใครคือบุคคลที่บุคคลจะต้องให้บริการ ซึ่งก็คือผู้รับบริการทั้งภายในและภายนอก และทราบว่าผู้มาใช้บริการต้องการได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน การบริการที่สะดวก รวดเร็ว รวมทั้งการช่วยแก้ปัญหาของผู้มาติดต่อ

การฝึกอบรมและพัฒนา พนักงานส่วนใหญ่เห็นว่า ควรเน้นการวิเคราะห์ความจำเป็นในการฝึกอบรม ตลอดจนการคัดเลือกผู้เข้าอบรมให้สอดคล้องและตรงตามความต้องการของส่วนงานและพนักงานให้มากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันยังเห็นว่าการฝึกอบรมบางหลักสูตร เช่น การธนาคารกลาง ภาษาอังกฤษ ยังไม่เพียงพอกับความต้องการของพนักงาน นอกจากนี้ ผู้บริหารควรจะได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะในการบริหารให้มากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการตัดสินใจ วิสัยทัศน์ การบริหารงาน ความยุติธรรม และมนุษยสัมพันธ์

โดยกระบวนการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น สามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ ดังนี้

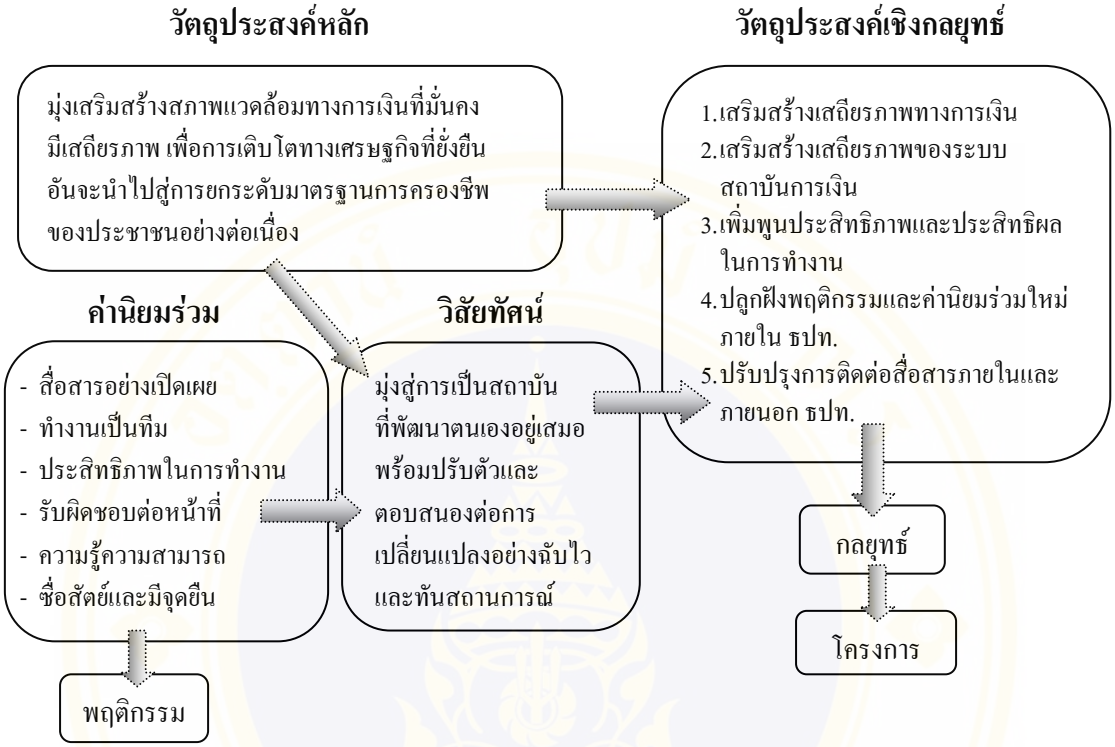


ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, โครงการปรับองค์กร-ความคืบหน้าของโครงการปรับองค์กร (เอกสารประกอบการประชุม 30 กรกฎาคม 2542)

แผนภาพที่ 4-1 กระบวนการวิเคราะห์ปัญหาองค์กร โดยสำรวจความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียภายนอกและพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยทุกระดับ

Copyright by Mahidol University

2.1) การกำหนดวัตถุประสงค์หลัก วิสัยทัศน์ และค่านิยมร่วมในช่วงแรก



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, โครงการปรับองค์กร ความคืบหน้าของโครงการปรับองค์กร (เอกสารประกอบการประชุม 30 กรกฎาคม 2542)

แผนภาพที่ 4-2 ทิศทางของแผนเชิงกลยุทธ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2542

2.2) การกำหนดกลยุทธ์หลัก วิสัยทัศน์ และค่านิยมร่วม ในปัจจุบัน

ในปัจจุบันการวางแผนกลยุทธ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้อาศัยหลักการเบื้องต้นที่บริษัทดังกล่าวกำหนดเป็นแนวทางไว้ โดยได้มีการกำหนดทิศทางขององค์กรที่มีความชัดเจน ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์หลัก วิสัยทัศน์และค่านิยมร่วมของธนาคาร รวมทั้งแผนกลยุทธ์ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยมีการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ทั้งภายในและภายนอกมากขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการปรับรื้อองค์กร ระบบงานและวิธีการบริหารงาน ให้สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายด้านกลยุทธ์ โดยแผนกลยุทธ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ได้นำกระบวนการวางแผนที่เรียกว่า Scenario Based Strategic Planning มาใช้ดำเนินการ เริ่มจากการพิจารณาคาดการณ์ถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นภาพเหตุการณ์หรือที่เรียกว่า Scenario ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน(Key concerns) รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานให้คณะกรรมการธนาคาร ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารแต่ละส่วนงาน ได้มีส่วนร่วม

Copyright by Mahidol University

ให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นในการจัดทำแผนกลยุทธ์ โดยได้มีการทบทวนปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการดำเนินงานและกรอบกลยุทธ์ปี 2550-2554 เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินการตามแผนกลยุทธ์ประจำปี ตามวิสัยทัศน์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการเป็น *"องค์กรที่มองการณ์ไกล พนักงานมีความสามารถสูงและอุทิศตนเพื่อดูแลเศรษฐกิจให้ผ่านพ้นความผันผวนได้อย่างราบรื่น"* โดยมีพันธกิจคือ *มุ่งเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางการเงินที่มั่นคง มีเสถียรภาพ เพื่อการเติบโต ทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน อันจะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนอย่างต่อเนื่อง*"

และเพื่อให้บรรลุพันธกิจและวิสัยทัศน์ดังกล่าว ได้มีการกำหนดค่านิยมร่วม 6 ประการ(เรียกโดยย่อว่า PI-WADH : พิวัต หมายถึง ความประพฤติปฏิบัติที่ดียิ่ง) อันประกอบด้วย "*กระตือรือร้นที่จะเปลี่ยนแปลง และแสวงหาความรู้ใหม่ (Proactive to Change with Passion to Learn) ซื่อตรงต่อหน้าที่ และยืนหยัดในความถูกต้อง (Integrity) เต็มใจรับฟัง แลกเปลี่ยนความคิดและพร้อมรับผิดรับชอบร่วมกัน (Willing to Share) สื่อความสัมฤทธิ์ผล (Ability to Communicate) อุทิศตนเพื่องาน (Dedication) ไม่วางตัวเหนือผู้อื่น (Humility)"* (สรุปจากรายงานเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปี 2552)

นอกเหนือจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์หลัก วิสัยทัศน์และค่านิยมร่วมของธนาคาร รวมทั้งแผนกลยุทธ์ไว้ตามกรอบของช่วงเวลาดังกล่าวแล้ว ยังได้มีการกำหนดเป้าประสงค์ กลยุทธ์ และแผนงานต่างๆ ที่สนับสนุนกลยุทธ์ เพื่อให้สายงานต่างๆ มีแนวทางในการดำเนินงานมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน โดยมีสาระครอบคลุมการดำเนินงาน 3 ด้าน โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 4-1 เป้าประสงค์ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกรอบกลยุทธ์ปี 2550-2554

การดำเนินงาน	เป้าประสงค์
ด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงิน	- นโยบายการเงินและมาตรการทางการเงินของ ธปท.ได้ผลเท่าทันสถานการณ์ - เสถียรภาพเศรษฐกิจด้านต่างประเทศมีความมั่นคงและค่าเงินบาทไม่ผันผวน จนกระทบต่อเศรษฐกิจ - ดูแลระบบเศรษฐกิจให้มีความยืดหยุ่น และปรับตัวได้ดีต่อความผันผวนทางการเงิน - บุคลากรมีความเชี่ยวชาญในเรื่องเศรษฐกิจการเงินและเป็นที่ยอมรับ - สาธารณะชนมีความเข้าใจและเชื่อมั่นในการทำนโยบายและมาตรการของ ธปท.

Copyright by Mahidol University

ตารางที่ 4-1 เป้าประสงค์ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกรอบกลยุทธ์ปี 2550-2554 (ต่อ)

การดำเนินงาน	เป้าประสงค์
ด้านเสถียรภาพสถาบันการเงิน	- สถาบันการเงินไทยมีประสิทธิภาพเทียบเท่ามาตรฐานสากล - การกำกับตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมายกับสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และทันต่อการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจสถาบันการเงิน - บุคลากรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบสถาบันการเงินและเป็นที่ยอมรับ - สถาบันการเงินไม่มีปัญหาสภาพคล่อง - มีแนวทางและระบบในการกำกับดูแลสถาบันการเงินและ Non-bank ในการให้บริการอย่างเป็นธรรมและดำเนินการกับสถาบันการเงินและ Non-bank ที่กระทำผิดอย่างเข้มงวด
ด้านบริหารจัดการภายในองค์กร	**เทคโนโลยีสารสนเทศ** - มีระบบการทำงานที่ทันสมัย ใช้อิเล็กทรอนิกส์เป็นหลักทั้งองค์กร **การบริหารทรัพยากรบุคคล** - มีพนักงานที่มีความรู้ความสามารถสูงตามต้องการ - พนักงานทุกระดับเข้าใจ และมีพฤติกรรมแสดงออกตามค่านิยมร่วมของธนาคารอย่างเห็นได้ชัด - พนักงานทำงานได้เต็มศักยภาพและมีความรักและผูกพันต่อธนาคาร - ผู้บริหารทุกระดับมีภาวะผู้นำ - ผู้บริหารทุกระดับเป็น HR Manager ที่มีประสิทธิภาพ **กฎหมายและประชาสัมพันธ์** - มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้เป็นไปตามกฎหมายใหม่ได้อย่างรวดเร็ว - มีแนวทางการออกกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน

ที่มา : สรุปจาก การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2552

Copyright by Mahidol University

ซึ่งจากการประเมินผลประจำปี 2553 ของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่าผลการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ส่วนใหญ่บรรลุผลตามที่กำหนดไว้ และมีบางงานที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องต่อไป สำหรับกระบวนการติดตามและการรายงานผลการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์นั้น ตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมาได้ปรับเปลี่ยนวิธีการรายงานความคืบหน้าจากลักษณะ Past Performance ที่ต้องใช้เวลาในการรวบรวมผลงานที่ได้ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่างๆ ทำให้ไม่อาจได้รับทราบข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน จึงมีการปรับเปลี่ยนวิธีการเป็นให้ผู้รับผิดชอบรายงานความคืบหน้าที่ได้ดำเนินการด้วยตนเองต่อผู้ช่วยผู้ว่าการสายวางแผน ตามกำหนดเวลาที่ดำเนินงานตามขั้นตอนหลัก (Milestones) เพื่อให้คณะกรรมการต่างๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถติดตามความคืบหน้าและสามารถแก้ไขปัญหา อุปสรรคต่างๆ ได้อย่างทันเวลา อันส่งผลให้การดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ดำเนินได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

นอกจากการกำหนดกลยุทธ์ระดับองค์กรและระดับสายงานแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้มีการกำหนดกลยุทธ์ระดับบุคคลอีกด้วย โดยการกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงาน (Goal Setting) ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญและมีประโยชน์ เนื่องจากช่วยให้การประเมินผลการปฏิบัติงานรายบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

3) การกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ด้านการออกและการจัดการธนบัตร

ในบรรดาอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทยดังที่ได้กล่าวถึงในข้างต้นนั้น โดยภารกิจหนึ่งที่สำคัญและมีความเกี่ยวข้องกับงานวิจัยฉบับนี้ คือ การออกและการจัดการธนบัตรของประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ประการหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้เข้าใจได้อย่างชัดเจนถึงนโยบายในการบริหารและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้วิจัยจะกล่าวถึงหน่วยงานภายในที่มีหน้าที่ในการออกและการจัดการธนบัตร ประกอบกับนำเสนอกระบวนการในการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกและจัดการธนบัตร

การออกใช้ธนบัตรเพื่อหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมี “สายออกบัตรธนาคาร (Banknote Issue Department)” อันเป็นสายงานหนึ่งที่อยู่ในโครงสร้างองค์กรของธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ในการออกใช้และจัดการธนบัตรภายในประเทศ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการสายออกบัตรธนาคาร (กอบ.) (Banknote Management Committee) ซึ่งคณะกรรมการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการ

- วางและกำกับนโยบายการบริหารกิจการธนบัตรทั้งระบบ

Copyright by Mahidol University

- กำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ แผนกลยุทธ์ แผนการดำเนินงาน และประเมินผลการดำเนินงานกิจการธนบัตรทั้งระบบ

- ควบคุมดูแลการดำเนินงาน การบริหารจัดการด้านทรัพยากรบุคคล และการบริหารงานทั่วไป เพื่อให้สายออกบัตรธนาคารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัย

- พิจารณาแบบธนบัตรที่ออกใหม่เพื่อนำเสนอคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยอนุมัติ

- พิจารณางบประมาณประจำปีของสายออกบัตรธนาคารเพื่อนำเสนอคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยอนุมัติ

ทั้งนี้ สายออกบัตรธนาคาร ประกอบด้วย 3 ส่วนงานหลักๆ ได้แก่

(1.1) ฝ่ายกลยุทธ์และวางแผน เป็นหน่วยงานที่กำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ของ สายออกบัตรธนาคาร เพื่อให้ธนบัตรมีสภาพดี มีจำนวนเพียงพอต่อความต้องการและยากต่อการปลอมแปลง ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อธนบัตรในการเป็นสื่อการชำระเงินหลักของระบบเศรษฐกิจไทย วางแผนกระบวนการและปริมาณธนบัตร ตั้งแต่การกำหนดปริมาณผลิตธนบัตรใหม่ การกระจายธนบัตร การรับและจ่ายธนบัตร การตรวจนับคัดธนบัตร ตลอดจนการทำลายธนบัตรให้สอดคล้องเป็นไปตามแนวคิดการบริหารจัดการแบบห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Management) รวมทั้งพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการธนบัตร ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารกิจการธนบัตร และกำหนดแนวทางการบริหารความเสี่ยงในกระบวนการทำงานด้านธนบัตรตั้งแต่การผลิตจนถึงการกระจายธนบัตรให้เป็นไปตามนโยบายและการบริหารความเสี่ยงของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการสร้างระบบการประเมินการควบคุมภายในด้วยตนเอง

(1.2) โรงพิมพ์ธนบัตร มีหน้าที่พิมพ์ธนบัตรและสิ่งพิมพ์อื่นตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อพิมพ์ธนบัตรขึ้นใช้เองภายในประเทศให้เพียงพอกับความต้องการตามสถานการณ์ และพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นให้ได้ผลผลิตมีคุณภาพสูง มีประสิทธิภาพในการจัดการและให้กิจการดำเนินไปได้โดยสม่ำเสมอ ตลอดจนดำเนินการพิมพ์ธนบัตรให้เป็นไปอย่างปลอดภัยที่สุด ซึ่งมีทุนสำรองเงินตราตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 เป็นทุนหนุนหลัง โดยกระบวนการผลิตธนบัตรประกอบด้วย 5 ขั้นตอนสำคัญ คือ การออกแบบธนบัตร การผลิตแม่แบบแม่พิมพ์ การพิมพ์ธนบัตร การตรวจสอบคุณภาพ และการผลิตธนบัตรสำเร็จรูป

(1.3) ฝ่ายจัดการธนบัตร เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการออกใช้และจัดการธนบัตรผ่านศูนย์จัดการธนบัตรที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยมีสถาบันการเงินเป็นตัวแทนในการกระจาย

Copyright by Mahidol University

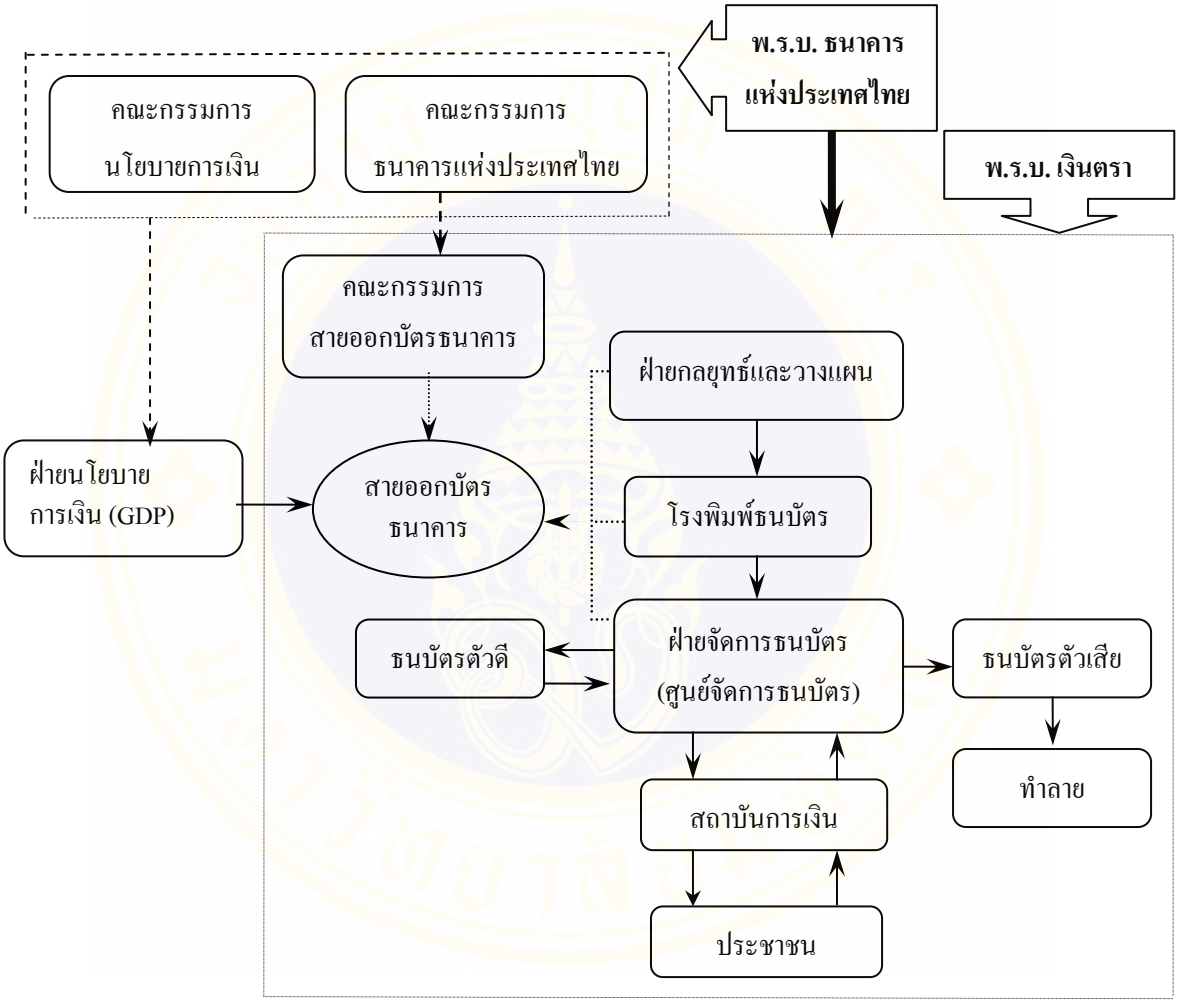
ธนบัตรสู่มือประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้มีธนบัตรสภาพดีหมุนเวียนใช้อย่างเพียงพอในระบบเศรษฐกิจ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยมีการนำระบบบริหารจัดการและระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วยสนับสนุนให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ ภายใต้การรักษาความปลอดภัยด้านข้อมูลที่เป็นมาตรฐาน เอื้อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและสถาบันการเงินสามารถวางแผนและจัดการด้านธนบัตรได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้ ฝ่ายจัดการธนบัตร ยังทำหน้าที่ครอบคลุมถึงการพิจารณาจ่ายค่าแลกเปลี่ยนธนบัตรชำรุดให้กับประชาชน ตรวจพิสูจน์ธนบัตรปลอม รวมถึงการทำลายธนบัตรที่ไม่เหมาะสมกับการใช้งาน ตลอดจนเก็บรักษาทองคำที่เป็นทุนสำรองเงินตราของประเทศและทรัพย์สินมีค่าของธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย

(2) กระบวนการในการออกและการจัดการธนบัตร

ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรักษาระดับปริมาณเงินที่ใช้หมุนเวียนอยู่ในตลาดให้สัมพันธ์กับ GDP เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการของธุรกิจและบุคคล โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนและควบคุมระดับอัตราเงินเฟ้อ นอกจากนี้ยังมีการทำลายธนบัตรเก่าและออกธนบัตรใหม่มาทดแทนปริมาณเงินตราที่ใช้หมุนเวียนอยู่ในตลาด (สถาบันพัฒนาบุคลากรธุรกิจหลักทรัพย์ (TSI) ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, (มปป.) : 317) ซึ่งในการจัดทำธนบัตรออกใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจนั้น จะเริ่มจาก “ฝ่ายกลยุทธ์และวางแผน” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการประมาณการปริมาณธนบัตรที่คาดว่าจะใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจในปีถัดไป โดยที่การประมาณการนั้นจะใช้ “หุ่นจำลองสำหรับประมาณค่าความต้องการธนบัตร” ที่ต้องใช้ข้อมูลประกอบหลายประเภท เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ (GDP) (ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จาก “ฝ่ายนโยบายการเงิน”) และมูลค่ารวมของธนบัตรที่ออกหมุนเวียนในแต่ละปีที่ผ่านมา เป็นต้น โดยจะนำประมาณการที่คำนวณได้ มาวางแผนการผลิตธนบัตรในแต่ละชนิดราคา โดยการคำนวณจะอาศัยจากข้อมูลในอดีตที่ผ่านมา พร้อมทั้งส่งแผนงานดังกล่าวไปยัง “โรงพิมพ์ธนบัตร” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่พิมพ์ธนบัตร เพื่อดำเนินการจัดพิมพ์ธนบัตรตามปริมาณที่คำนวณได้จากการประมาณการต่อไป โดยธนบัตรที่ออกใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะใช้วิธีการกระจายธนบัตรสู่มือประชาชนผ่าน “ศูนย์จัดการธนบัตร” ของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ จำนวน 11 พื้นที่ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ลำปาง พิษณุโลก ขอนแก่น นครราชสีมา อุบลราชธานี ระยอง สุราษฎร์ธานี หาดใหญ่ และพังงา โดยศูนย์จัดการธนบัตรจะทำหน้าที่ดูแลธนบัตรที่หมุนเวียนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมกับการใช้งาน รวมทั้งกระจายธนบัตรไปยังศูนย์เงินสดกลางของสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งจะส่งมอบต่อให้กับสาขาของสถาบันการเงินในเขตความรับผิดชอบ เพื่อกระจายธนบัตรให้กับประชาชนใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจต่อไป และจะหมุนเวียนกลับมายังธนาคารแห่งประเทศ

Copyright by Mahidol University

ไทยตามวงจรเดิม คือ ผ่านสถาบันการเงิน หากธนบัตรอยู่ในสภาพดีและเหมาะสมกับการใช้งานจะจัดไว้เป็น “ธนบัตรตัวดี” และจะนำกลับมาใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจอีกครั้ง ส่วนธนบัตรที่มีสภาพไม่เหมาะสมกับการใช้งานหรือชำรุดจะจัดเป็น “ธนบัตรตัวเสีย” ซึ่งจะถูกนำไปทำลายต่อไป



ที่มา : พัฒนาจากกระบวนการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย

แผนภาพที่ 4-3 กระบวนการออกและการจัดการธนบัตร และวงจรธนบัตร

(3) นโยบายและกลยุทธ์ของกิจการธนบัตร

การพิมพ์ธนบัตรเพื่อใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนและหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องสร้างหลักประกันให้ธนบัตรทุกฉบับมีมูลค่าตามจำนวนที่ระบุไว้บนตัวธนบัตร โดยที่การออกใช้และการจัดการธนบัตรดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยอาศัยอำนาจจากกฎหมาย จำนวน 3 ฉบับ คือ พ.ร.ฎ.กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย และ

Copyright by Mahidol University

พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ประกอบกับ พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 ที่กำหนดในเรื่องหลักเกณฑ์ อำนาจ รวมถึงขอบเขตการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ

ในการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2485 พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้บัญญัติไว้ว่า ให้จัดตั้งธนาคารกลางขึ้น เรียกว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทย” เพื่อรับมอบการออกธนบัตรจากกระทรวงการคลังและประกอบธุรกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้และพระราชกฤษฎีการออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว โดย พ.ร.ฎ. กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในการออกและการจัดการ รวมตลอดถึงการพิมพ์ธนบัตร บัตรธนาคาร และสิ่งพิมพ์อื่นตามที่รัฐมนตรีเห็นชอบ ดังนั้น กิจการทั้งปวงและอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับธนบัตร ซึ่งเดิมเป็นงานในหน้าที่ของกองเงินตรา กรมคลัง กระทรวงการคลัง จึงได้โอนมาอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย นับแต่นั้นมา

ต่อมาใน พ.ศ.2551 เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง ในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน ทันต่อเหตุการณ์และสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจทางการเงินของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงได้มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย โดยตรา พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ขึ้น ซึ่งมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับธนบัตรไว้ ดังนี้

“มาตรา 8 ให้ ธปท.มีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ เพื่อบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

(1) การออกและจัดการธนบัตรของรัฐบาลและบัตรธนาคาร

มาตรา 9 ห้ามธนาคารแห่งประเทศไทยกระทำการดังต่อไปนี้

(5) รับจ้างพิมพ์ธนบัตร บัตรธนาคาร พันธบัตร อากรแสตมป์ หรือสิ่งพิมพ์อื่นใดที่มีระบบป้องการการปลอมแปลง ตลอดจนจำหน่ายหมึกพิมพ์หรืออุปกรณ์อันเกี่ยวเนื่องกับการพิมพ์สิ่งพิมพ์ดังกล่าว เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้กระทำกับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการเงิน หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น และโดยได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ ธปท.

มาตรา 30 ให้ ธปท.เป็นผู้ออกธนบัตรของรัฐบาล โดยอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเงินตรา

Copyright by Mahidol University

มาตรา 31 ให้ ธปท.มีสิทธิแต่ผู้เดียวที่จะออกบัตรธนาคารในราชอาณาจักร ให้ถือว่าบัตรธนาคารที่ ธปท.ออกตามวรรคหนึ่ง เป็นธนบัตรตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา และให้การออกและจัดการบัตรธนาคารอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวด้วย

มาตรา 32 ให้ถือว่าบัตรธนาคารเป็นเงินตราตามประมวลกฎหมายอาญา"

โดย พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 ได้บัญญัติในมาตรา 14 ว่า *"ให้ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจในการจัดทำจัดการและนำออกใช้ซึ่งธนบัตรของรัฐบาล รวมทั้งให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลังประกาศ ชนิด ราคา สี ขนาด และลักษณะอื่นๆ ของธนบัตรที่จะออกใช้ในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่ในกรณีที่จะนำออกใช้ซึ่งธนบัตรถอนคืน"*

และยังได้บัญญัติไว้เพิ่มเติมอีกว่า *"ห้ามมิให้นำออกใช้ซึ่งธนบัตร เว้นแต่เป็นการแลกเปลี่ยนทันที กับธนบัตรที่นำออกใช้ไปก่อนแล้ว ซึ่งถอนคืนจากธนบัตรออกใช้ หรือสินทรัพย์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีค่าเท่ากันและระบุไว้ในมาตรา 30 ซึ่งจะต้องรับขึ้นบัญชีทุนสำรองเงินตรา"* โดยสินทรัพย์ที่จะประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตรานั้น กฎหมายกำหนดไว้ 8 ประเภท ได้แก่

(1) ทองคำ

(2) เงินตราต่างประเทศอันเป็นเงินตราที่พึงเปลี่ยนได้ หรือเงินตราต่างประเทศอื่นใดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ทั้งนี้ ต้องเป็นรูปเงินฝากในธนาคารนอกราชอาณาจักรหรือในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

(3) หลักทรัพย์ต่างประเทศที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศที่ระบุไว้ใน (2)

(4) ทองคำ สินทรัพย์ต่างประเทศและสิทธิพิเศษถอนเงิน ทั้งนี้ ที่นำส่งสมทบกองทุนการเงิน

(5) ใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรอง

(6) ใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงิน

(7) หลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศที่ระบุไว้ใน (2) หรือเป็นบาท

(8) ตั๋วเงินในประเทศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพึงซื้อหรือรับช่วงซื้อลดได้ แต่ต้องมีค่ารวมกันไม่เกินร้อยละยี่สิบของจำนวนธนบัตรออกใช้

สินทรัพย์ตาม (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องจัดดำรงไว้ให้มีค่ารวมกันทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบของมูลค่าธนบัตรออกใช้

โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำรงทุนสำรองเงินตราหนุนหลังธนบัตรเต็มจำนวน คือ ร้อยละ 100 ของมูลค่าธนบัตรออกใช้ ดังจะเห็นได้จาก "งบการเงิน ทุนสำรองเงินตรา" ซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับรองและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบและแสดงความ

Copyright by Mahidol University

เห็นชอบแล้ว โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นประจำทุกปี

จะเห็นได้ว่า “ทุนสำรองเงินตรา” อันเป็นต้นทางของธนบัตรที่ออกใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตาม พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนและแน่นอนว่า สามารถนำไปลงทุนได้เพียง 8 ประเภท ตามสินทรัพย์ที่ประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตรา ดังกล่าวข้างต้น

ทั้งนี้ กระบวนการบริหารและจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแลในระดับนโยบาย โดยมีคณะกรรมการสายออกบัตรธนาคาร (กอบ.) ซึ่งเป็นกรรมการชุดย่อย ที่จัดตั้งขึ้นตามข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการบริหารกิจการธนบัตร พ.ศ.2549 และข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยโครงสร้างองค์กรธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2547 เป็นผู้วางแผนและกำกับนโยบายการบริหารกิจการธนบัตรทั้งระบบ กำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ แผนกลยุทธ์ แผนการดำเนินงาน และประเมินผลการดำเนินงาน รวมทั้งควบคุมดูแลการดำเนินงาน การบริหารจัดการด้านทรัพยากรบุคคลและการบริหารงานทั่วไป เพื่อให้สายออกบัตรธนาคารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัย โดยได้วางนโยบายการบริหารจัดการธนบัตรให้มีต้นทุนที่เหมาะสม และมีธนบัตรสภาพดีหมุนเวียนอย่างเพียงพอเหมาะสมกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจ มีธนบัตรที่มีคุณภาพ อันประกอบด้วย การดูแลสภาพธนบัตรให้มีความสะอาดและเหมาะสมต่อการใช้งาน และยากแก่การปลอมแปลง รวมทั้งมีระบบการจัดการธนบัตรอย่างมีประสิทธิภาพและกระจายธนบัตรแก่สถาบันการเงินเพื่อนำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2553 : ออนไลน์)

สายออกบัตรธนาคาร เป็นสายงานด้านบริหารสายงานหนึ่งในโครงสร้างองค์กรของธนาคารแห่งประเทศไทย มีหน้าที่ในการออกใช้ธนบัตรของประเทศ รวมทั้งบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับธนบัตร อันประกอบด้วย การควบคุมดูแลและดำเนินการเกี่ยวกับการรับธนบัตร จ่ายธนบัตร การตรวจคัดนับ การรับแลก การเก็บรักษา การเลิกใช้และการทำลายธนบัตร การพิสูจน์ธนบัตรหรือบัตรธนาคาร (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 55 ง, 27 กรกฎาคม 2548) โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ ดังนี้ *“การผลิตธนบัตรและสิ่งพิมพ์อื่นให้มีคุณภาพตามมาตรฐานและปริมาณที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด การบริหารจัดการการออกใช้ธนบัตรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีปริมาณหมุนเวียนเพียงพอเหมาะสมกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจ และให้มีความเชื่อมั่นในระบบเงินตรา เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของธนาคารแห่งประเทศไทยและเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบคำสั่ง และพิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง”* รวมทั้งได้กำหนด

Copyright by Mahidol University

กลยุทธ์เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานระหว่างปี 2551 – 2555 โดยต้องการบรรลุความเป็นเลิศ ใน 3 ด้าน คือ *"ธนบัตรที่เป็นเลิศ การดำเนินงานที่เป็นเลิศ และการสื่อสารที่เป็นเลิศ"* ทั้งนี้ เพื่อให้ธนบัตรมีสภาพดี มีจำนวนเพียงพอต่อความต้องการและยากต่อการปลอมแปลง มีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ และสื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชน ให้มีความเชื่อมั่นต่อธนบัตร ในการเป็นสื่อการชำระเงินหลักของระบบเศรษฐกิจไทย (รายงานเศรษฐกิจและการเงิน, 2551 : 66)

ตารางที่ 4-2 สรุป กลยุทธ์ วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ และนโยบาย "การจัดการธนบัตร"ปี 2551-2555

กลยุทธ์	วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์	นโยบาย
-ธนบัตรที่เป็นเลิศ -การดำเนินงานที่เป็นเลิศ -การสื่อสารที่เป็นเลิศ	1. การผลิตธนบัตรและสิ่งพิมพ์อื่นให้มีคุณภาพตามมาตรฐานและปริมาณที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด 2. การบริหารจัดการการออกใช้ธนบัตรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีปริมาณหมุนเวียนเพียงพอเหมาะสมกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจและให้มีความเชื่อมั่นในระบบเงินตรา 3. เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของธนาคารแห่งประเทศไทยและเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบคำสั่ง และพิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง	1. บริหารจัดการธนบัตรให้มีต้นทุนที่เหมาะสม 2. มีธนบัตรสภาพดีหมุนเวียนอย่างเพียงพอเหมาะสมกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจ 3. มีธนบัตรที่มีคุณภาพ อันประกอบด้วย การดูแลสภาพธนบัตรให้มีความสะอาดและเหมาะสมต่อการใช้งาน และยากแก่การปลอมแปลง 4. มีระบบการจัดการธนบัตรอย่างมีประสิทธิภาพและกระจายธนบัตรแก่สถาบันการเงินเพื่อนำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง

ที่มา : สรุปจากรายงานเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปี 2551

โดยในปัจจุบันได้วางแนวนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการธนบัตรเป็นระบบการจัดการตามบทบาทหน้าที่ของธนาคารกลางที่เป็นมาตรฐานสากล ตามแผนการดำเนินงานซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี 2551 และคาดว่าจะแล้วเสร็จในปี 2555 โดยให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในระบบการบริหารจัดการธนบัตรทุกกลุ่ม ภายใต้ระบบบริหารจัดการธนบัตรแนวนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะลดบทบาทในการรับฝาก-ถอนธนบัตรจากสถาบันการเงิน เหลือเพียงแค่การรับแลกคืนธนบัตรเก่าที่ชำรุด (ธนบัตรตัวเสีย)จากสถาบันการเงินเท่านั้น โดยในการบริหาร

Copyright by Mahidol University

จัดการธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ สถาบันการเงินจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการกระจายธนบัตรสู่มือประชาชน จ่ายธนบัตรใหม่และรับแลกธนบัตรชำรุดจากประชาชน รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการธนบัตรที่หมุนเวียนในระบบให้มีคุณภาพดี โดยศูนย์เงินสดกลางของสถาบันการเงินจะเป็นผู้คัดนับธนบัตร เพื่อนำธนบัตรที่ยังคงมีสภาพดีออกใช้หมุนเวียนและนำธนบัตรที่มีคุณภาพต่ำส่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อทำลาย ดังนั้น ระบบบริหารจัดการธนบัตรที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำมาใช้นี้ สถาบันการเงินจึงมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการดำเนินธุรกรรมด้านธนบัตรร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น (เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานพัฒนาระบบงานจัดการธนบัตร, 25 ธันวาคม 2552)

วิเคราะห์มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สามารถวิเคราะห์มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย (ภาพรวมองค์กร)

สืบเนื่องจากเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 อันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความพยายามที่จะเรียกคืนภาพลักษณ์ และความเชื่อมั่นจากสาธารณชนให้กลับคืนมา จะเห็นได้จากที่มีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาการปรับปรุงโครงสร้างธนาคารแห่งประเทศไทย (Steering Committee on Bank of Thailand Restructuring) และคณะทำงานพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างธนาคารแห่งประเทศไทย (Working Committee on Bank of Thailand Restructuring) ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารกลางในประเทศต่างๆ รวมทั้งได้มีการว่าจ้างบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญ (บริษัท AT Kearney) ให้เป็นผู้ออกแบบโครงสร้างองค์กร ปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพและเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร รวมทั้งกำหนดมาตรฐานธนาคารกลางที่เป็นสากล โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยอาศัยแนวทางของบริษัทที่ปรึกษาดังกล่าวเป็นพื้นฐานในการกำหนดกลยุทธ์ มีการสำรวจผู้มีส่วนได้เสียภายนอก รวมทั้งพนักงานและผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรคขององค์กรและแนวทางการแก้ไข มีการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนขององค์กร จากนั้นจึงนำผลที่ได้มากำหนดเป็นวัตถุประสงค์หลัก วิสัยทัศน์ ค่านิยมร่วม และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ ก่อนที่จะนำข้อมูลต่างๆ มากำหนดเป็นแผนกลยุทธ์ในด้านต่างๆ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ ต่อจากนั้นจึงให้สายงานต่างๆ รับกลยุทธ์ไปปฏิบัติ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในภาพรวมขององค์กรแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการกำหนดนโยบาย และกลยุทธ์ ในการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน มีการวางแผนในระยะยาว มีกระบวนการที่ชัดเจน รวมทั้งยังมีการทบทวนปัจจัยสำคัญต่างๆ ที่จะส่งผลต่อการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นระยะๆ

Copyright by Mahidol University

นอกจากนั้นในแต่ละปีธนาคารแห่งประเทศไทยโดยผู้ว่าการฯ จะมีการแถลงนโยบายและทิศทางการดำเนินงานให้สาธารณะชนได้รับทราบ ดังจะเห็นได้จาก “คำแถลงประจำปีของผู้ว่าการต่อสาธารณะ” เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2552, “ทิศทางนโยบายของ ธปท. และความท้าทายของเศรษฐกิจไทย” เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2553 โดย ดร.ธาริษา วัฒนเกส (ผู้ว่าการคนที่ 21) และ“แนวทางการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย” เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2553, “ทิศทางการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำปี 2554” เมื่อ วันที่ 26 มกราคม 2554 โดย ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล (ผู้ว่าการคนปัจจุบัน เข้ารับตำแหน่งเมื่อ วันที่ 1 ตุลาคม 2553) รวมทั้งยังได้จัดทำโครงการ Visit BOT หรือ “ทำความรู้จักกับ ธปท.” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนกับธนาคารแห่งประเทศไทย และเป็นโอกาสที่ผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย และองค์กรรวมทั้งหน่วยงานต่างๆ ได้ทำความรู้จักและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกัน ซึ่ง ธปท. ได้จัดต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2548 โดยมีการเชิญองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ร่วมพบปะสนทนาเพื่อรับทราบแนวนโยบายการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยและหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนการดำเนินงาน ดังเช่น “ธนาคารแห่งประเทศไทยพบนักวิชาการ” เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2553, “ธนาคารแห่งประเทศไทยพบคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม วุฒิสภา” เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2553 และ “ธนาคารแห่งประเทศไทยพบผู้แทนสมาคมธนาคารไทย” เมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2554 เป็นต้น (ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 59/2553, 61/2553 และ 4/2554)

โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ก่อตั้งขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจในฐานะธนาคารกลางของประเทศตามที่กรอบแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ การปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยจะดำรงความเป็นอิสระอยู่ได้ต้องสามารถกำหนดนโยบายขององค์กรได้เองซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะหากมีผู้อื่นหรือองค์กรอื่นมากำหนดนโยบายให้แล้ว ความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจก็จะสูญเสียไปทันที องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรรวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทย จะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและวิธีการดำเนินงาน จึงเป็นตัวชี้วัดความเป็นอิสระที่สำคัญอย่างหนึ่ง ในกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย มาตรา 8 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน และในการปฏิบัติหน้าที่ดังที่กำหนดไว้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องกำหนดนโยบายขององค์กร เพื่อที่จะดำเนินภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งการกำหนดนโยบายนี้จะเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการทำงาน รวมทั้งระเบียบและวิธีการทำงาน โดยกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการหลักจำนวน 4 ชุด ตามที่ระบุไว้ข้างต้น มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยในด้านต่างๆ

Copyright by Mahidol University

โดยเหตุผลสำคัญประการหนึ่งในการแก้ไข พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 คือ *"...สมควรให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และมาตรการต่างๆ เฉพาะที่จำเป็นในแต่ละด้าน ได้แก่ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน เพื่อให้การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน และระบบสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทันต่อเหตุการณ์และสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจทางการเงินของโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว..."* อันแสดงได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอิสระในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ เนื่องจากการตัดสินใจของคณะกรรมการมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก แต่ทั้งนี้ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายยังต้องอยู่ภายใต้กรอบที่สำคัญซึ่งบังคับไว้เพิ่มเติม ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทยว่า *"...การดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย"* ดังนั้น หากวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งแล้ว การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ มีทั้งข้อดีและข้อจำกัด เนื่องจากการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศให้ได้ผลตามทิศทางที่ต้องการและเป็นไปอย่างรวดเร็วนั้น การดำเนินนโยบายทางการเงินซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องดำเนินไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายทางการคลัง เพราะไม่ว่าจะเป็นการดำเนินนโยบายการเงินหรือนโยบายการคลังต่างก็มีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสนับสนุนให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างยั่งยืน ดังเช่น ภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอลงตัวในปี 2553 ที่ผ่านมานั้น รัฐบาลได้เลือกใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัว ด้วยการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลและเร่งการใช้จ่าย ในขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยเองก็ได้เลือกใช้นโยบายการเงินแบบขยายตัวเช่นกัน โดยการปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สะท้อนถึงมุมมองของนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ในการเข้าร่วมหารือกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2552 โดยได้แถลงข่าวต่อสื่อมวลชน ณ ห้องแถลงข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย สรุปสาระสำคัญได้ว่า

"วันนี้ได้นำรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านเศรษฐกิจมาพบปะเพื่อแลกเปลี่ยนกับคณะผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ถือว่า ธปท. มีบทบาทสำคัญมากในการที่จะดูแลเรื่องการบริหารเศรษฐกิจ และ ธปท. มีสถานะพิเศษในฐานะที่เป็นธนาคารกลาง ก็ต้องดำรงความเป็นอิสระและมีกลไกเฉพาะในการดูแลนโยบายสำคัญ ๆ ฉะนั้นวัตถุประสงค์ที่นำรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจมาพบส่วนหนึ่งคือต้องการที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านเศรษฐกิจเพื่อปรับความเข้าใจให้ตรงกัน

Copyright by Mahidol University

เพราะถึงแม้ ธปท.จะมีสถานะพิเศษแต่เป้าหมายในการบริหารเศรษฐกิจจะต้องเป็นเป้าหมายเดียวกันและบนความเข้าใจเดียวกันกับรัฐบาล โดย ธปท.ได้รายงานสรุปภาวะเศรษฐกิจ ทั้งในเรื่องของระบบสถาบันการเงินและได้มีการสอบถามถึงตัวเลขรายละเอียดต่าง ๆ ขณะเดียวกันได้มีการแลกเปลี่ยนทำความเข้าใจในเรื่องการทำงาน

นายกรัฐมนตรีกล่าวว่า ในช่วงปีที่ผ่านมาได้เห็นปัญหาการทำงานที่เกิดขึ้น ที่เป็นการกระทบกระทั่งกันหลายครั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับ ธปท. ซึ่งคิดว่าในภาวะที่เป็นวิกฤตเศรษฐกิจ และท่ามกลางความรู้สึกของประชาชนอย่างนี้ จึงไม่ต้องการเห็นบรรยากาศการทำงานลักษณะที่เป็นปัญหาเหมือนกับช่วงที่ผ่านมา วันนี้จึงได้มาพูดคุยกันบนพื้นฐานของความสบายใจว่ารัฐบาลเข้าใจถึงกลไกเฉพาะที่มีอยู่ในการบริหารนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นกรรมการนโยบายการเงิน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการดูแลอัตราแลกเปลี่ยน และหากมีความคิดเห็นหรือมีข้อมูลที่ไม่ตรงกันจะต้องมีการปรึกษาหารือกันเป็นการภายในไม่ไปทำให้เกิดปัญหาความรู้สึกของการขาดความเป็นเอกภาพของการทำงานทางด้านการบริหารเศรษฐกิจ" (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2552 : ออนไลน์)

แต่เมื่อวิเคราะห์ในอีกแง่มุมหนึ่งที่ตรงกันข้ามคือ การที่กฎหมายกำหนดให้การดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วยนั้น ทำให้การกำหนดนโยบายทางการเงินไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เนื่องจากนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลล้วนเป็นผลมาจากอำนาจของกลุ่มการเมือง ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วนักการเมืองมีแนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจร้อนแรงและหวังผลระยะสั้น โดยอาจไม่คำนึงถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาว เหตุเพราะต้องการเอาใจประชาชนและสร้างผลงานเพื่อผลการเลือกตั้ง เช่น การจัดทำงบประมาณขาดดุล การลดการจัดเก็บภาษี เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ กล่าวคือเศรษฐกิจจะมีความเสี่ยงต่อภาวะเงินเฟ้อในระยะยาว แต่โดยลักษณะพื้นฐานของนโยบายทางการเงิน ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินนโยบายอันยาวนาน เนื่องจาก ต้องใช้การคาดการณ์ในอนาคตที่มีความแม่นยำ และเมื่อปฏิบัติตามนโยบายแล้วต้องรอคอยผลลัพธ์อย่างอดทน เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเงินในระยะยาว ดังนั้น ธนาคารกลางจึงมักจะเลือกใช้นโยบายการเงินที่รัดกุม ดังเช่นในปัจจุบันที่มีการทยอยปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยนโยบาย จากข้อมูลเมื่อเดือนกรกฎาคม 2553 อัตราดอกเบี้ยนโยบายอยู่ที่ 1.25% และทยอยปรับเพิ่มขึ้นตามลำดับจนกระทั่งในปัจจุบันดอกเบี้ยนโยบายมีอัตราเท่ากับ 2.75% (ผลการประชุม กนง.ครั้งที่ 3/2554, 20 เมษายน 2554) ทั้งนี้ เพื่อควบคุมอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับต่ำ และเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตแบบมีเสถียรภาพในระยะยาว หากธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถกำหนดและดำเนินนโยบายการเงินโดยลำพังจะรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ดีกว่า เนื่องจากนโยบายการเงินมีพื้นฐานที่มีความซับซ้อน ดังนั้น จึงควรให้เป็นหน้าที่ของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทั้งนี้ หากผู้บริหาร

Copyright by Mahidol University

ของธนาคารกลางจะต้องเกรงใจรัฐบาลหรืออำนาจฝ่ายการเมือง อาจส่งผลให้การดำเนินนโยบายทางการเงินผิดพลาดหรือขาดความน่าเชื่อถือ ซึ่งโดยปกติแล้วผู้กำหนดนโยบายการเงินและนโยบายการคลังควรจะแยกบทบาทหน้าที่ออกจากกันเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการรักษาวินัยทางการเงินและวินัยทางการคลัง

2) นโยบายและกลยุทธ์เกี่ยวกับการออกและการจัดการธนบัตร

เนื่องจากภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีทั้งที่รับมอบจาก “สำนักงานธนาคารชาติ” และจาก “กระทรวงการคลัง” จึงส่งผลให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและใช้บังคับหลายฉบับตามแต่ละประเภทของภารกิจนั้นๆ ดังเช่น การดำเนินภารกิจโดยทั่วไปจะอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนการดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร จะอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ.เงินตรา เป็นต้น ถึงแม้ว่าในบางบริบทจะมีความเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กัน แต่ในบางบริบทกฎหมายบังคับให้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับ “การออกและการจัดการธนบัตร” ที่ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย มาตรา 22 (ฉบับเดิมก่อนการแก้ไข ฉบับที่ 4 พ.ศ.2551) กำหนดไว้ว่า *“การออกและจัดการบัตรธนาคารนั้นให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำ โดยมี "ฝ่ายออกบัตรธนาคาร" เป็นเจ้าหน้าที่ และให้แยกไว้ต่างหากจากธุรกิจอื่น ๆ”* ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้จัดตั้ง “สายออกบัตรธนาคาร” ขึ้น เพื่อเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และถึงแม้ว่า พ.ร.บ.ดังกล่าวจะมีการหยิบยกขึ้นมาแก้ไขหลายครั้ง แต่ก็ยังคงให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร โดยในฉบับปัจจุบันได้กำหนดอย่างชัดเจนขึ้นไปอีกว่า การออกและการจัดการธนบัตรนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ พ.ร.บ.เงินตรา โดยในมาตรา 30 กำหนดว่า

“ให้ ธปท.เป็นผู้ออกธนบัตรของรัฐบาล โดยอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเงินตรา”

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากจะอยู่ภายใต้กรอบของ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย และ พ.ร.ฎ. กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ พ.ร.บ.เงินตรากำหนดไว้ โดยที่พ.ร.บ.เงินตรานั้น เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทุนสำรองเงินตราและการรักษาเสถียรภาพของค่าเงิน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

สาระสำคัญของ พ.ร.บ.เงินตรา คือ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ โดยวางหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับ “ทุนสำรองเงินตรา” และ “การออกธนบัตร” โดยที่ทุนสำรองเงินตรานั้นจะต้องใช้เป็นทุนหนุนหลังธนบัตรที่ออกใช้

Copyright by Mahidol University

หมุนเวียนเสมอ ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึง “ทุนสำรองระหว่างประเทศ” เพื่อให้เข้าใจถึง “ทุนสำรองเงินตรา” และ “ทุนสำรองทั่วไป” ดังนี้

ทุนสำรองระหว่างประเทศ จะประกอบด้วยทุนสำรองสองส่วนหลัก คือ

ส่วนแรก เรียกว่า “ทุนสำรองทั่วไป” หรือ “ทุนสำรองของฝ่ายการธนาคาร” ซึ่งเป็นสินทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ส่วนที่สอง เรียกว่า “ทุนสำรองเงินตรา” หรือ “ทุนสำรองของฝ่ายออกบัตร” ซึ่งมีไว้เพื่อหนุนหลังการออกธนบัตรของประเทศ โดยที่ทุนส่วนนี้นั้น ไม่ใช่สินทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทย และไม่ใช่สินทรัพย์ของรัฐบาลหรือกระทรวงการคลัง แต่เป็นสินทรัพย์ของ “แผ่นดิน” หรือของ “รัฐ”

โดยธนบัตรที่ออกใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องนำสินทรัพย์ในส่วนที่เป็น “ทุนสำรองทั่วไป” มาใส่ไว้ในบัญชี “ทุนสำรองเงินตรา” เพื่อแลกธนบัตรออกไปตามมูลค่าสินทรัพย์ที่นำมาใส่ไว้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ธนบัตรของประเทศไทยนั้น ถึงแม้จะออกโดยสายออกบัตรธนาคารซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้โครงสร้างองค์กรของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ธนบัตรไม่ใช่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากข้อความที่ปรากฏอยู่บนตัวธนบัตรว่า “รัฐบาลไทย” อย่างไรก็ตามกฎหมายกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารจัดการหาผลประโยชน์จาก “ทุนสำรองระหว่างประเทศหรือทุนสำรองทางการ” ซึ่งประกอบไปด้วย “ทุนสำรองทั่วไป” และ “ทุนสำรองเงินตรา” ซึ่งทั้งสองส่วนนี้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด

โดยผลประโยชน์ที่ได้จากการบริหารจัดการใน “ทุนสำรองเงินตรา” กฎหมายกำหนดว่าจะต้องนำมาเข้าไว้ที่ “บัญชีผลประโยชน์ประจำปี” ที่มีไว้เพื่อใช้จ่ายเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพิมพ์ธนบัตรและการจัดการธนบัตร ส่วนสินทรัพย์ที่อยู่ในส่วนของทุนสำรองทั่วไป ธนาคารแห่งประเทศไทยจะบริหารจัดการ เพื่อหาผลประโยชน์หรือใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงตลาดเงิน เพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท และเมื่อมีผลกำไรหรือขาดทุนก็คงอยู่ในบัญชีของฝ่ายการธนาคาร ไม่นำไปรวมกับบัญชีทุนสำรองเงินตรา

สำหรับในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ “ทุนสำรองเงินตรา” นี้ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ขณะที่เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชน เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2509 (เอกสารเผยแพร่ธนาคารแห่งประเทศไทย) ความว่า

“พวกคุณทั้งหลายคงเข้าใจกันดีว่า เรื่องทุนสำรองนี่ไม่ใช่ของผม และไม่ใช่ของใครในธนาคารชาตินี่ และไม่ใช่ของพวกคุณ ไม่ใช่ของรัฐบาล เป็นของชาติทั้งชาติ และก็เป็นของ

Copyright by Mahidol University

ลูกหลานของพวกเราที่จะมีต่อไป ถ้าเปรียบประเทศเหมือนครอบครัว ทุนสำรองก็เหมือนกับหลักทรัพย์ของครอบครัวเรา เรามีหน้าที่จะทำนุบำรุงรักษาให้เป็นประโยชน์แก่อนาคตต่อไป"

จะเห็นได้ว่าการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ตามกฎหมายให้แยกออกจากกิจการอื่นของธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งยังกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องแยกทุนสำรองเงินตราออกจากสินทรัพย์อื่นๆ ที่เป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น ถึงแม้ว่า "กิจการธนบัตร" จะอยู่ภายใต้การดำเนินนโยบายของ "คณะกรรมการสายออกบัตรธนาคาร" ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ "คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย" ซึ่งตามผลการวิเคราะห์ในส่วนขององค์ประกอบด้าน "การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ" นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่เป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจฝ่ายการเมืองก็ตาม แต่การที่การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ พ.ร.บ.เงินตรา ที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับทุนสำรองเงินตรา ไว้อย่างชัดเจนและเข้มงวด ซึ่งมีความเกี่ยวโยงกับการออกและการจัดการธนบัตรโดยตรง ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องกำหนดนโยบายในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตรให้เป็นไปตามที่กรอบของกฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ ทำให้การกำหนดนโยบายในการดำเนินงานของกิจการธนบัตรมีความเป็นอิสระ โดยที่อำนาจฝ่ายการเมืองไม่สามารถเข้าแทรกแซงได้ ประกอบกับ การบริหารงานตามภารกิจด้านการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์เฉพาะด้านไว้ รวมทั้งมีการจัดทำแผนงานย่อยเพื่อให้สอดรับกับกลยุทธ์หลักไว้อย่างชัดเจนและมีความเป็นทางการในระดับสูง เนื่องจากมีการจัดตั้ง "คณะกรรมการสายออกบัตรธนาคาร" ซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะด้านเป็นผู้วางแผนและกำกับนโยบายการบริหารกิจการธนบัตรทั้งระบบ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งยังมีการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์การดำเนินงาน, การจัดทำข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการบริหารกิจการธนบัตร พ.ศ.2549, การจัดทำระเบียบการปฏิบัติงานที่สำคัญ และคู่มือการปฏิบัติงานต่างๆ ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดและวิธีปฏิบัติในการทำงานไว้อย่างครอบคลุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง และจะต้องผ่านการกลั่นกรองจากคณะทำงานอันประกอบด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่หลายระดับ ซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องมีความสอดคล้องตามกรอบของกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบคำสั่งและพิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง รวมถึงนโยบายและกลยุทธ์ที่องค์กรกำหนดไว้ ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากวัตถุประสงค์หลักของการจัดการธนบัตรที่กำหนดไว้ว่า

"การผลิตธนบัตรและสิ่งพิมพ์อื่นให้มีคุณภาพตามมาตรฐานและปริมาณที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด การบริหารจัดการการออกใช้ธนบัตรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีปริมาณ

Copyright by Mahidol University

หมุนเวียนเพียงพอเหมาะสมกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจ และให้มีความเชื่อมั่นในระบบเงินตรา เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของธนาคารแห่งประเทศไทยและเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบคำสั่ง และพิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง"

ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ นั้น ผู้วิจัยใคร่ขอนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารส่วนงาน จำนวน 2 ท่าน ที่มีความเห็นในกรณีดังกล่าว ดังนี้

(นายวิจารณ์ ผู้ปฏิบัติงานในส่วนโรงพิมพ์ธนบัตร : 28 ธันวาคม 2553)

"ทราบนโยบายขององค์กรและสายงาน เนื่องจากมีการเผยแพร่กันอยู่ทั่วไปภายในแบงก์ชาติและเฉพาะที่หน่วยงานเอง แล้วก็ยังมีการเผยแพร่บางส่วนผ่าน BOT Website ของเราเอง สำหรับรายละเอียดต่างๆ มีการเผยแพร่ผ่านระบบ Intranet ที่ไว้สื่อสารเฉพาะภายใน โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าดูได้ตลอดเวลา และก็ยังมีข้อบังคับภายในหน่วยงานที่ใช้ถือปฏิบัติอีกชั้นหนึ่ง แต่หัวใจและหลักการที่สำคัญที่พวกเราทุกคนทราบดี คือ การปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบที่กฎหมาย 2 ฉบับ กำหนดไว้ คือ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย และ พ.ร.บ.เงินตรา"

(นายวิพากษ์ ผู้บริหารส่วนงานในศูนย์จัดการธนบัตรส่วนกลาง : 20 มกราคม 2554)

"จากสภาพของการทำงานในปัจจุบัน พนักงานทุกคนจะปฏิบัติตามกระบวนการทำงานที่คณะทำงานได้ออกแบบไว้แล้ว ซึ่งอย่างหนึ่งคือจะต้องกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบังคับไว้ ซึ่งจะผ่านการกลั่นกรองมาหลายระดับ ทั้งจากคณะกรรมการที่รับผิดชอบและผู้บริหารในสายงานที่เกี่ยวข้อง กว่าที่จะอนุมัติออกมาเป็นข้อบังคับหรือระเบียบการปฏิบัติงาน"

จากการวิเคราะห์เอกสารประกอบกับข้อเท็จจริงต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่า

1) ภาพรวมขององค์กร เนื่องจากกฎหมายกำหนดได้กำหนดไว้ว่าการดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย ซึ่งนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลล้วนเป็นผลมาจากอำนาจของฝ่ายการเมือง รวมถึงข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการนโยบายการเงิน ที่ให้คณะกรรมการจะต้องจัดทำเป้าหมายของนโยบายการเงิน เพื่อเป็นแนวทางให้แก่รัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินการ โดยทำความตกลงร่วมกับรัฐมนตรี และรัฐมนตรีนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ อันแสดงได้ว่าการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินการใดๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องเป็นไปตามนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของนโยบายการเงิน ที่จะต้องได้ผ่านการพิจารณาและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย ประกอบกับผลการวิเคราะห์ในส่วนขององค์ประกอบด้าน "การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ" ที่สรุปผลว่าธนาคารแห่งประเทศไทย

Copyright by Mahidol University

ยังไม่มีความเป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจของฝ่ายการเมือง เพียงแต่มีความเป็นอิสระในการบริหารเท่านั้น

จากข้อเท็จจริงต่างๆ ดังกล่าว แสดงได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานตามภารกิจขององค์กร โดยที่การกำหนดนโยบายในการดำเนินงานตามภารกิจในด้านต่างๆ นั้น มีลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชาจากรัฐบาลอันเป็นอำนาจจากฝ่ายการเมือง จึงกล่าวได้ว่าองค์ประกอบด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น เป็นปัจจัยหลักสำคัญที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระจากการเมือง

2) การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย

2.1) ความชัดเจนของนโยบาย การบริหารงานตามภารกิจด้านการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์เฉพาะด้านไว้ รวมทั้งมีการจัดทำแผนงานย่อยเพื่อให้สอดรับกับกลยุทธ์หลักไว้อย่างชัดเจนและมีความเป็นทางการในระดับสูง เนื่องจากมีการจัดตั้ง คณะกรรมการสายออกบัตรธนาคาร (กอบ.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะด้าน เป็นผู้วางแผนและกำกับนโยบายการบริหารกิจการธนบัตรทั้งระบบภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งยังมีการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์การดำเนินงาน, การจัดทำข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการบริหารกิจการธนบัตร พ.ศ.2549, การจัดทำระเบียบการปฏิบัติงานที่สำคัญ และคู่มือการปฏิบัติงานต่างๆ ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดและวิธีปฏิบัติในการทำงานไว้อย่างครอบคลุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง และจะต้องผ่านการกลั่นกรองจากคณะทำงาน อันประกอบด้วย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่หลายระดับ ซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องมีความสอดคล้องตามกรอบของกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบคำสั่งและพิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องรวมถึงนโยบายและกลยุทธ์ที่องค์กรกำหนดไว้ และถึงแม้ว่าอาจจะมีพนักงานบางส่วนที่ไม่ทราบวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างละเอียด แต่การที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับและระเบียบต่างๆ อันเป็นพื้นฐานการทำงาน ซึ่งโดยนัยยะแล้วจึงถือได้ว่ามีการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.2) ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ตามที่ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 กำหนดให้แยก “กิจการธนบัตร” ออกจากกิจการอื่นๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้ง พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 ยังกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องแยก “ทุนสำรองเงินตรา” ออกจากสินทรัพย์อื่นๆ ที่เป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่ทุนสำรองเงินตรานี้ เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากเป็นสินทรัพย์ที่มีไว้เพื่อหนุนหลังการออกธนบัตรดังนั้น ถึงแม้ว่า “กิจการธนบัตร” จะอยู่ภายใต้การควบคุมของ

Copyright by Mahidol University

“คณะกรรมการสายออกบัตรธนาคาร” ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ “คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย” ซึ่งตามผลการวิเคราะห์ในส่วนขององค์ประกอบด้าน “การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ” นั้น พบว่ายังไม่มีความเป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจของฝ่ายการเมืองก็ตาม แต่การที่ “กิจการธนบัตร” ของธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของ พ.ร.บ.เงินตรา ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับทุนสำรองเงินตราไว้อย่างชัดเจนและเข้มงวดอีกชั้นหนึ่ง ทำให้อำนาจฝ่ายการเมืองไม่สามารถเข้าแทรกแซงได้ นอกเสียจากจะมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว

จากข้อเท็จจริงต่างๆ ดังกล่าว ถึงแม้ว่าในการดำเนินงานตามภารกิจโดยรวมของธนาคารแห่งประเทศไทยจะพบว่าไม่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย แต่สำหรับองค์ประกอบด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่บังคับไว้อย่างเข้มงวด จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายการเมือง ประกอบกับวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจนโดยผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตรงกัน รวมทั้งมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

4.2.3 ทรัพยากรนโยบาย

องค์กรอิสระของรัฐ นอกจากจะต้องมีความเป็นอิสระในการกำหนดและดำเนินงานตามนโยบายแล้ว ยังต้องสามารถบริหารจัดการงบประมาณอันเป็นทรัพยากรนโยบายที่จำเป็นในการดำเนินงานได้ด้วยตัวเอง ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยที่รัฐบาลอันเป็นอำนาจฝ่ายการเมืองไม่สามารถเข้าแทรกแซงได้ เนื่องจากงบประมาณจัดเป็นทรัพยากรนโยบายหลักที่มีความสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร เพราะงบประมาณจะเป็นตัวบ่งชี้ว่างานด้านใดจะทำหรือไม่ทำและทำด้วยน้ำหนักขนาดไหน ดังนั้น ถ้างบประมาณขององค์กรอิสระของรัฐอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานอื่นหรือหน่วยงานใดสามารถตัดทอน ปรับเปลี่ยนงบประมาณได้ อาจกล่าวได้ว่าองค์กรนั้นได้สูญเสียความเป็นอิสระไป

ธนาคารแห่งประเทศไทยก็เช่นกัน งบประมาณเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญต่อการสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจโดยทั่วไป รวมทั้งการออกและการจัดการธนบัตรให้บรรลุภารกิจ ซึ่งงบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีความแตกต่างจากหน่วยงานภาครัฐอื่นโดยจะแยกออกเป็น 2 ส่วนหลักๆ ด้วยกัน คือ (1) งบประมาณของ “ธนาคารแห่งประเทศไทย” ที่ใช้สำหรับการบริหารและการดำเนินงานโดยทั่วไป ซึ่งอยู่ภายใต้ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย และ (2) งบประมาณของ “กิจการธนบัตร” ที่ใช้สำหรับการบริหารและดำเนินงานในกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

Copyright by Mahidol University

กับการออกและการจัดการธนบัตร ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ พ.ร.บ.เงินตรา ทั้งนี้ เนื่องจากที่มาของเงินทุนหมุนเวียนที่ใช้ในการดำเนินงานนั้นมาจากแหล่งที่แตกต่างกัน โดยผู้วิจัยจะแยกการนำเสนอความเป็นมาและสาระสำคัญเกี่ยวกับงบประมาณออกเป็น 2 ส่วน คือ งบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทย และงบประมาณของกิจการธนบัตร เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

1) งบประมาณของ "ธนาคารแห่งประเทศไทย"

ตามที่ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดว่า *"ให้ ธปท.เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น"* ประกอบกับที่ในการดำเนินงานนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยบริหารกิจการด้วยตนเองโดยไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐอื่น นอกจากเงินทุนในช่วงแรกของการจัดตั้ง ดังที่ระบุใน พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย และ พ.ร.ฎ.กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ว่า *"ให้กำหนดทุนประเดิมของ ธปท.เป็นจำนวนยี่สิบล้านบาท การเพิ่มหรือลดทุนของ ธปท. ให้กระทำได้โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี"* รวมทั้งกฎหมายดังกล่าวยังได้บัญญัติให้จัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง โดยรับมอบกิจการของสำนักงานธนาคารชาติไทยมาดำเนินการทั้งหมด พร้อมทั้งรับมอบงานที่เกี่ยวข้องกับการออกและจัดการธนบัตร ซึ่งเดิมเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังด้วย โดยเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2485 เป็นต้นมา และกำหนดให้มี 2 หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินทุนของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนี้

1. ฝ่ายการธนาคาร ทำหน้าที่ในการประกอบธุรกิจประเภทที่พึงเป็นงานธนาคารกลาง โดยรับมอบกิจการของ "กรมบัญชีกลาง" และ "กรมคลัง" กระทรวงการคลัง บางส่วนโดยรัฐบาลอุดหนุนเป็นทุนประเดิมให้จำนวน 20 ล้านบาทดังที่กล่าวถึงในข้างต้น

2. ฝ่ายออกบัตรธนาคาร ทำหน้าที่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร โดยรับมอบงานจาก "กองเงินตรา กรมคลัง กระทรวงการคลัง" พร้อมรับมอบ "ทุนสำรอง" ตาม พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2471 มาเป็น "ทุนสำรองเงินตรา" ในฝ่ายออกบัตรธนาคาร

ดังนั้น จึงทำให้เงินทุนที่ใช้หมุนเวียนเพื่อการบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ภายใต้กฎหมาย 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย และ พ.ร.บ.เงินตรา และเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอสรุปสาระสำคัญโดยภาพรวมของเงินทุนหมุนเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทย (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า "ทุนสำรองทั่วไป" เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับ) เพื่อเชื่อมโยงเข้าสู่การวิเคราะห์ในเรื่องของ "งบประมาณ" ต่อไป

Copyright by Mahidol University

จากที่ได้กล่าวถึงที่มาของทุนสำรองที่ใช้ในการบริหารกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในข้างต้น โดยผลของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทย มีทุนสำรอง 2 ส่วน คือ

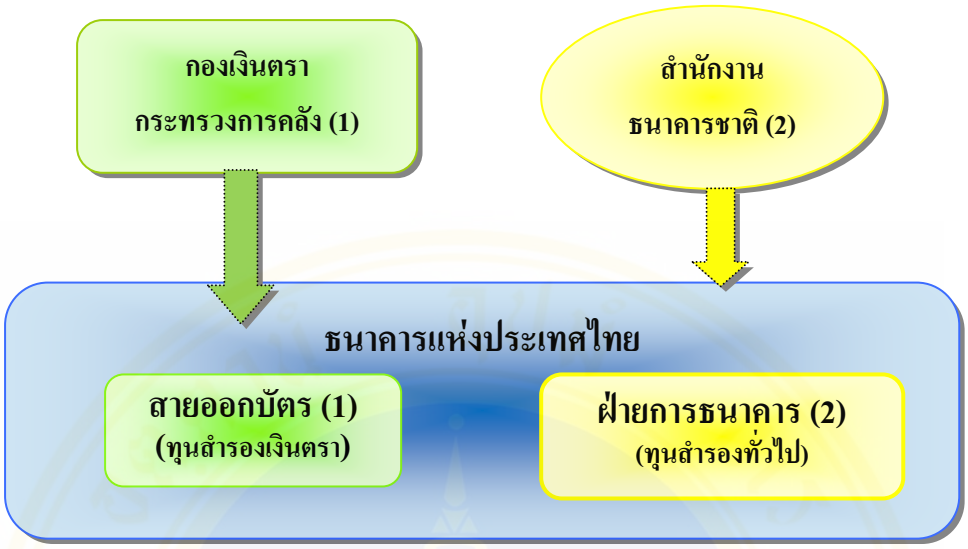
1. ทุนสำรองเดิม เป็นทุนสำรองกองแรก เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยโบราณที่พระมหากษัตริย์ทรงกันพระราชทรัพย์ในคลังหลวงเก็บสะสมไว้ใช้ในยามคับขัน โดยมิให้ปะปนกับพระราชทรัพย์อื่น ดังเช่น เงินถุงแดงในสมัยรัชกาลที่ 3, 4 และ 5 และเมื่อเริ่มมีการนำธนบัตรออกใช้ก็ทำให้ “ทุนสำรองเดิม” มีบทบาทหน้าที่เพิ่มขึ้นโดยใช้หนุนหลังธนบัตรที่ออกใช้ ต่อมาเมื่อการค้าขายเจริญก้าวหน้ามีการติดต่อระหว่างประเทศมากขึ้นก็ทรงเพิ่มปริมาณ “ทุนสำรองเดิม” มากยิ่งขึ้นเพื่อรักษาอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินตราสยามและเงินตราต่างประเทศให้มีเสถียรภาพเป็นที่ยอมรับในสายตาชาวโลก (สรุปจาก หนังสือ คลังหลวงแห่งประเทศไทย, 2551)

ด้วยเหตุที่ “ทุนสำรองเดิม” นี้ก่อตั้งขึ้นโดยใช้พระราชทรัพย์ของพระมหากษัตริย์และแยกเก็บรักษาไว้ในคลังหลวงมาโดยตลอด ต่อมาภายหลังเมื่อมีการก่อตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นจึงเรียก “ทุนสำรองเดิม” นี้อย่างเป็นทางการว่า “ทุนสำรองเงินตรา” โดยมีฝ่ายออกบัตรธนาคารทำหน้าที่ดูแลรักษาทุนสำรองเงินตรา ดังที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 ความว่า *“...ให้มอบทุนสำรองที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเงินตรา พุทธศักราช 2471 หนี้สินเหนือทุนสำรองนั้นและกิจการของกองเงินตราในกรมคลัง พร้อมทั้งเงินที่อนุญาตในงบประมาณสำหรับกองนั้นให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับฝ่ายออกบัตรธนาคาร การมอบจะให้ทำเมื่อใดให้รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”* (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ตอนที่ 30, 5 พฤษภาคม 2485)

2. ทุนสำรองฝ่ายการธนาคาร เป็นทุนสำรองส่วนที่ 2 ซึ่งก่อตั้งขึ้นใหม่พร้อมธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่รองรับงานของธนาคารกลางโดยเฉพาะ จึงมิให้นำมาปะปนกับ “ทุนสำรองเดิม” เพราะมีหลักการและเจตนารมณ์ที่ต่างกัน

ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถเข้าใจถึงที่มาของทุนสำรองทั้งสองกองดังกล่าวข้างต้นได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอนำเสนอเป็นผ่านแผนภาพ ดังต่อไปนี้

Copyright by Mahidol University



ที่มา : พัฒนาจากหนังสือ “คลังหลวงแห่งประเทศไทย”

แผนภาพที่ 4-4 ทุนสำรองระหว่างประเทศ

โดยที่ พ.ร.บ. เงินตรา นั้น เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเงินตราและการรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท รวมทั้งวิธีการจัดการใน “ทุนสำรองเงินตรา” ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่ใช้หนุนหลังธนบัตรที่ออกใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ โดยได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งมีเป้าหมายในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของค่าเงินบาท และในการจัดทำบัญชีนั้น ตาม พ.ร.บ.เงินตรา กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยแยกทุนสำรองเงินตราออกจากการสินทรัพย์อื่น ดังที่กำหนดใน มาตรา 28 ว่า *“ทุนสำรองเงินตรานั้นให้กันไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากสินทรัพย์อื่นๆ บรรดาที่เป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย”* ดังนั้น ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจัดทำงบการเงินเป็น 3 บัญชี ได้แก่

(1) งบการเงินของ “ทุนสำรองเงินตรา” ซึ่งแยกต่างหากจาก

(2) งบการเงินของ “ฝ่ายการธนาคาร” (ธนาคารแห่งประเทศไทย) และ

(3) งบการเงินของ “ฝ่ายออกบัตรธนาคาร” (กิจการธนบัตรและโรงพิมพ์ธนบัตร)

ซึ่งสรุปได้ว่า ในส่วนของการดำเนินภารกิจโดยทั่วไปของธนาคารแห่งประเทศไทย งบการเงินจะแสดงในส่วนของ “งบการเงิน-ธนาคารแห่งประเทศไทย” โดยจะอยู่ภายใต้การบริหารของฝ่ายการธนาคาร และอยู่ภายใต้ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนงบการเงินที่เกี่ยวข้องกับกิจการธนบัตรนั้นจะแสดงในส่วนของ “งบการเงิน-ฝ่ายออกบัตรธนาคาร” โดยจะอยู่ภายใต้การบริหารของสายออกบัตรธนาคาร และอยู่ภายใต้ พ.ร.บ.เงินตรา ซึ่งทั้งสองส่วนแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด

Copyright by Mahidol University

สำหรับงบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ตามที่ได้กล่าวถึงในข้างต้นว่า กิจการธนาคารแห่งประเทศไทยมีทุนประเดิมเป็นจำนวน 20 ล้านบาท ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ “ฝ่ายการธนาคาร” โดย พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกว่า “ทุน” ส่วนผลจากการดำเนินงาน (กำไรสุทธิ) เรียกว่า “เงินสำรอง” โดยเงินสำรองของธนาคารแห่งประเทศไทย จะประกอบด้วย 3 บัญชีย่อย ได้แก่

(1) เงินสำรองธรรมดา ซึ่งตั้งไว้เผื่อขาดทุน

(2) เงินสำรองอันเกิดจากการตีราคาสินทรัพย์และหนี้สิน และ

(3) เงินสำรองประเภทอื่นเพื่อความประสงค์แต่ละอย่างโดยเฉพาะ ตามที่คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจะตั้งไว้โดยอนุมัติรัฐมนตรี

และสำหรับกำไรสุทธิในแต่ละปี เมื่อได้หักผลขาดทุนสะสมคงเหลือ หากมีให้กันเงินไว้ตามลำดับสำหรับเงินสำรองธรรมดาเป็นจำนวนร้อยละยี่สิบห้า เงินสำรองประเภทอื่นตามจำนวนที่คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และหากมีเงินคงเหลืออีกให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่หากผลการดำเนินงานขาดทุนในปีใด ให้นำเงินสำรองธรรมดาชดเชยผลขาดทุนนั้น

2) งบประมาณ “กิจการธนบัตร”

ก่อนที่จะเข้าสู่เนื้อหาของ “งบประมาณ กิจการธนบัตร” ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึง “งบการเงิน-ทุนสำรองเงินตรา” อันเป็นที่มาของงบประมาณที่ใช้ดำเนินงานในกิจการธนบัตร เพื่อให้เกิดความเข้าใจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

งบการเงินของ “ทุนสำรองเงินตรา” จะประกอบด้วย 3 บัญชีย่อย ได้แก่

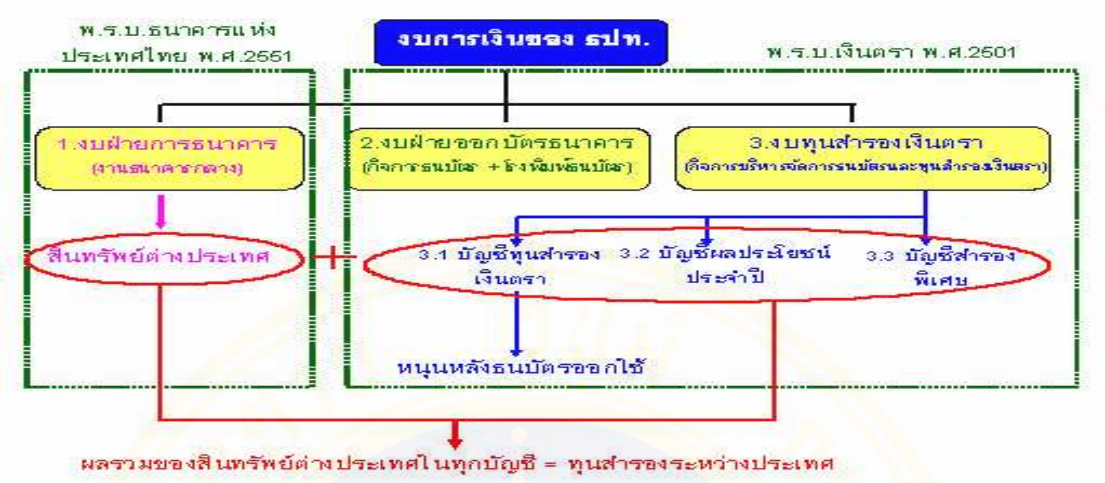
(1) บัญชีทุนสำรองเงินตรา ที่มีไว้หนุนหลังการออกธนบัตรใช้

(2) บัญชีผลประโยชน์ประจำปี ซึ่งเป็นเสมือนบัญชีแสดงรายได้-ค่าใช้จ่ายในแต่ละปี

(3) บัญชีสำรองพิเศษ เป็นเสมือนบัญชีกำไรสะสมที่เก็บรักษาไว้

โดยทุกครั้งก่อนที่จะนำธนบัตรออกใช้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องนำสินทรัพย์ในส่วนของธนาคารแห่งประเทศไทย (ทุนสำรองทั่วไป) จาก “ฝ่ายการธนาคาร” ไปใส่ใน “บัญชีทุนสำรองเงินตรา” (นำสินทรัพย์จากบัญชี 1 มาใส่ในบัญชี 3.1) ดังภาพ

Copyright by Mahidol University



ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลังปี 2550 ธปท. และศูนย์วิจัยกสิกรไทย

แผนภาพที่ 4-5 งบการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย

ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยจะนำ “ทุนสำรองเงินตรา” ไปลงทุนเพื่อหาผลประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อได้ผลประโยชน์ต่างๆ จะนำผลประโยชน์นั้นมาเข้าไว้ที่บัญชีผลประโยชน์ประจำปี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้นำมาใช้จ่ายได้เพื่อ การพิมพ์ธนบัตร รวมถึงการจัดตั้งโรงพิมพ์ธนบัตร การออกและการจัดการธนบัตร การชดใช้ค่าแห่งสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราที่ลดลง ฯลฯ และเมื่อสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีมีเหลือจึงจะโอนเข้าบัญชีเงินสำรองพิเศษ ดังที่กำหนดในมาตรา 33 แห่ง พ.ร.บ.เงินตรา ดังนี้

“ผลประโยชน์อันเกิดจากสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราแต่ละปี ให้รับขึ้นบัญชีผลประโยชน์ประจำปี

สินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีให้ใช้จ่ายได้เพื่อการ ดังต่อไปนี้

(1) การพิมพ์ธนบัตร รวมตลอดถึงการใดๆ เกี่ยวกับการจัดตั้งโรงพิมพ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อพิมพ์ธนบัตรและสิ่งพิมพ์อื่นที่รัฐมนตรีเห็นชอบและการตั้งเป็นทุนหมุนเวียนตามความจำเป็น เพื่อดำเนินกิจการโรงพิมพ์ดังกล่าว

(2) การออกและจัดการธนบัตร หรือการอื่นใดอันเกี่ยวกับกิจการธนบัตรซึ่งรัฐมนตรีอนุมัติ

(3) การชดใช้ค่าแห่งสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราที่ลดลง

(4) การจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีสำรองพิเศษ

Copyright by Mahidol University

เงินคงเหลือหลังจากการจ่ายตามวรรคสอง เมื่อสิ้นปีให้โอนเข้าบัญชีสำรองพิเศษหรือบัญชีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ผลประโยชน์อันเกิดจากสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีหรือบัญชีสำรองพิเศษให้รับขึ้นบัญชีผลประโยชน์ประจำปี

ถ้าสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีในปีใดมีจำนวนไม่พอแก่การจ่ายดังกล่าวให้จ่ายจากบัญชีสำรองพิเศษเท่าจำนวนที่ขาด และถ้าสินทรัพย์ในบัญชีสำรองพิเศษมีไม่พอจ่ายให้จ่ายจากเงินคงคลังเท่าจำนวนที่ขาด ในปีต่อๆ ไป ถ้าสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีมีเหลือจากการจ่ายดังกล่าว ให้ใช้คืนเงินคงคลังจนครบจำนวนที่ได้จ่ายไป และเมื่อเหลือเท่าใดจึงให้โอนเข้าบัญชีสำรองพิเศษไว้"

จะเห็นได้ว่าการบริหารกิจการธนบัตร มีเงินทุนหมุนเวียนเพื่อใช้ในการดำเนินงานจากบัญชีผลประโยชน์ประจำปี โดยใน "งบการเงิน-กิจการธนบัตร" จะแสดงในส่วนของ "ทุนเพื่อการจัดตั้งฝ่ายออกบัตรธนาคาร" ซึ่งจะได้รับการเพิ่มทุนตามความจำเป็นและเหมาะสมตามมติของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งที่ได้รับการจัดสรรจากกำไรสุทธิของการบริหารทุนสำรองเงินตราและจากบัญชีผลประโยชน์ประจำปี (รายละเอียดดังตารางที่ 4-3 การดำเนินงานของกิจการธนบัตร ระหว่าง พ.ศ. 2548-2552) ดังเช่น ในปี 2548 ได้รับจัดสรรจากกำไรสุทธิของปี 2546 จำนวน 196.0 ล้านบาท รวมทั้งได้รับจัดสรรจากบัญชีผลประโยชน์ประจำปีจำนวน 1,800.0 ล้านบาท และในปี 2550 ได้รับจัดสรรจากบัญชีผลประโยชน์ประจำปีจำนวน 808.0 ล้านบาท (มติคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย (กกธ.) ครั้งที่ 5/2550)

สำหรับรายได้อื่นของกิจการธนบัตรนั้น เป็นรายได้ที่มาจากการดำเนินงาน เช่น รายได้จากการพิมพ์ธนบัตร อากรแสตมป์ แสตมป์สรรพสามิต ตราไปรษณียากร เช็คของธนาคารแห่งประเทศไทย ใบอนุญาตตลาดการเงิน และการขายเศษวัสดุต่างๆ เป็นต้น ซึ่งจากข้อมูลที่แสดงตามตารางด้านล่างจะเห็นได้ว่ากิจการธนบัตรได้รับการจัดสรรเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงานตามมติคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการดำเนินงานของกิจการธนบัตรที่ผ่านมามีผลกำไรอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยผู้วิจัยขอสรุปให้เห็นถึงทุนหมุนเวียนในการดำเนินงานและผลประกอบการของกิจการธนบัตรโดยสังเขป ดังนี้

Copyright by Mahidol University

ตารางที่ 4-3 การดำเนินงานกิจการธนบัตร ระหว่าง พ.ศ.2548 – 2552

หน่วย : ล้านบาท

ปี	ทุนเพื่อการจัดตั้งกิจการธนบัตร (ทุนหมุนเวียนในการดำเนินงาน)	รายได้ จากการดำเนินงาน	ค่าใช้จ่าย จากการดำเนินงาน	กำไรสุทธิ (ขาดทุนสุทธิ)
2548	***6,518.5**	3,205.7	2950.7	**255.0**
2549	****9,670.0**	3,280.4	2920.5	**359.9**
2550	****10,476.5**	4,498.0	4,006.0	**492.0**
2551	**10,476.5**	4,498.3	4,022.7	**475.6**
2552	**10,476.5**	4,915.3	4,416.6	**496.7**

*เพิ่มทุนจากการจัดสรรกำไรสุทธิ ปี 2546 และจากบัญชีทุนสำรองเงินตรา (บัญชีผลประโยชน์ประจำปี)

** เพิ่มทุนจากบัญชีทุนสำรองเงินตรา (บัญชีผลประโยชน์ประจำปี)

ที่มา : สรุปจากรายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) กิจการธนบัตร ธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำปี 2548 – 2552

วิเคราะห์ทรัพยากรนโยบาย (งบประมาณ)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สามารถวิเคราะห์ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทยและกิจการธนบัตรได้ ดังนี้

ดังที่ได้กล่าวถึงในข้างต้นว่า งบประมาณเป็นทรัพยากรนโยบายที่จำเป็นในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณขององค์กรอิสระของรัฐ ซึ่งหากงบประมาณขององค์กรอิสระของรัฐตกอยู่ภายใต้การควบคุมของสำนักงบประมาณซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายบริหารหรือมีหน่วยงานใดสามารถมาตัดทอนหรือปรับเปลี่ยนงบประมาณได้ อาจกล่าวได้ว่าองค์กรนั้นได้สูญเสียความเป็นอิสระไป โดยที่งบประมาณของกิจการธนบัตรจะแยกออกจากงบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ ดังนั้น ผู้วิจัยจะแยกการวิเคราะห์เป็นรายองค์ประกอบตามลำดับ ดังนี้

1) งบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทย

โดยที่การดำเนินภารกิจโดยทั่วไปของธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ นอกเหนือจากทุนประเดิมก้อนแรกในการก่อตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวน 20 ล้านบาท แต่จะบริหารกิจการด้วยตนเอง อันแสดงได้อย่างชัดเจนว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีงบประมาณเป็นของตัวเองซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินงาน โดยมีรายได้

Copyright by Mahidol University

หลักจากดอกเบี้ยรับและผลตอบแทนจากการนำทุนสำรองระหว่างประเทศไปลงทุน (เฉพาะสินทรัพย์ในส่วนของธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่รวมถึง สินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา) ค่าธรรมเนียมต่างๆ จากการทำธุรกรรมทางการเงินกับสถาบันการเงิน ส่วนต่างของอัตราแลกเปลี่ยนจากการตีราคาสินทรัพย์ในทุนสำรองระหว่างประเทศ (ดังจะเห็นได้จากงบการเงินประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่งบการเงินดังกล่าวจะต้องสอบบัญชีโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และภายในเวลาสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีการเงิน จะต้องเสนองบการเงินประจำปีการเงินนั้นๆ ต่อรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา) ซึ่งงบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทย มีคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ รวมทั้งกำหนดข้อบังคับว่าด้วยงบประมาณและรายจ่าย ซึ่งผลจากการที่กฎหมายกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ประกอบกับการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีรายได้เป็นของตัวเอง ทำให้ไม่ต้องขอรับการจัดสรรงบประมาณประจำปีจากรัฐบาล ทำให้ไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณและรัฐสภา

2) งบประมาณของกิจการธนบัตร

ดังที่ได้กล่าวถึงในเบื้องต้นว่า การดำเนินงานของ “กิจการธนบัตร” นั้น ตามกรอบของกฎหมายกำหนดให้มีการแยกออกจาก การดำเนินงานโดยทั่วไปของธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นกลไกที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ เนื่องจากทรัพยากรทางด้านการเงินที่ใช้ในการดำเนินงานนั้นมีที่มาจากคนละแหล่ง โดยที่งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานในกิจการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีที่มาจาก “บัญชีผลประโยชน์ประจำปี” ของการบริหารสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา โดยอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ.เงินตรา รวมทั้งยังได้รับการเพิ่มทุนอยู่เป็นระยะๆ ประกอบกับการที่กิจการธนบัตรมีรายได้เป็นของตนเองอันเป็นผลมาจากการดำเนินงานตามปกติ ทำให้สามารถบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยตัวเอง

จากข้อเท็จจริงต่างๆ ดังกล่าว แสดงได้ว่าทั้งการดำเนินงานตามภารกิจโดยทั่วไป และภารกิจเฉพาะด้าน คือ การออกและการจัดการธนบัตร ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล ดังนั้น การที่ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดว่าให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น และให้คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยงบประมาณและรายจ่าย ประกอบกับ ธนาคารแห่งประเทศไทยและกิจการธนบัตรมีรายได้จากการดำเนินงานเป็นของตัวเอง โดยไม่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ทำให้ไม่ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณและรัฐสภา

Copyright by Mahidol University

จึงสรุปได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีงบประมาณเป็นของตัวเอง ทั้งในการบริหารงานโดยทั่วไปและภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร ทำให้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการวางกลไกของกฎหมาย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่างบประมาณเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระโดยที่รัฐบาลอันเป็นอำนาจฝ่ายการเมืองไม่สามารถเข้าแทรกแซงได้

ทั้งนี้ การที่กิจการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย จะไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณขึ้นอยู่กับกรณีเดียวคือ การแก้ไข พ.ร.บ.เงินตรา ซึ่งผลกระทบดังกล่าวผู้วิจัยจะนำเสนอผลการวิเคราะห์ผ่านองค์ประกอบ “เงื่อนไขด้านสังคม” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาครั้งนี้

4.2.4 การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม

ในบรรดากลยุทธ์ต่างๆ ที่ใช้ในการบริหารองค์กรให้มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสนั้น “การสื่อสาร” กล่าวได้ว่าเป็นกลยุทธ์ที่มีความสำคัญประการหนึ่ง เพราะการสื่อสารเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การรับรู้ อันทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ทั้งจากบุคลากรทั่วทั้งองค์กรและต่อสาธารณชน จึงจะทำให้องค์กรไปสู่ความสำเร็จและส่งผลถึงความเป็นอิสระได้ “กลยุทธ์การสื่อสาร” จึงเป็นเครื่องมือที่ผู้บริหารองค์กรอิสระจะต้องให้ความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกิจกรรมที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้การสื่อสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นองค์กรอิสระจึงจำเป็นต้องมีการสื่อสารทั้งภายนอกและภายในองค์กร ด้วยเหตุผลดังกล่าว

ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงในเบื้องต้นว่า ภายหลังจากเหตุการณ์วิกฤตทางการเงินที่เกิดขึ้นในปี 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ว่าจ้างบริษัท AT Kearney เป็นผู้ออกแบบโครงสร้างองค์กรปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพและเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรนั้น โดยในระยะเริ่มแรกของการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว บริษัท AT Kearney ได้ร่วมกับสำนักงานโครงการปรับองค์กร ธนาคารแห่งประเทศไทย ทำการสำรวจปัญหาและความคิดเห็นของบุคลากรภายในองค์กร รวมทั้งสถาบันภายนอกที่มีต่อการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ในช่วงระหว่างเดือนเมษายน – มิถุนายน 2542 ผลการสำรวจ พบว่ามีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสื่อสารของธนาคารแห่งประเทศไทย (โครงการปรับองค์กรธนาคารแห่งประเทศไทย, เอกสารประกอบการประชุม, 30 กรกฎาคม 2542) ดังนี้

1) ผลการสำรวจผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Stakeholders)

- การสื่อสารภายในธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่ายังไม่ดีนัก ฝ่ายต่างๆ ไม่ค่อยตระหนักถึงนโยบายของอีกฝ่าย ไม่มีการแบ่งปันข้อมูลระหว่างฝ่ายและบางครั้งแต่ละฝ่ายยังแข่งขันกันเอง

Copyright by Mahidol University

- การสื่อสารภายนอกธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่าธนาคารแห่งประเทศไทย ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลต่อคนภายนอกมากขึ้น เพื่อเรียกชื่อเสียงของธนาคารกลับคืนมา โดยการให้ข้อมูลใหม่ๆ ด้านนโยบายอย่างสม่ำเสมอ รายงานทางสถิติดูเหมือนจะไม่เพียงพอและไม่ตรงกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2) ผลการสำรวจพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย (Internal Staff Climate Survey)

- การติดต่อสื่อสาร (Communications) พนักงานมองว่ามีช่องว่างในการติดต่อสื่อสารงานกันระหว่างหัวหน้าและพนักงาน โดยเฉพาะพนักงานระดับล่าง ช่องว่างนี้นำไปสู่ความสับสนและจำกัดความสามารถของพนักงานในการตัดสินใจ พนักงานไม่แน่ใจในบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของตน การดำเนินการประชุมก็ไม่เกิดผลมากนัก เพราะขาดการเตรียมหัวข้อและบางครั้งมีข้อสรุปที่ตัดสินใจไว้ล่วงหน้าแล้ว เป็นต้น พนักงานมองว่าธนาคารควรพัฒนากระบวนการติดต่อสื่อสารจากบนลงล่างให้ชัดเจนมากกว่านี้ และการติดต่อสื่อสารนั้นควรรวมการฝึกฝนทางด้านการบริหารด้วย

โดยหลังผลการสำรวจดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยภายใต้โครงการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร ได้มีการกำหนดค่านิยมร่วมใหม่ของธนาคารขึ้นมา โดยค่านิยมร่วมที่สำคัญประการหนึ่ง คือ *"การสื่อสารอย่างเปิดเผย (Open Communication) เน้นการสื่อสารอย่างเปิดเผย ตรงไปตรงมา กระตือรือร้น และเต็มใจในการให้ข้อมูล รับฟัง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับเพื่อนร่วมงานหรือบุคคลภายนอก"* โดยผู้วิจัยขอยกตัวอย่างกลยุทธ์ในปี 2544 ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์และกลยุทธ์ของธนาคาร โดยคงมุ่งที่การสร้างเสถียรภาพทางการเงินและระบบการเงิน ปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งให้ความสำคัญกับการสื่อสารทั้งภายในและภายนอก ดังคำแถลงในวันที่ 4 กันยายน 2543 ของรองผู้ว่าการฯ ด้านบริหาร (นางธัญญา ศิริเวทิน)ในขณะนั้น ดังนี้ *"...ปรับปรุงให้มีกระบวนการประสานงานและติดต่อสื่อสารทั้งภายในและระหว่างสายงานอย่างเป็นระบบ พัฒนาระบบที่เอื้อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารความรู้ให้ทั่วถึงทั้ง ธปท. ปรับปรุงความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน และการทำงานเป็นทีมระหว่าง ธปท. กับฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายนอก ปรับปรุงความสัมพันธ์กับสื่อต่าง ๆ ให้ข้อมูลที่มีคุณภาพและทันสถานการณ์แก่สาธารณชน"* (ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย, วันที่ 5 กันยายน 2543) ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้การสื่อสารเป็นค่านิยมร่วมที่สำคัญประการหนึ่งของค่านิยมร่วมในปัจจุบัน คือ *"กระตือรือร้นที่จะเปลี่ยนแปลง และแสวงหาความรู้ใหม่ (Proactive to Change with Passion to Learn) ซื่อตรงต่อหน้าที่ และยืนหยัดในความถูกต้อง (Integrity) เต็มใจรับฟังแลกเปลี่ยนความคิด และพร้อมรับผิดรับชอบร่วมกัน (Willing to Share) สื่อความสัมฤทธิ์ผล (Ability to Communicate) อุทิศตนเพื่องาน (Dedication) ไม่วางตัวเหนือผู้อื่น (Humility)"*

Copyright by Mahidol University

ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน รวมทั้งจัดกิจกรรมส่งเสริม เพื่อให้การสื่อสารเป็นไปอย่างสัมฤทธิ์ผลตามค่านิยมร่วมที่กำหนดไว้ ดังนี้

(1) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน

เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับของ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้ง “คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของธนาคารแห่งประเทศไทย (กขธ.)” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางแนวนโยบายและวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของธนาคารแห่งประเทศไทย และให้การพิจารณาสั่งการในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการ มีอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2553 : ออนไลน์) ดังนี้

1) วางแนวนโยบายในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของธนาคารแห่งประเทศไทย

2) กำหนดระเบียบปฏิบัติในการให้ประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสาร

3) ดูแลการวางแผนงาน โครงการและการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำและเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

4) พิจารณา กลั่นกรอง ตรวจสอบและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

5) อนุมัติการให้ข้อมูลตามที่มีผู้ร้องขอ ในกรณีเป็นข้อมูลที่สามารถอนุมัติได้เอง ส่วนข้อมูลที่พิจารณาแล้วเห็นว่า การเปิดเผยจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจและบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ให้เสนอคณะกรรมการผู้บริหารระดับสูง (คบร.) เพื่อพิจารณาต่อไป

6) มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน พร้อมทั้งมอบหมายอำนาจและหน้าที่ให้แก่คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานดังกล่าวได้ ตามที่เห็นสมควร

ในการนี้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

- **การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540**

1) เอกสารวิชาการที่เผยแพร่ตามมาตรา 7 ประกอบด้วย โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ กฎหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบ และกฎหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนร่วม

2) เอกสารวิชาการที่เผยแพร่ตามมาตรา 9 ประกอบด้วย นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

Copyright by Mahidol University

3) เอกสารวิชาการที่เผยแพร่ตามมาตรา 11 ประกอบด้วย ข้อมูลสถาบันการเงิน เอกสารทางวิชาการ เอกสารเผยแพร่อื่นๆ

- **การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตาม พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551**

1) งบการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ทุนสำรองเงินตรา และกิจการธนบัตร ประจำปีการเงิน (ซึ่งผู้ว่าการฯ ได้รับรองและผู้สอบบัญชีได้ตรวจสอบและแสดงความเห็นแล้ว โดยเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ภายใน 3 เดือนนับแต่วันสิ้นปีการเงิน)

2) รายงานแสดงฐานะของเงินสำรองระหว่างประเทศของทางการทั้งในฐานะรวม ฐานะสุทธิ และฐานะล่วงหน้าสุทธิ (เผยแพร่เป็นรายเดือนโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา)

3) รายงานแสดงฐานะการเงินประจำสัปดาห์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ทุนสำรองเงินตรา และกิจการธนบัตร (เผยแพร่เป็นรายสัปดาห์ โดยเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา)

4) รายงานสภาพเศรษฐกิจและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจและแนวทางการดำเนินงาน (เผยแพร่เป็นรายเดือน โดยเสนอต่อรัฐมนตรี)

5) รายงานสภาพเศรษฐกิจ นโยบายการเงิน นโยบายสถาบันการเงิน นโยบายระบบการชำระเงิน แนวทางการดำเนินงานและประเมินผล (ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ 30 มิถุนายน และวันที่ 31 ธันวาคม ของทุกปี โดยเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีทราบ)

(2) กิจกรรมส่งเสริม ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้จัดให้มีกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น

1) การจัดทำโครงการ Visit BOT หรือ “ทำความรู้จักกับ ธปท.” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนกับธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นโอกาสที่ผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยและองค์กรรวมทั้งหน่วยงานต่างๆ ได้ทำความรู้จักและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกัน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2548 โดยมีการเชิญองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ร่วมพบปะสนทนาเพื่อรับทราบแนวนโยบายการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย และหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนการดำเนินงาน ดังเช่น “ธนาคารแห่งประเทศไทยพบนักวิชาการ” เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2553, “ธนาคารแห่งประเทศไทยพบคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม วุฒิสภา” เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2553 และ

Copyright by Mahidol University

“ธนาคารแห่งประเทศไทยพบผู้แทนสมาคมธนาคารไทย” เมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2554 เป็นต้น (ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 59/2553, 61/2553 และ 4/2554)

2) การแถลงผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) ที่มีการเปิดเผยผลการลงคะแนนเสียงของคณะกรรมการในการตัดสินใจอัตราดอกเบี้ยนโยบาย (รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน ครั้งที่ 1/2554 และ 2/2554) ที่ได้ออกเผยแพร่ผ่านสื่อต่างๆ รวมทั้งนำลงใน BOT Website ซึ่งมีข้อมูลสำคัญที่คณะกรรมการนโยบายการเงิน ใช้ในการตัดสินใจทั้งมุมมองต่อภาวะเศรษฐกิจโลก ความเคลื่อนไหวของเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน ภาวะเงินเฟ้อ รวมถึงการเคลื่อนไหวของค่าเงินบาท เงินทุนที่ไหลเข้า-ออก หนี้ของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ รวมทั้งการมองภาพเศรษฐกิจไปข้างหน้า โดยในช่วงท้ายของรายงานการประชุม จะเปิดเผยการหารือของคณะกรรมการฯ ในประเด็นต่างๆ และเหตุผลหลักๆ ที่นำไปสู่การตัดสินใจในเรื่องอัตราดอกเบี้ยอีกด้วย

3) การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับธนบัตรไทย โครงการรณรงค์ต่อต้านธนบัตรปลอมเชิงรุก โครงการธนบัตรน่ารู้จากครูสู่เยาวชน เป็นต้น

4) การพัฒนาปรับปรุงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร อันเป็นผลมาจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 กล่าวคือ บทเรียนจากวิกฤติเศรษฐกิจในหลายครั้งได้พิสูจน์ให้เห็นว่าฐานข้อมูลที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการใช้งานของผู้ดำเนินนโยบายได้อย่างทันท่วงที ปัญหาความไม่โปร่งใสของข้อมูล โดยเฉพาะการไม่เปิดเผยข้อมูลการเงินและแนวโน้มเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศอย่างพอเพียง อาจทำให้การวางนโยบายเพื่อการแก้ไข ป้องกัน และบรรเทาผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นไปได้ช้าและไม่มีประสิทธิภาพ หลังเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ทบทวนถึงบทบาท ความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กร เพื่อรองรับหน้าที่ในการรับผิดชอบต่อเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ พบว่ามีจุดอ่อนที่ต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่มาก ข้อมูลสถิติที่ถือว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญเบื้องต้นของผู้วางนโยบาย และผู้ที่ดำเนินการตามนโยบาย ที่ต้องมีพร้อมอยู่ในมือนั้น จากผลการศึกษา (สรุปจากสุนทรพจน์ เรื่อง 10 ปีคลังข้อมูล ก้าวไกลสู่อนาคต โดย ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล, 18 สิงหาคม 2553 : สังเกตการณ์) พบว่า

- การจัดเก็บข้อมูลกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ เพื่อใช้งานในภารกิจของตน จึงมีการจัดเก็บข้อมูลซ้ำซ้อน เป็นภาระแก่ผู้ให้ข้อมูล และสร้างความไม่พอใจอย่างมาก

- ต่างฝ่ายต่างเก็บข้อมูลเอง จึงต่างก็มีความเป็นเจ้าของข้อมูลในแต่ละส่วนของตน ไม่สามารถใช้ข้อมูลร่วมกัน ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงของประเทศที่เปิดรับกระแสเงินทุนของโลกเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มีความจำเป็นต้องติดตามและเชื่อมโยงข้อมูลทั้งหมดอย่างมีประสิทธิภาพ

Copyright by Mahidol University

- มาตรฐานการจัดเก็บข้อมูลต่างกัน มีระบบงานข้อมูลย่อย ๆ กระจายอยู่ตามสายงานต่าง ๆ ต่างฝ่ายต่างทำ คนละมาตรฐาน ระบบไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลเป็นภาพรวมถึงกันได้ มีต้นทุนการบริหารจัดการสูง ไม่ประหยัด

- ไม่มีการพัฒนาการรายงานข้อมูลหลังจากการเปิดเสรีทางการเงิน จึงไม่มีข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นตามระบบการเงินที่เปิดเสรี เช่น ยอดคงค้างภาระผูกพันหนี้ต่างประเทศที่เอกชนสร้างขึ้น ฐานะด้านการลงทุนระหว่างประเทศด้านทรัพย์สินหนี้สินที่แท้จริงของประเทศไทย ความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเปิดเสรี รวมทั้ง ในด้านความถี่และความล่าช้าในการเผยแพร่ เช่น GDP เผยแพร่เป็นรายปี และมีความล่าช้าถึง 2 ปี เป็นต้น

หนึ่งในแนวทางที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการในขณะนั้น เพื่อผลักดันให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงสุด โดยเฉพาะการจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูลเศรษฐกิจและการเงินที่จำเป็นให้ทันต่อการใช้งานเพื่อให้สามารถบรรเทาผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจได้อย่างทันท่วงที คือการจัดตั้งสายงานขึ้นใหม่ โดยได้จัดตั้ง ฝ่ายบริหารข้อมูล (ฝบข.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในสายระบบข้อสนเทศ เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการจัดเก็บ ประมวลผล และ เผยแพร่ข้อมูลที่ใช้สนับสนุนการดำเนินนโยบายการเงินนั้น ฝ่ายบริหารข้อมูลได้ดำเนินการและพัฒนาการจัดทำข้อมูลที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การจัดการคุณภาพของข้อมูลที่ผลิตเป็นไปตามมาตรฐานสากล และเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้งานทั่วไป โดยสอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้งานข้อมูลในวงกว้าง (ปุณฑริก ศุภอมรกุล และดาวินา คุณวิภูศิลกุล, 2553 : 3)

โดยการเผยแพร่เอกสารและข้อมูลต่างๆ ดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการพัฒนาและปรับปรุงเนื้อหาสาระรวมทั้งรูปแบบการนำเสนอมาโดยตลอด โดยผู้วิจัยขอยกตัวอย่างโดยสังเขป เช่น

(1) การปรับปรุงการเผยแพร่ข้อมูลใน BOT Website (รายงานเศรษฐกิจและการเงิน, 2552 : 88) ได้แก่

- แผนภูมิข้อมูลเศรษฐกิจที่สำคัญ ให้เป็นลักษณะ Interactive Presentation ให้น่าสนใจและเพื่อมุมมองในการใช้งาน

- บทความด้านสถิติ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลด้านสถิติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนและเป็นการสร้างบรรยากาศวิชาการด้านสถิติภายในธนาคารแห่งประเทศไทย

- ปรับปรุงแบบการนำเสนอการอธิบายข้อมูล (Data Set) ที่สถาบันการเงินรายงานต่อธนาคารแห่งประเทศไทยให้ง่ายต่อการใช้งาน

(2) เข้าร่วมเป็นสมาชิกโครงการเผยแพร่ข้อมูลเศรษฐกิจและการเงินตามมาตรฐานระดับสูง (Special Data Dissemination Standard : SDDS) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

Copyright by Mahidol University

(IMF) เมื่อเดือนสิงหาคม 2539 โดยมีข้อกำหนดในการเผยแพร่ข้อมูล 5 ประเภท คือ ข้อมูลเศรษฐกิจภาคการผลิต การเงิน การคลัง ด้านต่างประเทศ และประชากร โดยการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ครอบคลุม 4 รายการ ได้แก่ 1) ขอบเขตความถี่และความรวดเร็วในการเผยแพร่ข้อมูล 2) การเข้าถึงข้อมูลโดยสาธารณชน 3) ความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่เผยแพร่ และ 4) คุณภาพของข้อมูลที่เผยแพร่ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, (2553) : ออนไลน์)

(3) การเผยแพร่ความรู้ผ่านสื่อวิดีทัศน์ เช่น รายการ "มองเศรษฐกิจไทย มองไกลไปกับแบงก์ชาติ" เพื่อนำเสนอเนื้อหาด้านเศรษฐกิจและการลงทุน โดยบันทึกเทปสัมภาษณ์ผู้บริหารของ ธปท. รายการ "มั่นใจ ก้าวไปกับแบงก์ชาติ" เพื่อนำเสนอเนื้อหาด้านภารกิจของ ธปท. เป็นต้น

สำหรับกระบวนการสื่อสารเกี่ยวกับการออกและการจัดการธนบัตร นั้น จากการที่สายออกบัตรธนาคารได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการออกและการจัดการธนบัตรไว้ว่า *"เพื่อให้ประชาชนมีธนบัตรใช้อย่างเพียงพอ โดยมีคุณภาพและชนิด ราคา ตามที่ต้องการ"* โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำแนวคิดของการจัดการห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Management) มาใช้ โดยเน้นการจัดการทั้งระบบ ซึ่งเน้นด้านการสื่อสารระหว่างผู้เกี่ยวข้อง เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้า (Customer Oriented) ด้วยสินค้าที่ถูกต้อง ในจำนวนที่ถูกต้อง ภายในเวลาที่กำหนด และด้วยต้นทุนทั้งระบบต่ำที่สุด สำหรับระบบกระจายธนบัตรนั้น ใช้วิธีการจัดการแบบรวมศูนย์ (Centralized Inventory Management) ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วเป็นการจัดการที่ให้ประสิทธิภาพสูงสุด โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยให้การตัดสินใจทำได้อย่างรวดเร็วเพียงพอ โดยได้นำระบบ Banknote Ordering System (BOS) มาใช้ เพื่อเชื่อมโยงระหว่าง ศูนย์จัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยและศูนย์เงินสดกลางของสถาบันการเงินต่างๆ ที่เป็นสมาชิก ในการรับส่งคำสั่งฝาก-ถอนและรับส่งข้อมูลระหว่างกัน ซึ่งระบบ BOS ใช้เทคโนโลยีของ Internet ผ่านโครงสร้างพื้นฐานของระบบ Electronic Financial System (EFS) โดยระบบดังกล่าวจะประกอบด้วย ข่าวสารข้อมูล งานสร้างและอนุมัติคำขอ งานเปลี่ยนแปลง/ยกเลิกรายการ งานเรียกดูรายการ งานเรียกดูข้อมูล งานจัดทำรายงาน ทั้งนี้ ระบบดังกล่าวทำให้ระบบการบริหารธนบัตรมีประสิทธิภาพ สามารถส่งมอบธนบัตรในปริมาณ คุณภาพ และในเวลาตามความต้องการของสถาบันการเงิน

โดยในปัจจุบันการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ระหว่างการพัฒนากระบวนการฝาก-ถอนธนบัตรระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและสถาบันการเงิน ไปสู่การแลกเปลี่ยนธนบัตร (ที่ยังมีสภาพดีและเหมาะสมกับการใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ) ระหว่างสถาบันการเงินด้วยกันเอง โดยนำระบบ Banknote Exchange System : BES มาใช้ในกระบวนการแลกเปลี่ยนธนบัตร ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2551 และคาดว่าจะโครงการ

Copyright by Mahidol University

ดังกล่าวจะแล้วเสร็จในปี 2555 ทำให้บทบาทในการนำธนบัตรเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยลดลง เหลือเพียงการควบคุมดูแลและรับฝากเฉพาะธนบัตรที่มีสภาพชำรุดหรือไม่เหมาะสมในการใช้งาน (ธนบัตรตัวเสีย) เพื่อนำไปทำลาย โดยส่งมอบธนบัตรใหม่ให้กับสถาบันการเงินเพื่อนำไปหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจต่อไป (หนังสือที่ ธปท.ฝวส.(01)145/2551 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2551)

วิเคราะห์การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สามารถวิเคราะห์การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริมของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ดังนี้

กระบวนการสื่อสารที่โปร่งใส นับเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของหน่วยงานอิสระของรัฐ จะเห็นได้ว่านอกเหนือจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งจาก พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความพยายามที่จะสร้างกระบวนการสื่อสารต่อสาธารณชน ซึ่งจัดเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการสื่อสารภายนอกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิบัติงาน โดยจะเห็นได้จากกรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

จากโครงสร้างองค์กรของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบันนั้น มีการจัดตั้ง “สายระบบข้อสนเทศ” ไว้ในโครงสร้างองค์กร (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 55 ง, 27 กรกฎาคม 2548) ซึ่งมีหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณชน การดำเนินงานให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ ปลอดภัยและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากมีการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการทั้งระดับองค์กรและระบบบริหารจัดการธนบัตร โดยได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประกอบกับการกำหนดให้มี “คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของธนาคารแห่งประเทศไทย (กขธ.)” เพื่อทำหน้าที่ในการวางแนวนโยบายและวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของธนาคารแห่งประเทศไทย และให้การพิจารณาสั่งการในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความสำคัญกับการจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูลเศรษฐกิจและการเงินที่จำเป็นให้ทันต่อการใช้งานเพื่อให้สามารถบรรเทาผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจได้อย่างทันท่วงที (ปุณฑริก ศุภอมรกุล และดาวินา คุณวิภูศิลกุล, 2553 : 4)

กรณีของการแถลงผลการประชุมของคณะกรรมการนโยบายการเงิน ในปี 2554 ที่มีวิธีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยแถลงเฉพาะผลการประชุมเท่านั้น โดยได้เพิ่มผลการลงคะแนน

Copyright by Mahidol University

เสียงของคณะกรรมการในการตัดสินนโยบายอัตราดอกเบี้ย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยจะถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่จะเปิดเผยผลโหวตให้สาธารณชนทราบในการแถลงข่าวผลการประชุมทุกครั้ง และในช่วงเวลาประมาณ 2 สัปดาห์หลังจากวันประชุม จะนำรายงานการประชุมฉบับย่อที่มีข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการตัดสินใจมาเผยแพร่ การเปิดเผยผลการลงคะแนนเสียงและรายงานการประชุมของคณะกรรมการนโยบายการเงินเช่นนี้ ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในการดำเนินนโยบายการเงินของประเทศไทย นับตั้งแต่ปี 2543 ที่ได้เริ่มอัตราดอกเบี้ยนโยบาย นับเป็นความก้าวไปข้างหน้าในแง่ของการสื่อสารและเสริมสร้างความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายกับประชาชน ธุรกิจ รวมทั้งสื่อแขนงต่างๆ ที่จะช่วยให้การดำเนินงานของธนาคารกลางมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนมากขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการสื่อสารไปสู่ความโปร่งใส และสร้างความมั่นใจให้สาธารณชนได้เห็นว่าการตัดสินนโยบายเกิดขึ้นจากหลักการและเหตุผลที่เหมาะสม นอกจากนี้การเปิดเผยผลโหวตก็ยังสะท้อนความรับผิดชอบของคณะกรรมการในการพิจารณาตัดสินนโยบายและแสดงความคิดเห็นอย่างรอบคอบมากที่สุด เพื่อประโยชน์โดยรวม (ชญาวดี ชัยอนันต์, 2554 : 1-2)

ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลที่มีรายละเอียดและมีความชัดเจนเช่นนี้ ในแง่มุมหนึ่งนับเป็นแง่มุมในด้านดีที่ทำให้สาธารณชนมีโอกาสที่จะได้รับทราบและเข้าใจข้อมูลที่มีความสำคัญในเชิงนโยบาย ซึ่งถือเป็นอีกก้าวหนึ่งของการสื่อสารระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับสาธารณชน แต่อีกแง่มุมหนึ่งจะต้องรักษาความพอดีหรือความสมดุลระหว่างการสื่อสารนโยบายการเงินกับตลาดเงิน และที่สำคัญคือความเป็นอิสระในการตัดสินใจนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการเงิน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงระบบเศรษฐกิจในภาพรวม โดยไม่เอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลหรือธุรกิจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและต้องให้ตลาดเงินสามารถแปลข่าวสารได้อย่างถูกต้อง เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งการกำหนดแนวทางหรือออกนโยบายที่มีผลกระทบกับบุคคลหรือธุรกิจหลายกลุ่มเช่นนี้ ความคิดเห็นที่ขัดแย้งอาจเกิดขึ้นได้ แต่ทั้งนี้การเปิดเผยข้อมูลที่ละเอียดและกว้างขวางกว่าเดิมเช่นนี้ จะช่วยให้หลายๆ ฝ่ายมีความเข้าใจซึ่งกันและกันได้มากยิ่งขึ้น อันจะเอื้อให้การกำหนดนโยบายบรรลุผลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศได้ในที่สุด รวมทั้งสาธารณชนสามารถคาดการณ์ถึงทิศทางหรือแนวโน้มของนโยบายการเงินในช่วงเวลาต่อไปได้ดียิ่งขึ้น

สำหรับกรณีของการแถลงแนวทางในการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยในภารกิจต่างๆ นั้น เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทยที่จัดให้มีการสื่อสารต่อสาธารณชนถึงแนวทางในการดำเนินนโยบายในระยะหนึ่งปีข้างหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันกับทุกๆ ฝ่าย ทั้งในแง่ทิศทางนโยบายและที่มาของนโยบายดังกล่าว รวมทั้งเพื่อเป็นการสร้างเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน โดยในการแถลงแนวทางการดำเนินงานในปี 2554 ของ ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่ง

Copyright by Mahidol University

ประเทศไทยคนปัจจุบัน เมื่อวันที่ 26 มกราคม ที่ผ่านมา ได้สร้างมิติใหม่ของการแถลงแนวทางการดำเนินนโยบายการเงินที่แตกต่างไปจากอดีตผู้ว่าการท่านอื่น ๆ กล่าวคือ มีความชัดเจนทั้งในแง่มุมของทิศทางนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นด้านนโยบายดอกเบี้ย นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และนโยบายสถาบันการเงิน รวมทั้งนโยบายด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญ ก็มีความครบถ้วน อาจกล่าวได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกของการแถลงแนวทางการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ “ชัดเจน ตรงประเด็น และโปร่งใส” โดยผู้วิจัยขอยกตัวอย่างเนื้อหาบางส่วน ดังต่อไปนี้

“ด้านนโยบายการเงินธนาคารแห่งประเทศไทยได้วางเป้าหมายทางเศรษฐกิจในปีนี้เป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยรวมให้คงอยู่ไว้ และส่งเสริมพัฒนาความเข้มแข็งของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง สำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ความสมดุลนับเป็นหัวใจหลักในการดำเนินนโยบายการเงิน เพราะเป็นพื้นฐานที่สำคัญมากอันดับต้น ๆ สำหรับการมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค ในทางปฏิบัตินั้นมีความหมายว่าเมื่อเศรษฐกิจกำลังกลับเข้าสู่ภาวะปกติที่มีความสมดุลแล้ว ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่นโยบายการเงินจะต้องปรับเข้าสู่ภาวะสมดุลให้สอดคล้องกัน ...” (การแถลงนโยบายประจำปี 2554 ของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ ห้องประชุมป๋วย อึ๊งภากรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ, 26 มกราคม 2554 : สังเกตการณ์)

สำหรับในด้านอื่นๆ นั้น มีการจัดโครงการ Visit BOT หรือ “ทำความรู้จักกับ ธปท.” อันเป็นโอกาสที่ผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยและองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน อันก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านการวางแผนและการกำหนดแนวนโยบายการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งถือได้ว่าเป็นประโยชน์โดยตรงต่อระบบการเงินของประเทศโดยภาพรวม

ทั้งนี้ ในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดการธนบัตรระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและสถาบันการเงิน ซึ่งจัดเป็นหน่วยงานภายนอกที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงในการกระจายธนบัตรเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ โดยจัดให้มีระบบสื่อสารในการรับคำสั่งฝาก-ถอนธนบัตร รวมทั้งมีกระบวนการที่มีความชัดเจนและรัดกุม

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า องค์ประกอบด้านการสื่อสารของธนาคารแห่งประเทศไทย มีลักษณะของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยและมีความโปร่งใส ทั้งจากที่เป็นไปตามกรอบของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ให้ปฏิบัติและจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดให้มีเพิ่มเติม

Copyright by Mahidol University

โดยสาธารณชนสามารถติดตามและตรวจสอบได้ รวมทั้งยังมีการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียภายนอกต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นยังให้ความสำคัญต่อการสื่อสาร โดยจะเห็นได้จากการจัดตั้ง “คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของธนาคารแห่งประเทศไทย” และหน่วยงาน “สายระบบข้อสนเทศ” ที่มีวัตถุประสงค์ให้การเผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งระดับองค์กร และที่เชื่อมโยงสู่กระบวนการบริหารและการจัดการธนบัตรที่มีประสิทธิภาพ ปลอดภัย และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ของธนาคาร

4.2.5 ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ

ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงปัจจัยต่างๆ อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร โดยได้ทำการวิเคราะห์และสรุปผลในองค์ประกอบดังกล่าวใน 4 ประการ ได้แก่

ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบใหญ่ที่มีองค์ประกอบย่อยหลายประการ ที่เป็นตัวกำหนดความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แก่ สถานะขององค์กร การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารสูงสุด รวมถึงการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ บ่งบอกถึงคุณลักษณะเฉพาะของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่แสดงได้ถึงความเป็นอิสระและปลอดการแทรกแซงจากอำนาจของฝ่ายการเมือง ในการดำเนินการตามภารกิจต่างๆ ในฐานะธนาคารกลางของประเทศ

มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย นับเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากหากธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการดำเนินการตามภารกิจต่างๆ ในภาพรวม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการที่เกี่ยวข้องการออกและการจัดการธนบัตร ประกอบกับ การที่นโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและสอดคล้องกับกรอบกฎหมายที่ใช้บังคับ โดยวัตถุประสงค์เป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น การที่กฎหมายกำหนดให้การดำเนินงานตามภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องมีคณะกรรมการชุดต่างๆ เป็นผู้กำหนดแนวทางและนโยบายตามขอบเขตที่รับผิดชอบ ซึ่งมีกระบวนการในการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและเป็นขั้นตอน โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตรงกัน รวมทั้งมีการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ จะทำให้บรรลุเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระ

ทรัพยากรนโยบาย ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น นอกจากจะต้องมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว จำเป็นจะต้องสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยตนเองโดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานหรือองค์กรใด ซึ่งเป็น

Copyright by Mahidol University

องค์ประกอบที่มีความสำคัญประการหนึ่ง อันจะส่งผลให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามภารกิจต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในการออกและการจัดการธนบัตร ที่นอกจากจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมายหลักที่ใช้บังคับ คือ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย แล้ว การออกและการจัดการธนบัตรยังอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ.เงินตรา ที่ได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้ต่างๆ ไว้อย่างครอบคลุมและชัดเจน อันจะเป็นกลไกที่ช่วยส่งเสริมให้การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระ ปลอดจากการแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายการเมือง อันถือได้ว่าเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติที่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม ในการบริหารจัดการองค์กรอิสระของรัฐ จำเป็นที่จะต้องมีการสื่อสารที่มีความโปร่งใส ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลและข่าวสารที่มีประสิทธิภาพต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสีย ดังนั้น การสื่อสารระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งในฐานะที่เป็นผู้กำหนดและผู้ปฏิบัติตามนโยบายกับสาธารณชนและองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงมีความสำคัญมาก ซึ่งการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่มีประสิทธิภาพนั้นหมายถึงข้อมูลมีความถูกต้อง รวดเร็ว ชัดเจนและโปร่งใส

ทั้งนี้ องค์ประกอบทั้ง 4 ประการข้างต้น จะถูกกลั่นกรองโดยความรู้สึกนึกคิดของผู้ปฏิบัติและจะมีการตอบสนองซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการแสดงความสามารถและความตั้งใจจริงของผู้ปฏิบัติ คือ (1) ทัศนคติต่อนโยบาย (2) การรับรู้และความเข้าใจนโยบาย และ (3) การยอมรับในตัวนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ต้องการความเป็นอิสระในการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ประกอบกับการสังเกตการณ์ที่ได้ดำเนินการไปพร้อมๆ กับการสัมภาษณ์นั้น อาจมีข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ซ้ำในบางประเด็นซึ่งผู้วิจัยขอยกตัวอย่างประกอบการวิเคราะห์ในองค์ประกอบต่างๆ ข้างต้น ดังนี้

จากทัศนคติของบุคลากรของธนาคารแห่งประเทศไทย เกี่ยวกับ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีความเห็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ

(นายวิกฤต ผู้บริหารส่วนงานในฝ่ายบริหารจัดการธนบัตร : 20 มกราคม 2554)

“ในความเห็นของผมและจากพนักงานคนอื่นๆ อีกหลายคน ที่ในช่วงเวลาที่กำลังยกร่างแก้ไข พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็คอยเฝ้าติดตามกันว่าจะออกมาในรูปแบบไหน ถือเป็นประเด็นร้อนสำหรับคนในแบงก์ชาติในตอนนั้น ซึ่งก็เป็นการดีที่ พ.ร.บ. ฉบับปัจจุบัน ให้มีคณะกรรมการหลายชุด ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานในแต่ละด้าน หากเกิดอะไรขึ้นก็ถือว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการฯ ทำให้ท่านผู้ว่าการฯ ไม่ต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวเหมือนอย่างท่านเริงชัย ในครั้งวิกฤตต้มยำกุ้งเมื่อปี 40 ที่ต้องรับผิดไปเต็มๆ ทั้งถูกสังคมวิพากษ์วิจารณ์ ทั้งถูกฟ้อง จนป่านนี้ก็ยังไม่จบไม่สิ้น”

Copyright by Mahidol University

(นายวิเคราะห์ ผู้บริหารส่วนงานในด้านสนับสนุนการผลิตธนบัตร : 28 ธันวาคม 2553)

"การบริหารงานแบบคณะกรรมการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน สนับสนุนให้แบงก์ชาติมีอิสระในการทำงานที่เหมาะสม โอกาสที่รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงการทำงานของแบงก์ชาติได้ยากขึ้น หากจะแทรกแซงก็ต้องทำกันตั้งแต่ตอนที่แต่งตั้งกรรมการสรรหา ซึ่งค่อนข้างยาก ฝ่ายค้านก็คอยจับตาอยู่ สังคมก็คอยเฝ้ามอง เพราะว่ากระทบต่อหลายฝ่าย"

(นายวิจัย เจ้าหน้าที่ชำนาญการในด้านกลยุทธ์และวางแผน : 20 มกราคม 2554)

"พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับนี้ มีการถ่วงดุลมากกว่าเดิม แต่ก็ยังให้ความเป็นอิสระกับแบงก์ชาติ ข้อดีก็คือช่วยลดปัญหาการหาคนรับผิดชอบ ถ้าหากแบงก์ชาติมีอิสระ ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบเวลาเกิดเหตุการณ์ต่างๆ ก็จะเป็นแบงก์ชาติเอง แต่ถ้าหากการเมืองแทรกแซงแบงก์ชาติ เราจะไม่สามารถบอกได้ว่าใครต้องรับผิดชอบ แบงก์ชาติหรือว่ารัฐบาล และข้อดีอีกอย่างหนึ่งก็คือ แบงก์ชาติมีความน่าเชื่อถือ และจะทำให้ได้รับความเชื่อถือทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ ถ้าหากแบงก์ชาติไม่มีอิสระ สังคมก็จะไม่เชื่อถือนโยบายต่างๆ ที่แบงก์ชาติออกมา"

สำหรับการรับรู้และการยอมรับในตัวนโยบายนั้น จากการสัมภาษณ์ทั้งจากเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารส่วนงานและผู้ปฏิบัติงานในส่วนของฝ่ายจัดการธนบัตรและศูนย์จัดการธนบัตร ได้รับข้อมูล ดังนี้

(นายวิจารณ์ ผู้ปฏิบัติงานในส่วนโรงพิมพ์ธนบัตร : 28 ธันวาคม 2553)

"ทราบนโยบายขององค์กรและสายงาน เนื่องจากมีการเผยแพร่กันอยู่ทั่วไปภายในแบงก์ชาติและเฉพาะที่หน่วยงานเอง แล้วก็ยังมีการเผยแพร่บางส่วนผ่าน BOT Website ของแบงก์เอง สำหรับรายละเอียดต่างๆ มีการเผยแพร่ผ่านระบบ Intranet ที่ไว้สื่อสารภายใน โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าดูได้ตลอดเวลา และก็ยังมีข้อบังคับภายในหน่วยงานที่ใช้ถือปฏิบัติอีกชั้นหนึ่ง แต่หัวใจและหลักการที่สำคัญที่พวกเราทุกคนทราบดี คือ การปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบที่กฎหมาย 2 ฉบับ กำหนดไว้ คือ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย และ พ.ร.บ.เงินตรา"

(นายวิพากษ์ ผู้บริหารส่วนงานในศูนย์จัดการธนบัตรส่วนกลาง : 20 มกราคม 2554)

"จากสภาพของการทำงานในปัจจุบัน พนักงานทุกคนจะปฏิบัติตามกระบวนการทำงานที่คณะทำงานได้ออกแบบไว้แล้ว ซึ่งอย่างหนึ่งคือจะต้องกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบังคับไว้ ซึ่งจะผ่านการกลั่นกรองมาหลายระดับ ทั้งจากคณะกรรมการที่รับผิดชอบและผู้บริหารในสายงานที่เกี่ยวข้อง กว่าที่จะอนุมัติออกมาเป็นข้อบังคับหรือระเบียบการปฏิบัติงาน"

Copyright by Mahidol University

(นางสาววิไล เจ้าหน้าที่ศูนย์จัดการธนบัตรในภูมิภาค : 8 กุมภาพันธ์ 2554)

"ตั้งแต่หลังช่วงต้มยำกุ้ง แบงก์ชาติปรับเปลี่ยนเยอะมาก ปรับโครงสร้างองค์กรตลอดตอนช่วงวิกฤตนั้นนะ ได้ยินเสียงวิจารณ์แบงก์ชาติตลอดเวลา พวกเราต้องอดทน แล้วก็ทำงานอย่างหนัก จะได้เรียกคืนความเชื่อถือให้กลับคืนมา ให้ทุกคนยอมรับ"

โดยข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับจากการสังเกตการณ์ ระหว่างการสัมภาษณ์ พบว่าพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย มีความเป็นเอกภาพในด้านความรักและความภาคภูมิใจในตัวองค์กรในระดับสูง ดังจากการกล่าวถึงองค์กรในแง่มุม ดังต่อไปนี้

(นางวิณี ผู้บริหารส่วนงานในฝ่ายทรัพยากรบุคคล : 20 มกราคม 2554)

"ปัจจุบันการเข้า-ออกของพนักงาน หรือ Turn-over ของแบงก์ชาติ ยังถือว่าต่ำมากหากเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นๆ ส่วนใหญ่เมื่อได้เข้ามาทำงานก็จะอยู่กันนาน มันน่าภูมิใจนะ ได้ทำงานในแบงก์ชาติ ใครๆ ก็ชื่นชมยกย่อง"

ประกอบกับคำสัมภาษณ์ของผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย ในบทความ เรื่อง "วิถีคนแบงก์ชาติ" จากกรุงเทพธุรกิจออนไลน์ ประจำวันที่ 11 ธันวาคม 2552 ดังนี้

"แม้จะเกษียณจากแบงก์ชาติไปแล้ว แต่อดีตผู้ช่วยผู้ว่าการสายกำกับสถาบันการเงิน ธปท. สามารถ บูรณวัฒนาโชค ซึ่งปัจจุบันรั้งตำแหน่งประธานกรรมการตรวจสอบ บรรษัท บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (บสก.) ยังจำได้แม่นถึงวันแรกที่เข้าทำงานที่แบงก์ชาติเมื่อ 16 ธันวาคม 2513 ด้วยคะแนนสอบเข้าเป็นอันดับ 1 ของรุ่น เติบโตอยู่ในสายงานด้านการตรวจสอบสถาบันการเงิน จนถึงวันสุดท้ายที่เกษียณ 30 กันยายน 2550 แม้มีคนมาชักชวนไปทำงานที่อื่นด้วยค่าตอบแทนที่สูง แต่เพราะการทำงานที่นี่มีสิ่งหนึ่งที่สำคัญกว่านั่นคือ Prestige Value หรือคุณค่าแห่งความภูมิใจในองค์กรที่ดี มีชื่อเสียง ไปไหนใครๆ ก็ยกย่อง เวลาไปลงพื้นที่ตรวจงานไม่เคยรับเลี้ยงใครหรือมีใครเอาเงินมาสอดไส้ เพราะทุกคนรู้ว่าถึงให้คนแบงก์ชาติก็ไม่เอา เป็นเหมือนวัฒนธรรมที่หล่อหลอมจากรุ่นสู่รุ่น ตั้งแต่ต้นทุกคนรู้ว่าองค์กรนี้ไม่มีการคอร์รัปชั่นหรือทำอะไรออกนอกลู่นอกทาง เป็นความภูมิใจที่ทำให้ทำงานที่นี่มายาวนานถึง 37 ปี"

เช่นเดียวกับ นางจิตติมา ดุริยะประพันธ์ ผู้ช่วยผู้ว่าการสายออกบัตรธนาคาร ธปท. *ที่ทำงานอยู่ที่นี่มานานร่วม 30 ปี ช่วงที่สมัครสอบเข้ามาราวๆ ปี 2520 จำได้ว่าคนสมัครสอบแบงก์ชาตินับพันคนแต่ขึ้นทะเบียนรับเพียง 5 คน ถือเป็นหนึ่งในองค์กรที่หลายคนจบมาแล้วอยากเข้ามาทำงาน "การทำงานที่แวดล้อมไปด้วยคนเก่ง นายเก่ง ลูกน้องเก่ง เพื่อนร่วมงานเก่ง ทำให้เราเก่งด้วย"*

Copyright by Mahidol University

หนึ่งในนักเรียนทุนแบงก์ชาติ ซึ่งถือเป็น "รุ่นพี่" ของกลุ่มยังเจน ที่เข้ามาทำงานและทันได้เห็นการต่อสู้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจครั้งที่แล้วพอดี คือ ดร.กอบศักดิ์ ภูตระกูล ผู้บริหารส่วนกลยุทธ์นโยบายการเงิน สายนโยบายการเงิน ธปท.

"เรียนจบกลับมาต้องกลับมาทำงานใช้ทุนที่แบงก์ชาติ นานถึง 25 ปี แม้ว่าผลตอบแทนอาจจะไม่สูง ต่างกันลิบลับกับค่าตัว "มนุษย์ทองคำ" ในภาคเอกชน แต่แบงก์ชาติก็ยังเป็นเป้าหมายองค์กรที่คนเก่งๆ ระดับดรีมๆ ของประเทศอยากเข้ามาทำงาน เพราะมีโอกาสในการทำ Public Policy หรือนโยบายสาธารณะที่ส่งผลระดับประเทศ"

"ตอนที่เรียนหนังสือจบ ผมมองเห็นโอกาสว่า เรายังเป็นประเทศกำลังพัฒนา ถือเป็นโอกาสที่จะได้มีส่วนที่จะช่วย "สร้างบ้าน" ซึ่งยังมีโครงสร้างหลายอย่างที่ต้องพัฒนา ถ้าอยู่เอกชนคงทำไม่ได้ ที่นี่แตกต่างจากการเป็นอาจารย์ตรงที่ได้ใช้ทั้งทฤษฎีและนำมาประยุกต์ใช้กับปัญหาปัจจุบัน ต้องเข้าใจข้อมูล เข้าใจปัญหา นำไปสู่การทำนโยบายสาธารณะบนพื้นฐานของข้อมูลการวิจัยที่ถูกต้อง ซึ่งน่าสนใจตรงการได้นำผลของการศึกษามาใช้งานจริง"

อยู่แบงก์ชาติมาร่วมสิบปี เข้าหลอมวัฒนธรรมองค์กรอย่างหนึ่งที่ ดร.กอบศักดิ์มองเห็นคือ คนที่นี่มีความรักและภาคภูมิใจในองค์กร ทุ่มเทกับการทำงานสูง เขายังจำได้สมัยวิกฤตเศรษฐกิจครั้งที่แล้วเมื่อปี 2540 เคยเห็นคนที่ทำงานจนเส้นเลือดฝอยในตาแตกจนตาแดงไปหมด ในขณะที่บรรยากาศการทำงานที่นี่ค่อนข้างมีความเป็นพี่เป็นน้องในองค์กร

"ทุกคนเรียกแทนตัวว่าพี่กันหมด แม้กระทั่งบางครั้งผู้ว่าการแบงก์ชาติก็ยังเรียกแทนตัวเองว่าพี่เลยครับ (หัวเราะยิ้ม) ช่วงหลังแบงก์ชาติยังเน้นนโยบายการหมุนเวียนให้พนักงานได้ออกไปเรียนรู้งานข้างนอกด้วย ทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งเป็นโอกาสที่ดี"

จากข้อมูลต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า บุคลากรของธนาคารแห่งประเทศไทยในหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งสายออกบัตรธนาคาร ซึ่งเป็นสายงานหนึ่งที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรของธนาคารแห่งประเทศไทย มีการรับรู้และความเข้าใจนโยบายการดำเนินงานขององค์กร รวมทั้งมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย และมีการยอมรับในตัวนโยบาย ซึ่งส่งผลเป็นอย่างยิ่งต่อความเป็นอิสระจากการเมืองในการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย

Copyright by Mahidol University

4.2.6 เงื่อนไขด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

1) เงื่อนไขด้านการเมือง

ความเป็นอิสระของธนาคารกลาง เป็นหลักการสำคัญในการดำเนินนโยบายการเงิน ซึ่งแน่นอนว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลย่อมอยู่ภายใต้รัฐบาลและในระดับหนึ่งนั้นต้องตอบสนองนโยบายของรัฐบาล แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะกลางของประเทศ มีภารกิจและหน้าที่โดยตรงในการดูแลเสถียรภาพทางการเงิน โดยที่นโยบายหรือมาตรการที่รับผิดชอบอยู่นั้นย่อมไม่มีเหตุผลที่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามความต้องการของอำนาจทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากหากใช้ธนาคารกลางเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ทางการเมืองแล้วก็อาจจะเป็นทางนำไปสู่ความเสียหายทางเศรษฐกิจได้ง่าย (กัลยา สุพรรณเภสัช, 2541 : 137) ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเตรียมพร้อมกับการแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายการเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ในฐานะธนาคารกลาง การผลักดันไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการส่งผู้บริหารเข้าไปในธนาคารกลาง การกำหนดเป้าหมายนโยบายการเงิน หรือแม้กระทั่งการใช้เครื่องมือทางนโยบาย ล้วนเป็นความไม่สมควร แต่มีความเป็นไปได้สูงซึ่งนับว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานที่สำคัญอันเป็นจุดเริ่มต้นอีกจุดหนึ่งของการสร้างอิทธิพลของฝ่ายการเมือง

จากข้อมูลที่ผ่านมานั้น ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจำนวนทั้งสิ้น 22 คน มีเพียง 3 คนเท่านั้น ที่พ้นจากตำแหน่งโดยการเกษียณอายุ ได้แก่ (1) นายพิสุทธิ์ นิมมานเหมินท์ ผู้ว่าการฯ คนที่ 11 (2) นายเชาวลิต ธนะชานันท์ ผู้ว่าการฯ คนที่ 14 (3) นางธาริษา วัฒนเกส ผู้ว่าการฯ คนที่ 21 (สรุปจากหนังสือ “ผู้ว่าการแบงก์ชาติ” โดยกวี วงศ์พุฒ, 2549 และศึกษาเพิ่มเติมโดยผู้วิจัย) โดยที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยท่านอื่นๆ มักพ้นจากตำแหน่งไปด้วยเหตุผลทางการเมือง นั่นคือถูกรัฐบาลถอดถอนเพราะขัดแย้งด้านนโยบาย เช่น การดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยเพื่อดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นโยบายดูแลและปกป้องทุนสำรองระหว่างประเทศ นโยบายดูแลเสถียรภาพของเงินบาท รวมถึงการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน หรือไม่ก็ขอลาออกไปเอง เพื่อแสดงถึงจุดยืนหรือแสดงความรับผิดชอบกับเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือแม้กระทั่งเพื่อรักษาความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือขององค์กร

โดยผู้วิจัยขอยกตัวอย่างการแทรกแซงของอำนาจฝ่ายการเมือง เฉพาะเหตุการณ์ที่สำคัญ ในช่วงระยะเวลาต่างๆ ดังนี้

1) จากเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจครั้งสำคัญของประเทศ คือ วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 หรือที่เรียกกันอย่างคุ้นเคยว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” นั้น เกิดขึ้นในช่วงเวลาการบริหาร

Copyright by Mahidol University

ประเทศของคณะรัฐบาล พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ โดยจุดวิกฤตครั้งนั้น เกิดขึ้นในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เมื่อรัฐบาลประกาศลอยตัวค่าเงินบาท ทำให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวอย่างทันที จากเดิมประมาณ 25.60 บาทต่อ 1 ดอลล่าร์สหรัฐ เป็น 28.75 บาทต่อ 1 ดอลล่าร์สหรัฐในเวลาเพียง 24 ชั่วโมง และค่าเงินบาทอ่อนตัวลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2540 แต่ความรับผิดชอบทั้งหมดกลับตกอยู่ที่ นายเริงชัย มะระกานนท์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้น

โดยนายเริงชัย ได้ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการ เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2540 พร้อมทั้งได้ทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) โดยระบุถึงเบื้องหลังของการลาออกว่า เป็นเพราะการเมืองบีบบังคับ ดังข้อความส่วนหนึ่งในหนังสือ “เปิดบันทึกลับ เริงชัย มะระกานนท์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย” ความว่า

“เมื่อวันจันทร์ที่ 28 กรกฎาคม 2540 เวลา 8.30 น. คณะเจ้าหน้าที่ของ IMF ซึ่งนำโดย Mr.Neiss Director Asian Development มีผู้แทนประกอบด้วย Mr”Carl-John Lindgren เป็นต้น ได้มาประชุมกับผู้แทนไทยเป็นวันแรก ภายหลังจากรัฐบาลได้มีหนังสือแจ้งขอเข้า Economic Programme กับ IMF ตามข้อเสนอที่กระผมมีบันทึกถึงท่านรัฐมนตรี ที่ ธปท.ว.2032/2540 เรื่อง ภาวการณ์เงินของประเทศและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในระยะต่อไป ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2540 ผู้แทนฝ่ายไทยประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ดร.ทนง พิทยะ) กระผม ปลัดกระทรวงการคลัง (ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล) อธิบดีกรมบัญชีกลาง (นายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต) รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (ดร.ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์) เป็นต้น

เลขานุการ รมว.การคลัง (ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ได้ขอพบกระผมเพื่อเรียนเรื่องลับเป็นการส่วนตัวโดยได้แจ้งว่า รมว.คลัง ให้นำความมาแจ้งว่ารัฐบาลมีมติให้เปลี่ยนผู้ว่าการ และปลัดกระทรวงการคลัง จึงขอให้กระผมทำหนังสือลาออก...”

“ท่านรัฐมนตรีได้รับฟังคำชี้แจงของกระผมแล้ว จึงชวนผมขึ้นไปพบท่านนายกรัฐมนตรีที่ห้องทำงานของท่านที่ตึกไทยคู่ฟ้า และท่านรัฐมนตรีได้เข้าไปพบท่านนายกรัฐมนตรีเพียงลำพัง...ภายหลังจากที่ท่านรัฐมนตรีได้เข้าไปเจรจากับท่านนายกรัฐมนตรีประมาณ 15 นาที ท่านก็ออกมาพร้อมกับสั่นศีรษะและพูดว่า การเมืองเขาไม่ฟังเหตุผลแล้ว พรรคชาติพัฒนาร่วมกับนายเสนาะ เทียนทอง เลขาธิการพรรคความหวังใหม่ ได้มีมติยืนยันให้เปลี่ยนแปลงปลัดกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยจะนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันรุ่งขึ้น(29 กรกฎาคม 2540) ที่จังหวัดเชียงราย กระผมจึงได้เรียนถาม

Copyright by Mahidol University

ท่านรัฐมนตรีว่า ท่านมีคำแนะนำอย่างไร ท่านพูดว่า "พี่เริงชัยทำหนังสือลาออกเถอะ ผมจะช่วยดูแลให้" กระผมยังได้ขอว่าถ้าหากกระผมออก ก็ขอให้ดูแลอย่าให้ผมเป็นแพะรับบาป..." (เปิดบันทึกลับเริงชัย มะระกานนท์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, 2541 : 12-13)

ซึ่งนับว่านายเริงชัย เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยที่โชคร้ายที่สุดในประวัติศาสตร์ของธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะที่ผ่านมาหากผู้ว่าการมีความเห็นหรือการปฏิบัติงานที่ขัดแย้งกับนโยบายรัฐบาลหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โทษรุนแรงที่สุด คือ ถูกปลดจากตำแหน่ง ยังไม่มีผู้ว่าการคนใดที่ต้องโทษเป็นคดี โดยนายเริงชัย มะระกานนท์ ถูกศาลแพ่งพิพากษาให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินประมาณ 186,000 ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ย 7.5% ต่อปี ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2541 เป็นต้นไป (สถานะปัจจุบัน ศาลอุทธรณ์ มีคำสั่งยกฟ้อง เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2553 และธนาคารแห่งประเทศไทย อยู่ระหว่างการยื่นฎีกาต่อศาลแพ่ง)

2) ผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจตามรายงานของ ศปร. ซึ่งได้สรุปว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากจุดอ่อนของโครงสร้างและการบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยได้ระบุไว้ในส่วนหนึ่งของรายงานดังกล่าวว่า

"...นอกจากนี้ ในระยะหลังๆ ธปท. มีการเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยวมากกว่าในอดีต การที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะผู้บริหารระดับสูงของธนาคารประสงค์จะเอาใจนักการเมือง เพื่อความมั่นคงของตำแหน่งงานของตน การทำงานภายใต้การแทรกแซงทางการเมือง ทำให้ธนาคารขาดอิสรภาพในการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศ การขาดผู้นำที่ดี ทำให้ธปท.ต้องระวังความคิดเห็นและผลกระทบที่จะมาจากการเมือง ซึ่งทำให้การตัดสินใจไม่ฉับไวและเด็ดขาดเท่าที่ควร..." (รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ, 2542 : 127)

3) การปลด ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล จากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2544 ในยุคของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และแต่งตั้ง ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแทน ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอโดยให้เหตุผลว่า

"เพื่อให้การบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากจะมีผลต่อการพัฒนากิจการภายในของธนาคารแห่งประเทศไทยเองแล้ว ยังส่งผลเกี่ยวเนื่องไปถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและ พัฒนาระบบสถาบันการเงินอันมีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และเชื่อมโยงไปถึงการ

Copyright by Mahidol University

แก้ปัญหาการเงินของประเทศอันเป็นนโยบายสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาลอีกด้วย ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่การพัฒนาองค์กร การเพิ่มประสิทธิภาพของงาน และการแก้ไขปัญหาเช่นว่านี้ต้องการมีการประสานที่ดีและมีดุลยภาพที่เหมาะสมระหว่างความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางของประเทศกับประสิทธิภาพและเอกภาพในการบริหารการเงินการคลังของประเทศตามนโยบายของรัฐบาล จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาอนุมัติดังกล่าว" (มติคณะรัฐมนตรี ที่ 290544, รายงานการประมวล สรุป วิเคราะห์และสังเคราะห์ เหตุการณ์และแนวโน้มด้านต่างๆ ของประเทศไทย ประจำเดือนพฤษภาคม 2544 : 11)

ทำให้เข้าใจได้ว่าเหตุผลในการปลดเนื่องมาจากสาเหตุขัดนโยบายรัฐบาล โดยในภายหลัง ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล ได้ให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนว่า *"ที่เขาปลดผมตอนนั้น เพราะต้องการให้แบงค์ชาติปล่อยสินเชื่อช่วยเอสเอ็มอี แต่ผมไม่ทำและยังไปออกกฎเกณฑ์บางอย่างที่ทำให้การปล่อยสินเชื่อต้องระมัดระวังยิ่งขึ้น เขาก็เลยปลดออก"* (ประชาชาติธุรกิจ, 11 มกราคม 2553 : 32)

การปลด ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในครั้งนั้น ส่งผลให้เกิดมุมมองต่อรัฐบาลในด้านลบ คือ ความพยายามของฝ่ายการเมืองในการเข้าแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย และความไม่เป็นอิสระในการดำเนินนโยบายทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่ง ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล นับว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกอบกู้ชื่อเสียงของธนาคารแห่งประเทศไทยให้กลับคืนมาใหม่จนเป็นที่น่าเชื่อถือตามลำดับ หลังจากที่เศรษฐกิจไทยเกิดวิกฤตเมื่อปี 2540

โดยที่ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ได้ถูกผลักดันให้มีการแก้ไขมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่สมัยที่ ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล เป็นผู้ว่าการ ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจของธนาคารกลาง ซึ่งการผลักดันดังกล่าว เป็นผลสำเร็จในช่วงเวลาการบริหารประเทศของคณะรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2551 ทั้งนี้ สาระสำคัญส่วนหนึ่งในกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ว่าการ โดยได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 5 ว่าการพ้นจากตำแหน่งนั้น จะต้องด้วยสาเหตุ "ประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือทุจริตต่อหน้าที่ บกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรงหรือหย่อนความสามารถ" โดยมติดังกล่าวต้องแสดงเหตุผลในการถอดถอนอย่างชัดแจ้ง ส่วนในด้านความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองนั้น ยังได้กำหนดลักษณะต้องห้ามที่เกี่ยวข้องกับการเมืองของผู้ว่าการและคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้ว่าการ และคณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ว่า "จะต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี, เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่

Copyright by Mahidol University

ของพรรคการเมืองเว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี" อันแสดงได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมาย ต้องการให้บทบาทในการดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางของประเทศ แยกออกจากอำนาจทางการเมืองอย่างเด็ดขาด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนและรัดกุม แต่พบว่ายังมีช่องว่างในการเข้าแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะในกรณีของการกำหนดกลไกในการคานอำนาจผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผ่านคณะกรรมการชุดหลักอีก 3 ชุด ที่เพิ่มเติมจากคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย คือ คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน โดยในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ผ่านกระบวนการสรรหามาจากคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้น มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอีก 3 ชุดที่เหลือ ซึ่งสัดส่วนของคณะกรรมการทั้ง 4 ชุดนั้น มีกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอกมากกว่าคนของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวนั้น หมายถึงว่าหากบุคคลภายนอกรวมตัวกันได้ก็จะสามารถลงมติชนะคนของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ในทุกกรณี โดยผู้วิจัยขอยกสมมติฐานประกอบ เช่น องค์ประกอบของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ในขณะที่ผู้ว่าการเป็นเพียงรองประธาน ส่วนกรรมการอื่นๆ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน รองผู้ว่าการจำนวน 3 คน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ตำแหน่งละ 1 คน ดังนั้น สัดส่วนของคนในต่อบุคคลภายนอกคือ 4 : 8 หากบุคคลภายนอกต้องการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถทำได้โดยการลงมติปลดและส่งมตินั้น ให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อนำเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

ในขณะที่ คณะกรรมการนโยบายการเงิน ประกอบด้วยบุคคลภายใน จำนวน 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน ส่วนคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ประกอบด้วยบุคคลภายใน จำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน และแต่งตั้งโดยตำแหน่งจากบุคคลภายนอกอีก 3 คน โดยผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดในคณะกรรมการสามชุดหลังนี้ แต่งตั้งโดยคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น หากอำนาจใดหรือกลุ่มบุคคลใดสามารถควบคุมคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยได้แล้ว จะส่งผลให้สามารถกำหนดตัวกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการทุกชุดที่เหลือได้อีกด้วย

จากข้อกำหนดต่างๆ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีการกำหนดกลยุทธ์การดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามอำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจในฐานะธนาคารกลางของประเทศเพียงใด หรือแม้กระทั่งกลไกของกฎหมายจะกำหนดขั้นตอน

Copyright by Mahidol University

ไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อห้ามทางการเมืองเกี่ยวกับตัวผู้ว่าการและบุคคลที่เข้ามาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการต่างๆ ไว้หลายประการ รวมทั้งได้วางกระบวนการในการเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการ นับตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกที่จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การกำหนดคุณสมบัติต่างๆ ของผู้ที่จะมาเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวถือได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในทางกฎหมาย แต่จะสอดรับกับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติ ที่ต้องยอมรับสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขทางการเมืองได้อย่างไร ความเป็นอิสระจะต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบ ทั้งต่อการกระทำของตนเองและต่อสังคม รวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับภาคเศรษฐกิจและประชาชน โดยความเป็นอิสระนั้นจะธำรงอยู่มิได้ หากมีอำนาจทางการเมืองแทรกตัวอยู่ในธนาคารแห่งประเทศไทย แม้ว่าผู้บริหารระดับสูงจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลางทางการเมือง หากผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเอนเอียงไปยังฝ่ายการเมืองฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ย่อมส่งผลให้มีการดึงการเมืองเข้าสู่ธนาคารแห่งประเทศไทย ปัญหาความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองย่อมเกิดขึ้นได้ หากมีการเปลี่ยนแปลงพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศ อีกทั้งความเป็นกลางทางการเมืองยังป้องกันไม่ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยถูกแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายการเมือง ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายต่างๆ ซึ่งถือเป็นธรรมาภิบาลอย่างหนึ่ง และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ จรรยาบรรณของบุคคลหรือคณะกรรมการชุดต่างๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่จะต้องยึดมั่นในภารกิจหลักอันเป็นบทบาทหน้าที่ของธนาคารกลางอย่างเหนียวแน่น โดยไม่แสวงหาผลประโยชน์หรือเกรงกลัวต่ออำนาจทางการเมือง หากเป็นไปอย่างไม่ถูกต้องหรือเบียดบังผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ

ดังนั้น แม้ว่ากรอบของ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย จะกำหนดความสัมพันธ์ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งกรรมการชุดต่างๆ ที่จะต้องแยกออกจากการเมือง โดยได้กำหนดช่วงระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน รวมไปถึงการวางกลไกในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าการ การถอดถอน การเข้าสู่องค์อำนาจ ให้มีลักษณะถ่วงดุลและคานอำนาจ แต่ยังไม่อาจทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากการเมืองได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและสภาพการณ์ทางการเมืองในแต่ละช่วงเวลา แต่ทั้งนี้ สำหรับ “กิจการธนบัตร” ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ พ.ร.บ.เงินตรา ที่ได้กำหนดกลไกในการบริหารจัดการ “ทุนสำรองเงินตรา” รวมทั้งการนำผลประโยชน์ที่ได้จากการบริหารทุนสำรองเงินตราไปใช้จ่ายไว้อย่างรัดกุม ทำให้ปัจจัยทางการเมืองไม่สามารถเข้าแทรกแซงได้โดยง่าย นอกเสียจากมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นที่น่าจับตาดูว่ากระบวนการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทุนสำรองเงินตรา จะมีการดำเนินการต่อไปในอนาคตหรือไม่

Copyright by Mahidol University

2) เงื่อนไขด้านเศรษฐกิจ

ปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทั้งภาวะเศรษฐกิจโลกและภาวะเศรษฐกิจในประเทศไทย เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยครั้งที่รุนแรงและส่งผลกระทบต่อประเทศมากที่สุดที่ยังคงติดอยู่ในความทรงจำของทุกๆ คนย่อมหลีกไม่พ้นวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2540 โดยในอีกสิบปีต่อจากนั้นในช่วงรอยต่อระหว่างปี 2549 กับ 2550 มีเหตุการณ์ที่เกิดจากสาเหตุที่คล้ายคลึงกัน คือ การไหลเข้าของเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ที่อาจย้อนรอยกับเหตุการณ์ในปี 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญที่มีหน้าที่ดูแลนโยบายทางการเงิน ท่ามกลางปัญหาทั้งจากสภาวะทางเศรษฐกิจที่ถดถอยและภาวะความวุ่นวายทางการเมือง ในฐานะที่เป็นธนาคารกลางของประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมตระหนักดีว่า จะต้องดำเนินนโยบายการเงินอย่างมีหลักการและมีความโปร่งใส ไม่เอนเอียงไปตามแรงกดดันทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายของนโยบายการเงินที่ต้องการความมีเสถียรภาพ แต่ทั้งนี้ ความโปร่งใสที่แสดงถึงความเป็นอิสระในการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะจากการตัดสินใจของตนเองเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือแรงกดดันจากสภาพแวดล้อมในด้านต่างๆ อีกด้วย

วิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2540 แสดงให้เห็นว่า แนวทางที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ในการดำเนินนโยบายทางการเงินในช่วงเวลานั้น ไม่มีความเหมาะสมเพียงพอที่จะช่วยสะท้อนความเป็นจริงของสภาวะทางเศรษฐกิจ รวมถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากกลไกทางการเงินต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะทั้งผู้กำหนดนโยบายทางการเงินและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความเข้าใจและเข้าถึงความเสี่ยงที่กำลังก่อตัวขึ้นในระบบการเงิน รวมไปถึงความเชื่อมโยงของระบบการเงินข้ามชาติ บนความเปราะบางของเศรษฐกิจภายในประเทศ หลายฝ่ายต่างระดมความคิดเห็นและภายใต้การผลักดันของรัฐบาล ได้ร่วมกันหาแนวทางที่จะช่วยคลายปมแห่งปัญหา และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในลักษณะเดิมซ้ำอีกในอนาคตข้างหน้า

บทเรียนที่เกิดขึ้น ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเร่งทบทวนและพยายามพัฒนาเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงินของประเทศ เพื่อเป็นสัญญาณในการบ่งชี้ความผันผวนทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลงทุนในตลาดเงินตราต่างประเทศ ซึ่งนับวันกลไกตลาดจะทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

วิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2550 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบจาก “วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์” ที่เกิดขึ้นเมื่อประมาณกลางปี 2550 โดยวิกฤตการเงินในรอบนี้ มีจุดเริ่มต้นมาจากปัญหาสินเชื่อด้านอสังหาริมทรัพย์ที่มีความน่าเชื่อถือต่ำ (ซับไพรม์) ในประเทศสหรัฐอเมริกา

Copyright by Mahidol University

ที่ได้แผ่ขยายลุกลามและส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงิน จนกระทั่งนำไปสู่ปัญหาการขาดสภาพคล่องในระบบการเงินทั่วโลก โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย ทั้งจากการตกลงของดัชนีหุ้นในตลาดทุนและการอ่อนค่าของเงินบาทในตลาดเงินนั้น ล้วนเป็นผลมาจากการที่นักลงทุนต่างชาติพยายามที่จะขายสินทรัพย์ของตนเพื่อที่จะเรียกคืนสภาพคล่องในรูปของเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวได้เกิดขึ้นกับประเทศอื่นๆ ทั่วภูมิภาคเช่นเดียวกัน

ความเสียหายของ “วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์” ต่อระบบเศรษฐกิจในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อกลางปี 2550 ที่ผ่านมา ส่งผลกระทบต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนทั่วโลก ทำให้เศรษฐกิจทวีความผันผวนมากยิ่งขึ้น อันส่งผลให้เงินลงทุนจากประเทศในซีกโลกตะวันตก ซึ่งเป็นภูมิภาคที่ได้รับความเสียหายเริ่มทยอยเคลื่อนย้ายมาสู่ภูมิภาคเอเชีย ซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ดังกล่าวน้อยกว่า ประกอบกับที่ธนาคารกลางส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชียเริ่มส่งสัญญาณในการปรับอัตราดอกเบี้ยเข้าสู่ขาขึ้น จึงส่งผลให้เป็นแรงดึงดูดเงินลงทุนจากประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปให้เข้ามาแสวงหากำไรระยะสั้นในภูมิภาคเอเชียมากยิ่งขึ้น ทำให้ช่วงเวลาตั้งแต่ต้นปี 2553 ที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบัน เงินทุกสกุลทั่วภูมิภาคเอเชีย รวมทั้งเงินบาทแข็งค่าขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ภาวะดังกล่าวข้างต้น ส่งผลกระทบโดยตรงต่ออัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ เมื่อประกอบเข้ากับราคาทองคำในตลาดโลกที่มีความผันผวนอย่างต่อเนื่อง โดยผู้วิจัยขอยกตัวอย่างจาก “รายการเศรษฐกิจและการเงิน” ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำเสนอไว้ในรายงานประจำปี 2541, 2549 และ 2551 ดังนี้

“ความเคลื่อนไหวของเงินตราสกุลสำคัญในตลาดต่างประเทศในปี 2541 ความเคลื่อนไหวของค่าเงินตราสกุลสำคัญของโลกมีผลจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เริ่มจากเอเชียและแผ่ขยายไปสู่รัสเซีย และประเทศในแถบละตินอเมริกา ตามลำดับ จนกระทั่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และสหรัฐอเมริกา ได้ออกมามีส่วนร่วมในการยับยั้งการลุกลามและแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเงินและเศรษฐกิจโลก นอกจากนั้น บทบาทที่เพิ่มขึ้นของธนาคารกลางยุโรป ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการเงินและค่าเงินสกุลยูโร เป็นอีกปัจจัยที่มีผลกระทบโดยตรงต่อเศรษฐกิจระหว่างประเทศและอัตราแลกเปลี่ยน

ราคาทองคำ ในปี 2541 ราคาทองคำในตลาดลอนดอนเฉลี่ยลดลงร้อยละ 11.2 จาก 331.32 ดอลลาร์ สรอ.ต่อทรอยเอานซ์ ในปี 2540 เหลือ 294.36 ดอลลาร์ สรอ.ต่อทรอยเอานซ์ โดยในเดือนสิงหาคม 2541 ราคาทองคำลดลงเหลือ 284.10 ดอลลาร์ สรอ.ต่อทรอยเอานซ์ ซึ่งนับว่าต่ำสุดในรอบ 12 เดือน”

Copyright by Mahidol University

"ในปี 2549 ค่าเงินบาทเคลื่อนไหวอยู่ระหว่าง35.23-40.89 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. และเฉลี่ยอยู่ที่ 37.93บาทต่อดอลลาร์ สรอ. แข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยในปี 2548 ค่าเงินบาทมีแนวโน้มแข็งค่าขึ้นตลอดปี 2549 ต่อเนื่องมาจากแนวโน้มในช่วงครึ่งหลังของปี 2548 โดยมีปัจจัยสนับสนุนทั้งจากภายนอกและภายในประเทศ ค่าเงินบาทที่แข็งค่าขึ้นมากโดยเฉพาะในช่วงไตรมาสที่ 4 ของปี 2549 และแข็งค่าขึ้นมากกว่าค่าเงินในภูมิภาคอื่นๆ ทำให้ ธปท. ต้องออกมาตรการดำรงเงินสำรองเงินนำเข้าระยะสั้น เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2549 เพื่อสกัดกั้นเงินทุนไหลเข้ามาเก็งกำไร ทั้งนี้ การแข็งค่าของเงินบาทได้ชะลอตัวลงหลังการดำเนินมาตรการฯดังกล่าว"

"อัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทต่อดอลลาร์ สรอ. ในปี 2552 เฉลี่ยอ่อนค่าลงมาอยู่ที่ระดับ 34.32 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. จากค่าเฉลี่ยที่ 33.38 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. ในปี 2551 โดยเงินบาทปรับอ่อนค่าลงเมื่อเทียบกับดอลลาร์ สรอ. ในช่วงไตรมาสแรกของปี เนื่องจากความกังวลของนักลงทุนต่อปัญหาในระบบการเงินสหรัฐฯ และยุโรป ทำให้นักลงทุนลดการลงทุนในสินทรัพย์เสี่ยงลง เช่น หลักทรัพย์รวมถึงสินทรัพย์ในสกุลเงินของกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่และหันไปถือครองสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำ ได้แก่ ทองคำ และสินทรัพย์ที่อยู่ในรูปเงินดอลลาร์ สรอ. มากขึ้น อย่างไรก็ดี หลังจากไตรมาสแรกเป็นต้นมา ค่าเงินบาทต่อดอลลาร์ สรอ. มีแนวโน้มแข็งค่าขึ้นต่อเนื่อง จากการอ่อนค่าของเงินดอลลาร์ สรอ.ท่ามกลางกระแสความต้องการลงทุนในสินทรัพย์เสี่ยงที่ค่อยๆ ฟื้นตัวในไตรมาสที่ 2 และปรับตัวดีขึ้นต่อเนื่องในช่วงครึ่งหลังของปี สอดคล้องกับข้อมูลทางเศรษฐกิจของหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศยูโร และผลประกอบการของบริษัทจดทะเบียนในสหรัฐอเมริกาที่ปรับตัวดีขึ้น ทำให้นักลงทุนหันกลับมาลงทุนในสินทรัพย์ในสกุลเงินของกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่มากขึ้น รวมทั้งการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างต่อเนื่องของไทย ซึ่งส่งผลให้ค่าเงินบาทปรับแข็งค่าขึ้น นอกจากนี้ ปัจจัยเสริมอื่นๆ ได้แก่ กระแสข่าวเกี่ยวกับการที่ธนาคารกลางต่างๆ ลดสัดส่วนการถือเงินดอลลาร์ สรอ. ในการลงทุนเงินสำรองระหว่างประเทศ (Diversification) ลง"

โดยผู้วิจัยได้สรุปองค์ประกอบของ "ทุนสำรองเงินตรา" ที่ใช้หนุนหลังการออกธนบัตร ในช่วงระยะเวลาระหว่างปี 2548 – 2552 เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งความผันผวนของราคาทองคำและอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ที่มีต่อมูลค่าของทุนสำรองเงินตรา ดังนี้

Copyright by Mahidol University

ตารางที่ 4-4 ปริมาณทุนสำรองเงินตราและบัญชีผลประโยชน์ประจำปี ปี 2548 – 2552
(ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม ของแต่ละปี)

หน่วย : ล้านบาท / สัดส่วน : ร้อยละ

ปี*	ทองคำ		เงินตราต่างประเทศ		หลักทรัพย์ต่างประเทศ		มูลค่ารวม	บัญชีผลประโยชน์ประจำปี
	มูลค่า	สัดส่วน	มูลค่า	สัดส่วน	มูลค่า	สัดส่วน		
2548	48,970.3	6.4	390,189.2	50.7	330,325.2	42.9	769,484.7	15,892
2549	52,955.1	6.7	373,885.4	47.0	367,644.2	46.3	794,484.7	** -34,982
2550	65,408.6	7.7	353,177.8	41.3	435,898.3	51.0	854,484.7	1,450
2551	*	-	191,452.0	20.1	763,032.7	79.9	954,484.7	27,251
2552	*	-	179,853.9	17.1	874,530.8	82.9	1,054,484.7	-

* เพื่อรักษาเสถียรภาพของมูลค่าสินทรัพย์ที่ใช้หนุนหลังธนบัตรออกใช้ไม่ให้ถูกกระทบจากราคาทองคำ ซึ่งมี ความผันผวนสูง จึงได้โอนทองคำตามมูลค่าคงเหลือในบัญชีทุนสำรองเงินตราทั้งจำนวนเข้าบัญชีสำรองพิเศษ ในขณะเดียวกันได้โอนสินทรัพย์ในบัญชีสำรองพิเศษประเภทเงินตราต่างประเทศมูลค่าเท่ากันเข้าบัญชีทุนสำรองเงินตราทดแทน

** บัญชีทุนสำรองเงินตรา มีผลขาดทุนจากการปรับอัตราแลกเปลี่ยนประจำปี จึงโอนค่าที่ลดลงจากบัญชีผลประโยชน์ประจำปีเข้าบัญชีทุนสำรองเงินตรา

ที่มา : สรุปจาก รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) กิจการธนบัตร ธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำปี 2548 – 2552

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งจากภาวะเศรษฐกิจโลกและภาวะเศรษฐกิจในประเทศ ล้วนส่งผลต่อการบริหาร “ทุนสำรองเงินตรา” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ราคาทองคำ และอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่า สินทรัพย์ที่ประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตราจะต้องประกอบด้วย ทองคำ เงินตราต่างประเทศ หลักทรัพย์ต่างประเทศ รวมถึงใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรอง ใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงิน ตลอดจนหลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศหรือเป็นบาท ทำให้ปัจจัยดังกล่าวส่งผลต่อสถานการณ์การลงทุนของทุนสำรองเงินตรา ซึ่งถึงแม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทย จะมีการกำหนดแนวทางในการบริหารความเสี่ยงไว้อย่างรัดกุมแล้วก็ตาม แต่ผลการดำเนินงานในบางปีนั้น จะพบว่ามีการขาดทุนจากการปรับอัตราแลกเปลี่ยน เช่น ผลการดำเนินงานในปี 2549 เป็นต้น

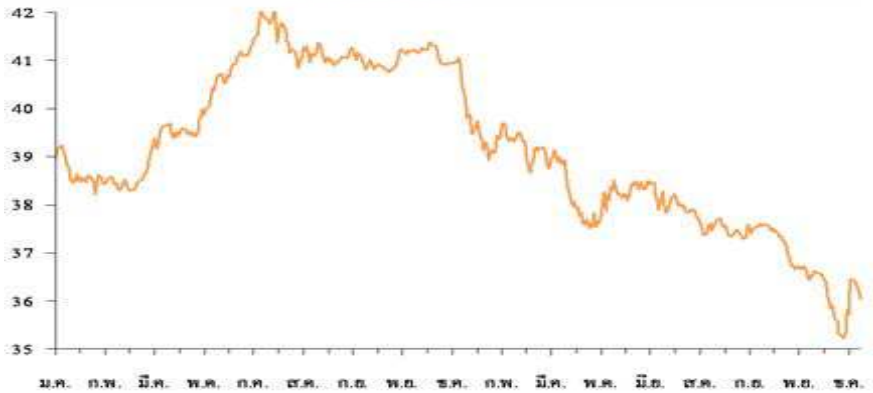
โดยผู้วิจัยขอยกเหตุการณ์ที่สำคัญ อันเป็นผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจและก่อให้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ดังนี้

Copyright by Mahidol University

หากย้อนเวลากลับไปในปี 2549 สถานการณ์การแข็งค่าของเงินบาทจัดเป็นประเด็นร้อนแรงทางเศรษฐกิจและส่งผลให้เป็นประเด็นร้อนแรงทางการเมืองเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เมื่อบรรดากลุ่มธุรกิจและกลุ่มอุตสาหกรรมการส่งออก ซึ่งได้รับความผลกระทบจากเปลี่ยนแปลงในอัตราแลกเปลี่ยนออกมาเคลื่อนไหว โดยยื่นข้อเรียกร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาล เร่งหามาตรการฉุกเฉินเพื่อป้องกันไม่ให้เงินตราต่างประเทศไหลเข้ามาในประเทศเพื่อทำกำไรในระยะสั้น

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เร่งแก้ไขปัญหาการแข็งค่าของเงินบาทที่มีแนวโน้มจะแข็งค่าขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการออกมาตรการควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุน (Capital Control) ซึ่งได้นำวิธีการกันเงินสำรองจำนวน 30% จากการนำเงินตราต่างประเทศ (ยกเว้นค่าสินค้าและบริการหรือเงินทุนที่รับคืนจากต่างประเทศ) ที่มีจำนวนตั้งแต่ 20,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เข้ามาในประเทศมาใช้ เพื่อสกัดกั้นการเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้น ดังรายงานภาวะเศรษฐกิจประจำปี 2549 ของธนาคารแห่งประเทศไทย

"ภาวะเศรษฐกิจไทยปี 2549 ค่าเงินบาทเฉลี่ยทั้งปี 2549 อยู่ที่ 37.93 ดอลลาร์ สรอ.แข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยในปีก่อนที่ 40.29 บาท และเพื่อพิจารณาดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริงซึ่งสะท้อนความสามารถในการแข่งขันด้านราคาของการส่งออกก็อยู่ในทิศทางที่แข็งค่าขึ้น การแข็งค่าขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปลายปี โดยมีปัจจัยภายในประเทศสนับสนุนที่สำคัญ ได้แก่ (1) ดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลอยู่ในระดับสูง และ (2) เงินทุนไหลเข้าจำนวนมากเพื่อการลงทุนทางตรงและลงทุนในตลาดหลักทรัพย์และตลาดพันธบัตร อย่างไรก็ตามภายหลังที่ทางการได้ออกมาตรการดำรงเงินสำรองนำเข้าระยะสั้น เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2549 การแข็งค่าเงินบาทได้ชะลอตัวลง" (รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2549 : 2)



ที่มา : รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2549

แผนภาพที่ 4-6 การเคลื่อนไหวของอัตราแลกเปลี่ยน (4 ม.ค. 2548 – 29 ธ.ค. 2549)

Copyright by Mahidol University

โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ออกหนังสือเวียนถึงสถาบันการเงินที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลรับอนุญาตซื้อขายแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ในช่วงเย็นของวันที่ 18 ธันวาคม 2549 (หนังสือเวียนธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ฝกช.(02)ว.70/2549) โดยให้เหตุผลว่า เพื่อดูแลเงินนำเข้าระยะสั้นจากต่างประเทศ ไม่ให้กระทบต่อเสถียรภาพเงินบาทและป้องกันการเก็งกำไรค่าเงินบาท ภายหลังจากการออกหนังสือเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากบุคคลหลายฝ่ายโดยมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและผู้ที่ไม่เห็นด้วยว่าควรจะคงมาตรการไว้หรือยกเลิกมาตรการนี้ เพราะไม่ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะตัดสินใจเลือกแนวทางใด ย่อมส่งผลทั้งในด้านบวกและด้านลบขึ้นอย่างแน่นอน ทั้งนี้ กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยและสนับสนุนให้ยกเลิกมาตรการกันสำรอง 30% ส่วนใหญ่จะเป็นด้านตลาดเงินและตลาดทุน ทั้งตลาดหุ้น ตลาดตราสารหนี้ รวมถึงตลาดการเงิน เนื่องจากประเมินผลกระทบของมาตรการนี้ว่า จะส่งผลในด้านลบมากกว่าด้านบวก และเพียงแค่ประกาศมาตรการได้เพียงวันเดียว ในวันที่ 19 ธ.ค.2549 ก็ทำให้ตลาดหลักทรัพย์ปั่นป่วนและตกต่ำสุดขีดเป็นประวัติการณ์ จึงนับเป็นภาวะวิกฤตของผู้ที่ได้รับความเสียหายหากมาตรการนี้ยังคงอยู่

ในวันเดียวกันนั้นเอง *“ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรีและ รมว.คลังได้เรียกผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าวมาประชุมที่กระทรวงการคลังในเวลา 18.00 น. ได้แก่ สมาคมธนาคารไทย โบรกเกอร์ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ภายหลังการหารือร่วม 2 ชั่วโมง ม.ร.ว.ปรีดิยาธรได้แถลงข่าวจากกระทรวงการคลังผ่านโมเดิร์นไนน์ทีวีว่า ขอยกเลิกการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวกับเงินที่เข้ามาลงทุนในตลาดหุ้น ตั้งแต่วันนี้ (19 ธ.ค.)”* (ผู้จัดการออนไลน์, 20 ธันวาคม 2549 : ออนไลน์) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้เหตุผลในการยกเลิกว่า หลังการใช้มาตรการดังกล่าวมาเพียง 1 วัน มีผลข้างเคียงในตลาดทุนมาก จึงจะยกเว้นให้ในส่วนของเงินที่จะมาลงทุนในตลาดหุ้น โดยพบว่าเงินทุนที่เข้ามาในประเทศ นำไปเก็งกำไรในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยไม่มากนัก

ในเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ มีข้อสังเกตที่ควรพิจารณาก็คือ ในการประกาศมาตรการเพื่อบังคับใช้ ผู้ออกประกาศ คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่เมื่อประกาศผ่อนผันสำหรับการลงทุนในตลาดทุน กลับเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ประกาศ จึงเป็นบทพิสูจน์คุณสมบัติของนางธาริษา วัฒนเกส ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้น ถึงการแยกธนาคารแห่งประเทศไทยออกจากการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าว ถือว่า “สอบตก” อย่างเห็นได้ชัด รวมไปถึงการก้าวล่วงของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล) ที่ล้ำเส้นเข้ามาตัดสินใจในเรื่องนโยบายการเงิน ซึ่งในความเหมาะสมแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่ควรออกมาประกาศนโยบายการเงินของประเทศแทนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

Copyright by Mahidol University

จากเหตุการณ์นี้ ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การที่ ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ยังคงปฏิบัติตัวในฐานะของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่ผู้มีอำนาจตัวจริงไม่ออกมาตอบโต้หรือแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด พร้อมกับปล่อยให้มีการล้ำเส้นแบ่งของอำนาจหน้าที่ที่ควรจะเป็น จึงทำให้เกิดคำถามต่อสังคมว่า *"ธนาคารแห่งประเทศไทยความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจทางการเงินหรือไม่"* หากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถรักษาความเป็นอิสระในการทำงานไว้ได้ อาจส่งผลให้ความน่าเชื่อถือในสายตาของประชาชนทั่วไปและกลุ่มบุคคลต่างๆ ลดลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายทางการเงินของประเทศอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในการที่ ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ออกมาประกาศผ่อนผันมาตรการดังกล่าว ภายหลังจากที่ดัชนีตลาดหุ้นปรับตัวลดลงอย่างรุนแรงแล้ว เป็นสิ่งที่ตอกย้ำให้เห็นว่า การตัดสินใจออกมาตรการครั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย และอาจรวมไปถึงการมีบทบาทครอบงำการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือการตัดสินใจใดๆ ของผู้ว่าการในที่สุด

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว ในมุมมองของ นายกรณ์ จาติกวณิช รองเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ในขณะนั้น ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง ในกรณีการออกและผ่อนผันมาตรการกันสำรองเงินนำเข้า 30% ว่า *"ผิดหลักธรรมาภิบาล เพราะไม่รู้ว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวกันแน่ ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ประกาศมาตรการแต่ รมว.คลังเป็นผู้ประกาศยกเลิก ดังนั้นทั้ง 2 องค์กร ต้องชี้แจงไม่เช่นนั้นจะเกิดความสับสนในนโยบายจากภาคเอกชนและความเชื่อมั่นของนักลงทุนไทยและต่างชาติ ผมไม่เข้าใจการทำงานของแบงก์ชาติกับกระทรวงการคลังในเรื่องนี้ เป็นไปได้มั้ยว่าแบงก์ชาติไม่เห็นด้วยกับการที่คลังตัดสินใจยกเลิกมาตรการหรือที่จริงแล้วคลังเป็นคนสั่งให้ออกมาตรการ"* (ผู้จัดการออนไลน์, 21 ธันวาคม 2549 : ออนไลน์)

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงเป็นสิ่งตอกย้ำถึงการแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยจากอำนาจของฝ่ายการเมือง รวมไปถึงการแสดงบทบาทของผู้ว่าการในขณะนั้นที่ไม่มีปฏิกิริยาใดๆ ทั้งในเชิงสนับสนุนหรือเชิงคัดค้านการกระทำดังกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ยิ่งทำให้น้ำหนักของการมีการเมืองแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ทำให้สะท้อนกลับไปถึงแนวความคิดของ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ได้กล่าวถึงแนวทางการปฏิบัติงานของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในการบรรยายแก่นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในคราวหนึ่ง (ป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2538 : 17) ความว่า

"ผู้ว่าการและผู้ใหญ่ในธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องมีความกล้าหาญพอสมควร คือ ต้องสามารถที่จะพูดขัดได้ ถ้าอะไรที่ไม่ดีแล้วจำเป็นที่จะต้องพูดได้ ถ้าไม่มีความกล้าแล้ว

Copyright by Mahidol University

อย่าเป็นดีกว่า เพราะเหตุว่าไม่ได้ทำหน้าที่ ถ้ามีอะไรมัวแต่เออๆ คะๆ ไป ก็เสียท่า คงเหลว และแท้จริงเรื่องนี้ไม่ใช่แต่ธนาคารของไทยเท่านั้น ทั่วโลกผู้ว่าการธนาคารชาติก็เป็นคนที่จะต้องคอยแนะรัฐบาล มีหน้าที่ที่จะคอยแนะในเรื่องเศรษฐกิจ ถ้ามัวแต่ไปกลัวรัฐบาลในฐานะที่เป็นจอมพลบ้าง นายพลบ้าง ก็บกพร่อง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหรือผู้ใหญ่ในธนาคารเป็นนักบุญไม่ได้ ต้องเป็นผู้ที่ทำงานสุจริต และจะนิ่งเป็นทองไม่รู้ร้อนไม่ได้ เมื่อจำเป็นจะต้องติงรัฐบาลก็ต้องท้วง ไม่ท้วงก็บกพร่องต่อหน้าที่ ...

อย่างไรก็ตาม ขอให้เข้าใจให้ชัดว่าระหว่างรัฐบาลกับธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น รัฐบาลมีความรับผิดชอบขั้นสูงสุด ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเพียงหน่วยงานหน่วยหนึ่งของรัฐบาล ในกรณีที่รัฐบาลเดินนโยบายซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เห็นด้วยและคัดค้านแล้ว แล้วยังไม่สามารถเกลี้ยกล่อมได้ ถ้าเป็นนโยบายที่สำคัญถึงขนาดเกี่ยวกับหลักการหรือความหายนะ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีทางออกอยู่อีกทางหนึ่งที่จะคัดค้านคือลาออก"

อย่างไรก็ตาม การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ที่จะต้องดำเนินนโยบายการเงินให้ไปสู่เป้าหมาย คือ ความมีเสถียรภาพนั้น ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายตามภารกิจในด้านต่างๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย นอกเหนือจากการปฏิบัติตามกฎหมายและการใช้หลักวิชาการได้อย่างถูกต้องแล้ว ยังขึ้นอยู่กับจริยธรรมของผู้ว่าการอีกด้วย เพราะนักการเมืองมักอาศัยช่องว่างทางกฎหมายใช้อำนาจเข้าแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยและอาจสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในที่สุด

จากข้อมูลต่างๆ จึงสามารถสรุปผลกระทบจากเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจต่อการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใน 2 กรณี คือ

(1) ผลกระทบต่อ "ทุนสำรองเงินตรา" ซึ่งใช้หนุนหลังการออกธนบัตรของประเทศ โดยที่ผลประโยชน์จากการบริหารทุนสำรองเงินตราจะนำมาใช้ในการบริหารจัดการกิจการธนบัตรนั้น ทั้งนี้ ทุนสำรองเงินตราอันเป็นส่วนหนึ่งของทุนสำรองระหว่างประเทศ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดกรอบการลงทุนไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการวางแนวทางการบริหารความเสี่ยงในการนำทุนสำรองระหว่างประเทศไปลงทุนไว้อย่างรัดกุม จะเห็นได้ว่าปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายนอกประเทศ ยังคงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการทุนสำรองระหว่างประเทศอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันอาจเปิดช่องว่างให้รัฐบาลอันเป็นอำนาจฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงได้โดยง่าย

(2) ผลกระทบต่อ "การดำเนินนโยบายการเงิน" ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงในการประกาศใช้มาตรการทางการเงินเพื่อป้องกันการเคลื่อนย้ายเงินทุนดังกล่าว โดยในเหตุการณ์นี้

Copyright by Mahidol University

กล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากพฤติกรรมของคนในธนาคารแห่งประเทศไทยเองที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างชัดแจ้ง

3) เงื่อนไขด้านสังคม

ก่อนที่จะนำเข้าสู่ประเด็นของเงื่อนไขด้านสังคม ผู้วิจัยขอกล่าวซ้ำในเรื่องของ “ทุนสำรองเงินตรา” เพื่อที่จะเชื่อมโยงไปสู่บริบทต่างๆ ที่เป็นเงื่อนไขทางสังคม ดังนี้

ทุนสำรองเงินตราของฝ่ายออกบัตรธนาคารนั้น เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2445 โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานทรัพย์สินในพระคลังมหาสมบัติเพื่อหนุนหลังการพิมพ์ธนบัตรที่พิมพ์ครั้งแรกในขณะนั้น ต่อมามีการออก “พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2471” โดยกำหนดให้แยกทรัพย์สินส่วนนี้ออกจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และจัดขึ้นเป็น “บัญชีทุนสำรองเงินตรา” เพื่อหนุนหลังการพิมพ์ธนบัตร จนกระทั่งเมื่อมีการตรา “พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485” และ “พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ.2501 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2516” ได้มีการกำหนดให้แยกสินทรัพย์ใน “ทุนสำรองเงินตรา” ไว้ต่างหากจากสินทรัพย์ใน “ฝ่ายการธนาคาร” ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเพียงผู้ดูแลเท่านั้น ไม่สามารถเบิกจ่ายเพื่อการใดทั้งสิ้น (สรุปจาก หนังสือคลังหลวงกับเศรษฐกิจพอเพียง, 2551 : 30-31) อันแสดงได้ว่า “ทุนสำรองเงินตรา” ที่ใช้หนุนหลังการออกธนบัตรนั้น เป็นสมบัติของชาติ ดังจะเห็นได้จากบนตัวธนบัตรที่ระบุข้อความว่า “รัฐบาลไทย” ไม่ใช่ “ธนาคารแห่งประเทศไทย”

เมื่อครั้งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 อันเป็นสาเหตุที่เชื่อมโยงมาจาก นโยบายเปิดตลาดเสรีทางการเงินของรัฐบาลชุด พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ส่งผลให้ “กองทุนเก็งกำไร” (Hedge Fund) ซึ่งเป็นบรรษัทข้ามชาติทางการเงินจากประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้กลยุทธ์ทางการเงินที่เหนือกว่าเข้าโจมตีค่าเงินบาทเพื่อเก็งกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำทุนสำรองระหว่างประเทศออกมาต่อสู้จนกระทั่งทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงจนเกือบหมดสิ้น ทำให้ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นต้องตัดสินใจลาออก โดยรัฐบาลต่อมาภายใต้การบริหารประเทศของคณะรัฐบาลชุด นายชวน หลีกภัย ได้ส่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์) ไปเจรจาเพื่อขอกู้เงินจาก “กองทุนการเงินระหว่างประเทศ” (International Monetary Fund หรือ IMF) เพื่อนำเงินมาชดเชยเงินสำรองระหว่างประเทศที่สูญเสียไป

(1) การบริจาคทรัพย์สินเข้าบัญชีทุนสำรองเงินตรา

จากข้อความที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงข้างต้น แสดงให้เห็นว่าทุนสำรองเงินตรานั้นเป็นสมบัติของประเทศโดยรวม รวมทั้งเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงสถานะของประเทศ เมื่อเงินทุนของประเทศลดน้อยลง สืบเนื่องมาจากการนำทุนสำรองระหว่างประเทศเข้าปกป้องค่าเงินบาทในปี 2540 ซึ่งเป็น

Copyright by Mahidol University

เหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและฐานะของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อกอบกู้ฐานะของประเทศ กลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่ง ซึ่งนำโดย พระธรรมวิสุทธิมงคล (หลวงตามหาบัว ญาณสัมปันโน) ได้จัดตั้ง “โครงการผ้าป่าช่วยชาติ” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำทรัพย์สินที่ได้รับจากการบริจาคในโครงการดังกล่าวเข้า “บัญชีทุนสำรองเงินตรา” เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศไทย โดยที่ผลประโยชน์ที่ได้จากการนำทุนสำรองเงินตราไปลงทุน ตามกฎหมายกำหนดให้นำไปใช้สำหรับ “กิจการธนบัตร” ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยสนับสนุนทางสังคมปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ โดยผู้วิจัยได้รวบรวมการบริจาคในโครงการดังกล่าว จากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-5 การรับมอบทองคำและเงินตราต่างประเทศจาก “โครงการผ้าป่าช่วยชาติ”

ครั้งที่	วัน / เดือน / ปี	ทองคำ	เงินตราต่างประเทศ
1	6 กรกฎาคม 2541	-	US$ 1,278,000.00
2	4 พฤษภาคม 2542	1,037.8 กิโลกรัม	US$ 3,000,000.00
3	21 เมษายน 2544	1,025 .0 กิโลกรัม	US$ 1,000,000.00
4	2 กรกฎาคม 2544	687.5 กิโลกรัม	US$ 300,000.00
5	26 กันยายน 2544	1,812.5 กิโลกรัม	US$ 400,000.00
6	11 เมษายน 2545	500 กิโลกรัม	US$ 300,000.00
7	10 ธันวาคม 2545	* 400 กิโลกรัม	US$ 300,000.00
8	12 เมษายน 2546	525 กิโลกรัม	US$ 400,000.00
9	10 กรกฎาคม 2546	612.5 กิโลกรัม	US$ 432,000.00
10	26 สิงหาคม 2546	1,025 กิโลกรัม	US$ 300,000.00
11	26 ธันวาคม 2546	1,400 กิโลกรัม	US$ 500,000.00
12	12 เมษายน 2547	1,187.50 กิโลกรัม	US$ 2,004,600.00
13	19 สิงหาคม 2547	725 กิโลกรัม	-
14	19 ธันวาคม 2550	600 กิโลกรัม	-
15	9 มกราคม 2553	450 กิโลกรัม	-
รวม		**** 12,079.8 กิโลกรัม**	**US$ 10,214,600.00**

* ธนาคารพาณิชย์ 12 แห่ง จำนวน 100 กิโลกรัม (รวมเป็น 500 กิโลกรัม)

** ธนาคารพาณิชย์ 12 แห่ง จำนวน 100 กิโลกรัม (รวมเป็น 12,179.8 กิโลกรัม)

ที่มา : รวบรวมจากข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย

Copyright by Mahidol University

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยในสมัยคณะรัฐบาลชุด นายชวน หลีกภัย ได้นำทองคำและเงินตราต่างประเทศที่ได้รับบริจาคจาก “กองทุนผ้าป่าช่วยชาติ” ไปเข้าไว้กับ “ทุนสำรองทั่วไป” ซึ่งเป็นทรัพย์สินของฝ่ายการธนาคาร ทำให้หลวงตามหาบัวและประชาชน ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้าน โดยหวั่นเกรงว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะนำทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นในฝ่ายการธนาคาร ไปใช้เพื่อชดเชยภาวะขาดทุนจากการบริหารงานที่ผิดพลาดในอดีต ในที่สุด ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องยินยอมทำตามด้วยการนำทรัพย์สินดังกล่าวไปเข้าไว้ใน “ทุนสำรองเงินตรา” ซึ่งเป็นทรัพย์สินของฝ่ายออกบัตรธนาคาร ตามเจตนารมณ์ของผู้บริจาค

(2) ความพยายามในการแก้ไขกฎหมาย

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวางในยุคโลกาภิวัฒน์ดังเช่นในปัจจุบัน การมีปริมาณทุนสำรองเงินตราที่เพียงพอ สามารถเป็นหลักประกันความเสี่ยงให้กับประเทศได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเสี่ยงที่เกิดจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

โดยในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้น มีเหตุการณ์หลายครั้งที่รัฐบาลในสมัยต่างๆ พยายามที่จะแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายทางการเงินของประเทศ ดังตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนใน 2 ครั้ง ได้แก่

ครั้งที่ 1 ในช่วงเวลาการบริหารประเทศของคณะรัฐบาลชุด นายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2 – 9 พฤศจิกายน 2540 ถึง 17 กุมภาพันธ์ 2544)

ในระหว่างปี พ.ศ. 2543 มีความพยายามที่รวมบัญชีทุนสำรองทั่วไปของฝ่ายการธนาคาร กับ ทุนสำรองเงินตราของฝ่ายออกบัตรธนาคารเข้าด้วยกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้อนุมัติในหลักการ “ร่าง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย” และ “ร่าง พ.ร.บ.เงินตรา ” ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยให้เหตุผลว่า “เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างของธนาคารแห่งประเทศไทยให้มีความทันสมัยยิ่งขึ้น” ซึ่งผู้วิจัยขอยกตัวอย่างเฉพาะสาระสำคัญในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อทุนสำรองเงินตรา ดังนี้

ร่าง พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย

- รวมบัญชีทุนสำรองทั่วไปซึ่งเป็นสินทรัพย์ของฝ่ายการธนาคารและทุนสำรองเงินตราที่ใช้หนุนหลังการออกธนบัตรของฝ่ายออกบัตรธนาคารเข้าด้วยกัน

- รับโอนบรรดาสินทรัพย์ / หนี้สินที่มีอยู่ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีสำรองพิเศษ ตาม พ.ร.บ.เงินตรา มาเป็นสินทรัพย์ / หนี้สินของธนาคารแห่งประเทศไทย

Copyright by Mahidol University

ร่าง พ.ร.บ.เงินตรา

- ยกเลิกหมวด 3 ทุนสำรองเงินตรา โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงสินทรัพย์เพื่อการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของธนบัตรแทน

- โอนบรรดาสินทรัพย์ / หนี้สินในบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีสำรองพิเศษ ตาม พ.ร.บ.เงินตรา ไปเป็นสินทรัพย์ / หนี้สินของธนาคารแห่งประเทศไทย

สาระสำคัญข้างต้น เป็นการทำลายเจตนารมณ์เดิมของทุนสำรองเงินตราอย่างสิ้นเชิง เนื่องจาก การรวมบัญชีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นเสมือนการยุบบัญชี “ทุนสำรองเงินตรา” ซึ่งเป็นสินทรัพย์ของประเทศ และกันไว้สำหรับหนุนหลังการออกธนบัตรไปเป็นสินทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

โดยนายพิสิฐ ลี้อาธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น (รายงานการประมวล สรุป วิเคราะห์และสังเคราะห์ เหตุการณ์และแนวโน้มด้านต่างๆ ของประเทศไทย 2543 : 5) กล่าวถึงสาเหตุสำคัญที่เป็นต้นตอทำให้กระทรวงการคลังมีแนวคิดที่จะรวมบัญชีทุนสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งในขณะนั้นมีอยู่ 4 บัญชี คือ ฝ่ายกิจการธนาคาร ฝ่ายออกบัตร ฝ่ายจัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และบัญชีในส่วนของทุนรักษาระดับ เข้าเป็นบัญชีเดียว เนื่องจากเห็นว่า ประเทศไทยได้ประกาศลอยตัวค่าเงินบาทแล้ว ทุนสำรองเงินตราในส่วนของทุนรักษาระดับที่มีไว้เพื่อปกป้องค่าเงินบาทจึงไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป จะคงเหลือเพียง 3 บัญชี ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะให้รวม 2 บัญชีเข้าด้วยกัน คือ บัญชีของฝ่ายออกบัตร กับ บัญชีของฝ่ายการธนาคาร โดยพิจารณาในเบื้องต้นว่าน่าจะมีกำไรที่จะนำมาแก้ไขปัญหาของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้

ซึ่งในขณะที่รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าว หลวงตามหาบัวได้ขอร้องให้ รัฐบาลยกเลิกโดยเสนอแนะให้พิจารณาแนวทางอื่นในการแก้ไขภาระหนี้สินของประเทศแทน โดยคำนึงถึงความมั่นคงปลอดภัยของชาติเป็นสำคัญ การที่หลวงตามหาบัวและกลุ่มประชาชนได้ออกมาปกป้อง “ทุนสำรองเงินตรา” นั้น บรรดานักเศรษฐศาสตร์ นักกฎหมาย ตลอดจนนักวิชาการจำนวนไม่น้อยมีความเห็นในเชิงสนับสนุน และนำความจริงทางวิชาการเกี่ยวกับความเป็นมาและความสำคัญของ “ทุนสำรองเงินตรา” มาเป็นข้อยืนยัน (ปรียานุช พิบูลสราวุธ และคณะ, 2551 : 50 – 59) ดังเช่น

1) ดร.วีรพงษ์ รามางกูร อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กล่าวไว้เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2547 ดังนี้

“...คำว่า “คลังหลวง” ไม่มีในกฎหมายแต่เป็นปริศนาธรรม...ขณะนั้นประเทศของเราอยู่ในวิกฤติอย่างมาก ผู้คนหดหู่หมดกำลังจิต กำลังใจ หลวงตาได้ลุกขึ้นมาระดมศรัทธาของพี่น้อง

Copyright by Mahidol University

ประชาชนชาวไทยเพื่อให้สละทองคำและดอลลาร์ ก็มีปัญหาว่ารัฐบาลในขณะนั้นก็ไม่ค่อยเข้าใจว่าคลังหลวงหมายถึงอะไร ผมได้ไปกราบนมัสการท่านและได้ออกมาชี้แจงให้ประชาชนได้เข้าใจว่าทุนสำรองระหว่างประเทศของเรานั้นแบ่งเป็น 3 ส่วน

ส่วนแรกซึ่งเป็นส่วนใหญ่เรียกว่าทุนสำรองเงินตรา

ส่วนที่สองเป็นทุนสำรองทั่วไป ซึ่งเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

ส่วนที่สามเป็นทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน

ทุนสำรองเงินตรานี้ตามกฎหมายแล้วเป็นของแผ่นดิน ไม่ใช่ของใคร ไม่ใช่ของธนาคารแห่งประเทศไทย แม้แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็เอาไปใช้ไม่ได้ ในขณะนั้นทองคำและดอลลาร์ที่ประชาชนได้บริจาคมาก็ไม่ทราบว่าจะไปเข้าบัญชีใดในที่สุดก็ตกลงกันว่า บัญชีคลังหลวงที่หลวงตา ท่านกรุณารวบรวมจิตศรัทธาของพี่น้องประชาชนชาวไทยให้ช่วยชาติ คือ ทุนสำรองเงินตรา และก็ได้มีการนำทองคำและดอลลาร์ต่างๆ ที่รับบริจาคเข้าไปไว้ในทุนสำรองเงินตรา

แม้ว่าเงินทองบริจาคที่นำเข้าไปในทุนสำรองเงินตราจะไม่มาก แต่จะทำให้ทุนสำรองเงินตราของเราเป็นของที่ศักดิ์สิทธิ์ ต่อไปจะไม่มีผู้ใดเอาไปใช้ได้จะอยู่เป็นทุนสำรองของประเทศชาติของเราตลอดไป ประเทศชาติเราผ่านวิกฤตการณ์ต่างๆ มาได้ก็เพราะทุนสำรองเงินตราที่มั่นคง ที่ไม่ใช่ของผู้ใด ไม่มีผู้ใดเอาไปใช้ได้...”

2) วิทยากร เชียงกูล (2543 : 46-48) นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ ได้เขียนบทความเรื่อง “ปัญหาหนี้ภาครัฐบาลที่ประชาชนต้องรับผิดชอบ” ลงในหนังสือ ฤาจะล้มคนทั้งแผ่นดิน เมื่อปี 2543 ดังนี้

“...สาเหตุที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ขาดทุน ก็เพราะรัฐบาลบริหารผิดพลาดทุ่มเทเงินทองไปโอบอุ้มธนาคารและสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยรัฐบาลอ้างว่าจำเป็นที่จะต้องกู้สถาบันธนาคารหรืออุ้มคนรวย เพื่อที่จะช่วยเศรษฐกิจส่วนรวมให้ดีขึ้น แต่การทำงานในรอบ 3 ปี ชี้ให้เห็นชัดว่า นอกจากกองทุนฯ จะขาดทุนมากแล้ว เศรษฐกิจส่วนรวมกลับยิ่งเสียหายมากขึ้น การดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ที่ขาดทุนเห็นชัด ก็เช่น การประมูลขายทรัพย์สินที่ยึดมาจากบริษัทเงินทุน 58 แห่งที่ถูกปิดไปให้ต่างชาติในราคาที่ขาดทุนไปนับแสนล้านบาท แล้วรัฐบาลยังไปสัญญาจะหาเงินก้อนอื่นใช้หนี้ให้เจ้าหนี้ต่างชาติเต็มจำนวนอีก ส่วนที่ขาดทุนส่วนอื่นๆ ก็เกิดจากการที่รัฐบาลเข้าไปเพิ่มทุนและอัดฉีดเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำธนาคารที่ทุจริตฉ้อฉลและบริหารผิดพลาดทั้งเอกชนและรัฐ...”

“...รัฐบาลอ้างว่า ที่ต้องรวมบัญชีธนาคารชาติเพื่อโอนเงินกำไรสะสมของธนาคารชาติบางส่วนมาใช้หนี้ให้กองทุนฟื้นฟูฯ นั้น ก็เพราะว่าหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นหนี้ที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบ ดังนั้น ถึงอย่างไรก็ต้องหาเงินมาใช้หนี้ก้อนนี้ ถ้ารัฐบาลไม่ได้เงินจากธนาคารชาติ

Copyright by Mahidol University

รัฐบาลก็จะต้องขึ้นภาษีกับประชาชน หรือไปตัดทอนงบลงทุนในงบประมาณประจำปี ซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจตกต่ำและประชาชนเดือดร้อนมากขึ้น…"

3) รองศาสตราจารย์ ดร.สุชาติ ธาดาธำรงเวช (2543 : 15) นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้เขียนบทความ เรื่อง "ปัญหาการรวมบัญชีในแบงก์ชาติ" ลงในหนังสือ ฤาจะล้มคนทั้งแผ่นดิน เมื่อปี 2543 โดยได้กล่าวถึงการคัดค้านกฎหมายรวมบัญชีไว้เช่นกัน

"...เงินสำรองระหว่างประเทศของไทยในปัจจุบันแยกออกเป็น 3 ส่วน ดูแลโดยแบงก์ชาติ คือ (1) อยู่ที่ฝ่ายออกบัตรธนาคาร มีประมาณ 27,000 ล้านดอลลาร์ (2) อยู่ที่แบงก์ชาติเองในบัญชีฝ่ายการธนาคาร มีประมาณ 4,600 ล้านดอลลาร์ และ (3) อยู่ที่กองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน มีอยู่ประมาณ 100 ล้านดอลลาร์ ทั้งหมดนี้รวมกันเรียกว่าเงินสำรองระหว่างประเทศ

เงินที่ท่านอาจารย์หลวงตามหาบัวได้รับบริจาคมาจากโครงการผ้าป่าช่วยชาติ ท่านมีเจตจำนงจะใส่ในส่วนที่ (1) คือ ไปรวมในส่วน 27,000 ล้านดอลลาร์....ดังนั้น ที่พระอาจารย์หลวงตามหาบัวพูดไว้นั้น ท่านพูดถูก เพราะท่านไม่ได้พูดเฉพาะเงินที่ท่านนำมาบริจาค แต่ท่านพูดถึงเงินคลังหลวง คือ เงิน 27,000 ล้านดอลลาร์นี้ว่า "เอาเงินนี้ไปรวมบัญชีอาจจะเสียหาย...หากจะขอเงินบางส่วนไปใช้และมีเหตุผลเพียงพอ อาจทำได้โดยการออกกฎหมายขอเป็นครั้งๆ ไป แต่การยกเลิกส่วนกลางให้แบงก์ชาติเลยอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศได้ในอนาคต..."

ต่อมาในปี 2545 ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล (ปรียานุช พิบูลสราวุธ และคณะ, 2551 : 57) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้น ได้กล่าวถึงความสำคัญของ "โครงการช่วยชาติฯ" ที่ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินและปกป้องภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นต่อฐานะการเงินของชาติได้ รวมถึงสนับสนุนยืนยันการปกป้องคลังหลวงของพระธรรมวิสุทธิมงคลและประชาชนว่า

"เงินบริจาคของหลวงตา แม้ว่าจะเป็นจำนวนที่ไม่มากเมื่อเทียบกับเงินในคลังหลวงที่มีอยู่เดิม แต่มีบทบาทสำคัญที่ป้องกันมิให้มีการนำเงินในคลังหลวงออกไปใช้ จนอาจเกิดอันตรายขั้นหายนะแก่ประเทศชาติได้ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ...การที่หลวงตาท่านออกมาขัดขวาง "การรวมบัญชี" ก็เท่ากับว่าเป็นการป้องกันไม่ให้มีการนำเงินจากคลังหลวงไปใช้เพื่อการอื่น นอกจากการสำรองเพื่อผลิตธนบัตร จึงทำให้เงินในคลังหลวงยังคงมีเหลืออยู่เต็มที่และพอกพูนขึ้น...เป็นหลักฐานของความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ แล้วสร้างความเชื่อมั่นในสายตาของต่างประเทศทั่วโลก..."

ครั้งที่ 2 ในช่วงเวลาการบริหารประเทศของคณะรัฐบาลชุด พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (8 ตุลาคม 2549 - 6 กุมภาพันธ์ 2551)

Copyright by Mahidol University

เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2550 คณะรัฐมนตรีได้เสนอ “ร่าง พ.ร.บ.เงินตรา” ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา โดยมีเหตุผลประกอบ ดังนี้

“โดยที่ พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 ได้มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจัดดำรงสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา ที่ไม่สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน สมควรแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการ...และกำหนดหลักเกณฑ์การโอนสินทรัพย์จากบัญชีสำรองพิเศษเข้าบัญชีทุนสำรองเงินตราเพื่อนำออกใช้ซึ่งธนบัตร ให้ดำเนินการได้ในเฉพาะกรณีจำเป็นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสินทรัพย์ไม่เพียงพอ ตลอดจนกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการบริหารจัดการสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราภายใต้หลักการบริหารจัดการความเสี่ยง เพื่อให้การบริหารจัดการทุนสำรองเงินตรามีความคล่องตัวเหมาะสมกับเศรษฐกิจที่พัฒนาและสภาวการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว....” (เอกสารประกอบการพิจารณา “ร่าง พ.ร.บ.เงินตรา” สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 42/2550)

ซึ่งผู้วิจัยขอยกตัวอย่างเฉพาะสาระสำคัญในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อทุนสำรองเงินตรา ดังนี้

1) เพิ่มประเภทของหลักทรัพย์ต่างประเทศที่จะประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตรา รวมถึงให้อำนาจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดหลักทรัพย์ที่ออกโดยองค์การหรือนิติบุคคลต่างประเทศได้ด้วย (ร่าง มาตรา 4)

2) เพิ่มเงินตราต่างประเทศที่ฝากกับสถาบันการเงินต่างประเทศนอกราชอาณาจักร และสถาบันผู้เก็บรักษาหลักทรัพย์นอกราชอาณาจักร เป็นสินทรัพย์ที่จะประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตรา รวมทั้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดคุณสมบัติของผู้รับฝากเงินตราต่างประเทศ (ร่าง มาตรา 30 และ 34/3)

3) ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการบริหารจัดการสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา โดยขยายขอบเขตการทำธุรกรรม รวมถึงมอบอำนาจให้สถาบันการเงิน สถาบันการเงินต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศบริหารจัดการแทนได้ (ร่างมาตรา 34/3)

จากสาระสำคัญดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีการแก้ไขหลักการของพระราชบัญญัติเงินตราอย่างมีนัยสำคัญ โดยผู้วิจัยจะวิเคราะห์ผลกระทบโดยเรียงลำดับเป็นรายกรณี ดังนี้

กรณีแรกนั้น เป็นการให้อำนาจในการนำทรัพย์สินที่ประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตราไปลงทุนในตราสารได้หลายประเภทมากยิ่งขึ้น โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดประเภทหลักทรัพย์ที่จะนำไปลงทุนได้ อันอาจเปิดช่องทางให้ฝ่ายการเมืองสามารถแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองหรือพวกพ้องได้

Copyright by Mahidol University

กรณีที่สอง เป็นการเปิดกว้างให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพย์สินในทุนสำรองเงินตราได้โดยง่าย เพราะอาจกำหนดคุณสมบัติหรือกฎเกณฑ์เพื่อแสวงผลประโยชน์ส่วนตนได้

และสำหรับกรณีที่สาม ซึ่งนับเป็นการทำลายหลักการและเจตนารมณ์ดั้งเดิมของทุนสำรองเงินตราอย่างสิ้นเชิง โดยเปลี่ยนสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทย จากเดิมที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเพียงผู้ "ดูแล" ทรัพย์สินใน "ทุนสำรองเงินตรา" เท่านั้น มาเป็นให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิเข้า "บริหารจัดการ" ในทรัพย์สิน (ซึ่งมี 3 บัญชี คือ บัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีสำรองพิเศษ) ได้ และยังเปิดโอกาสให้ต่างชาติสามารถเข้ามาบริหารจัดการสินทรัพย์ใน "ทุนสำรองเงินตรา" ได้อีกด้วย

จากสาระสำคัญดังกล่าวข้างต้นนั้น ในขณะที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการและนำเสนอร่างแก้ไข พ.ร.บ.เงินตรา เข้าสู่สภา มีนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ได้คัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าว โดย ดร.วีรพงษ์ รามางกูร อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้แสดงความคิดเห็นไว้ประการหนึ่งว่า

"...ที่น่าเป็นห่วงมากอีกประการหนึ่งก็คือ การเพิ่มอำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการบริหารจัดการทรัพย์สินในบัญชีทั้งสามของบัญชีทุนสำรองเงินตรา...ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34/3 ข้อ (1) ถึงข้อ (5) ได้กว้างขวางกว่าเดิม ที่ห่วงก็คือ สามารถทำกับสถาบันการเงินต่างประเทศที่เป็นเอกชนก็ได้ ซึ่งล้วนแต่ให้อำนาจ ธปท.ทำการ "เก็งกำไร" จากการทำธุรกรรมทางการเงินได้ ถ้าได้กำไรมากขึ้นก็อยู่ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีแล้วก็โอนไปเป็นของ ธปท.เพื่อชำระหนี้อย่างอื่น ถ้าขาดทุนขึ้นมาจะทำอย่างไร ถ้า รมว.คลัง ตามทันก็แล้วไป ถ้าตามไม่ทันก็น่าเป็นห่วง ไม่ควรให้อำนาจ ธปท.มากขนาดนั้น..." (วีรพงษ์ รามางกูร, 2550 : 31)

ท่ามกลางกระแสคัดค้าน "พ.ร.บ. เงินตราฉบับใหม่" ของหลวงตามหาบัว นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์และประชาชนในขณะนั้น จึงทำให้ไม่มีการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขทางสังคมนั้น การบริจาคทองคำและเงินตราต่างประเทศเข้าบัญชีทุนสำรองเงินตราอย่างต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถานะทางการเงินของประเทศไทยมีความมั่นคงและแข็งแกร่งเพียงพอถือได้ว่าเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญ ท่ามกลางการเฝ้าจับตามองของกลุ่มบุคคลที่เป็นแกนหลักในการบริจาค ทำให้ทั้งภาครัฐและธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่สามารถนำทรัพย์สินภายใต้การบริจาคเหล่านั้นไปใช้จ่ายหรือแสวงหาผลประโยชน์ได้ตามอำเภอใจ และสำหรับในประเด็นของการคัดค้านจากสังคมในการแก้ไข พ.ร.บ.เงินตรา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้มีการรวมบัญชีทั้ง 3 บัญชีของ "ทุนสำรองเงินตรา"

Copyright by Mahidol University

เข้าไว้ด้วยกัน อันเป็นการป้องกันไม่ให้ธนาคารแห่งประเทศไทย นำทุนสำรองเงินตราและผลประโยชน์ไปใช้จ่ายเพื่อชำระหนี้กองทุนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีภาระผูกพันที่จะต้องชำระหนี้ให้กับกระทรวงการคลัง อันส่งผลให้การดำเนินงานในส่วนของกิจการธนาคารแห่งประเทศไทยขาดทุนอย่างต่อเนื่อง โดยที่กระแสคัดค้านดังกล่าวส่งผลให้ไม่มีการแก้ไข พ.ร.บ.เงินตรา โดยในปัจจุบันยังคงมีการผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นประเด็นที่จะต้องจับตาดูต่อไปว่าจะมีการยกร่างเพื่อแก้ไข พ.ร.บ.เงินตรา ในอนาคตหรือไม่

จึงสามารถสรุปได้ว่า การคัดค้านการแก้ไข พ.ร.บ.เงินตรา จากกระแสสังคม ส่งผลให้ “ทุนสำรองเงินตรา” ซึ่งใช้หนุนหลังการออกธนบัตรนั้นยังคงเป็นไปตามเจตนารมณ์เดิม ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า โดยผลจากเงื่อนไขด้านสังคมในกรณีข้างต้น การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย ยังคงเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายการเมือง

จากข้อเท็จจริงต่างๆ ดังกล่าว แสดงได้ว่าเงื่อนไขทางการเมืองและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา ล้วนส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งการดำเนินงานในภาพรวมขององค์กร รวมทั้งการออกและการจัดการธนบัตร อันเกิดจากสาเหตุโดยอ้อมที่อาจเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยและจากพฤติกรรมของคนภายในเองที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงอย่างชัดแจ้ง โดยเงื่อนไขทางด้านสังคมกลับเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นส่วนส่งเสริมให้การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระ โดยไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงได้

4.3 วัตถุประสงค์ที่ 2 : ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติใดๆ ย่อมเกิดปัญหาและอุปสรรคอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การดำเนินนโยบายทางการเงินของธนาคารกลางแต่ละประเทศก็เช่นกัน แต่ลักษณะการดำเนินงานของธนาคารกลางจะมีหลักการที่มีความพิเศษนอกเหนือไปจากการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านอื่นๆ กล่าวคือ ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบาย โดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจของฝ่ายการเมืองอันเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งความเป็นอิสระจะมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมในด้านต่างๆ ของประเทศนั้นๆ ถึงแม้ว่าตามหลักการที่ว่าด้วยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วความเป็นอิสระในการบริหารงานตามภารกิจ มีความเป็นไปได้ที่จะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับหลักการหรือบทบัญญัติของกฎหมาย

Copyright by Mahidol University

อย่างไรก็ตาม เรื่องของความเป็นอิสระในการบริหารงานแม้ว่ากรอบกฎหมายจะกำหนดรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนเพียงไร แต่ยังมีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมของนโยบาย ซึ่งเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ ในส่วนนี้จึงเป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับเงื่อนไขต่างๆ ที่อาจเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร โดยนำผลที่ได้จากการศึกษา ทั้งจากเอกสารต่างๆ และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ ซึ่งข้อมูลบางส่วนผู้วิจัยได้นำเสนอประกอบการวิเคราะห์ในส่วนของ “องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร” และมีบางส่วนที่เป็นผลจากการศึกษาเพิ่มเติม โดยผู้วิจัยจะนำข้อมูลต่างๆ ดังกล่าวมานำเสนอในภาพรวม ดังต่อไปนี้

4.3.1 ปัญหาด้านกฎหมาย

จากการที่ได้ศึกษาองค์ประกอบ “ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ” และ “มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย” พบประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับด้านกฎหมายในความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนี้

เนื่องจาก ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 โดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีการปรับปรุงแก้ไขมาหลายครั้ง ด้วยเหตุผลประกอบการแก้ไขที่แตกต่างกันตามความจำเป็นและเหมาะสมในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งฉบับที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันนั้น เป็นการปรับปรุงแก้ไขครั้งที่ 4 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2551 ที่มีเหตุผลสำคัญว่า

“โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงวัตถุประสงค์อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้เหมาะสมกับการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง ในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน ตลอดจนสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ประกอบกับสมควรให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และมาตรการต่างๆ เฉพาะที่จำเป็นในแต่ละด้าน ได้แก่ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินและคณะกรรมการระบบการชำระเงิน เพื่อให้การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินและระบบสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทันต่อเหตุการณ์และสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจทางการเงินของโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยและการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร รวมทั้งกำหนดการป้องกันการมีส่วนได้เสียของผู้ว่าการ การ

Copyright by Mahidol University

พนักงานและลูกจ้างของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้การบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความโปร่งใส นอกจากนั้น สมควรกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับเสถียรภาพทางการเงินและระบบสถาบันการเงินที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายอย่างรุนแรงต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินเป็นส่วนรวม...”

ด้วยเหตุผลดังข้างต้น แสดงได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าว จะพบได้ว่ามีข้อกำหนดของกฎหมายที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายการเมือง ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) กระบวนการเข้าสู่อำนาจ

ภายใต้ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติให้การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และการเข้าสู่องค์อำนาจของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องผ่านกระบวนการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

1.1) กระบวนการในการเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกขึ้นมาคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วย กรรมการจำนวน 7 คน โดยกำหนดให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เพื่อทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน ส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณา และนำรายชื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องนำรายชื่อนั้นทูลเกล้าเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไป

1.2) กระบวนการในการเข้าสู่องค์อำนาจของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกขึ้นมาคณะหนึ่ง ซึ่งมีองค์ประกอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการคัดเลือกผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกฎหมายกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการคัดเลือกมากขึ้น ดังบทบัญญัติใน มาตรา 28/5 ที่กำหนดว่า

Copyright by Mahidol University

"ให้ผู้ว่าการและปลัดกระทรวงการคลังพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 18 และมีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์สำหรับการดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ ธปท. ต่อคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ธปท. แล้วแต่กรณี โดยให้ผู้ว่าการเสนอเป็นจำนวนไม่เกินสองเท่าและปลัดกระทรวงการคลังเสนอเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้งตามลำดับ

เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งแล้ว ในกรณีประธานกรรมการ ให้เสนอชื่อต่อรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแล้วให้ทูลเกล้าฯ เพื่อทรงแต่งตั้ง ในกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เสนอชื่อต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง"

2) การดำเนินนโยบาย

ในการดำเนินนโยบายของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการนโยบายการเงิน กฎหมายยังได้กำหนดไว้อีกว่า

"มาตรา 25 คณะกรรมการ ธปท. มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการและการดำเนินการของ ธปท. เพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 (การดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน การดำเนินภารกิจดังกล่าวต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย) เว้นแต่กิจการและการดำเนินการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินและคณะกรรมการระบบการชำระเงิน..."

"มาตรา 28/7 ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดเป้าหมายของนโยบายการเงินของประเทศ โดยคำนึงถึงแนวนโยบายแห่งรัฐ สภาวะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ

(2) กำหนดนโยบายการบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา

(3) กำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายตาม (1) และ (2)

(4) ติดตามการดำเนินมาตรการของ ธปท. ตาม (3) ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ"

ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีทุกหกเดือน

Copyright by Mahidol University

มาตรา 28/8 ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินจัดทำเป้าหมายของนโยบายการเงินของปีถัดไป เพื่อเป็นแนวทางให้แก่รัฐและ ธปท. ในการดำเนินการใดๆ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพด้านราคา โดยทำความตกลงร่วมกับรัฐมนตรี และให้รัฐมนตรีเสนอเป้าหมายของนโยบายการเงินที่ได้ทำความตกลงร่วมนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ...”

วิเคราะห์ปัญหาด้านกฎหมาย

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหาด้านกฎหมายได้ ดังนี้

1) ปัญหาด้านกฎหมายในกระบวนการเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ในประเทศที่นโยบายการเงินผันผวนไปตามสภาพการณ์ทางการเมืองดังเช่นประเทศไทย ภาคสังคมย่อมเรียกร้องจุดยืนที่มั่นคงและแน่วแน่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยสูงขึ้น เช่นเดียวกับ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยที่เป็นต้นแบบในการยืนหยัดความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่การที่กฎหมายฉบับปัจจุบันกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อทำหน้าที่ในการสรรหาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แสดงได้ว่า อำนาจในการแต่งตั้งดังกล่าวยังคงมีที่มาจากอำนาจจากฝ่ายการเมือง เนื่องจาก ตามองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกที่กำหนดว่าจะต้องประกอบไปด้วยบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหากฝ่ายการเมืองต้องการให้ใครเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว สามารถกำหนดได้ตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรงการคลังจะเลือกผู้ที่เป็นอดีตในตำแหน่งต่างๆ ท่านใดก็ได้ และคณะกรรมการคัดเลือกดังกล่าวจะเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมตรงตามที่กฎหมายกำหนดท่านใดก็ได้อีกเช่นกัน เพราะในท้ายที่สุดอำนาจในการพิจารณาก็ยังคงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรี อันเป็นอำนาจฝ่ายการเมืองนั่นเอง

2) ปัญหาด้านกฎหมายในกระบวนการเข้าสู่องค์อำนาจของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

การเข้าสู่องค์อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับการเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เพียงแต่กำหนดกระบวนการที่เพิ่มการถ่วงดุลคณะกรรมการคัดเลือกขึ้นมาอีกขั้นตอนหนึ่ง คือ การกำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและปลัดกระทรวงการคลัง เสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณา โดยที่คณะกรรมการคัดเลือกเองก็มีที่มาจากอำนาจฝ่ายการเมือง และในท้ายที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ยังมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งการเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีของประธานกรรมการในคณะกรรมการชุดดังกล่าว

Copyright by Mahidol University

สำหรับกรณีของการให้อำนาจแก่ปลัดกระทรงการคลังในการเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณา ซึ่งโดยหน้าที่แล้วปลัดกระทรงการคลังมีสถานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่โดยนัยยะแล้วจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

3) ปัญหาด้านกฎหมายในการดำเนินนโยบายของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และการดำเนินนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการเงิน

การที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย รวมทั้งกฎหมายยังได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องอนุมัติเป้าหมายนโยบายการเงินที่ผ่านการทำข้อตกลงร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วยนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้การดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอันเป็นอำนาจฝ่ายการเมือง

4.3.2 ปัญหาด้านการเมือง

ธนาคารกลางเป็นสถาบันการเงินระดับสูง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมระบบการเงินและเครดิตเพื่อเอื้ออำนวยผลประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม ทั้งก่อให้เกิดความเจริญเติบโตและความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ (ณรงค์ศักดิ์ ธนวิบูลย์ชัย, 2529 อ้างถึงใน วเรศ อุปปาติก, 2544 : 326) หากใช้ธนาคารกลางเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ทางการเมืองแล้วก็อาจจะเป็นทางนำไปสู่ความเสียหายทางเศรษฐกิจได้ง่าย (กัลยา สุพรรณเภสัช, 2541 : 137)

ดังนั้น หลักการที่สำคัญประการหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารกลาง คือ ความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ จากข้อมูลที่ผ่านมาตามรายงานของคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) (ผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ, 2541 : 127) ที่กล่าวถึงในประเด็นของการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองว่า

“....นอกจากนี้ ในระยะหลังๆ ธปท.มีการเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยวมากกว่าในอดีต การที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะผู้บริหารระดับสูงของธนาคารประสงค์จะเอาใจนักการเมือง เพื่อความมั่นคงของตำแหน่งงานของตน การทำงานภายใต้การแทรกแซงทางการเมือง ทำให้ธนาคารขาดอิสรภาพในการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศ การขาดผู้นำที่ดี ทำให้ธปท.ต้องระวังความคิดเห็นและผลกระทบที่จะมาจากการเมือง ซึ่งทำให้การตัดสินใจไม่ฉับไวและเด็ดขาดเท่าที่ควร....”

Copyright by Mahidol University

จากข้อมูลข้างต้น เป็นสาเหตุหนึ่งในการผลักดันให้มีการแก้ไข พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการผลักดันดังกล่าวเริ่มมาตั้งแต่สมัยที่ ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (7 พ.ค. 2541 - 30 พ.ค. 2544) ซึ่งกระบวนการพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายใช้เวลาอันยาวนาน และสำเร็จลงในปี 2551 ในช่วงการบริหารประเทศของคณะรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยมีผลบังคับใช้เมื่อ 3 มีนาคม 2551 ซึ่งเหตุผลที่สำคัญในการแก้ไข พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย คือ ต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากการเมืองในการดำเนินภารกิจของธนาคารกลาง เช่น การกำหนดสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยให้มีความชัดเจน ดังที่ระบุในมาตรา 5 ว่า *"....ให้ ธปท.เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น"* รวมทั้งกำหนดในเรื่องการเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการและการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ ที่จะต้องมาจากคณะกรรมการคัดเลือก โดยที่มาของคณะกรรมการคัดเลือกจะต้องเป็นไปองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ เพื่อเป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจในการตัดสินใจ อันแสดงถึงความโปร่งใสและเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจในด้านต่างๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประการหนึ่ง ทั้งยังกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ว่าการฯ และคณะกรรมการในชุดต่างๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองไว้อย่างชัดเจน อันแสดงได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้บทบาทในการดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางของประเทศ แยกออกจากอำนาจทางการเมืองอย่างเด็ดขาด

อย่างไรก็ตาม แม้กลไกของกฎหมายจะกำหนดกรอบไว้รัดกุมเพียงใด แต่พบว่ายังมีช่องว่างในการเข้าแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง ดังเช่นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสมัยที่นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (คณะรัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช (6 กุมภาพันธ์ - 8 กันยายน 2551)) ที่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งฝ่ายค้านของรัฐบาลในขณะนั้นได้ร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เพิกถอนคณะกรรมการคัดเลือก และระงับการแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยที่คณะกรรมการคัดเลือกดังกล่าวเป็นผู้แต่งตั้ง โดยตั้งข้อสังเกตว่าคณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยชุดนี้ ประกอบด้วยบุคคลที่ขัดต่อข้อบังคับของธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยเรื่องของการเป็นบุคคลที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน มีส่วนได้ส่วนเสียกับธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากการสรรหากรรมการดังกล่าวไม่เพียงแต่กระทบต่อการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ยังส่งผลต่อการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอีก 3 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการเงิน(กนง.) คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน (กรช.)

Copyright by Mahidol University

ซึ่ง พ.ร.บ..ธนาคารแห่งประเทศไทย (ปรับปรุงแก้ไข ฉบับที่ 4 พ.ศ.2551) กำหนดให้คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้คัดเลือก และในที่สุดผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภามีความเห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกชุดดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลให้การแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวต้องระงับไปด้วย (สรุปจาก มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 เดือนตุลาคม พ.ศ.2551 เรื่อง แจ้งผลวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีการแต่งตั้งประธานกรรมการในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย)

จากข้อเท็จจริงข้างต้น แสดงได้ว่าสภาพการณ์ทางการเมืองส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระ ทั้งนี้ เมื่อมองย้อนกลับไปยังต้นทางของเหตุการณ์ดังกล่าว จะพบว่าสาเหตุที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่อาจหลุดพ้นจากการแทรกแซงของอำนาจทางการเมืองนั้น ยังคงเป็นผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เปิดช่องไว้นั่นเอง

4.3.3 ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

ความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะเศรษฐกิจโลก เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหาร “ทุนสำรองระหว่างประเทศ” (ทุนสำรองเงินตราเป็นส่วนหนึ่งของทุนสำรองระหว่างประเทศ และผลประโยชน์จากการบริหารทุนสำรองเงินตรา จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการกิจการธนบัตร) ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะมีการกำหนดกรอบการลงทุนไว้อย่างรัดกุมโดยเน้นไปที่การลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำเป็นหลัก ขณะที่สินทรัพย์ที่ประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตราส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของเงินตราต่างประเทศ เช่น ทองคำ เงินตราต่างประเทศ หลักทรัพย์ต่างประเทศ รวมถึงใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรอง ใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงิน ตลอดจนหลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศหรือเป็นบาท เป็นต้น ซึ่งมีความเสี่ยงจากปัจจัยทางเศรษฐกิจต่างๆ อาทิเช่น ความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน (Foreign Exchange Rate Risk) เนื่องจากการที่สินทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นสินทรัพย์ต่างประเทศที่ต้องดำรงตามกฎหมาย และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศในด้านเสถียรภาพของค่าเงินบาท เมื่อแปลงค่าสินทรัพย์ต่างประเทศเหล่านี้เป็นเงินบาท จะส่งผลให้เกิดกำไรหรือขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน แม้ว่าสินทรัพย์ต่างประเทศเหล่านี้จะยังคงมีค่าที่เป็นเงินตราต่างประเทศในจำนวนเงินเท่าเดิมก็ตาม ยิ่งค่าเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศมีความผันผวนมาก กำไรหรือขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนก็มีความผันผวนมากเช่นเดียวกัน, ความเสี่ยงด้านเครดิต (Credit Risk) คือความเสี่ยงที่ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจไม่ได้รับการชำระคืนเงินต้นหรือดอกเบี้ย หรือมีผลขาดทุนจากการที่คู่ค้าหรือผู้ออกตราสารไม่สามารถปฏิบัติตามข้อผูกพันได้ และความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง (Liquidity Risk) อันอาจเกิดได้จากการที่ไม่สามารถเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นเงินสดได้ภายในเวลาที่ต้องการ รวมทั้งภาวะราคาทองคำ ที่ในปัจจุบันมีความผันผวนเป็นอย่างมาก ซึ่งมีผลกระทบต่อการ

Copyright by Mahidol University

คำนวณค่าแห่งสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา หากทองคำมีราคาสูงขึ้นจะส่งผลให้ค่าแห่งสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราสูงขึ้นด้วย และในกรณีตรงกันข้ามหากทองคำมีราคาที่ต่ำลง ค่าแห่งสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราจะต่ำลงเช่นกัน โดยในการคำนวณราคานั้น พ.ร.บ.เงินตรา กำหนดให้การคำนวณค่าแห่งสินทรัพย์ใน ทองคำและหลักทรัพย์ต่างประเทศ ให้ใช้ราคาในตลาดต่างประเทศเมื่อสิ้นปีแต่ละปี

วิเคราะห์ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

จะเห็นได้ว่าภาวะเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นภาวะเศรษฐกิจโลกหรือเศรษฐกิจในประเทศล้วนส่งผลต่อการบริหารทุนสำรองเงินตรา เนื่องจากสินทรัพย์ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของทองคำและหลักทรัพย์ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ซึ่งจากข้อมูลที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ตามตารางที่ 4-4 (ปริมาณทุนสำรองเงินตราและบัญชีผลประโยชน์ประจำปี ปี 2548-2552) จะเห็นได้อย่างชัดเจนถึงผลกระทบทั้งด้านอัตราแลกเปลี่ยนและราคาทองคำที่มีต่อปริมาณทุนสำรองเงินตรา ซึ่งถึงแม้ว่าทองคำจะมีน้ำหนักที่เท่าเดิมหรือหลักทรัพย์ต่างประเทศจะมีมูลค่าเป็นเงินตราต่างประเทศที่เท่าเดิมก็ตาม แต่เมื่อแปลงค่าสินทรัพย์เหล่านี้เป็นสกุลเงินของประเทศไทย (สกุลบาท) จะส่งผลให้เกิดกำไรหรือขาดทุนทันที

จากข้อมูลต่างๆ จึงสามารถสรุปได้ว่าไม่ว่ากฎหมายจะกำหนดกรอบการลงทุนในทุนสำรองระหว่างประเทศไว้อย่างชัดเจน หรือธนาคารแห่งประเทศไทย จะมีการกำหนดแนวทางบริหารความเสี่ยงในการนำทุนสำรองเงินตราไปลงทุนไว้อย่างรัดกุมเพียงใด ปัญหาทางเศรษฐกิจยังคงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในทุนสำรองเงินตราอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

Copyright by Mahidol University

4.4 สรุป เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา

ตารางที่ 4-6 สรุป เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา

ช่วงเวลา	เหตุการณ์สำคัญ
พ.ศ. 2540	- ค่าเงินบาทของประเทศไทยถูกโจมตีจากกองทุนเก็งกำไรข้ามชาติ - รัฐบาลประกาศลอยตัวค่าเงินบาท (2 กรกฎาคม 2540) - นายเริงชัย มะระกานนท์ ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และแต่งตั้ง ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแทน (28 ก.ค.2540) - พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (6 พ.ย.2540) - คณะรัฐบาล : นายชวน หลีกภัย โดยกระทรวงการคลังแต่งตั้ง “คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.)” (16 ธันวาคม 2540)
พ.ศ.2541	- ศปร. เสนอรายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (31 มีนาคม 2541)
พ.ศ.2542	- ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของธนาคารแห่งประเทศไทย
พ.ศ.2543	- คณะรัฐบาล : นายชวน หลีกภัย อนุมัติในหลักการ “ร่าง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย” และ “ร่าง พ.ร.บ.เงินตรา” (29 มีนาคม 2543) - พระธรรมวิสุทธิมงคล ประชาชนและนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ คัดค้าน “ร่าง พ.ร.บ.เงินตรา” (28 มิถุนายน 2543)
พ.ศ.2544	- คณะรัฐมนตรี : พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ถอดถอน ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล จากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และแต่งตั้ง ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแทน (29 พฤษภาคม 2544)
พ.ศ. 2549	- เงินตราต่างประเทศ เคลื่อนย้ายเข้าสู่ภูมิภาคเอเชีย - ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศใช้มาตรการกันสำรอง 30% (18 ธันวาคม 2549) - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล) ประกาศผ่อนผันมาตรการกันสำรอง 30% สำหรับตลาดทุน (19 ธันวาคม 2549)

Copyright by Mahidol University

ตารางที่ 4-6 สรุป เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา (ต่อ)

ช่วงเวลา	เหตุการณ์สำคัญ
พ.ศ.2550	- คณะรัฐมนตรี : พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ อนุมัติในหลักการ “ร่าง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย” และ “ร่าง พ.ร.บ.เงินตรา” (18 กันยายน 2550) - พระธรรมวิสุทธิมงคล ประชาชนและนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ ยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรีคัดค้าน “ร่าง พ.ร.บ.เงินตรา” (1 ตุลาคม 2550) - เกิดวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ ในประเทศสหรัฐอเมริกา
พ.ศ. 2551	- ปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 4) (3 มีนาคม 2551) - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี (คณะรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช) แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อทำหน้าที่ในการคัดเลือกคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย (4 มิถุนายน 2551) - ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภามีความเห็นให้ คณะกรรมการคัดเลือกที่ทำหน้าที่คัดเลือกคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (1 ธันวาคม 2551) - ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศยกเลิกมาตรการกันสำรอง 30% (3 มีนาคม 2551)
พ.ศ.2553	- แต่งตั้ง นายประสาร ไตรรัตน์วรกุล เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ตาม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 (1 ตุลาคม 2553)
พ.ศ.2541-2553	- โครงการผ้าป่าช่วยชาติ บริจาคทรัพย์สินเพื่อนำเข้า “บัญชีทุนสำรองเงินตรา”

Copyright by Mahidol University

บทที่ 5
อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัย เรื่อง ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร มีวัตถุประสงค์ในการวิจัย 2 ประการ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูล 3 ประเภท ได้แก่ (1) การศึกษาค้นคว้าเอกสารหลักฐานต่างๆ เช่น พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย และ พ.ร.ฎ.กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 และรายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริงจากสื่อประเภทอื่นๆ (2) การสังเกตการณ์ และ (3) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จากบุคลากรในสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวนทั้งสิ้น 8 คน โดยแบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ตำแหน่งละ 4 คน

5.1 อภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 : เพื่อศึกษาและวิเคราะห์องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

ผลการวิจัยองค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร ซึ่งศึกษาองค์ประกอบใน 6 ด้าน อันประกอบด้วย ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม รวมทั้ง เงื่อนไขด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ ดังนี้

Copyright by Mahidol University

1) ภาพรวมของธนาคารแห่งประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า องค์ประกอบด้าน ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เงื่อนไขด้านการเมืองและเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจ เป็นองค์ประกอบที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระจากการเมือง ส่วนองค์ประกอบด้านทรัพยากรนโยบาย รวมทั้งการสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม เป็นองค์ประกอบที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากการเมือง โดยจำแนกได้ ดังนี้

องค์ประกอบด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งศึกษาจากองค์ประกอบย่อย 3 ด้าน ได้แก่ สถานะขององค์กร การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารสูงสุด และการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า

ธนาคารแห่งประเทศไทย มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้ โดยสอดคล้องกับหลักการจำแนกหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่มีหลักการว่า “เป็นหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization) เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐตามนโยบายที่สำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง” รวมทั้งสอดคล้องกับคุณลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่มีหลักการของความเป็นอิสระว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ เนื่องจากลักษณะงานต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนหรือกำกับตรวจสอบ โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคล

สำหรับองค์ประกอบย่อยด้าน การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ผ่านกระบวนการสรรหาจากคณะกรรมการคัดเลือก รวมทั้ง องค์ประกอบย่อยด้านการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ ที่กำหนดให้การดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องมีกระบวนการในการตัดสินใจในรูปแบบขององค์คณะหรือคณะกรรมการ ประกอบกับการเข้าสู่องค์อำนาจในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ในส่วนของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ผ่านกระบวนการคัดเลือกเช่นเดียวกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อันแสดงได้ว่ากระบวนการต่างๆ ดังกล่าวมีลักษณะของการถ่วงดุลและคานอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อันเป็นนัยสำคัญต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของความเป็นอิสระประการหนึ่งตามคุณลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่จะพิจารณาได้จากกระบวนการได้มาซึ่งองค์อำนาจที่มีลักษณะถ่วงดุลกัน รวมถึงกระบวนการในการตัดสินใจที่อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ

Copyright by Mahidol University

องค์ประกอบด้าน มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ผลการศึกษาพบว่า เป็นองค์ประกอบที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระจากการเมือง โดยมีลักษณะของการถูกควบคุมจากอำนาจรัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารที่มีลักษณะปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ตามแนวคิดของนักวิชาการกลุ่มหนึ่ง อาทิเช่น Paul H.Appleby , Norton E.Long และ James H.Svara เป็นต้น ที่มีแนวคิดว่าการเมืองกับการบริหารนั้นไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ โดยที่ Paul Henson Appleby ที่ได้อธิบายว่า อำนาจทั้งสามฝ่าย คือ นิติบัญญัติ ตุลาการ และบริหาร แยกออกจากกันไม่ได้โดยเด็ดขาด การตัดสินใจนโยบายของฝ่ายหนึ่งต้องคำนึงถึงฝ่ายอื่นๆ ด้วย รวมทั้ง James H. svara มีมุมมองว่าการเมืองและการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และจะอยู่ในรูปแบบของการเกื้อกูลที่เน้นการพึ่งพาซึ่งกันและกันในบทบาทที่แตกต่างกันและยอมรับในความเป็นอิสระซึ่งกันและกันโดยปราศจากการแทรกแซง โดยที่การเกื้อกูลกันนั้นจะรับรู้คุณค่าซึ่งกันและกัน (Jame H.Svara, 2001 : 176-183) โดยมองผ่าน “ตัวแบบสี่ส่วน” (รายละเอียดตามแผนภาพที่ 2-1 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมือง) ที่ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารที่จะผสมผสานกันอยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมตามแต่ละประเภทภารกิจ โดยภารกิจที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบด้านนโยบาย ที่ฝ่ายการเมืองจะมีหน้าที่ในการตรากฎหมาย อนุมัติโครงการหรือแผนงาน และฝ่ายบริหารจะมีหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะในการตัดสินใจ ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะมีส่วนเกี่ยวข้องกันและทับซ้อนกันเสมอ โดยมีลักษณะของการพึ่งพาและรับรู้คุณค่าซึ่งกันและกัน อันถือได้ว่าเป็นดุลยภาพระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง

องค์ประกอบด้าน ทรัพยากรนโยบาย และการสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม เป็นองค์ประกอบที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระ โดยในด้านทรัพยากรนโยบายนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยตัวเอง ซึ่งสอดคล้องกับ หลักการของความเป็นอิสระประการหนึ่งตามคุณลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่จะพิจารณาได้จากการมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ ส่วนการสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริมนั้น การสื่อสารที่โปร่งใสเป็นส่วนส่งเสริมความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

องค์ประกอบด้าน เงื่อนไขด้านการเมืองและเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจ เป็นองค์ประกอบที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระจากการเมือง ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวส่งผลกระทบในทางอ้อม อันอาจเป็นช่องว่างให้ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยได้

Copyright by Mahidol University

2) การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า องค์ประกอบด้าน ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย และความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบที่ส่งผลให้การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระ โดยที่อำนาจฝ่ายการเมืองไม่สามารถเข้าแทรกแซงได้

โดยองค์ประกอบด้าน ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เนื่องจากกิจการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย อยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอย่างเข้มงวด และสำหรับองค์ประกอบด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น กิจการธนบัตรสามารถกำหนดนโยบายได้เอง โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ รวมทั้ง กิจการธนบัตรมีงบประมาณเป็นของตัวเอง ทำให้มีสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยตัวเอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของความเป็นอิสระประการหนึ่งตามคุณลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่จะพิจารณาได้จากความสามารถในการกำหนดนโยบายขององค์กรได้เอง รวมทั้งการมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ อันแสดงถึงความเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายการเมือง

ทั้งนี้ ผลการศึกษายังพบอีกว่าเงื่อนไขด้านสังคม เป็นเงื่อนไขที่ส่งเสริมให้การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระ โดยที่อำนาจของฝ่ายการเมืองไม่สามารถแทรกแซงได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของการบริหารรัฐกิจในยุคดั้งเดิม เช่น แนวคิดของ Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow และ Leonard D White เป็นต้น ที่มีมุมมองว่า “การบริหารแยกออกจากการเมือง” โดยหน้าที่ทั้งสองประการไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน โดย Frank J.Goodnow กล่าวว่า หน้าที่การเมืองซึ่งหมายถึงเรื่องนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ และหน้าที่การบริหารซึ่งหมายถึงการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ซึ่งหน้าที่ทั้งสองประการควรแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด

5.2 อภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 : เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

ผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร พบว่า องค์ประกอบด้าน “ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ” และ “มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย” พบประเด็นปัญหาซึ่งมีที่มาจากข้อบังคับของกฎหมาย นอกจากนี้ ยังพบปัญหาที่มีสาเหตุมาจากสภาพแวดล้อมภายนอก ได้แก่

Copyright by Mahidol University

สภาพการณ์ทางการเมือง และภาวะเศรษฐกิจ ที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายการเมือง โดยสามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ ดังนี้

1) ปัญหาด้านกฎหมายในกระบวนการเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ภายใต้ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4)พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติว่า การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องผ่านกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการคัดเลือกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้ง รวมทั้งในท้ายที่สุดการพิจารณาแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ยังคงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีอันเป็นอำนาจฝ่ายการเมือง

2) ปัญหาด้านกฎหมายในกระบวนการเข้าสู่องค์อำนาจของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย การเข้าสู่องค์อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับการเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เพียงแต่มีการกำหนดขั้นตอนที่เพิ่มการถ่วงดุลคณะกรรมการคัดเลือกขึ้นมาอีกขั้นตอนหนึ่ง คือ กำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและปลัดกระทรวงการคลัง จะต้องเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณา ซึ่งในท้ายที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ยังคงมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งการเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีของประธานกรรมการในคณะกรรมการชุดดังกล่าว

สำหรับกรณีการให้อำนาจแก่ปลัดกระทรงการคลังนำเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณา ซึ่งโดยหน้าที่แล้วปลัดกระทรงการคลังมีสถานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่โดยนัยแล้วจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

3) ปัญหาด้านกฎหมายในการดำเนินนโยบายของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และการดำเนินนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการเงิน

การที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย รวมทั้งกฎหมายยังได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องอนุมัติกรอบการดำเนินนโยบายการเงินที่ผ่านการทำข้อตกลงร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วยนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้การดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอันเป็นอำนาจฝ่ายการเมือง

จะเห็นได้ว่าในกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ดังกล่าว เป็นไปตามกรอบของกฎหมายที่บัญญัติไว้ ซึ่งแสดงได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้รัฐบาลอันเป็นอำนาจฝ่ายการเมือง

Copyright by Mahidol University

มีอำนาจในการควบคุมการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ James H.Svara ที่ได้จำแนกภารกิจออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพันธกิจ ภารกิจด้านนโยบาย ภารกิจด้านการบริหาร และภารกิจด้านการจัดการ โดยในแต่ละภารกิจหลักที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองจะมีฝ่ายบริหารมีส่วนร่วมอยู่ด้วยเสมอ ในขณะเดียวกันภารกิจหลักที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารจะมีฝ่ายการเมืองมีส่วนร่วมอยู่ด้วยเช่นกัน

รวมทั้งยังสอดคล้องกับผลการวิจัยของ รัตนาภรณ์ สุวัฒน์พิศาลกิจ ที่ศึกษาความเป็นอิสระในการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับรูปแบบโครงสร้างการบริหาร ระหว่างธนาคารกลางของประเทศไทย กับ ธนาคารกลางในต่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve System) ธนาคารแห่งฝรั่งเศส (The Banque de France) ธนาคารแห่งเยอรมัน (Deutsche Bundesbank) และ ธนาคารแห่งอังกฤษ (Bank of England) ซึ่งผลการศึกษาพบปัญหาเกี่ยวกับการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารกลางของประเทศไทยกับรัฐบาลที่อำนาจการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหารเป็นอำนาจของฝ่ายการเมืองแต่เพียงผู้เดียว

4) ปัญหาด้านการเมือง

ผลการศึกษาพบว่า มีเหตุการณ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง ในกรณีของการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ในสมัยที่ นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (คณะรัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช (6 กุมภาพันธ์ - 8 กันยายน 2551)) ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภามีความเห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกชุดดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันส่งผลให้การแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวต้องระงับไปด้วย ในเหตุการณ์ดังกล่าว แสดงได้ว่าฝ่ายการเมืองอาศัยช่องว่างของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในด้านต่างๆ เข้าแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย

ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ สุระชัย ชูผกา ที่ได้ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายป้องกันค่าเงินบาทกับการเมืองไทย ที่พบว่าโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายป้องกันค่าเงินบาท คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง รัฐบาลและภาคสังคม เป็นตัวจำกัดการดำเนินนโยบายการบริหารทุนสำรองระหว่างประเทศในช่วงวิกฤตการณ์โจมตีค่าเงินบาท โดยโครงสร้างเหล่านี้เข้าไปมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบาย และปัจจัยทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญสูงสุดที่ทำให้เกิดความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายป้องกันค่าเงินบาท

5) ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

ผลการศึกษาพบว่า ภาวะเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะเศรษฐกิจโลก เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหาร “ทุนสำรองระหว่างประเทศ” (ทุนสำรองเงินตราเป็นส่วนหนึ่งของ

Copyright by Mahidol University

ทุนสำรองระหว่างประเทศ และผลประโยชน์จากการบริหารทุนสำรองเงินตรา จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการกิจการธนบัตร) โดยที่สินทรัพย์ที่ประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตราส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของเงินตราต่างประเทศ เช่น ทองคำ เงินตราต่างประเทศ หลักทรัพย์ต่างประเทศ รวมถึงใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรอง ใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงิน ตลอดจนหลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศหรือเป็นบาท เป็นต้น ซึ่งมีความเสี่ยงจากปัจจัยทางเศรษฐกิจต่างๆ ส่งผลกระทบทั้งด้านอัตราแลกเปลี่ยนและราคาทองคำที่มีต่อมูลค่าทุนสำรองเงินตรา ซึ่งเมื่อแปลงค่าสินทรัพย์เหล่านี้เป็นสกุลเงินของประเทศไทย (สกุลบาท) จะส่งผลกระทบต่อการคำนวณค่าแห่งสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา ดังนั้น ปัญหาทางเศรษฐกิจจึงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในทุนสำรองเงินตราอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

Copyright by Mahidol University

บทที่ 6
บทสรุป และข้อเสนอแนะ

"ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือแบงก์ชาติ เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศ" ถ้อยคำดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของคำแถลงการณ์ ของ ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนปัจจุบัน ที่ได้กล่าวไว้ในวาระแรกของการดำรงตำแหน่ง เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2553 โดยได้กล่าวถึงบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ว่า *"เมื่อพูดถึงหน้าที่ของแบงก์ชาติ หน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายก็คือ การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ซึ่งนอกจากจะหมายถึง ระบบการเงินที่มั่นคง การมีเงินเฟ้อที่ต่ำและมีเสถียรภาพแล้ว ยังหมายรวมถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและเหมาะสมตามศักยภาพของประเทศด้วย..."*

ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และ พ.ร.ฎ. กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 โดยรับมอบกิจการของ "สำนักงานธนาคารชาติไทย" มาดำเนินการทั้งหมด พร้อมทั้งรับมอบงานที่เกี่ยวข้องกับ "การออกและการจัดการธนบัตร" ซึ่งเดิมเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังมาดำเนินการด้วย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยมีภารกิจที่สำคัญหลายประการ ทั้งการกำหนดและการดำเนินนโยบายการเงินของประเทศ การควบคุมและกำกับดูแลสถาบันการเงิน ตลอดจนการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในระดับมหภาค โดยบทบาทหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการดำเนินชีวิตประจำวันของทุกๆ คน คือ การออกและการจัดการธนบัตร โดยธนบัตรที่ออกใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้น จะต้องมี "ทุนสำรองเงินตรา" หนุนหลังเต็มจำนวนเสมอ อันเป็นไปตามที่ พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ธนบัตรแต่ละฉบับมีมูลค่าเต็มจำนวน (ราคา) ของธนบัตรฉบับนั้น ๆ รวมทั้ง สร้างความเชื่อมั่นในระบบเงินตราของประเทศ นอกจากนั้น ยังต้องมีกระบวนการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีปริมาณธนบัตรหมุนเวียนในระบบอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ดูแลให้ประชาชนได้ใช้ธนบัตรที่มีสภาพดีและเหมาะสมกับการใช้งานอย่างทั่วถึง รวมไปถึงการควบคุมดูแลกระบวนการผลิตและการออกแบบ ให้ธนบัตรมีลักษณะที่ยากต่อการปลอมแปลง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงถือได้ว่าเป็นการนำแนวนโยบายแห่งรัฐไปปฏิบัติกรณีหนึ่ง

Copyright by Mahidol University

อย่างไรก็ตาม หากนับตั้งแต่เหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เมื่อปี 2540 อันส่งผลกระทบอย่างรุนแรงและต่อเนื่องในหลายรัฐบาลนั้น ทุนสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท โดยที่ทุนสำรองเงินตรานั้น เป็นส่วนหนึ่งของทุนสำรองระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความสนใจว่า “รัฐบาลใช้อำนาจเข้าแทรกแซงการบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่” ประกอบกับปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและอยู่ภายใต้รัฐบาล เตรียมพร้อมรับมือกับการแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายการเมืองที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ในฐานะของธนาคารกลางซึ่งต้องการความเป็นอิสระในการบริหารจัดการอย่างไร จึงเป็นที่มาของการศึกษา เรื่อง “ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร” โดยที่การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์องค์ประกอบต่างๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้ง ศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร ภายใต้กรอบแนวคิดที่มุ่งศึกษาองค์ประกอบใน 6 ด้าน คือ ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ รวมทั้งเงื่อนไขด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

โดยผู้วิจัยจะนำผลที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล มาทำการสรุปผลและนำเสนอเป็น 4 ส่วนหลักๆ ด้วยกัน คือ

ส่วนที่ 1 สรุปผลการศึกษา

ส่วนที่ 2 ตอบปัญหาการวิจัย

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ

ส่วนที่ 4 ข้อจำกัดในการวิจัยและข้อเสนอแนะในการทำการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

6.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษา เรื่อง ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร เมื่อวิเคราะห์จากองค์ประกอบต่างๆ ตามกรอบแนวคิดในการวิจัย สามารถสรุปผลเป็นรายองค์ประกอบ โดยนำเสนอผ่านวัตถุประสงค์ในการวิจัยได้ ดังนี้

Copyright by Mahidol University

1. องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

1.1 ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

จาก "รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ" ที่เกิดขึ้นในปี 2540 ของคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) ส่งผลให้มีการแก้ไข พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 โดยฉบับปัจจุบันเป็นการปรับปรุงแก้ไข ครั้งที่ 4 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2551 ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง อันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของหน่วยงานอิสระของภาครัฐ ซึ่งจากผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจาก สถานะขององค์กร การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารสูงสุด และการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ สรุปผลได้ ดังนี้

1.1.1 สถานะของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามข้อกำหนดของ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 ว่า "*ให้ ธปท. เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น*" โดยในมาตรา 11 ยังได้กำหนดเพิ่มเติมอีกว่า*"กิจการของ "ธปท." ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์..."* ประกอบกับ ตามหลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)ได้จัดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ โดยอยู่ภายใต้หลักการ "เป็นหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ(Independent Administrative Organization) เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างแท้จริงโดยไม่บิดเบือน ใช้ในการกำกับตลาดเงินและตลาดทุน"

ด้วยสาระสำคัญต่างๆ ดังกล่าว จึงสรุปได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็น "องค์กรอิสระของรัฐ" องค์กรหนึ่ง อันเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้

1.1.2 การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ตามข้อกำหนดของ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ซึ่งได้กำหนด

Copyright by Mahidol University

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ว่า จะต้องผ่านกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการคัดเลือก ที่อยู่ภายใต้อำนาจการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยกฎหมายยังได้กำหนดคุณสมบัติต่างๆ ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งกำหนดวาระในการทำงานไว้อย่างแน่นอน ซึ่งถือเป็นหลักประกันความเป็นอิสระได้ประการหนึ่ง ทั้งนี้ ด้วยเงื่อนไขสำคัญที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อทำหน้าที่ในการสรรหาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว จึงส่งผลให้การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายการเมือง เพียงแต่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานภายในตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

1.1.3 การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ ในการดำเนินงานตามภารกิจที่สำคัญของธนาคารแห่งประเทศไทย ใช้กระบวนการบริหารงานในรูปแบบขององค์คณะหรือคณะกรรมการ ผ่านคณะกรรมการชุดต่างๆ ตามขอบเขตความรับผิดชอบในแต่ละประเภทภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดให้มี อันประกอบด้วย คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินและคณะกรรมการระบบการชำระเงิน ซึ่งการบริหารงานในรูปแบบขององค์คณะหรือคณะกรรมการนี้ เป็นกระบวนการที่มีลักษณะของการถ่วงดุลและคานอำนาจในการตัดสินใจ ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดนโยบายหรือแนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งการตัดสินใจใดๆ มีความโปร่งใส

โดยการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ความสำคัญของกระบวนการจะอยู่ที่ “คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย” ซึ่งเป็นคณะกรรมการชุดหลักและมีความสำคัญต่อการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อันพึงเป็นงานของธนาคารกลางอันเป็นจุดเริ่มต้นในการนำไปสู่การบริหารงานในภารกิจอื่นๆ ซึ่งผลจากการศึกษา “การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ” ของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า ไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายการเมือง” โดยจะเห็นได้จากกระบวนการ ดังต่อไปนี้

กระบวนการแรก จะเริ่มจากกระบวนการในการเข้าสู่องค์อำนาจในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย การที่กฎหมายกำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการชุดดังกล่าว เป็นบุคคลภายนอกและจะต้องมีคุณสมบัติต่างๆ ตามที่กฎหมายวางกรอบไว้ โดยเงื่อนไขที่ให้มีการเสนอชื่อโดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและปลัดกระทรวงการคลังตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด ความสำคัญในกระบวนการนี้จึงอยู่ที่ปลัดกระทรวงการคลัง ซึ่งมีฐานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่โดยนัยแล้วจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

Copyright by Mahidol University

กระบวนการที่สอง คือ การเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือกที่มีองค์ประกอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการคัดเลือกในกระบวนการสรรหาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ความสำคัญในกระบวนการนี้จึงอยู่ที่การให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกชุดดังกล่าว อันเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยได้โดยตรง โดยใช้อำนาจผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก

กระบวนการที่สาม ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นเพียงรองประธานกรรมการ และจะต้องทำงานร่วมกับคณะกรรมการอีก 11 คน ที่มีประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน ซึ่งผ่านกระบวนการในการคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือก มีเพียงรองผู้ว่าการ อีก 3 คน ที่เป็นคนภายในธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนที่เหลือเป็นบุคคลจากหน่วยราชการอื่น ได้แก่ เลขาธิการสภาพัฒน์ฯ และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งล้วนแต่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลอันเป็นอำนาจฝ่ายการเมืองทั้งสิ้น

กระบวนการสุดท้าย เป็นผลพวงจากกระบวนการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย จะมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการชุดหลักที่เหลืออีก 3 ชุด ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ความสำคัญในกระบวนการนี้ จึงอยู่ที่การให้อำนาจคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการชุดต่างๆ ดังกล่าว อันเป็นช่องว่างให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ในทางอ้อม

ดังนั้น จากองค์ประกอบต่างๆ ของ “ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ” ที่พิจารณาจาก สถานะขององค์กร การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ ผ่านหลักการที่กำหนดใน พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 จึงสามารถสรุปผลโดยรวมได้ว่า ถึงแม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีสถานะตามกฎหมายเป็นองค์กรอิสระของรัฐก็ตาม แต่การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ เป็นองค์ประกอบที่แสดงได้อย่างชัดเจนถึงความไม่เป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายการเมือง เพียงแต่เป็นความพยายามในการแสดงให้สาธารณชนเห็นถึงที่มาของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและการใช้อำนาจบริหารงานในรูปแบบขององค์คณะว่าผ่านกระบวนการที่มีลักษณะของการถ่วงดุลและคานอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเท่านั้น จึงกล่าวได้ว่าองค์ประกอบด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระจากการเมือง

Copyright by Mahidol University

1.2 มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย แนวทางและวิธีการดำเนินงานขององค์กร เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งขององค์กรอิสระของรัฐ ซึ่งผลจากการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบด้าน “มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย” โดยพิจารณาจาก ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และความชัดเจนของนโยบาย สามารถสรุปผลได้ ดังนี้

โดยที่การบริหารงานในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร(กิจการธนบัตร) แยกออกจากการบริหารงานในภารกิจอื่นๆ โดยทั่วไปของธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นผลมาจากกฎหมายที่ใช้บังคับ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงนำเสนอผลสรุปที่ได้จากการศึกษาโดยแยกออกเป็น 2 ภารกิจ กล่าวคือ

1.2.1 การบริหารงานในภาพรวมของธนาคารแห่งประเทศไทย ผลจากการศึกษา สรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานตามภารกิจต่างๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ยังไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายการเมือง เนื่องจาก

- **ผลของกฎหมายที่ใช้บังคับ** คือ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย รวมถึงกรณีของการกำหนดเป้าหมายของนโยบายการเงิน ที่จะต้องคำนึงถึงแนวนโยบายแห่งรัฐ สภาวะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ประกอบกับการกำหนดเป้าหมายของนโยบายการเงินดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องทำความตกลงร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยรัฐมนตรีจะนำเสนอเป้าหมายที่ผ่านการตกลงร่วมแล้วนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ
- **ข้อเท็จจริงที่ได้รับจากการศึกษา** ในการแถลงข่าวผลการหารือและทำความเข้าใจร่วมกันในทิศทางการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศ ระหว่างรัฐบาลกับผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานใดๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องสอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอันถือได้ว่าเป็นผลมาจากอำนาจของฝ่ายการเมือง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่านอกจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานตามภารกิจต่างๆ แล้ว ยังมีลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชาจากรัฐบาล มากกว่าที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นเพียงผู้รักษาการตามกฎหมายเท่านั้น จึงกล่าวได้ว่า องค์ประกอบด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระจากการเมือง

Copyright by Mahidol University

1.2.2 การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย ผลจากการศึกษา สรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย(กิจการธนบัตร) นั้น มีความเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายการเมือง รวมทั้ง นโยบายมีวัตถุประสงค์มีความชัดเจนและสอดคล้องกับกรอบกฎหมายที่ใช้บังคับ ทั้งนี้ เป็นผลมาจาก

- กิจการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย อยู่ภายใต้ พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้โดยตรงต่อ “ทุนสำรองเงินตรา” ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจาก เป็นต้นทางของธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ เป็นสินทรัพย์ที่ใช้หนุนหลังธนบัตรที่ออกใช้ทุกฉบับ โดยกฎหมายได้กำหนดกรอบการลงทุนในสินทรัพย์ที่จะประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตราไว้อย่างแน่นอน ซึ่งไม่สามารถบิดเบือนเป็นอย่างอื่นได้

- กฎหมายกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องแยก “ทุนสำรองเงินตรา” ออกจากบรรดาสินทรัพย์อื่นๆ ที่เป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น ถึงแม้ว่า “กิจการธนบัตร” จะอยู่ภายใต้การควบคุมของ “คณะกรรมการสายออกบัตรธนาคาร (กอบ.)” ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ “คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย” ซึ่งตามผลการวิเคราะห์ในส่วนขององค์ประกอบด้าน “การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ” นั้น พบว่ายังไม่มีความเป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจ ของฝ่ายการเมืองก็ตาม แต่การที่ “กิจการธนบัตร” ของธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องปฏิบัติภายใต้ข้อบังคับของ พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการออกธนบัตรไว้อย่างชัดเจนและเข้มงวดอีกชั้นหนึ่ง ทำให้การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตรจะต้องเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

- การดำเนินงานตามภารกิจด้านการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย มีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์เฉพาะด้านไว้ รวมทั้งมีการจัดทำแผนงานย่อยเพื่อให้สอดรับกับกลยุทธ์หลักไว้อย่างชัดเจนและมีความเป็นทางการในระดับสูง เนื่องจากมีการจัดตั้งคณะกรรมการสายออกบัตรธนาคาร ซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะด้านเป็นผู้วางแผนและกำกับนโยบายการบริหารกิจการธนบัตรทั้งระบบ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยได้มีการกำหนด นโยบายและกลยุทธ์การดำเนินงาน, การจัดทำข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการบริหารกิจการธนบัตร พ.ศ.2549, การจัดทำระเบียบการปฏิบัติงานที่สำคัญ และคู่มือการปฏิบัติงานต่างๆ ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดและวิธีปฏิบัติในการทำงานไว้อย่างครอบคลุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง โดยจะต้องผ่านการกระบวนการในการกลั่นกรองจากคณะทำงาน

Copyright by Mahidol University

อันประกอบด้วย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายระดับ ซึ่งโดยนัยแล้วจะต้องมีความสอดคล้องกับกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบคำสั่งและพิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง รวมถึงนโยบายและกลยุทธ์ที่องค์กรกำหนดไว้ ในขณะเดียวกัน ถึงแม้ว่าอาจจะมีพนักงานบางส่วนที่ไม่ทราบวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างครบถ้วน แต่การที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับและระเบียบต่างๆ อันเป็นมาตรฐานในการทำงาน ซึ่งโดยนัยแล้วจึงถือได้ว่ามีการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของภารกิจที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน อันเป็นไปตามกลไกของกฎหมายที่กำหนดไว้

ดังนั้น จากผลการศึกษาดังกล่าว แม้ว่าองค์ประกอบด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจโดยรวมของธนาคารแห่งประเทศไทยจะพบว่าไม่มีความเป็นอิสระ แต่ในทางตรงกันข้าม การที่ภารกิจในการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของ พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 อีกชั้นหนึ่ง จึงเป็นปัจจัยหลักสำคัญที่ส่งผลให้การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายการเมือง

1.3 ทรัพยากรนโยบาย ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งขององค์กรอิสระของรัฐ ซึ่งผลจากการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากการมีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณขององค์กรได้ด้วยตัวเอง สรุปผลได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งในภาพรวมของการดำเนินงานโดยทั่วไปและการบริหารกิจการธนบัตร มีความเป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจฝ่ายการเมือง ทั้งนี้ เป็นผลมาจากที่มาของเงินทุนหมุนเวียนที่ใช้ในการดำเนินงาน กล่าวคือ

- งบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น จะแยกออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

(1) งบประมาณของ “ธนาคารแห่งประเทศไทย” ที่มีไว้เพื่อการบริหารและการดำเนินงานโดยทั่วไปของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อบังคับของ พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย

(2) งบประมาณของ “กิจการธนบัตร” ที่มีไว้เพื่อการบริหารและการดำเนินงานในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อบังคับของ พ.ร.บ.เงินตรา

ทั้งนี้ เนื่องจากที่มาของงบประมาณมาจากแหล่งที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในส่วนของงบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ในการจัดตั้ง ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบกิจการของ “สำนักงานธนาคารชาติไทย” มาดำเนินการ โดยรัฐบาลอุดหนุนเป็นทุนประเดิมให้จำนวน 20 ล้านบาท

Copyright by Mahidol University

สำหรับงบประมาณของกิจการธนบัตร จากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรับมอบภารกิจในการออกและการจัดการธนบัตรมาจาก “กองเงินตรา กรมคลัง กระทรวงการคลัง” โดยได้รับมอบ “ทุนสำรอง” ตาม พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2471 ที่ใช้หนุนหลังการออกธนบัตร มาเป็น “ทุนสำรองเงินตรา” ในฝ่ายออกบัตรธนาคาร โดยผลประโยชน์ที่ได้จากการบริหารจัดการในทุนสำรองเงินตรา กฎหมายกำหนดให้นำมาใช้จ่ายเพื่อการออกและการจัดการธนบัตร

โดยที่การดำเนินงานโดยทั่วไปของธนาคารแห่งประเทศไทยและกิจการธนบัตร มีรายได้เป็นของตนเอง โดยไม่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล จึงไม่ต้องผ่านกระบวนการในการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณและรัฐสภา ทำให้สามารถบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยตัวเอง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่างบประมาณเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งในภาพรวมและกิจการธนบัตร มีความเป็นอิสระโดยที่อำนาจฝ่ายการเมืองไม่สามารถเข้าแทรกแซงได้

1.4 การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม ความโปร่งใส เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งในการแสดงถึงความเป็นอิสระขององค์กร ซึ่งผลจากการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากกระบวนการสื่อสารต่อสาธารณชนที่เป็นไปอย่างเปิดเผยและมีความโปร่งใส รวมทั้งมีการดำเนินกิจกรรมที่เป็นส่วนส่งเสริมและสนับสนุนให้กระบวนการสื่อสารดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถสรุปผลได้ว่า องค์ประกอบด้านการสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริมนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยมีลักษณะของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยและมีความโปร่งใส ทั้งจากที่กรอบของกฎหมายกำหนดไว้ให้ปฏิบัติและจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดให้มีเพิ่มเติม โดยสาธารณชนสามารถติดตามและตรวจสอบได้ รวมทั้งยังมีการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียภายนอกต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจะเห็นได้จากกรณีดังต่อไปนี้

- ผลจากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้จัดให้มีการสำรวจปัญหาและความคิดเห็นของบุคลากรภายในองค์กรและสถาบันภายนอก ภายหลังจากการเกิดเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งพบว่ามีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารในบางกรณี โดยหลังผลการสำรวจธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ “การสื่อสาร” เป็นค่านิยมร่วมขององค์กรจนกระทั่งปัจจุบัน อันแสดงได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการสื่อสารเป็นอย่างยิ่ง
- การจัดตั้ง “คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของธนาคารแห่งประเทศไทย (กขธ.)” และหน่วยงาน “สายระบบข้อสนเทศ” ขึ้นเป็นหน่วยงานหนึ่งในโครงสร้างขององค์กร ทั้งนี้เพื่อให้การเผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งระดับองค์กรและที่เชื่อมโยงสู่กระบวนการ

Copyright by Mahidol University

บริหารจัดการธนบัตรมีประสิทธิภาพ ปลอดภัย และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ของธนาคาร อันเป็นไปตามค่านิยมร่วมของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน

- การจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน ทั้งจากข้อกำหนดตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

- การจัดให้มีกิจกรรมส่งเสริม เพื่อให้การกระบวนการสื่อสารสัมฤทธิ์ผลตามค่านิยมร่วม เช่น จัดทำโครงการ Visit BOT หรือ “ทำความรู้จักกับ ธปท.” ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนกับธนาคารแห่งประเทศไทย การเข้าร่วมเป็นสมาชิกในโครงการเผยแพร่ข้อมูลเศรษฐกิจและการเงินตามาตรฐานระดับสูง (Special Data Dissemination Standard : SDDS) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) การเผยแพร่ความรู้ผ่านสื่อวิดีทัศน์ ต่างๆ, การแถลงผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) ที่มีการเปิดเผยผลการลงคะแนนเสียงของคณะกรรมการในการตัดสินใจอัตราดอกเบี้ยนโยบาย และการปรับปรุงการเผยแพร่ข้อมูลใน BOT Website เป็นต้น

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบด้านการสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม เป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในการแสดงถึงความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

1.5 ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ ความเข้าใจและการรับรู้ของผู้ปฏิบัติในวัตถุประสงค์นโยบายที่ต้องการความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายการเมือง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการส่งเสริมความเป็นอิสระขององค์กร

โดยผลจากการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ทั้งจากเอกสารและข้อเท็จจริงที่ได้จากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ สรุปผลได้ว่า บุคลากรของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรในสายออกบัตรธนาคาร อันเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย มีการรับรู้และเข้าใจในนโยบายและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายการเมือง รวมทั้งมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายและมีการยอมรับในตัวนโยบาย ดังข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ซึ่งเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกัน โดยผู้วิจัยขอยกตัวอย่างเพียงบางส่วนเพื่อสนับสนุนผลการศึกษา ดังนี้

“พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับนี้ มีการถ่วงดุลมากขึ้นแต่ก็ยังให้ความเป็นอิสระกับแบงก์ชาติ ข้อดีของการให้อิสระช่วยลดปัญหาการระบุผู้รับผิดชอบ หากแบงก์ชาติมีอิสระในการดำเนินนโยบาย ผู้ที่ต้องรับผิดชอบก็จะเป็นแบงก์ชาติเอง แต่หากรัฐบาลแทรกแซงนโยบายการเงินด้วยเราจะไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าใครควรเป็นผู้รับผิดชอบระหว่างแบงก์ชาติกับ

Copyright by Mahidol University

รัฐบาล และข้อดีอีกประการหนึ่งคือ การสร้างความน่าเชื่อถือให้กับแบงก์ชาติ ซึ่งจะทำให้ได้รับความเชื่อถือจากนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ หากแบงก์ชาติไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบาย นักลงทุนจะไม่ให้ความเชื่อมั่นกับนโยบายต่างๆ ที่แบงก์ชาติออกมา" (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2553)

"จากสภาพของการทำงานในปัจจุบัน พนักงานทุกคนจะปฏิบัติตามกระบวนการทำงานที่คณะทำงานได้ออกแบบไว้แล้ว ซึ่งอย่างหนึ่งคือจะต้องกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบังคับไว้ ซึ่งจะผ่านการกลั่นกรองมาหลายระดับ ทั้งจากคณะกรรมการที่รับผิดชอบและผู้บริหารในสายงานที่เกี่ยวข้อง กว่าที่จะอนุมัติออกมาเป็นข้อบังคับหรือระเบียบการปฏิบัติงาน" (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2554)

"ในช่วงเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่หลังวิกฤติต้มยำกุ้ง แบงก์ชาติมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรและกลยุทธ์มาโดยตลอด วิกฤติช่วงนั้นเป็นช่วงที่ทุกคนทำงานหนักมากและต้องอดทนเพื่อกอบกู้ความเชื่อถือในองค์กรให้กลับสู่สถานะเดิมที่เคยได้รับการยอมรับและไว้วางใจ" (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2554)

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบด้านความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติเป็นปัจจัยที่ส่งผลเป็นอย่างยิ่งต่อความเป็นอิสระในการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย

1.6 เงื่อนไขด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผลการศึกษาพบว่าเงื่อนไขด้านการเมืองและเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจ เป็นองค์ประกอบที่ไม่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายการเมือง ส่วนเงื่อนไขด้านสังคม เป็นองค์ประกอบที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายการเมือง ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1) เงื่อนไขด้านการเมือง สภาพการณ์ทางการเมือง อำนาจของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ ล้วนเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยผลจากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลได้ว่า เงื่อนไขด้านการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระจากการเมือง

ทั้งนี้ จากเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา พบว่ามีหลายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลอันเป็นอำนาจฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังเช่นในกรณีที่สำคัญๆ ดังนี้

(1) กรณีของ นายเริงชัย มะระกานนท์ ซึ่งเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 โดยภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าวได้ยื่นหนังสือ

Copyright by Mahidol University

ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย พร้อมทั้งได้ทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) โดยได้ระบุถึงเบื้องหลังของการลาออกว่า เป็นเพราะการเมืองบีบบังคับ

(2) กรณีการปลด ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล จากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2544 ตามมติคณะรัฐมนตรีในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่ง ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล ได้ให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนในภายหลังว่า “ถูกปลดเพราะดำเนินนโยบายการเงินขัดแย้งกับรัฐบาล”

(3) ผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ตามรายงานของ ศปร. ซึ่งได้ระบุไว้ในส่วนหนึ่งของรายงานว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเมืองเข้ามาแทรกแซงในธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นเพราะผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการจะเอาใจนักการเมือง เพื่อความมั่นคงของตำแหน่งงานของตน

ถึงแม้ว่าหลังจากเหตุการณ์ต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จะมีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามภารกิจต่างๆ แต่ตามข้อเท็จจริงยังพบว่ามีการแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังเช่น การแทรกแซงกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ในสมัยที่นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงษ์ลี ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในสมัยคณะรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช (6 กุมภาพันธ์ - 8 กันยายน 2551) ซึ่งฝ่ายค้านในขณะนั้นได้ร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา โดยตั้งข้อสังเกตว่าคณะกรรมการคัดเลือกชุดดังกล่าวประกอบด้วยบุคคลที่ขัดต่อข้อบังคับของ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และในที่สุดผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภามีความเห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกชุดดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสภาพการณ์ทางการเมืองนับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่อาจหลุดพ้นจากการแทรกแซงของอำนาจทางการเมืองได้อย่างแท้จริง ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง

2) เงื่อนไขด้านเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นภาวะเศรษฐกิจภายนอกประเทศหรือภายในประเทศ ล้วนส่งผลต่อการบริหารทุนสำรองเงินตรา โดยผลจากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลได้ว่าสภาพเศรษฐกิจนับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระจากการเมือง โดยสามารถสรุปผลกระทบจากเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใน 2 กรณี คือ

Copyright by Mahidol University

(1) ผลกระทบต่อ “ทุนสำรองเงินตรา” ซึ่งใช้หนุนหลังการออกธนบัตรของประเทศ โดยผลประโยชน์ที่ได้จากการบริหารทุนสำรองเงินตราจะนำมาใช้เพื่อการบริหารจัดการธนบัตรนั้น ทั้งนี้ ทุนสำรองเงินตราซึ่งเป็นองคืณประกอบหนึ่งของทุนสำรองระหว่างประเทศ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดกรอบการลงทุนไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการวางแนวทางการบริหารความเสี่ยงในการนำทุนสำรองระหว่างประเทศไปลงทุนไว้อย่างรัดกุม แต่ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทุนสำรองระหว่างประเทศอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเป็นช่องว่างให้รัฐบาลอันเป็นอำนาจฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงได้โดยง่าย

(2) ผลกระทบต่อ “การดำเนินนโยบายทางการเงิน” ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงในการออกมาตรการทางการเงินเพื่อสกัดกั้นการเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้นในปลายปี 2549 โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศใช้มาตรการกันเงินสำรองสำหรับการนำเงินตราต่างประเทศ (ที่ไม่ใช่ค่าสินค้าหรือบริการหรือเงินทุนที่รับคืน) เข้ามาในประเทศไทย ในวันที่ 18 ธันวาคม 2549 แต่มีข้อสังเกตว่าในการประกาศผ่อนผัน สำหรับเงินที่นำเข้ามาลงทุนในตลาดทุนในวันถัดมากลับเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ประกาศ โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ออกมาตอบโต้หรือแสดงบทบาทใดๆ ในเหตุการณ์ดังกล่าวนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากพฤติกรรมของคนในธนาคารแห่งประเทศไทยเองที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างชัดแจ้ง

3) เงื่อนไขด้านสังคม ผลจากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลได้ว่า เงื่อนไขด้านสังคมเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลให้การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากการเมือง โดยจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงในเหตุการณ์ดังต่อไปนี้

สืบเนื่องจากผลของการนำทุนสำรองระหว่างประเทศ เข้าปกป้องค่าเงินบาทในปี 2540 อันเป็นสาเหตุให้ปริมาณทุนสำรองระหว่างประเทศของประเทศไทยลดน้อยลง และเพื่อกอบกู้ฐานะทางการเงินของประเทศ กลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งนำโดย พระธรรมวิสุทธิมงคล (หลวงตามหาบัว) ได้จัดตั้ง “โครงการผ้าป่าช่วยชาติ” ขึ้น โดยมีจุดประสงค์เพื่อนำสินทรัพย์ที่ได้จากการบริจาคดังกล่าวเข้าไว้ในบัญชี “ทุนสำรองเงินตรา” ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่มีไว้เพื่อหนุนหลังการออกธนบัตรและเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยในสมัยรัฐบาลชุดนายชวน หลีกภัย ได้นำทองคำและเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการบริจาคไปเข้าไว้ในบัญชี “ทุนสำรองทั่วไป” ซึ่งเป็นสินทรัพย์ในส่วนของ “ฝ่ายการธนาคาร” ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค ทำให้หลวงตามหาบัวและกลุ่มประชาชนออกมาเคลื่อนไหวคัดค้าน โดยหวั่นเกรงว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะนำเงินที่เพิ่มขึ้นของ “ฝ่ายการธนาคาร” ไปใช้

Copyright by Mahidol University

เพื่อชดเชยภาวะขาดทุนอันเป็นผลมาจากการบริหารงานที่ผิดพลาดในอดีต ซึ่งในที่สุดธนาคารแห่งประเทศไทยต้องยินยอมทำตาม ด้วยการนำไปใส่ไว้ในบัญชี "ทุนสำรองเงินตรา" ของฝ่ายออกบัตรธนาคาร ตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้บริจาค

เมื่อประกอบเข้ากับกรณีของความพยายามที่จะให้มีการแก้ไข พ.ร.บ.เงินตรา ใน 2 ครั้งด้วยกัน คือ ในปี 2543 (คณะรัฐบาล นายชวน หลีกภัย) และปี 2550 (คณะรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์) โดยสาระสำคัญประการหนึ่งใน "ร่าง พ.ร.บ.เงินตรา" ดังกล่าว คือ การรวมบัญชีของฝ่ายการธนาคาร(ทุนสำรองทั่วไป) และฝ่ายออกบัตรธนาคาร(ทุนสำรองเงินตรา) เข้าด้วยกัน รวมทั้งเปลี่ยนสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทย จากเดิมที่กำหนดให้เป็นเพียงผู้ "ดูแล" สินทรัพย์ใน "ทุนสำรองเงินตรา" เท่านั้น มาเป็นให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิเข้า "บริหารจัดการ" ในสินทรัพย์ดังกล่าว รวมทั้งยังเปิดโอกาสให้ต่างชาติสามารถเข้ามาบริหารจัดการสินทรัพย์ใน "ทุนสำรองเงินตรา" ได้อีกด้วย จึงส่งผลให้เกิดกระแสคัดค้านการแก้ไข พ.ร.บ. เงินตรา ทั้ง 2 ครั้ง จากหลวงตามหาบัวและกลุ่มประชาชน อันทำให้ไม่มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น การบริหารจัดการบัญชีทุนสำรองเงินตราจึงยังคงเป็นไปตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า ด้วยผลจากกระแสสังคมในประเด็นดังกล่าวข้างต้น ล้วนเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอันเป็นส่วนส่งเสริมให้การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระโดยไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงได้

2. ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติใดๆ ก็ตาม ย่อมเกิดปัญหาและอุปสรรคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถสรุปได้ถึงเงื่อนไขสำคัญที่มีสาเหตุมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับ สภาพการณ์ทางการเมือง รวมทั้งสภาวะเศรษฐกิจ โดยสรุปผลได้ ดังนี้

1) ปัญหาด้านกฎหมายในกระบวนการเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

การที่ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อทำหน้าที่สรรหาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยจะต้องเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณา และเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะเห็นได้ว่า อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวยังคงมีที่มาจากอำนาจของ

Copyright by Mahidol University

ฝ่ายการเมือง รวมทั้งในขั้นตอนสุดท้ายคือการพิจารณาแต่งตั้งผู้ว่าการก็ยังคงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรี อันเป็นอำนาจฝ่ายการเมืองนั่นเอง

2) ปัญหาด้านกฎหมายในกระบวนการเข้าสู่องค์อำนาจของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย การเข้าสู่องค์อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับการเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เพียงแต่กำหนดให้มีกระบวนการที่เพิ่มการถ่วงดุลคณะกรรมการคัดเลือกขึ้นมาอีกขั้นตอนหนึ่งคือ กำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและปลัดกระทรวงการคลัง จะต้องเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณา โดยที่คณะกรรมการคัดเลือกเองก็มีที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอันเป็นอำนาจฝ่ายการเมือง และในท้ายที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งการเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีของประธานกรรมการในคณะกรรมการชุดดังกล่าว

สำหรับกรณีของการให้อำนาจแก่ปลัดกระทรงการคลังในการเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณานั้น ซึ่งโดยหน้าที่แล้วปลัดกระทรงการคลังมีสถานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่โดยนัยแล้วจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

3) ปัญหาด้านกฎหมายในการดำเนินนโยบายของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และการดำเนินนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการเงิน

การที่กฎหมายกำหนดว่าการดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย รวมทั้งกฎหมายยังได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องอนุมัติกรอบการดำเนินนโยบายการเงินที่ผ่านการทำข้อตกลงร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วยนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้การดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล อันเป็นอำนาจฝ่ายการเมือง

4) ปัญหาด้านการเมือง

ผลการศึกษาพบว่ามีเหตุการณ์แทรกแซงการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยจากอำนาจทางการเมือง โดยเหตุการณ์เกิดขึ้นในสมัยที่ นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในคณะรัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช (6 กุมภาพันธ์ - 8 กันยายน 2551) ที่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อทำการคัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งฝ่ายค้านในขณะนั้นได้ร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภาให้เพิกถอนคณะกรรมการคัดเลือก รวมทั้งระงับการแต่งตั้งคณะกรรมการ

Copyright by Mahidol University

ธนาคารแห่งประเทศไทยที่คณะกรรมการคัดเลือกดังกล่าวเป็นผู้แต่งตั้ง โดยตั้งข้อสังเกตว่า คณะกรรมการคัดเลือกชุดนี้ ประกอบด้วยบุคคลที่ขัดต่อข้อบังคับของธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยเรื่องของการเป็นบุคคลที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน มีส่วนได้ส่วนเสียกับธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่การแต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ยังส่งผลต่อการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอีก 3 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน (กรช.) ซึ่ง พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 กำหนดให้คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้คัดเลือก โดยในที่สุดผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภาลงความเห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกชุดดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลให้คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวต้องระงับไปด้วย

จากข้อเท็จจริงข้างต้น แสดงได้ว่าสภาพการณ์ทางการเมืองทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระ ทั้งนี้ เมื่อมองย้อนกลับไปยังต้นทางของเหตุการณ์ดังกล่าว จะพบว่าสาเหตุที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่อาจหลุดพ้นจากการแทรกแซงของอำนาจทางการเมืองนั้น ยังคงเป็นผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เปิดช่องไว้นั่นเอง

5) ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

ผลการศึกษาพบว่า ภาวะเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะเศรษฐกิจโลก เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหาร “ทุนสำรองระหว่างประเทศ” (ทุนสำรองเงินตราเป็นองค์ประกอบหนึ่งของทุนสำรองระหว่างประเทศ และผลประโยชน์ที่ได้จากการบริหารทุนสำรองเงินตรา จะนำมาใช้เพื่อการดำเนินงานในกิจการธนบัตร) ขณะที่สินทรัพย์ที่ประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตราส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของเงินตราต่างประเทศ ซึ่งมีความเสี่ยงจากปัจจัยทางเศรษฐกิจต่างๆ อาทิเช่น ความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน (Foreign Exchange Rate Risk) ความเสี่ยงด้านเครดิต (Credit Risk) และความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง (Liquidity Risk) รวมทั้ง ภาวะราคาทองคำ ที่ในปัจจุบันมีความผันผวนเป็นอย่างมาก ซึ่งอัตราแลกเปลี่ยนและราคาทองคำล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการคำนวณค่าแห่งสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา

จากข้อมูลต่างๆ แสดงได้ว่า สภาวะเศรษฐกิจยังคงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในทุนสำรองเงินตราอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

Copyright by Mahidol University

ตารางที่ 6-1 สรุปผลการศึกษา

องค์ประกอบที่ศึกษา	**ผลการศึกษา**	
1. องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร		
	ภาพรวม	**การออกและการจัดการธนบัตร**
ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	ไม่เป็นอิสระ	อิสระ
มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย	ไม่เป็นอิสระ	อิสระ
ทรัพยากรนโยบาย	อิสระ	
การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม	มีความโปร่งใส	
ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ	อิสระ	
เงื่อนไขด้านการเมือง	ไม่เป็นอิสระ	อิสระ
เงื่อนไขด้านเศรษฐกิจ	ไม่เป็นอิสระ	อิสระ
เงื่อนไขด้านสังคม	อิสระ	
2. ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร		
ปัญหาด้านกฎหมาย	ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระ	
ปัญหาด้านการเมือง	ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระ	
ปัญหาด้านภาวะเศรษฐกิจ	ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระ	

6.2 ตอบปัญหาการวิจัย

ท่ามกลางปัญหาเศรษฐกิจทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้ง ปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองที่จะเห็นได้จากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเพื่อเข้ามาบริหารประเทศอยู่บ่อยครั้งดังเช่นในอดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางของประเทศย่อมต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายทางการเงิน ซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ดำเนินนโยบายการคลัง เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ

Copyright by Mahidol University

อย่างไรก็ตาม บทเรียนในอดีตของธนาคารแห่งประเทศไทย จากเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนในแง่มุมที่แตกต่างกัน ทั้งจากมุมมองที่ว่า “เป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระมากเกินไป” และมุมมองในทางตรงกันข้าม “เพราะมีการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานของธนาคารกลาง ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระ” ดังนั้น จึงเกิดคำถามอันเป็นที่มาของปัญหาในการวิจัยในครั้งนี้ว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากการเมืองในการออกและการจัดการธนบัตรหรือไม่ และมีลักษณะอย่างไร” โดยในการศึกษาวิจัยจำเป็นต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร อันเป็นคุณลักษณะเฉพาะของธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งศึกษาว่าเงื่อนไขหรือองค์ประกอบใดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อความเป็นอิสระจากการเมืองดังกล่าว

โดยผลจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ พบว่าความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตรมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1) สถานะของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ อันมีลักษณะของความเป็นอิสระในการบริหารงานภายในขององค์กร

2) การถ่วงดุลและคานอำนาจ การบริหารงานตามกรอบภารกิจอยู่บนพื้นฐานของหลักการในลักษณะของการถ่วงดุลและคานอำนาจ ทั้งการถ่วงดุลอำนาจจากรัฐบาลอันเป็นฝ่ายการเมือง และการถ่วงดุลอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยเองซึ่งถือเป็นอำนาจฝ่ายบริหาร

โดยการถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายการเมืองนั้น ในการแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการคัดเลือก การกำหนดวาระในการทำงานที่แน่นอน รวมถึงการถอดถอนที่จะต้องเกิดจากเหตุผลประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือทุจริตต่อหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหาย โดยข้อกำหนดดังกล่าวส่งผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่

สำหรับการถ่วงดุลอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย จะเห็นได้จากที่กฎหมายกำหนดให้การบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทย มีการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะที่จะต้องผ่านกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการชุดต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้มีตามแต่ละประเภทภารกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นคณะกรรมการชุดที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานตามกรอบภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่กำหนดให้

Copyright by Mahidol University

ประธานคณะกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นบุคคลภายนอก และจะต้องผ่านการคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก โดยให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอรายชื่อ ทั้งนี้ ยังกำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเพียงรองประธานในคณะกรรมการชุดดังกล่าว จึงทำให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถใช้อำนาจในการบริหารงานและการตัดสินใจได้โดยลำพัง อันส่งผลไปถึงการคานอำนาจการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตามนโยบายในภารกิจด้านต่างๆ

ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยที่การถ่วงดุลและคานอำนาจทั้ง 2 กรณีดังกล่าว ทั้งการสรรหาผู้ว่าการ การคัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการคัดเลือกที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อันเป็นกระบวนการแรกเริ่มและเป็นขั้นตอนที่สำคัญก่อนที่จะเกิดกระบวนการอื่นๆ ตามมา ทำให้ในท้ายที่สุดแล้วการถ่วงดุลและคานอำนาจต่างๆ ยังคงมีที่มาจากพื้นฐานอำนาจของฝ่ายการเมือง

3) การควบคุมโดยฝ่ายการเมือง จะเห็นได้จากกรณีที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกในกระบวนการสรรหาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและกระบวนการในการคัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งกรณีของการดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินนโยบายทางการเงินจะต้องจัดทำเป้าหมายของนโยบายการเงินโดยทำความตกลงร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้นำเสนอเป้าหมายของนโยบายการเงินที่ได้ทำความตกลงร่วมนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

4) การจัดวางความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง ตามข้อกำหนดของกฎหมายมีการแยกความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ประธานกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กับฝ่ายการเมืองไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดเป็นลักษณะต้องห้าม ดังนี้ “เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองเว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี”

5) การมีงบประมาณเป็นของตนเอง โดยที่เงินทุนหมุนเวียนที่ใช้ในการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีจากรัฐบาล นอกเหนือจากทุนประเดิมที่ได้รับในการจัดตั้ง จำนวน 20 ล้านบาท รวมทั้งการรับโอนสินทรัพย์จากสำนักงานธนาคารชาติไทย (พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 หมวด 2 การจัดตั้ง ทุน และเงินสำรอง) โดยธนาคารแห่งประเทศไทยมีรายได้อันเป็นผลมาจากการดำเนินงานตามปกติ เช่น รายได้

Copyright by Mahidol University

จากผลประโยชน์ในการนำทุนสำรองระหว่างประเทศไปลงทุน (เฉพาะสินทรัพย์ในส่วนของธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่รวมถึงสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราตาม พ.ร.บ.เงินตรา) รายได้จากส่วนต่างของอัตราแลกเปลี่ยนจากการตีราคาสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา รายได้จากค่าธรรมเนียมในการทำธุรกรรมทางการเงินกับสถาบันการเงิน เป็นต้น

สำหรับภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตรนั้น พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 กำหนดให้ผลประโยชน์ที่ได้จากการบริหารจัดการในทุนสำรองเงินตรา จะนำมาใช้จ่ายในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตรเป็นหลัก รวมทั้งกิจการธนบัตรยังมีรายได้เป็นผลมาจากการดำเนินงาน เช่น รายได้จากการพิมพ์ตราไปรษณียากร อากรแสตมป์ แสตมป์สรรพสามิต ตราสารการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ดังนั้น จากลักษณะต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะแรก ในภาพรวมขององค์กร ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นไม่ได้แยกออกจากอำนาจของฝ่ายการเมืองอย่างสิ้นเชิง แต่มีลักษณะของการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการบริหารและการเมือง อันสะท้อนถึงแนวคิดของการบริหารรัฐกิจผ่านมุมมองของนักวิชาการกลุ่มหนึ่งที่มีมุมมองว่าการเมืองกับการบริหารนั้นไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ โดยกลุ่มนี้เห็นว่าการบริหารจะประสบความสำเร็จได้ ข้าราชการต้องมีความสามารถในการประสานงานกับฝ่ายการเมืองที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่นักการเมืองก็ต้องเข้าใจและต้องปรองดองกับ ข้าราชการ ทั้งนี้ นักการเมืองและข้าราชการนั้น ต่างต้องทำงานร่วมกันและต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างมาก (สรุปจาก พิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 60-64) เช่น Paul H.Appleby , Norton E.Long และ James H.Svara เป็นต้น โดย Paul H.Appleby มีความเห็นว่าการบริหารงานของรัฐแท้จริงเป็นเรื่องของการเมือง กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งของการเมือง เรื่องของการบริหารนโยบายและการเมืองเกี่ยวข้องผูกพันอย่างใกล้ชิด ในขณะเดียวกัน James H. svara มีมุมมองว่าการเมืองและการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และจะอยู่ในรูปแบบของการเกื้อกูลที่เน้นการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ในบทบาทที่แตกต่างกันและยอมรับในความเป็นอิสระซึ่งกันและกัน โดยที่การเกื้อกูลกันนั้นจะรับรู้คุณค่าซึ่งกันและกัน (Jame H.Svara, 2001 : 176-183) โดยความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารนั้นจะผสมผสานกันอยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมตามแต่ละประเภทภารกิจ (ดังแผนภาพที่ 2-1 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมือง)

ลักษณะที่สอง ในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับภาพรวมของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างสิ้นเชิง

Copyright by Mahidol University

โดยมีลักษณะของความเป็นอิสระที่ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจของฝ่ายการเมืองอย่างเด็ดขาด อันเนื่องมาจากความเข้มงวดของกรอบของกฎหมายที่ใช้บังคับ ซึ่งความเป็นอิสระดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของการบริหารรัฐกิจในยุคแรกๆ ที่มีมุมมองว่า “การบริหารแยกออกจากการเมือง” โดยที่หน้าที่ทั้งสองไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน อาทิเช่น Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow และ Leonard D White เป็นต้น โดย Frank J.Goodnow กล่าวว่า หน้าที่การเมืองซึ่งหมายถึงเรื่องนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ และหน้าที่การบริหารซึ่งหมายถึงการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ หน้าที่ทั้งสองประการแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด (Frank J.Goodnow, 1900 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 18)

6.3 ข้อเสนอแนะ

การศึกษา เรื่อง “ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร” ในครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในบางประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลการวิจัย ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพของการเสนอแนะได้อย่างชัดเจน ผู้วิจัยจึงได้จำแนกข้อเสนอแนะออกเป็น 2 ด้าน คือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ ก่อนที่จะกล่าวถึงข้อเสนอแนะสำหรับผู้ที่สนใจจะทำการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้เพิ่มเติมในส่วนถัดไป โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

6.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ในการแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ตาม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการคัดเลือก (ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) จะต้องเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่น้อยกว่าสองคน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาและนำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งในกระบวนการนี้แสดงให้เห็นว่าอำนาจในการแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นของฝ่ายการเมือง จึงอาจส่งผลทางอ้อมให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องขึ้นตรงหรือมีความเกรงใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ หากการแต่งตั้งใช้ระบบอุปถัมภ์ อาจทำให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถไม่เหมาะสมเพียงพอมาเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายทางการเงินในฐานะผู้บริหารธนาคารกลางของประเทศ ดังนั้น จึงควรให้มีการแก้ไข

Copyright by Mahidol University

กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคัดเลือกผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในขั้นตอนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องเสนอชื่อว่าที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดให้มีการถ่วงดุลจากองค์กรอื่นแทน เช่น วุฒิสภาหรือรัฐสภา โดยว่าที่ผู้ว่าการผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องผ่านการอภิปรายต่อวุฒิสภาหรือรัฐสภา เพื่อตอบคำถามและแสดงวิสัยทัศน์ด้านนโยบายและแนวทางในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ อันเป็นการถ่วงดุลอีกชั้นหนึ่งและเป็นการประกันว่าจะได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

2) การเข้าสู่องค์อำนาจในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

เนื่องจากคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางของประเทศ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีความสำคัญ รวมทั้งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการชุดหลักอีก 3 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน ซึ่งมีบทบาทที่สำคัญในภารกิจเฉพาะด้านนั้นๆ และล้วนแต่มีความสำคัญต่อระบบการเงินของประเทศ

จากความสำคัญของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว เพื่อป้องกันไม่ให้การดำเนินนโยบายทางการเงินถูกแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายการเมือง และไม่ให้เกิดปัญหาเรื่องประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่อาจสรรหามาจากกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกันกับคณะกรรมการคัดเลือกหรือมีที่มากจากฝ่ายการเมือง อันผิดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องความโปร่งใสในการทำงาน และทำให้กลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งสามารถควบคุมตลาดเงินได้ ดังนั้น ในการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการชุดดังกล่าว ควรแก้ไขกฎหมายในขั้นตอนของการสรรหา จากปัจจุบันที่กำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและปลัดกระทรวงการคลัง เป็นผู้พิจารณาเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด โดยกำหนดให้มีการเปิดรับสมัครอย่างกว้างขวางจากบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสและควรให้ผู้สมัครได้แสดงวิสัยทัศน์ก่อนการคัดเลือก โดยเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้รับทราบวิสัยทัศน์ดังกล่าว

3) การกำกับดูแลธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นฉบับที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย

Copyright by Mahidol University

จะต้องรายงานผลการดำเนินงานต่างๆ ต่อรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเป็นระยะๆ เช่น การตรวจสอบกิจการภายในของธนาคารแห่งประเทศไทย การเสนองบการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย งบการเงินของทุนสำรองเงินตราและกิจการธนบัตรประจำปี การจัดทำรายงานสภาพเศรษฐกิจ นโยบายการเงิน นโยบายสถาบันการเงิน นโยบายระบบการชำระเงิน แนวทางการดำเนินงานและประเมินผล เป็นต้น โดยการรายงานผลการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว แสดงได้ถึงการกำกับดูแลที่มีลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชาจากอำนาจฝ่ายการเมืองมากกว่าการรักษาการตาม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในขณะที่รัฐสภาอันเป็นตัวแทนของประชาชน กลับมีบทบาทในการกำกับดูแลหรือควบคุมธนาคารแห่งประเทศไทยน้อยมาก ทำให้รัฐสภาไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายการเมืองไม่ให้แทรกแซงการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยได้

ดังนั้น ควรมีการแก้ไขกฎหมายให้มีการรายงานภารกิจที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในระดับประเทศ ดังเช่นการรายงานผลการดำเนินงานต่างๆ ที่รายงานต่อรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน เป็นการรายงานต่อรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภาสามารถถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายการเมืองไม่ให้แทรกแซงการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย

6.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) การเปิดเผยหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในการคัดเลือกผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนปัจจุบัน (ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล) ซึ่งเป็นคนแรกที่ผ่านกระบวนการสรรหาตาม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 โดยหลังจากที่คณะกรรมการคัดเลือกได้เสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาก่อนนำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายกรณ์ จาติกวณิช) ได้เปิดเผยหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผ่าน Social Network (Facebook : Korn Chatikavanij) อันแสดงถึงความไม่เป็นทางการในการเปิดเผยหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะไม่มีข้อบังคับใดที่กำหนดว่าจะต้องมีการเปิดเผยเกณฑ์การพิจารณาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ความเหมาะสมในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังควรเลือกที่จะเปิดเผยเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าวให้สาธารณชนทราบอย่างเป็นทางการ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นสาระสำคัญที่สาธารณชนเฝ้าจับตามองอยู่ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จัดได้ว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินในฐานะผู้บริหารธนาคารกลางของประเทศ

Copyright by Mahidol University

2) การปรับปรุงภาพลักษณ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ควรปรับปรุงภาพลักษณ์และบทบาทในลักษณะปิดของธนาคารแห่งประเทศไทย ถึงแม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีการสร้างการสื่อสารให้เป็นวัฒนธรรมองค์กร แต่โดยภาพลักษณ์และบทบาทตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทย ยังคงอยู่ในลักษณะที่เป็นตัวของตัวเองและมีบทบาทในลักษณะปิด โดยไม่มีความใกล้ชิดกับภาคประชาชน ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงภาพลักษณ์เหล่านี้ โดยทำหน้าที่ในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานของตนและความรู้เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายทางการเงิน พร้อมๆ กับการสร้างกระบวนการเพื่อเปิดรับมุมมองใหม่ๆ จากฝ่ายต่างๆ ที่อยู่ภายนอกองค์กร ด้วยการสร้างบทบาทในลักษณะที่เปิดมากขึ้น รวมทั้งสร้างความสัมพันธ์กับภาคสังคมมากยิ่งขึ้น

6.4 ข้อจำกัดในการวิจัย

เนื่องจากการวิจัย เรื่อง ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ต้องใช้ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยใช้การสังเกตการณ์ควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์ ซึ่งจากการดำเนินการวิจัยพบข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูล เนื่องจากข้อมูลเอกสารของธนาคารแห่งประเทศไทยบางประเภท เช่น งบการเงินประจำปี และผลการดำเนินงานต่างๆ จะต้องรอให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนจึงจะเปิดเผยได้ ทำให้ข้อมูลที่ได้รับไม่เป็นปัจจุบัน ประกอบกับข้อมูลบางส่วน ผู้ให้ข้อมูลไม่ต้องการให้เปิดเผยแหล่งที่มา ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเน้นการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาโดยการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูลควบคู่กันไปด้วย

6.5 ข้อเสนอแนะในการทำการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยครั้งต่อไป ควรจะศึกษาเมื่อมีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.เงินตรา ฉบับใหม่ โดยเฉพาะในประเด็นของการรวมบัญชีทุนสำรองเงินตรา ซึ่งเป็นสินทรัพย์ในส่วนที่ใช้หนุนหลังธนบัตร และบัญชีทุนสำรองทั่วไป ซึ่งเป็นสินทรัพย์ในส่วนของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกรณีดังกล่าวส่งผลกระทบโดยตรงต่อการออกและจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันยังคงมีแนวคิดและผลักดันให้มีการแก้ไขสาระสำคัญในกฎหมายฉบับดังกล่าว หรืออาจศึกษาความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยศึกษาในลักษณะของการเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ก.ล.ต.) เป็นต้น

Copyright by Mahidol University

ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร
THE POLITICAL INDEPENDENCE OF THE BANK OF THAILAND REGARDING THE ISSUE AND MANAGEMENT OF BANKNOTES

รัชดา พลินสุต 5238361 SHPA/M

ศศ.ม. (รัฐประศาสนศาสตร์)

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ : นพดล อุดมวิศวกุล, Ph.D., สมบูรณ์ ศิริสรรหิรัญ, Ph.D., กมลพร สอนศรี, D.P.A.

บทสรุปแบบสมบูรณ์

1. บทนำ (Introduction)

แนวคิด “การบริหารแยกออกจากการเมือง” เป็นแนวคิดของนักทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคดั้งเดิม (ค.ศ.1887 – 1950) ที่มีมุมมองว่า “การเมือง เป็นเรื่องของการออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย ส่วนการบริหารนั้นเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล” ซึ่งหน้าที่ทั้งสองประการควรแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด เนื่องจากการบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์ ซึ่งในปัจจุบันแนวคิด “การบริหารแยกออกจากการเมือง” ยังคงใช้เป็นหลักในการบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการสำคัญประการหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มุ่งสร้างให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเป็นมืออาชีพ เพียบพร้อมไปด้วยความรู้ทางด้านเทคนิคและวิธีการบริหารต่างๆ เพื่อที่จะทำหน้าที่ในฐานะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างดีเยี่ยม มีวิชาชีพและจุดแข็งของตนเองพอที่จะไม่โดนแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

ประเทศไทยมีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินมาอย่างต่อเนื่อง โดยจุดเริ่มต้นที่ปรากฏเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนของการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน เกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายสำคัญ 2 ฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

Copyright by Mahidol University

ซึ่งแนวคิดการปฏิรูประบบราชการที่เป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของการปฏิรูปในครั้งนี้ คือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่มีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ การมุ่งปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐให้เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและสภาพแวดล้อมของแต่ละยุคสมัย โดยที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ ได้จัดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีสถานะเป็นธนาคารกลางของประเทศอยู่ในประเภทหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะเป็นองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ(Independent Administrative Organization) เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างแท้จริงโดยไม่บิดเบือน

จะเห็นได้ว่าความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองเป็นหลักการสำคัญในการบริหารและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยธนาคารแห่งประเทศไทย มีภารกิจหลักตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางของประเทศ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน ระบบสถาบันการเงิน และระบบการชำระเงิน ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้หลายประการ แต่บทบาทหนึ่งซึ่งมีความสำคัญและมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการดำเนินชีวิตประจำวันของทุกๆ คน คือ “การออกและการจัดการธนบัตรของรัฐบาล” ซึ่งการออกธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ เพื่อให้ธนบัตรเป็นสิ่งที่เชื่อถือได้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ จะต้องมี “ทุนสำรองเงินตรา” หนุนหลังเต็มจำนวนเสมอ ดังนั้น การออกธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

แต่เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา จึงมักประสบกับปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจบ่อยครั้ง โดยเหตุการณ์ครั้งสำคัญคือ วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งอยู่ในช่วงของการบริหารประเทศโดยคณะรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุมเร้าต่อเนื่องจากรัฐบาลก่อน ประกอบกับค่าเงินบาทของไทยถูกโจมตีอย่างหนักจากกองทุนต่างชาติ โดยรัฐบาลได้ตัดสินใจนำทุนสำรองระหว่างประเทศเข้าแทรกแซงเพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องสูญเสียทุนสำรองระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้รัฐบาลในขณะนั้นต้องประกาศลอยตัวค่าเงินบาทในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2540 และตามมาด้วยภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรงเป็นประวัติการณ์

Copyright by Mahidol University

จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงและต่อเนื่องในหลายรัฐบาลนั้น ทุนสำรองระหว่างประเทศซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท ซึ่งส่งผลต่อฐานะของประเทศ จึงเป็นสาเหตุแรกที่นำไปสู่ความสนใจว่า “รัฐบาลใช้อำนาจเข้าแทรกแซงการบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่” ประกอบกับผลการศึกษา เรื่อง “ระบบการเมืองกับการบริหาร” ของ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ ในประเด็นของการนำนโยบายไปปฏิบัติของฝ่ายบริหาร ซึ่งสรุปได้ว่า “บทบาทที่โดดเด่นมากที่สุดของฝ่ายบริหารก็คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เพราะระบบบริหารคือกลไกสำคัญของระบบการเมือง ถ้าระบบบริหารทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ โดยบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติของฝ่ายบริหารมีผลต่อความอยู่รอดและต่อเสถียรภาพของรัฐบาลโดยตรง จึงเป็นเหตุให้ฝ่ายการเมืองจึงพยายามใช้อำนาจในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการทำงานของระบบบริหาร เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายของตนจะได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ” ซึ่งผลการวิจัยดังกล่าว เป็นประเด็นเสริมความสนใจของผู้วิจัยที่ต้องการศึกษาว่า ทุนสำรองเงินตราซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของทุนสำรองระหว่างประเทศ และใช้หนุนหลังการออกธนบัตรด้วยนั้น ได้รับผลกระทบด้วยหรือไม่และส่งผลต่อการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างไร รวมทั้งในการแก้ไขปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาอื่นๆ นั้น รัฐบาลได้ใช้กลไกของอำนาจรัฐเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการธนบัตรหรือไม่ อีกทั้งปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ภายใต้รัฐบาล เตรียมพร้อมกับการแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายการเมืองที่จะมีผลกระทบต่อการทำหน้าที่ในฐานะของธนาคารกลาง ซึ่งต้องการความเป็นอิสระในการบริหารจัดการอย่างไร ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการวิจัยในครั้งนี้

2. บทคัดย่อ (Abstract)

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์องค์ประกอบ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร โดยศึกษาจากเอกสารหลักฐานต่างๆ ประกอบกับการสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากบุคลากรของธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวน 8 คน แบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ ตำแหน่งละ 4 คน ผลการศึกษาพบว่า

Copyright by Mahidol University

1) ภาพรวม ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ โดยที่การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ เป็นองค์ประกอบที่ไม่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายการเมือง รวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย เพียงแต่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น สำหรับองค์ประกอบด้านทรัพยากรนโยบาย พบว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ รวมทั้งมีการสื่อสารที่โปร่งใส โดยที่เงื่อนไขด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรง ทั้งนี้ ผลการศึกษายังพบว่าปัญหาทางด้านกฎหมาย ปัญหาทางด้านการเมือง และปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ เป็นอุปสรรคที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระ

2) กิจการธนบัตร ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร รวมทั้งสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยตัวเอง อันเป็นผลมาจากกรอบกฎหมายที่ใช้บังคับอย่างเข้มงวด โดยเงื่อนไขด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระ ส่วนเงื่อนไขด้านสังคมเป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้การออกและการจัดการธนบัตรปลอดจากการแทรกแซงของอำนาจฝ่ายการเมือง

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Objective)

3.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

3.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

4. ปัญหาการวิจัย (Research Problem)

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากการเมืองในการออกและการจัดการธนบัตรหรือไม่และด้วยลักษณะอย่างไร

5. ขอบเขตการวิจัย (Scope of Research)

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของการวิจัยโดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ

(1) ขอบเขตด้านกฎหมาย ศึกษาการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย ภายใต้กรอบของกฎหมาย :

Copyright by Mahidol University

- พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชกำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 และที่แก้ไข เพิ่มเติม

(2) ขอบเขตด้านระยะเวลา ศึกษาตั้งแต่ช่วงเวลาที่คาดว่าจะมีประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณทุนสำรองเงินตรา โดยเริ่มตั้งแต่ช่วงเวลาที่รัฐบาลตัดสินใจใช้ทุนสำรองระหว่างประเทศเข้าแทรกแซงเพื่อปกป้องค่าเงินบาท อันส่งผลให้รัฐบาลต้องประกาศลดค่าเงินบาท (วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540) จนถึงปัจจุบัน โดยกำหนดจากช่วงเวลาการบริหารประเทศ ของคณะรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ (25 พฤศจิกายน 2539 - 9 พฤศจิกายน 2540) ถึง คณะรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

(3) ขอบเขตด้านเนื้อหา เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีภารกิจหลักหลายประการ เช่น การสร้างเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล การออกและจัดการธนบัตร เป็นต้น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาลและองค์กรภาครัฐอื่นๆ อันเป็นขอบเขตที่กว้างขวางมาก งานวิจัยฉบับนี้จึงจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะ “การออกและการจัดการธนบัตร” โดยมุ่งเน้นศึกษากระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตรที่เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง ภายใต้สภาวะปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเมืองในประเทศ

6. กรอบแนวคิด (Conceptual Framework)

การศึกษา เรื่อง ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร เป็นการวิจัยที่มุ่งศึกษาถึงลักษณะความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตรของประเทศ โดยองค์ประกอบที่ศึกษา ประกอบด้วย ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (สถานะขององค์กร การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารสูงสุด และการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมส่งเสริม ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ และเงื่อนไขด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

7. ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology)

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ(Qualitative Research) แบบวิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study Approach) และการวิจัยเชิงพรรณนา(Descriptive Research) ที่มุ่งเน้นการใช้กรอบแนวคิดอธิบายถึงลักษณะของความมีอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการ

Copyright by Mahidol University

ออกและการจัดการธนบัตร โดยใช้เครื่องมือในการวิจัย ดังนี้ (1) การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) และข้อเท็จจริงต่างๆ ประกอบด้วย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รายงาน บทวิเคราะห์ นิตยสาร วารสาร งานวิจัย สื่อสิ่งพิมพ์อื่นๆ รวมทั้งสื่ออิเล็คทรอนิคส์ แล้วนำมารวบรวมเพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหลักฐานต่างๆ และเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง (2) การสังเกตการณ์ (Observation) และ (3) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In Depth Interview) โดยทำการสัมภาษณ์จากผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวน 8 คน โดยแบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการตำแหน่งละ 4 คน ซึ่งการศึกษาครั้งนี้จะครอบคลุมทั้งด้านกฎหมาย รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริง งานวิจัย ตลอดจนกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งรายละเอียดและข้อเท็จจริง โดยนำมาสรุปผลและอธิบายในรูปแบบของคำบรรยายเชิงพรรณนา

8. ผลการวิจัย (Research Results)

การศึกษา เรื่อง ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร เมื่อวิเคราะห์จากองค์ประกอบต่างๆ ตามกรอบแนวคิดในการวิจัย สามารถสรุปผลได้ ดังนี้

8.1 ในภาพรวมขององค์กรนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ อันเป็นไปตามที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ โดยที่การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะผลการศึกษาพบว่าไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายการเมือง เนื่องจาก พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 กำหนดว่า การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องผ่านกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการคัดเลือก ที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งผลจากข้อกำหนดของกฎหมาย ส่งผลให้องค์ประกอบด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายการเมือง รวมถึง การที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า การดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย ประกอบกับในการจัดทำเป้าหมายนโยบายการเงินของคณะกรรมการนโยบายการเงิน จะต้องทำความตกลงร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องนำเสนอเป้าหมายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติด้วยนั้น แสดงได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายเพียงแต่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ทั้งนี้ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีจาก

Copyright by Mahidol University

รัฐบาล(นอกเหนือจากทุนประเดิมก้อนแรกที่ได้รับการอุดหนุนในการจัดตั้ง) โดยธนาคารแห่งประเทศไทยมีรายได้จากการดำเนินงานเป็นของตัวเอง ประกอบกับ ตามบทบัญญัติของกฎหมายยังกำหนดให้การบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทำให้สามารถบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยตัวเอง ดังนั้น องค์ประกอบด้านทรัพยากรนโยบาย จึงเป็นองค์ประกอบส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายการเมือง และสำหรับองค์ประกอบด้านการสื่อสารนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งจากที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติและจากกิจกรรมที่เป็นส่วนส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการสื่อสารดังกล่าว จึงสรุปผลได้ว่า การสื่อสารของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความโปร่งใส โดยเงื่อนไขด้านการเมืองและเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจล้วนเป็นปัจจัยที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย อันถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่า ปัญหาด้านกฎหมาย การเมือง และเศรษฐกิจ เป็นปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายการเมือง

8.2 ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร แม้ว่าจะอยู่ภายใต้การบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่การที่ภารกิจดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงกับ “ทุนสำรองเงินตรา” ที่มีไว้เพื่อหนุนหลังการออกธนบัตร โดยผลประโยชน์ที่ได้จากการบริหารจัดการในทุนสำรองเงินตรา กฎหมายยังกำหนดให้นำมาใช้จ่ายเพื่อการออกและการจัดการธนบัตร รวมทั้งกิจการธนบัตร มีรายได้เป็นของตัวเอง อันเป็นผลมาจากการดำเนินงานตามปกติ จึงแสดงได้ว่ากิจการธนบัตรมีงบประมาณเป็นของตัวเองโดยไม่ต้องขอรับการจัดสรรงบประมาณประจำปีจากรัฐบาล ทำให้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ ประกอบกับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติที่ดีและยอมรับในตัวนโยบายตามที่เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ภารกิจในการออกและการจัดการธนบัตรมีความเป็นอิสระ ดังนั้น จึงสรุปผลได้ว่าการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบอีกว่าเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจทั้งจากภายในและภายนอกประเทศเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ “ทุนสำรองเงินตรา” ที่มีไว้เพื่อหนุนหลังธนบัตรที่ออกใช้ อันอาจเป็นช่องว่างให้อำนาจฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการบริหารจัดการในทุนสำรองเงินตรา โดยผ่านกระบวนการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งจากข้อเท็จจริงพบว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา มีความพยายามที่จะแก้ไข พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ.2501 หลายครั้ง แต่ด้วยกระแสคัดค้านจากภาคสังคม จึงส่งผลให้ไม่มีการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งสามารถสรุปได้อีกชั้นหนึ่งว่า การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงของอำนาจฝ่ายการเมือง

Copyright by Mahidol University

9. ตอบปัญหาการวิจัย (Answer to the research problem)

ผลจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ พบว่าความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) สถานะของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

(2) การถ่วงดุลและคานอำนาจ การบริหารงานตามกรอบภารกิจอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่มีการถ่วงดุลและคานอำนาจ ทั้งการถ่วงดุลอำนาจจากรัฐบาลอันเป็นฝ่ายการเมือง และการถ่วงดุลอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง อันถือเป็นอำนาจฝ่ายบริหาร

โดยการถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายการเมืองนั้น ในการเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่จะต้องผ่านกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการคัดเลือก และการกำหนดวาระในการทำงานที่แน่นอน รวมถึงการถอดถอนจะต้องเกิดจากเหตุผลที่ประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง หรือทุจริตต่อหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหาย อันส่งผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ ทั้งจากการแต่งตั้งและการถอดถอนซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

และสำหรับการถ่วงดุลอำนาจจากธนาคารแห่งประเทศไทย จะเห็นได้จากที่กฎหมายกำหนดให้การบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทย มีการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะที่จะต้องผ่านกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการชุดต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้มีตามแต่ละประเภทภารกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการชุดที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินการตามกรอบภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่กำหนดให้ประธานคณะกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นบุคคลภายนอก และจะต้องผ่านการคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก โดยให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอรายชื่อ ทั้งนี้ ยังกำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเพียงรองประธานในคณะกรรมการชุดดังกล่าว จึงทำให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถใช้อำนาจในการบริหารงานและการตัดสินใจได้โดยลำพัง อันส่งผลไปถึงการคานอำนาจการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตามนโยบายในภารกิจด้านต่างๆ

ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยที่การถ่วงดุลและคานอำนาจทั้ง 2 กรณีดังกล่าว ทั้งการสรรหาผู้ว่าการ การคัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการคัดเลือกที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อันเป็นกระบวนการแรกเริ่มและเป็นขั้นตอนที่สำคัญก่อนที่จะเกิดกระบวนการอื่นๆ ตามมา ทำให้ในท้ายที่สุดแล้วการถ่วงดุลและคานอำนาจต่างๆ ยังคงมีที่มาจากพื้นฐานอำนาจของฝ่ายการเมือง

Copyright by Mahidol University

(3) การควบคุมโดยฝ่ายการเมือง จะเห็นได้จากกรณีที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกในกระบวนการสรรหาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และกระบวนการในการคัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งกรณีของการดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินนโยบายทางการเงินจะต้องจัดทำเป้าหมายของนโยบายการเงินโดยทำความตกลงร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้นำเสนอเป้าหมายของนโยบายการเงินที่ได้ทำความตกลงร่วมนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

(4) การจัดวางความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง ตามข้อกำหนดของกฎหมายมีการแยกความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ประธานกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กับฝ่ายการเมืองไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดเป็นลักษณะต้องห้าม ดังนี้ “เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองเว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี”

(5) การมีงบประมาณเป็นของตนเอง โดยที่เงินทุนหมุนเวียนที่ใช้ในการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีจากรัฐบาล นอกเหนือจากทุนประเดิมที่ได้รับในการจัดตั้ง จำนวน 20 ล้านบาท รวมทั้งการรับโอนสินทรัพย์จากสำนักงานธนาคารชาติไทย (พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, หมวด 2 การจัดตั้ง ทุน และเงินสำรอง) โดยธนาคารแห่งประเทศไทยมีรายได้อันเป็นผลมาจากการดำเนินงานตามปกติ เช่น รายได้จากผลประโยชน์ในการนำทุนสำรองระหว่างประเทศไปลงทุน (เฉพาะสินทรัพย์ในส่วนของธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่รวมถึงสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราตาม พ.ร.บ.เงินตรา) รายได้จากส่วนต่างของอัตราแลกเปลี่ยนจากการตีราคาสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา รายได้จากค่าธรรมเนียมในการทำธุรกรรมทางการเงินกับสถาบันการเงิน เป็นต้น

สำหรับภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตรนั้น พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 กำหนดให้ผลประโยชน์ที่ได้จากการบริหารจัดการในทุนสำรองเงินตรา จะนำมาใช้จ่ายในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตรเป็นหลัก รวมทั้งกิจการธนบัตรยังมีรายได้อันเป็นผลมาจากการดำเนินงาน เช่น รายได้จากการพิมพ์ตราไปรษณียากร อากรแสตมป์ แสตมป์สรรพสามิต ตราสารการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ดังนั้น จากลักษณะต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

Copyright by Mahidol University

ลักษณะแรก ในภาพรวมขององค์กร ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ไม่ได้แยกออกจากอำนาจของฝ่ายการเมืองอย่างสิ้นเชิง แต่มีลักษณะของการมีปฏิสัมพันธ์กัน ระหว่างการบริหารและการเมือง อันสะท้อนถึงแนวคิดของการบริหารรัฐกิจผ่านมุมมองของ นักวิชาการกลุ่มหนึ่ง ที่มีมุมมองว่าการเมืองกับการบริหารนั้นไม่สามารถแยกออกจากกันอย่าง เด็ดขาดได้ เช่น Paul H.Appleby , Norton E.Long และ James H.Svara เป็นต้น โดย James H. svara มีมุมมองว่าการเมืองและการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และจะอยู่ในรูปแบบของการ เกื้อกูลที่เน้นการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ในบทบาทที่แตกต่างกันและยอมรับในความเป็นอิสระซึ่งกัน และกัน โดยที่การเกื้อกูลกันนั้นจะรับรู้คุณค่าซึ่งกันและกัน (Jame H.Svara, 2001 : 176-183) โดย ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารนั้นจะผสมผสานกันอยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมตามแต่ ละประเภทภารกิจ (ดังแผนภาพที่ 2-1 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมือง)

ลักษณะที่สอง ในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคาร แห่งประเทศไทยนั้น มีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับภาพรวมของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างสิ้นเชิง โดยมีลักษณะของความเป็นอิสระที่ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจของฝ่ายการเมืองอย่างเด็ดขาด อันเนื่องมาจากความเข้มงวดของกรอบของกฎหมายที่ใช้บังคับ ซึ่งความเป็นอิสระดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดของการบริหารรัฐกิจในยุคแรกๆ ที่มีมุมมองว่า “การบริหารแยกออกจาก การเมือง” โดยที่หน้าที่ทั้งสองไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน อาทิเช่น Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow และ Leonard D White เป็นต้น โดย Frank J.Goodnow กล่าวว่า หน้าที่การเมืองซึ่ง หมายถึงเรื่องนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ และหน้าที่การบริหารซึ่งหมายถึงการ บริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ หน้าที่ทั้งสองประการแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด (Frank J.Goodnow, 1900 อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา 2541 : 18)

10. ข้อเสนอแนะ (Recommendations)

10.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายทางการเงินในฐานะผู้บริหารธนาคารกลางของประเทศ ดังนั้น จึงควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคัดเลือกผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขั้นตอนที่รัฐมนตรีจะต้องนำรายชื่อที่ผ่านการพิจารณาแล้ว นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ โดยกำหนดให้มีการถ่วงดุลจากองค์กรอื่นแทน เช่น วุฒิสภาหรือรัฐสภา โดยว่าที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องผ่านการอภิปรายต่อวุฒิสภาหรือรัฐสภา เพื่อตอบคำถามและแสดงวิสัยทัศน์ด้านนโยบายและแนวทางในการ

Copyright by Mahidol University

รักษาเสถียรภาพทางการเงิน ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอีกชั้นหนึ่งและเป็นการประกันว่าจะได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

(2) การเข้าสู่องค์อำนาจในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในขั้นตอนของการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อป้องกันไม่ให้การดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยถูกแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายการเมือง และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเรื่องการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งอาจสรรหามาจากกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกับคณะกรรมการคัดเลือกหรือมีที่มาจากฝ่ายการเมือง จากปัจจุบันที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและปลัดกระทรวงการคลัง เป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด โดยปรับให้มีกระบวนการเปิดรับสมัครจากบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนดอย่างกว้างขวาง เพื่อแสดงถึงความโปร่งใส และควรให้ผู้สมัครได้แสดงวิสัยทัศน์ก่อนการคัดเลือกโดยเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้รับทราบวิสัยทัศน์ดังกล่าว

(3) การกำกับดูแลธนาคารแห่งประเทศไทย ตาม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องรายงานผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ ต่อรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเป็นระยะๆ ซึ่งมีลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชาจากรัฐบาลมากกว่าการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ในขณะที่รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนกลับไม่มีบทบาทในการกำกับดูแลหรือควบคุมธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายการเมืองไม่ให้แทรกแซงการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ดังนั้น ควรแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องรายการผลการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภารกิจที่สำคัญและส่งผลกระทบในระดับประเทศ ได้แก่ ผลการตรวจสอบกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย งบการเงินประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทย ทุนสำรองเงินตราและกิจการธนบัตร สภาพเศรษฐกิจและแนวทางในการดำเนินนโยบายการเงินต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาสามารถถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายการเมืองไม่ให้แทรกแซงการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย

10.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(1) การเปิดเผยหลักเกณฑ์การพิจารณาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในการสรรหาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนปัจจุบัน ซึ่งเป็นคนแรกที่ผ่านกระบวนการสรรหาตาม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นฉบับที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน โดยหลังจากที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาก่อนนำเสนอขอความเห็นชอบจาก

Copyright by Mahidol University

คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังควรเปิดเผยหลักเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าวให้สาธารณชนทราบอย่างเป็นทางการ เพื่อแสดงถึงความโปร่งใส เนื่องจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินในฐานะผู้บริหารธนาคารกลางของประเทศ

(2) การปรับปรุงภาพลักษณ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ควรปรับปรุงภาพลักษณ์และบทบาทในลักษณะปิดของธนาคารแห่งประเทศไทย ถึงแม้ว่าในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดให้การสื่อสารเป็นวัฒนธรรมองค์กร แต่โดยภาพลักษณ์และบทบาทตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงมีลักษณะที่เป็นตัวของตัวเองและมีบทบาทในลักษณะปิด ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงภาพลักษณ์เหล่านี้ โดยเพิ่มบทบาทในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานของตนเอง รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินนโยบายทางการเงินให้สาธารณชนได้รับทราบ พร้อมกับสร้างความสัมพันธ์กับภาคสังคมให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับวิธีการสังเกตธนบัตรปลอมเชิงรุกให้กับประชาชนทั่วไป เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับประชาชนทุกคน

Copyright by Mahidol University

THE POLITICAL INDEPENDENCE OF THE BANK OF THAILAND REGARDING THE ISSUE AND MANAGEMENT OF BANKNOTES

RATCHADA PHALINSUT 5238361 SHPA/M

M.A. (PUBLIC ADMINISTRATION)

THESIS ADVISORY COMMITTEE : NOPPADOL UDOMWISAWAKUL, Ph.D., SOMBOON SIRISUNHIRUN, Ph.D., GAMOLPORN SONSRI, D.P.A.

EXTENDED SUMMARY

1. Introduction

The concept “Politics/Administration Dichotomy” is a concept of public administration theorists in the original era (1887 – 1950) who said that “Politics is to make laws and impose policies while administration is to implement laws and policies”. Those duties have to be separated because administration should not be implemented under politics and benefits. At present, the concept “Politics/Administration Dichotomy” is still efficiently and suitably used as public administration principles because such concept is consistent with an important principle of new public management aiming to enable officials to be professional and full of knowledge on administration techniques so that they can very well perform their duties and have their own strength enough to prevent political intervention.

Thailand has continuously improved public administration models. Public reform in the present time occurs after promulgation of two laws comprising Public Administration Regulations Act. No. 5, B.E. 2545 and Reorganization of the Ministries Act. B.E. 2545. Public reform which is a basic concept of this reform is New Public Management: NPM with an important principle aiming to adjust rules, duties, and structure of state agencies to necessity and environment of each period. Office of The Public Sector Development Commission being the main organization to

Copyright by Mahidol University

stimulate public reform have classified the Bank of Thailand being the central bank of the country to be a new state agency which is an independent administrative organization to control and supervise public activities according to important policies requiring neutrality without political intervention to enable market mechanism to really and efficiently work.

Political independence is an important principle of administration and implementation of the Bank of Thailand with main duties imposed in the Bank of Thailand Act. B.E. 2485 (No. 4, B.E. 2551) to maintain stability on finance, financial institute system, and payment system. Such act has imposed various roles and duties of the Bank of Thailand. An important role which closely involves daily living of everybody is public banknotes issue and management. Banknotes have to be issued under the specified law and full support of reserved fund. Therefore, the issue of banknote of the Bank of Thailand has to be strictly implemented according the specified law.

As Thailand is a developing country, it frequently faces economic instability. During economic recession in 1997, Thailand under the government of General Chawalit Yongjaiyut at that time faced the economic problem. As Thai Baht money was severely attacked by foreign funds, the government decided to use international reserves to preserve stability of Thai Baht. This made the Bank of Thailand considerably lose international reserves, causing promulgation on floating Thai Baht by the government on 2 July 1997 and economic recession.

As for such problems, economic recession in 1997 severely and continuously impacted on several governments. International reserves managed by the Bank of Thailand were used for preserving stability of Baht money, affecting status of the country. Therefore, this was the first cause leading to the interest that “whether the government used authority to intervene administration of the Bank of Thailand”. According to Sombat Thamrongthanyawong’s study results of “relationship between political system and administration system” in the issue of policy implementation of administration section, “the most outstanding role of administration section is policy implementation because administration system is an important mechanism of political system. Efficient and effective administration system indicates that policy implementation achieves the goals imposed by the political section. As the role of

Copyright by Mahidol University

policy implementation of administration section directly affects survival and stability of the government, the political section tries to use authority to control and oversee working of administration system to make sure that its policy will be efficiently implemented". Such research results stimulated interest of the researcher who wanted to study the followings: Does the reserved fund which is a component of international reserves, used for supporting after banknotes issue receive any impact? How does the reserved fund affect the issue and management of banknotes of the Bank of Thailand? As for solution to the problem of economic instability in other period, does the government use mechanism of public authority to intervene implementation of the Bank of Thailand, impacting on the issue and management of banknotes? As for the problem of political instability, how is the Bank of Thailand which is a state agency ready to deal with political intervention which will impact on working of the Bank of Thailand requiring independent management?

2. Abstract

This was qualitative research with the objectives to study and analyze components and problems affecting the political independence of the Bank of Thailand regarding the issue and management of banknotes. The researcher studied various documents together with observation and in-depth interviews with eight officials, four executive officials and four operation officials. The research results are as follows: Generally, The Bank of Thailand is an independent organization. The Bank of Thailand's control and use of group-granted administrative authority do not cause political independence. The Bank of Thailand does not independently impose the policy but independently administers work according to the specified law. As for the component on policy resources, the researcher found that the Bank of Thailand independently manages the budget and transparently communicates to the public. Political and economic conditions are factors directly impacting the independence of the Bank of Thailand. The research results show that the problems of law, politics and economics cause the Bank of Thailand to have no independence. As for regulations regarding the issue and management of banknotes, the Bank of Thailand independently imposes the policy and can manage the budget by itself. Political and economic conditions are factors impacting the issue and management of banknotes.

Copyright by Mahidol University

Social conditions are a factor encouraging the issue and management of banknotes to be free from political intervention.

3. Research objectives

3.1 To study and analyze components affecting political independence of the Bank of Thailand regarding the issue and management of banknotes.

3.2 To study and analyze problems affecting political independence of the Bank of Thailand regarding the issue and management of banknotes.

4. Research Problem

Does the Bank of Thailand have political independence regarding the issue and management of banknotes? How?

5. Scope of Research

The scopes of this research were divided into three aspects as follows;

(1) Scope on law. The researcher studied the issue and management of banknotes of the Bank of Thailand under the law framework:

- Currency Act. B.E. 2501 and Amendment
- Bank of Thailand Act. B.E. 2485 and Amendment
- Bank of Thailand Business Decree B.E. 2485.

(2) Scope on duration. The researcher studied such issue occurring in the period expected to have important issues impacting on quantity of reserves fund beginning from the period when the government have decided to use international reserves to protect Baht money, causing the government to promulgate reduction of Baht money (economic recession in 1997) till the present time (from the period of General Chawalit Yongjaiyut's Government (25 November 1996-9 November 1997) to the period of Abhisit's Government).

(3) Scope on contents. The Bank of Thailand has several main duties such as creating financial stability, being a banker of the government, issuing and managing banknotes which involve the government and other state organizations. Therefore, this research specifically studied "the issue and management of banknotes" by focusing on the

Copyright by Mahidol University

study of processes related to the issue and management of banknotes without political intervention under the problems of political and economic instability.

6. Conceptual Framework

The research on political independence of the Bank of Thailand regarding the issue and management of banknotes aimed to study characteristics of independence of the Bank of Thailand in the issue and management of banknotes. The studied components comprised characteristics of an organization implementing the policy (organization status, authority control of chief executive, and use of group-granted administrative authority), policy objectives and standard, policy resources, activities encouraging efficient communication of the organization, cooperation or response of personnel of the Bank of Thailand, and political, economic, and social conditions.

7. Research Methodology

The researcher used the qualitative research with case study approach by selecting descriptive research which focused on use of the conceptual framework to explain characteristics of political independence of the Bank of Thailand regarding the issue and management of banknotes. The researcher studied information from various documents of related laws, reports, analysis articles, magazines, researches, other printed materials, and electronic media and compiled such information for analysis and synthesis. As the researcher wanted to examine reality and add information derived from the study of document, the researcher used observation together with in-depth interview by interviewing people related to the process of issuing and managing banknotes, comprising executive officials and operation officials of the Bank of Thailand. This research covered laws, reports, analysis results and reality diagnosis, researches, and various related processes to obtain details and reality concluded and explained in descriptive model.

Copyright by Mahidol University

8. Research Results

The research on the political independence of the Bank of Thailand regarding the issue and management of banknotes can be concluded after analysis of various components according to the research conceptual framework as follows :

As for the organizational overview, the Bank of Thailand is an independent organization according to provisions of the specified law. The Bank of Thailand governor and committeemen of the Bank of Thailand committee have to be selected by the selection committee appointed by Finance Minister. The Bank of Thailand committee with authority to appoint specialists to be committeemen of three committee comprising committee on financial policy, committee on financial institute policy, and committee on payment system together with group-granted administrative authority do not have political independence. According to the Bank of Thailand Act., the Bank of Thailand have to perform duties by thinking of the government economic policy implementation. And the committee on financial policy have to impose financial policy goals by jointly making agreement with Finance Minister who has to propose such goals to the Cabinet for consideration and approval. This indicates that the Bank of Thailand do not independently impose the policy but independently administer as specified in the law. The Bank of Thailand have received the first budget supported for establishment but do not receive the annual budget from the government. The Bank of Thailand's incomes are derived from business implementation. According to the law, as the Bank of Thailand do not have to be under the budget law, they can manage the budget by themselves. As for the factors related to communication, the Bank of Thailand have disseminated information to the public and stakeholders according to the specified law and activities encouraging and supporting communication process. Therefore, it can be said that communication to the public of the Bank of Thailand is transparent. Political and economic conditions and problems are factors enabling the politics to intervene implementation of the Bank of Thailand, directly affecting independence of the Bank of Thailand. Moreover, the research results show that the political, legal and economic problems cause the Bank of Thailand to have no independence.

As for the duties on the issue and management of banknotes under administration of the Bank of Thailand and under Currency Act B.E. 2501 directly

Copyright by Mahidol University

enforcing on “reserved funds” to support after the issue of banknote, benefits derived from management of reserved funds will be used for the issue of banknotes.. And the Bank of Thailand’s incomes have resulted from performance. This indicates that as the Bank of Thailand have the budget for the banknotes business without asking for the annual budget from the government, they can manage the budget by themselves. And as personnel have good attitudes and accept the policy requiring independent issue and management of the banknotes, The Bank of Thailand issues the banknotes with political independence. Moreover, the research results show that the problems on domestic and international economy affect “currency reserves”, causing the politics to intervene management of currency reserves via the law amendment process. In fact, there has been effort to amend Currency Act. several times but such act has not been amended due to social protest. Therefore, it can be concluded that the Bank of Thailand have political independence in the issue and management of banknotes.

9. Answer to the research problem

The research results show political independence of the Bank of Thailand regarding the issue and management of banknotes as follows :

(1) Status of the Bank of Thailand. The Bank of Thailand is the juristic person with status as the government organization which is not a state department or state enterprise according to the budget law and other laws.

(2) Balance of power. Administration according to duties framework is based on the principles of balance of power from the politics and the Bank of Thailand which is the administrative power.

According to balance of power from the politics, as appointment of the Bank of Thailand Governor has to pass the recruitment process by the selection committee and the governor will be removed due to very bad behavior or dishonesty causing damage, Finance Minister is not able to fully use power in appointing and removing the Bank of Thailand Governor.

According to balance of power from the Bank of Thailand, the law compels the Bank of Thailand to use the group-granted administrative authority, especially the committee of the Bank of Thailand. The committee of the Bank of Thailand are very important to implementation according to duties framework of the

Copyright by Mahidol University

Bank of Thailand, determining the committee chairman and specialist committeemen as the outsiders who have to be nominated by the Bank of Thailand Governor and Permanent Secretary of Finance Ministry and have to pass the recruitment process by the selection committee like the Bank of Thailand Governor. This causes the Bank of Thailand Governor to be unable to use administrative authority and make decision by himself, affecting balance of power in making decision, imposing the policy, and implementing according to the policy via the group-granted administrative process of the committee as specified by law.

As for balance of power in both cases, selection of governor and appointment of the committeemen chairman and specialist committeemen of the committee of the Bank of Thailand have to pass the selection process by the selection committee appointed by Finance Minister, being the initial process and an important step causing other processes. Finally, balance of power is still the power base derived from the politics.

(3) Imposing the policy consistent with the government's economic policy. According to the law, the Bank of Thailand have to perform duties by thinking of the government's economic policy implementation. As for implementation of the financial policy, they have to impose goals of the financial policy by jointly making agreement with Finance Minister who has to propose such goals to the Cabinet for consideration and approval.

(4) According to requirements of the law, there is clear arrangement of relationship between governor, committeemen chairman, specialist committeemen of the Bank of Thailand and the politics as follows; Those people must not take or did not use to take political position or must not take or did not use to take any position in the political party or must not be officers of the political party except that they resign from that position not less than a year.

(5) Having their own budget. As for the capital used for implementation, the Bank of Thailand do not receive the annual budget from the government except 20 million baht- capital received from establishment and receipt of transfer of assets and liabilities from Thai Bank Office (Bank of Thailand Act B.E. 2485, Chapter 2: Establishment of capital and reserves). As the Bank of Thailand have incomes derived from implementation such as benefits of investing the international reserves

Copyright by Mahidol University

(especially assets of the Bank of Thailand excluding assets in the currency reserves according to Currency Act), difference of exchange rate by price estimation of assets in the currency reserves, fees of execution of financial transaction with the financial institute, the Bank of Thailand can manage the budget by themselves without asking for the budget from the government so they do not have to seek approval from the Budget Bureau or the parliament.

As for duties related to the issue and management of banknotes, the Currency Act determines benefits derived from management of currency reserves to be used as expenses related to the issue and management of banknotes. As the Bank of Thailand have incomes of the banknotes business, they can manage the budget related to the issue of banknotes by themselves without asking for the budget from the government so they do not have to ask for approval from the Budget Bureau or the parliament.

Due to the Currency Act B.E. 2501 strictly determining the enforcement framework, the issue and management of banknotes of the Bank of Thailand have to comply with the criteria specified by the law. Therefore, the Bank of Thailand have political independence in the issue and management of banknotes.

Due to the above characteristics, independence of the Bank of Thailand can be divided into two characteristics as follows;

The first characteristic. As for organizational overview, the Bank of Thailand do not completely separate from political power but there is interaction between administration and politics. This reflects the concept of public administration under perspective of a group of technical officers such as Paul H.Appleby , Norton E.Long ,and James H.Svara who think that politics cannot be completely separated from administration. According to James H. Svara (2001:176-183), politics and administration cannot be separated and will help each other by mutual reliance in different roles and accepting mutual independence. Such help brings about mutual perception of value. Relationship between politics and administration will mix in the suitable proportion according to each category of duties (as shown in Figure 2-1: relationship model between administration and politics).

The second characteristic. Characteristics of duties related to the issue and management of banknotes of the Bank of Thailand are completely contrary to the

Copyright by Mahidol University

overview of the Bank of Thailand by having political independence due to strictness of the law enforcement framework. Such independence is consistent with Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow, and Leonard D White's concept of public administration in the early period with the perspective that "administration is separated from politics" and both duties do not mutually intervene. According to Frank J. Goodnow (1900 cited in Phitthaya Bowornwatthana 1998:18), the political duty which means policy and expression of the government intention completely separates from the administrative duty which means administration and compliance with the government policy.

10. Recommendations

10.1 Policy recommendations

(1) Authority control of the Bank of Thailand Governor

As the Bank of Thailand Governor as the administrator of the country central bank plays important role in implementation of the financial policy, there should be amendment of the law related to the process of selecting the Bank of Thailand Governor in the final step before nomination to His Majesty the King for appointment. And there should be balance of power from other organizations such as Senate or parliament. The Bank of Thailand Governor has to pass discussion in the Senate or the parliament by answering to the questions and expressing visions on the policy and guidelines of maintaining the financial stability, being balance of power and guaranteeing that the Bank of Thailand Governor has suitable qualifications.

(2) Authority control of the Bank of Thailand committee. There should be amendment of the law related to selection of committeemen chairman and specialist committeemen of the Bank of Thailand committee to prevent the implementation of financial policy from political intervention and to prevent the problem of committeemen chairman and specialist committeemen selected from the same group as the selection committee. At present, as for the Bank of Thailand Governor and Permanent Secretary of Finance Ministry with duties to consider and nominate people with qualifications specified by law, to show transparency, this should be adapted that people with the qualifications specified by law can apply for

Copyright by Mahidol University

these positions. And applicants should be allowed to express vision before selection by opening the opportunity for the public to know such vision.

(3) Supervision of the Bank of Thailand. According to the law, the Bank of Thailand have to periodically report performances to the ministers or the Cabinet, indicating command rather than supervision. As the parliament being the representative of people has very few roles in supervising or controlling the Bank of Thailand, the parliament is not able to prevent the politics from intervening implementation of the Bank of Thailand. Therefore, there should be amendment of law by imposing important duties affecting the country such as annual examination of the Bank of Thailand business, financial statement, currency reserves, and banknote business, and report of economic condition and financial policy to the parliament so that the parliament can prevent implementation of the Bank of Thailand from political intervention.

10.2 Practice recommendations

(1) Disclosure of the Bank of Thailand Governor consideration criteria. As for selection of the present governor being the first person passing the selection process according to the Bank of Thailand Act, after the selection committee propose person's name with the suitable qualifications to be the Bank of Thailand Governor to Finance Minister for consideration and approval before proposing to the Cabinet, Finance Minister should officially disclose such consideration criteria to the public to indicate transparency in selecting the person with the suitable qualifications to be the Bank of Thailand Governor because the Bank of Thailand Governor as the administrator of the country central bank has important roles in maintaining financial stability.

(2) Improvement of image of the Bank of Thailand. The Bank of Thailand image and roles in the close characteristic should be improved. Although the Bank of Thailand create communication as organizational culture, their image and roles from the past to the present time have been in the close characteristic without close relationship with the public. Therefore, the Bank of Thailand should attach importance to improvement of these images by creating knowledge and understanding of their working and implementation of financial policy and receiving new perspective from various sections outside the organization by creating the roles with more open characteristic and increasingly creating relationship with the social sector.

Copyright by Mahidol University

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. (2550). **การทบทวนการจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายใน.** กรุงเทพฯ : กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.

กระทรวงการคลัง. (2540). **แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.)**. คำสั่งที่ 376/2540 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2540. กรุงเทพฯ : กระทรวงการคลัง.

กฤติน กฤตานุกูลย์. (2550). **ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.** วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหิดล.

กัลยา สุพรรณเภสัช. (2541). **การเงินและการธนาคาร**. ขอนแก่น : บริษัท เพ็ญพรินติ้ง จำกัด.

กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนการประชาสัมพันธ์, สำนักนายกรัฐมนตรี. (2552). **ข่าวประชาสัมพันธ์สำนักนายกรัฐมนตรี.** วันที่ 25 ธันวาคม 2552. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://media.thaigov.go.th. (วันที่ค้นข้อมูล : 12 มีนาคม 2554).

กวี วงศ์พุฒิ. (2549). **ผู้ว่าการแบงก์ชาติ**. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาวิสัยทัศน์นักบริหาร.

กองบรรณาธิการ (2549). **กมธ.คลังฯ จี้รัฐหาผู้รับผิดชอบ "สกัดค่าเงินบาท-เซ่นยาแรง".** ผู้จัดการออนไลน์. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.manager.co.th (วันที่ค้นข้อมูล : 15 มกราคม 2554).

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2543). **สถานภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน**. เลขเสร็จ 273/2543. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : www.lawerform.go.th (วันที่ค้นข้อมูล : 20 มกราคม 2554).

คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.). (2542). **รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : บริษัทอัมรินทร์พรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.

Copyright by Mahidol University

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาและติดตามการปฏิรูประบบราชการวุฒิสภา. (ม.ป.ป.). **วิเคราะห์แนวนโยบายการปฏิรูประบบราชการและร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล.** ม.ป.ท.

จรินทร์ เทศวานิช. (2545). **หลักเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

จุมพล หนิมพานิช. (2547). **การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง.** นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชญาวดี ชัยอนันต์. (2554). **เปิดโหวต กนง. : สื่อสารสู่ความโปร่งใส.** กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ชาย โพธิสิตา. (2549). **ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ.** กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์ พริ้นติ้งแอนพับลิชชิ่ง จำกัด.

ชูศักดิ์ กุศล. (2543). **การเมืองการบริหาร. (ศึกษาปฐมภูมิของการพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจ ระหว่างปี พ.ศ. 2539–2540).** ปัญหาพิเศษปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา.

โชติชัย สุวรรณาภรณ์. (2550). **การปฏิรูปบทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย.** [เทปบันทึกเสียง]. งานเสวนา ธนาคารแห่งประเทศไทย วันที่ 2 กรกฎาคม 2550 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2551). **มีความจำเป็นหรือไม่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเป็นอิสระ.** [วิดีทัศน์]. งานสัมมนาทางวิชาการ วันที่ 21 สิงหาคม 2551 ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดุลยปวีณ กรณฑ์แสง. (2552, 11 ธันวาคม). **วิถีคนแบงก์ชาติ.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.bangkokbiznews.com. (วันที่ค้นข้อมูล : 12 มีนาคม 2554).

ทวี มีเงิน. (2553, 11 มกราคม). เก็บมาเขียน : ชีวิตที่เลือกได้ของหม่อมเต่า. **ประชาชาติธุรกิจ**. หน้า 32.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2504). **วิวัฒนไชยานุสรณ์**. พระนคร : ศิวพร.

_____. (2525). **ที่ระลึกในการเปิดอาคารสำนักงานใหญ่ ธนาคารแห่งประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์.

_____. (2542). **ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย**. ฉบับที่ 31/2542 วันที่ 18 มิถุนายน 2542. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย

_____. (2542). **โครงการปรับองค์กร-ความคืบหน้าของโครงการปรับองค์กร**. เอกสารประกอบการประชุม วันที่ 30 กรกฎาคม 2542. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

Copyright by Mahidol University

_____. (2542)**. รายงานการศึกษาของคณะที่ปรึกษาการปรับปรุงโครงสร้างธนาคารแห่งประเทศไทย**. เลขที่ ธปท.ผ.1550/2542 วันที่ 21 เมษายน 2542. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (2543). **ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย**. วันที่ 5 กันยายน 2543. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (2545). **ท่านกับธนาคารแห่งประเทศไทย.** ใน 100 ปี ธนบัตรไทย 60 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (2548). **รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปี 2548.** กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (2549). **การออกประกาศเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินและหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินสำรอง**. เลขที่ ฝกช.(02)ว.70/2549, 18 ธันวาคม 2549. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (2549). **รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปี 2549.** กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (2550). **รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปี 2550.** กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (2551)**. การจ่ายธนบัตรปิดผนึกข้ามธนาคารโดย ธปท.** เลขที่ ธปท.ฝวส.(01)145/2551 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2551. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (2551). **รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปี 2551.** กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (2552)**. โครงการบริหารธนบัตร.** เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานพัฒนาระบบงานจัดการธนบัตร วันที่ 25 ธันวาคม 2552. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (2552). **รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปี 2552.** กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (2553). **ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย**. ฉบับที่ 59/2553 วันที่ 3 ธันวาคม 2553. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (2553). **ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย**. ฉบับที่ 61/2553 วันที่ 21 ธันวาคม 2553. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (2553). **คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารธนาคารแห่งประเทศไทย.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.bot.or.th. (วันที่ค้นข้อมูล : 28 ธันวาคม 2553).

_____. (2554) **ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย**. ฉบับที่ 4/2554 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2554. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (2554). **รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน (ฉบับย่อ)**. ครั้งที่ 1/2554 วันที่ 2 มกราคม 2554. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

Copyright by Mahidol University

_____. (2554). **รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน (ฉบับย่อ).** ครั้งที่ 2/ 2554 วันที่ 9 มีนาคม 2554. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

_____. (2554). **มาตรฐานการเผยแพร่ข้อมูล.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.bot.or.th. (วันที่ค้นข้อมูล : 28 กุมภาพันธ์ 2554).

ปรียานุช พิบูลสราวุธ. (2551). **คลังหลวงกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง**. กรุงเทพฯ : บริษัท เพชรรุ่งการพิมพ์ จำกัด.

ปุณฑริก ศุภอมรกุล และดาวินา คุณวิภูศิลกุล. (2553). **ย้อนอดีต...ขีดอนาคตคลังข้อมูล ธปท.** เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง 10 ปีคลังข้อมูล ก้าวไกลสู่อนาคต. จัดโดย ธนาคารแห่งประเทศไทย. วันที่ 18 สิงหาคม 2553 ณ โรงแรมเชอราตันแกรนด์สุขุมวิท.

ป๋วย อึ๊งภากรณ์. (2538). **ศาสตร์และศิลป์แห่งการเป็นผู้ว่าการธนาคารกลาง**. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ฉบับที่ 13 (ก.ย. 2538). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พนา ทองมีอาคม และคณะ. (2547). **รายงานการประเมินผลการทำงานขององค์กรอิสระ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**. สถาบันพระปกเกล้า. ม.ป.ท.

พิทยา บวรวัฒนา. (2541). **รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887-ค.ศ.1970).** กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มติคณะรัฐมนตรี. (2551, 28 ตุลาคม). **แจ้งผลวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีการแต่งตั้งประธานกรรมการในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://media.thaigov.go.th (วันที่ค้นข้อมูล : 28 มีนาคม 2554).

มยุรี อนุมานราชธน**.** (2549). **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ็กซเปอร์เน็ท จำกัด.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2535). **เอกสารการสอนชุดวิชาทฤษฎีและนโยบายการเงิน.** นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เมธี ดุลยจินดา**.** (2519). **การจัดการธนาคารพาณิชย์**. กรุงเทพฯ : ดวงกมล.

ราชกิจจานุเบกษา**.** (2485). **พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485**. เล่ม 59 ตอนที่ 76. วันที่ 8 ธันวาคม 2485**.**

_____. (2485). **พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485.** เล่ม 59 ตอนที่ 30. วันที่ 5 พฤษภาคม 2485**.**

_____. (2540). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. เล่ม 114 ตอนที่ 55ก. วันที่ 11 ตุลาคม 2540.

_____. (2542). **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542**. เล่ม 116 ตอนที่ 115ก. วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542.

Copyright by Mahidol University

_____. (2545). **พระราชบัญญัติเงินตรา พุทธศักราช 2501**, (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545. เล่ม 119 ตอนที่ 60ก. วันที่ 25 มิถุนายน 2545.

_____. (2548). **โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน สรุปอำนาจหน้าที่ วิธีการดำเนินงาน และสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารของธนาคารแห่งประเทศไทย.** เล่ม 122 ตอนพิเศษ 55 ง. วันที่ 27 กรกฎาคม 2548.

_____. (2549). **งบการเงินของฝ่ายออกบัตรธนาคาร และงบการเงินของทุนสำรองเงินตรา ประจำปี 2547 และ 2548**. เล่ม 123 ตอนที่ 131 ง. วันที่ 21 ธันวาคม 2549.

_____. (2550). **งบการเงินของฝ่ายออกบัตรธนาคาร และงบการเงินของทุนสำรองเงินตรา ประจำปี 2549**. เล่ม 124 ตอนที่ 97 ง. วันที่ 20 กันยายน 2550.

_____. (2550). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. เล่ม 124 ตอนที่ 47ก. วันที่ 24 สิงหาคม 2550.

_____. (2551). **พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485**, (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551**.** เล่ม 125 ตอนที่ 41ก. วันที่ 3 มีนาคม 2551.

_____. (2552). **งบการเงินของฝ่ายออกบัตรธนาคาร และงบการเงินของทุนสำรองเงินตรา ประจำปี 2550**. เล่ม 126 ตอนที่ 42 ง. วันที่ 16 เมษายน 2552.

_____. (2552). **งบการเงินของฝ่ายออกบัตรธนาคาร และงบการเงินของทุนสำรองเงินตรา ประจำปี 2551**. เล่ม 126 ตอนที่ 138 ง. วันที่ 12 พฤศจิกายน 2552.

_____. (2554). **งบการเงินของฝ่ายออกบัตรธนาคาร และงบการเงินของทุนสำรองเงินตรา ประจำปี 2552**. เล่ม 128 ตอนที่ 12 ง. วันที่ 20 มกราคม 2554.

รัตนาภรณ์ สุวัฒน์พิศาลกิจ. (2541). **ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์), มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วรเดช จันทรศร. (2540). **การพัฒนาระบบราชการไทย**. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.

_____. (2545). **การนำนโยบายไปปฏิบัติ.** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : สหายบล็อกและการพิมพ์.

_____. (2552). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (TURA).

วเรศ อุปปาติก. (2544). **เศรษฐศาสตร์การเงินการธนาคาร**. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วลัยพร รัตนเศรษฐ. (2549). **การสร้างดุลยภาพของนักการเมืองและราชการ.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://thaireform.in.th. (วันที่ค้นข้อมูล : 12 มีนาคม 2554).

Copyright by Mahidol University

วิทยากร เชียงกูล. (2543). **ปัญหาหนี้ภาครัฐบาลที่ประชาชนต้องรับผิดชอบ : ฤาจะล้มคนทั้งแผ่นดิน.** กรุงเทพฯ : ชวนพิมพ์.

วีรพงษ์ รามางกูร. (2550, 17 กันยายน). คนเดินตรอก : การแก้ไข พ.ร.บ.เงินตรา. **ประชาชาติธุรกิจ,** หน้า 49.

สงขลา วิชัยขัทคะ. (2547). **ภาพรวมของการปฏิรูประบบราชการ.** คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ม.ป.ท.

สถาบันพัฒนาบุคลากรธุรกิจหลักทรัพย์ (TSI) (มปป.). **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับตลาดเงินและตลาดทุน : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.mfcfund.com. (วันที่ค้นข้อมูล : 28 มีนาคม 2554).

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2539). การเมืองกับการบริหาร. **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์** ปีที่ 36 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2539), 12-13.

_____. (2551). **นโยบายสาธารณะอันพึงปรารถนาเพื่ออนาคตสังคมไทย.** การเสวนางานรัฐศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 9. วันที่ 3 ธันวาคม 2551. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.pdc.go.th/pdc_th (วันที่ค้นข้อมูล : 28 สิงหาคม 2553).

สมพร เฟื่องจันทร์**.** (2539). **นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการปฏิบัติ**. กรุงเทพ : โอเดียนสโตร์.

สันติ วิริยะรังสฤษฎ์. (2541). **เปิดบันทึกลับ เริงชัย มะระกานนท์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ สยาม เอ็ม แอนด์ บี พับลิชชิ่ง จำกัด.

สุชาติ ธาดาธำรงเวช. (2543). **ปัญหาการรวมบัญชีในแบงก์ชาติ : ฤาจะล้มคนทั้งแผ่นดิน.** กรุงเทพฯ : ชวนพิมพ์.

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์**.** (2546). **ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์.** (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ : บริษัท เฟื่องฟ้า พริ้นติ้ง จำกัด.

สุดใจ ทันตมโน และคณะ. (2551). **คลังหลวงแห่งประเทศไทย.** กรุงเทพฯ : ศิลป์สยามบรรจุภัณฑ์และการพิมพ์.

สุพจน์ ทรายแก้ว**.** (2549). การบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่. **รวมบทความวิชาการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น**. (ฉบับที่ 1), 1-6. กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

สุภางค์ จันทวานิช. (2552). **การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ.** (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2553). **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ.** (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ : บริษัท ด่านสุทธาการพิมพ์ จำกัด.

Copyright by Mahidol University

สุรพล เย็นอุรา. (2531). **กว่าจะเป็น ธปท.** กรุงเทพฯ : พระสยาม.

สุระชัย ชูผกา. (2542). **กระบวนการกำหนดนโยบายการป้องกันค่าเงินบาทกับการเมืองไทย.** วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุวัฒน์ ทองธนากุล. (2549, 21 ธันวาคม). **มาตรการค่าเงินบาท "หม่อมอุ๋ย" กิน 2 เด้ง".** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.manager.co.th. (วันที่ค้นข้อมูล : 12 มีนาคม 2554).

สุวิทย์ คำมูล. (2550). **การนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร.** วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2550). **เอกสารประกอบการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. เงินตรา (ฉบับที่...) พ.ศ....** ระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 42/2550 วันที่ 8 สิงหาคม 2550. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2547). **การแต่งตั้งและกำหนดค่าตอบแทนผู้รักษาการแทนผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ.** บันทึกข้อความ. เลขที่ กค.0810/ว.002. ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2547. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2551). **การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร.** กรุงเทพฯ : บริษัท เลคแอนด์ฟาวเท่นด์ พริ้นติ้ง จำกัด.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2547). **"การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ"**. เอกสารการสอนชุดวิชา การวางนโยบาย โครงการ และการบริหารโครงการ หน่วยที่ 2. (พิมพ์ครั้งที่ 13). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

_____. (2552). **นโยบายสาธารณะ**. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อนุช อาภาภิรม. (2543) **รายงานการประมวล สรุป วิเคราะห์และสังเคราะห์ เหตุการณ์และแนวโน้มด้านต่างๆ ของประเทศไทย ประจำเดือนกุมภาพันธ์ 2543.** กรุงเทพฯ : โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย (TTMP).

_____. (2544). **รายงานการประมวล สรุป วิเคราะห์และสังเคราะห์ เหตุการณ์และแนวโน้มด้านต่างๆ ของประเทศไทย ประจำเดือนพฤษภาคม 2544.** กรุงเทพฯ : โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย (TTMP).

อมรา พงศาพิชญ์. (2543). **ธรรมนูญกับประชาสังคมและองค์กรประชาสังคม**. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

Copyright by Mahidol University

อริยา อาจละสุทธิ์. (มปป.). **การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในระบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ นวัตกรรมการบริหาร.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.gspa.ru.ac.th. (วันที่ค้นข้อมูล : 28 สิงหาคม 2553).

เอื้อมพร ตสาริกา และวิโรจน์ อาลี. (2548). **ระบบงบประมาณองค์กรอิสระ.** รายงานการศึกษาวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

Carl E.Van Horns and Donald S.Van Meter. (1977). **"The implementation of intergovernmental policy".** Policy Studies Review Annual. Volume 1 Edited by Stuart S.Nagel. California : SAGE Publications, Inc.

Frederickson, H.George. and Smith, Kevin B. (2003). **The Public Administration Theory Primer.** Colorado : Westview Press.

Paul Sabatier and Daniel Mazmanian. (1980). **"The Implementation of Public Policy A framework Analysis".** (181-203). Policy Studies Review Annual. Volume 4 Edited by Bertram H.Raven. California : SAGE Publications, Inc.

Svara James H. (2001). **The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration.** Public Administration Review March/April 2001, Vol. 61, No. 2 : 176-183. n.p.

Copyright by Mahidol University



ภาคผนวก

Copyright by Mahidol University

ภาคผนวก ก
แบบฟอร์มการวิจัยเอกสาร

ชื่อเอกสาร	ประเด็นหลัก	ประเด็นที่จะนำไปใช้ในการวิจัย
1. พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย	1.1 หมวด 2 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์ 1.2 หมวด 3 ทุนและเงินสำรอง 1.3 หมวด 4 คณะกรรมการ 1.4 หมวด 5 ผู้ว่าการ 1.5 หมวด 6 การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ธปท. 1.6 หมวด 7 การป้องกันการมีส่วนได้เสียของผู้ปฏิบัติหน้าที่ 1.7 หมวด 9 การบัญชี การตรวจสอบ การสอบบัญชีและการรายงาน	- การจัดตั้ง (กำหนดในหมวด 2 :มาตรา 5 - มาตรา 11) - สถานะขององค์กร (กำหนดในหมวด 2 :มาตรา 5 และ มาตรา 11) - การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหาร (กำหนดในหมวด 5 :มาตรา 28/13 - 28/21 และมาตรา 29) - การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ (กำหนดในหมวด 4 :มาตรา 17 - มาตรา 28/12) - การกำหนดนโยบาย (กำหนดในหมวด 4 :มาตรา 28/7 28/10 28/12) - งบประมาณ (กำหนดในหมวด 3 :มาตรา 12 - มาตรา 16) - ความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง (กำหนดในหมวด 4 :มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 28/1 มาตรา 28/17) (กำหนดในหมวด 7 :มาตรา 46 - มาตรา 48)

Copyright by Mahidol University

ชื่อเอกสาร	ประเด็นหลัก	ประเด็นที่จะนำไปใช้ในการวิจัย
		- ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (กำหนดใน : หมวด 2 :มาตรา 5 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 หมวด 4 :มาตรา 17 - มาตรา 28/12 หมวด 6 :มาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 35 มาตรา 36 มาตรา 37 หมวด 7 :มาตรา 46 - มาตรา 48) - คุณสมบัติของบุคลากร (กำหนดใน : หมวด 2 : มาตรา 11 หมวด 4 : มาตรา 18 หมวด 5 :มาตรา 28/15)
2. พ.ร.บ.เงินตรา	2.1 หมวดที่ 1 เงินตราและหน่วยของเงินตรา 2.2 หมวดที่ 2 การดำรงไว้ซึ่งค่าของบาท 2.3 หมวดที่ 3 ทุนสำรองเงินตรา	- วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (กำหนดในหมวด 1 :มาตรา 14 - ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (กำหนดใน : หมวด 1 :มาตรา 14 มาตรา 19 หมวด 2 : มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 หมวด 3 : มาตรา 29 มาตรา 32)

Copyright by Mahidol University

ชื่อเอกสาร	ประเด็นหลัก	ประเด็นที่จะนำไปใช้ในการวิจัย
3. โครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ของ ธปท. 4. หนังสือ “ท่านกับ ธปท.”	บทบาทหน้าที่, ภารกิจ และการบริหารงานของ ธปท.	- วัตถุประสงค์นโยบาย - ทรัพยากร - การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล - ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ - เงื่อนไขทางการเมือง - คุณสมบัติของบุคลากร - การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ - การกำหนดนโยบาย - งบประมาณ - ความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง
5. แผนกลยุทธ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย	พันธกิจ วิสัยทัศน์ ค่านิยมร่วม และเป้าประสงค์	- วัตถุประสงค์นโยบาย - ทรัพยากร - การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล - ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ - การกำหนดนโยบาย - คุณสมบัติของบุคลากร

Copyright by Mahidol University

ชื่อเอกสาร	ประเด็นหลัก	ประเด็นที่จะนำไปใช้ในการวิจัย
6. การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร 7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 8. แนวคิดและทฤษฎีธนาคารกลาง	- สถานะองค์กรของ ธปท. - คุณลักษณะขององค์กรอิสระทางปกครอง - บทบาท,ภารกิจ และคุณลักษณะของธนาคารกลาง	- ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ - การจัดตั้ง - สถานะขององค์กร - การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหาร - การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ - การกำหนดนโยบาย - งบประมาณ - ความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง
9. รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการวิกฤตทางเศรษฐกิจ ของคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) 10. รายงานการประมวลสรุป เหตุการณ์และแนวโน้มด้านต่างๆ ของประเทศไทย ของโครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย (TTMP)	- ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิกฤติทางเศรษฐกิจ 2540 - สถานการณ์และคาดการณ์ภาวะเศรษฐกิจในประเทศในช่วง พ.ศ.2540 - 2549 - นโยบายด้านเศรษฐกิจ, การคลัง การเงิน และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	- เงื่อนไขทางการเมือง - ความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง

Copyright by Mahidol University

ชื่อเอกสาร	ประเด็นหลัก	ประเด็นที่จะนำไปใช้ในการวิจัย
11. คำแถลงนโยบายรัฐบาล - พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ - นายชวน หลีกภัย (2) - พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (1) - พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (2)		
12. หนังสือ “คลังหลวงแห่งประเทศไทย” 13. หนังสือ “100 ปีธนบัตรไทย”	- ความรู้เกี่ยวกับการบริหารทุนสำรองเงินตรา - การจัดการธนบัตร	- ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ - งบประมาณ - เงื่อนไขทางการเมือง
14. เอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ - งานวิจัย - บทความ/บทวิเคราะห์ - ข่าว - อื่นๆ	ข้อเท็จจริงและสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ (ต่างประเทศและในประเทศ) ที่มีผลกระทบต่อธนาคารแห่งประเทศไทย	- เงื่อนไขทางการเมือง - ความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง

Copyright by Mahidol University

ภาคผนวก ข

เอกสารประกอบการพิจารณา “ร่าง พระราชบัญญัติเงินตรา”



Copyright by Mahidol University

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๐ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๒/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในราชการของวงงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมุ่งเน้นสารประโยชน์ในเชิงอ้างอิงเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
สิงหาคม ๒๕๕๐

เอกสารประกอบการพิจารณา
จัดทำโดย
นายนัท ผาสุข ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นางสาวสุภางค์จิตต ไตรเพทพิสัย ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย ๑
นางสาวภัณฑิลา กิติโยดม นิติกร ๕
นายทศวิณหุ์ เกียรติทัตต์ วิทยากร ๗ว
นางพวงผกา วรศิลป์ เจ้าพนักงานธุรการ ๖
นางสาวอลงกรณ์ ตันเบ็ต เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๒
กลุ่มงานกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๘
ผลิตโดย
กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๔๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ท่านสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผู้สนใจที่มีความประสงค์หรือต้องการที่จะศึกษาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าก่อนวันประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สามารถสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้จากเว็บไซต์สภานิติบัญญัติแห่งชาติ www.senate.go.th

หรือขอรับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ ในทุกวันอังคารของสัปดาห์ที่มีการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นต้นไป ที่ศูนย์บริการข้อมูลกฎหมาย วุฒิสภา อาคารรัฐสภา ๒ ชั้น ๑ หมายเลขโทรศัพท์ ๐๒ ๒๔๔ ๑๕๖๕

Copyright by Mahidol University

๑

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๐ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๒/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐

โดยมีหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนี้

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ดังต่อไปนี้

(๑) ยกเลิกบทนิยามคำว่า "ซื้อหรือขายทันที" (ยกเลิกบทนิยามคำว่า "ซื้อหรือขายทันที" ในมาตรา ๔)

(๒) เพิ่มสินทรัพย์ที่ประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตรา ประเภทหลักทรัพย์ต่างประเทศและเงินตราต่างประเทศ (แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า "หลักทรัพย์ต่างประเทศ" ในมาตรา ๔ และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ (๒))

(๓) เพิ่มเงื่อนไขในการโอนสินทรัพย์จากบัญชีสำรองพิเศษเข้าเป็นสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราเพื่อการนำออกใช้ซึ่งธนบัตร โดยกำหนดให้กระทำได้เฉพาะในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นไม่สามารถโอนสินทรัพย์ที่มีค่าเพียงพอตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๖ และมาตรา ๓๔/๒)

(๔) เพิ่มกรณีการมอบหมายให้สถาบันการเงินรับแลกเปลี่ยนธนบัตรชำรุดแทนธนาคารแห่งประเทศไทย และกำหนดอำนาจยึดธนบัตรปลอมของธนาคารแห่งประเทศไทย (เพิ่มมาตรา ๑๙ วรรคสอง และมาตรา ๑๙/๑)

(๕) ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔)

(๖) แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การคำนวณค่าแห่งสินทรัพย์ และแก้ไขรอบเวลาการตีราคาสินทรัพย์ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒)

(๗) กำหนดประเภทบัญชีในทุนสำรองเงินตราและการจัดดำรงสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราให้มีค่าเท่ากับจำนวนธนบัตรออกใช้ เมื่อมีการตีราคา และแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การรับขึ้นและการจ่ายสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีและบัญชีสำรองพิเศษ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ และเพิ่มมาตรา ๓๒/๑ มาตรา ๓๒/๒ และมาตรา ๓๓/๑)

Copyright by Mahidol University

(๘) กำหนดอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการบริหารจัดการสินทรัพย์ที่เป็นทุนสำรองเงินตรา และการมอบหมายให้สถาบันการเงิน สถาบันการเงินต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศบริหารจัดการแทน (เพิ่มมาตรา ๓๔/๓ และมาตรา ๓๔/๔)

เหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจัดดำรงสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราที่ไม่สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน สมควรแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการจัดดำรงสินทรัพย์ให้สามารถรองรับประเภทของสินทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นและการเปลี่ยนแปลงมูลค่าของสินทรัพย์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการแก้ไขหลักเกณฑ์การรับขึ้นและการจ่ายสินทรัพย์ในบัญชีของทุนสำรองเงินตรา และกำหนดหลักเกณฑ์การโอนสินทรัพย์จากบัญชีสำรองพิเศษเข้าบัญชีทุนสำรองเงินตราเพื่อนำออกใช้ซึ่งธนบัตร ให้ดำเนินการได้เฉพาะในกรณีจำเป็นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสินทรัพย์ไม่เพียงพอ ตลอดจนกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการบริหารจัดการสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราภายใต้หลักการบริหารจัดการความเสี่ยง เพื่อให้การบริหารจัดการทุนสำรองเงินตรามีความคล่องตัวเหมาะสมกับเศรษฐกิจที่พัฒนาและสภาวการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อันเป็นการรักษาเสถียรภาพทางระบบเงินตราของประเทศ นอกจากนี้สมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับแลกเปลี่ยนธนบัตรชำรุดและการยึดธนบัตรปลอมด้วยในคราวเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....โดยสรุป มีดังนี้

๑. แก้ไขบทนิยามคำว่า "หลักทรัพย์ต่างประเทศ" (ร่างมาตรา ๔)

โดยกำหนดให้ "หลักทรัพย์ต่างประเทศ" หมายความว่า

(๑) หลักทรัพย์ของรัฐบาลต่างประเทศ องค์การของรัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(๒) หลักทรัพย์ที่มีการค้ำประกันการชำระหนี้โดยรัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(๓) ตราสารที่สถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกออกให้เป็นหลักฐานว่า ผู้ถือตราสารได้มีส่วนร่วมกับสถาบันการเงินระหว่างประเทศดังกล่าวในการให้กู้ยืมเงินแก่รัฐบาลสมาชิกหรือองค์การของรัฐบาลสมาชิกของสถาบันการเงินระหว่างประเทศนั้น ทั้งนี้ ตามจำนวนดังที่ระบุไว้ในตราสารนั้น

(๔) หลักทรัพย์ที่ออกโดยองค์การหรือนิติบุคคลต่างประเทศอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

Copyright by Mahidol University

๒. กำหนดหลักเกณฑ์ในการห้ามมิให้นำออกใช้ซึ่งธนบัตร (ร่างมาตรา ๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๖)

ภายใต้บังคับมาตรา ๓๔/๒ ห้ามมิให้นำออกใช้ซึ่งธนบัตร เว้นแต่เป็นการแลกเปลี่ยนทันที กับ

(๑) ธนบัตรที่นำออกใช้ไปก่อนแล้วซึ่งถอนคืนจากธนบัตรออกใช้ หรือ

(๒) สินทรัพย์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งมีค่าเท่ากันและระบุไว้ในมาตรา ๓๐ ซึ่งจะต้องรับขึ้นบัญชีทุนสำรองเงินตราที่รักษาไว้ตามมาตรา ๒๖

ธนบัตรได้ชื่อว่าออกใช้นับแต่เวลาที่นำออกใช้และก่อนถอนคืน (มาตรา ๑๖)

๓. กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจมอบหมายให้สถาบันการเงินดำเนินการรับแลกเปลี่ยนธนบัตรชำรุดแทนได้ (ร่างมาตรา ๖ เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๙ วรรคสอง)

ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจมอบหมายให้สถาบันการเงินดำเนินการรับแลกเปลี่ยนธนบัตรชำรุดแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (มาตรา ๑๙ วรรคสอง)

๔. กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจยึดธนบัตรปลอมได้ (ร่างมาตรา ๗ เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๙/๑)

ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับธนบัตรซึ่งทำปลอมขึ้น ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจยึดธนบัตรซึ่งทำปลอมขึ้นนั้นได้ (มาตรา ๑๙/๑)

๕. กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำการเพื่อประโยชน์ในการดำรงไว้ซึ่งค่าของเงินบาท (ร่างมาตรา ๘ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔)

เพื่อประโยชน์ในการดำรงไว้ซึ่งค่าของบาท ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยซื้อหรือขายทันทีซึ่งเงินตราต่างประเทศที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ตามที่ธนาคารพาณิชย์ในราชอาณาจักรจะเรียกให้ซื้อหรือขาย แต่การซื้อหรือขายคราวหนึ่งๆ ต้องไม่ต่ำกว่าจำนวนซึ่งรัฐมนตรีกำหนด

เงินตราต่างประเทศที่กำหนดโดยกฎกระทรวงนั้น ต้องเป็นเงินตราที่ประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตราได้

ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่จำต้องซื้อหรือขายทันทีตามวรรคหนึ่งในขณะที่ยังมีกฎหมายว่าด้วยการกำกัดการซื้อขายเงินปริวรรตต่างประเทศใช้บังคับอยู่ (มาตรา ๒๓)

การซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับธนาคารพาณิชย์ตามมาตรา ๒๓ นั้น อัตราซื้อหรือขายทันทีจะต่างจากอัตราแลกเปลี่ยนตามค่าเสมอภาคของบาทได้ไม่สูงกว่าอัตราขั้นสูงและไม่ต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา ๒๔)

๖. กำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าแห่งสินทรัพย์ที่เป็นหรือจะรับเข้าเป็นทุนสำรองเงินตรา (ร่างมาตรา ๑๐ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๑)

การคำนวณค่าแห่งสินทรัพย์ที่เป็นหรือจะรับเข้าเป็นทุนสำรองเงินตรา ให้คำนวณดังต่อไปนี้

Copyright by Mahidol University

(๑) ในกรณีที่เป็นหลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่มีราคาเป็นบาทหรือตั๋วเงินในประเทศ ให้คำนวณตามราคาตลาด ณ วันที่มีการดีราคาตามมาตรา ๓๒ หรือถ้าเป็นหลักทรัพย์รัฐบาลไทยหรือตั๋วเงินในประเทศที่รับเข้าเป็นทุนสำรองเงินตราในระหว่างเดือนใด ให้คำนวณตามราคาที่ตกลงซื้อ หรือราคาตลาด ณ สิ้นวันทำการก่อนวันที่กำหนดเพื่อการโอน ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการดีราคาตามมาตรา ๓๒

(๒) ในกรณีที่เป็นสินทรัพย์ที่มีราคาหรือมูลค่าเป็นเงินตราต่างประเทศ หรือสิทธิพิเศษถอนเงิน ให้คำนวณตามราคาหรือจำนวนดังนี้

(ก) ทองคำและหลักทรัพย์ต่างประเทศ ให้คำนวณตามราคาตลาดในตลาดต่างประเทศ ณ วันที่มีการดีราคาตามมาตรา ๓๒ หรือถ้าเป็นทองคำหรือหลักทรัพย์ต่างประเทศที่รับเข้าเป็นทุนสำรองเงินตราในระหว่างเดือนใด ให้คำนวณตามราคาที่ตกลงซื้อ หรือราคาตลาดในตลาดต่างประเทศ ณ สิ้นวันทำการก่อนวันที่กำหนดเพื่อการโอน ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการดีราคาตามมาตรา ๓๒

(ข) ทองคำ สินทรัพย์ต่างประเทศและสิทธิพิเศษถอนเงิน ที่นำส่งสมทบกองทุนการเงินตามความในมาตรา ๓๐ (๔) ให้คำนวณตามจำนวนหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินที่กองทุนแจ้งไว้ครั้งหลังสุด

(ค) ใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรองและใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงิน ให้คำนวณตามจำนวนหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินที่ตราไว้

(ง) เงินตราต่างประเทศ ให้คำนวณตามจำนวนเงินฝากในขณะนั้น

(จ) หลักทรัพย์รัฐบาลไทย ให้คำนวณตามราคาตลาดในตลาดต่างประเทศ ณ วันที่มีการดีราคาตามมาตรา ๓๒ หรือถ้าเป็นหลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่รับเข้าทุนสำรองเงินตราในระหว่างเดือนใด ให้คำนวณตามราคาที่ตกลงซื้อ หรือราคาตลาดในตลาดต่างประเทศ ณ สิ้นวันทำการก่อนวันที่กำหนดเพื่อการโอน ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการดีราคาตามมาตรา ๓๒

การคำนวณสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง (๒) เป็นบาท ให้คำนวณดังนี้

(๑) ในกรณีที่ไม่มีการกำหนดค่าเสมอภาคของบาทหรือค่าเสมอภาคของบาทถูกระงับใช้ ให้คำนวณเป็นบาทตามอัตรากลางระหว่างอัตราซื้อและอัตราขายทันทีซึ่งเงินตราต่างประเทศสกุลที่เกี่ยวข้องโดยใช้อัตราในตลาดในวันดีราคา หรือในกรณีที่เป็นสินทรัพย์ที่ซื้อในระหว่างเดือน ให้ใช้อัตราที่ใช้ในการดีราคาครั้งหลังสุด

(๒) ในกรณีที่มีการกำหนดค่าเสมอภาคของบาท ให้คำนวณโดยแปลงราคาหรือจำนวนสินทรัพย์นั้นเป็นเงินตราต่างประเทศสกุลอื่นที่อาจคำนวณกลับเป็นหน่วยเทียบของบาทได้ โดยใช้อัตรากลางระหว่างอัตราซื้อและอัตราขายทันทีซึ่งเงินตราต่างประเทศสกุลอื่นนั้นในตลาดต่างประเทศในวันดีราคา หรือในกรณีที่เป็นสินทรัพย์ที่ได้มาในระหว่างเดือน ให้ใช้อัตราที่ใช้ในการดีราคาครั้งหลังสุด แล้วให้คำนวณเป็นบาทตามค่าเสมอภาค

(๓) ในกรณีที่มีการกำหนดค่าเสมอภาคของบาทโดยเทียบกับหน่วยเทียบที่กองทุนการเงินกำหนด และเงินตราต่างประเทศสกุลที่เกี่ยวข้องนั้นมีค่าเสมอภาคโดยเทียบกับหน่วยเทียบที่กองทุนการเงินกำหนดเช่นกัน ให้คำนวณเป็นบาทตามอัตราแลกเปลี่ยนตามค่าเสมอภาค (มาตรา ๓๑)

Copyright by Mahidol University

๗. การตีราคาสินทรัพย์ที่เป็นทุนสำรองเงินตรา (ร่างมาตรา ๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๒)

กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตีราคาสินทรัพย์ที่เป็นทุนสำรองเงินตราทุกสิ้นเดือน ไม่ช้ากว่าสามวันทำการนับแต่วันสิ้นเดือน (มาตรา ๓๒)

๘. การจ่ายสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปี (ร่างมาตรา ๑๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๓)

ผลประโยชน์อันเกิดจากสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีสำรองพิเศษ และกำไรอันเกิดจากการจำหน่ายสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา ให้รับขึ้นบัญชีผลประโยชน์ประจำปี

สินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีให้จ่ายได้เพื่อการดังต่อไปนี้

(๑) การพิมพ์ธนบัตร รวมตลอดถึงการใดๆ เกี่ยวกับการจัดตั้งโรงพิมพ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อพิมพ์ธนบัตรและสิ่งพิมพ์อื่นที่รัฐมนตรีเห็นชอบและการตั้งเป็นทุนหมุนเวียนตามความจำเป็นเพื่อดำเนินกิจการโรงพิมพ์ดังกล่าว

(๒) การออกและจัดการธนบัตร หรือการอื่นใดอันเกี่ยวกับกิจการธนบัตรซึ่งรัฐมนตรีอนุมัติ

(๓) การชดใช้ค่าแห่งสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราที่ลดลงอันเนื่องมาจากการจำหน่ายสินทรัพย์

(๔) การจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีสำรองพิเศษ

ถ้าสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีในปีใดมีจำนวนไม่พอแก่การจ่ายตามวรรคสอง ให้จ่ายจากบัญชีสำรองพิเศษเท่าจำนวนที่ขาด

ถ้าสินทรัพย์ในบัญชีสำรองพิเศษไม่พอแก่การจ่ายตามวรรคสาม ให้จ่ายจากเงินคงคลังเท่าจำนวนที่ขาด (มาตรา ๓๓)

๙. เงื่อนไขการโอนสินทรัพย์จากบัญชีสำรองพิเศษเข้าบัญชีทุนสำรองเงินตราเพื่อการนำออกใช้ซึ่งธนบัตร (ร่างมาตรา ๑๖ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๔/๒)

ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นไม่สามารถโอนสินทรัพย์ที่มีค่าเพียงพอเข้าบัญชีทุนสำรองเงินตราเพื่อการนำออกใช้ซึ่งธนบัตร ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจโอนสินทรัพย์จากบัญชีสำรองพิเศษขึ้นเป็นสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการนำออกใช้ซึ่งธนบัตรนั้น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องระบุเหตุแห่งความจำเป็นที่ต้องดำเนินการการโอนสินทรัพย์กลับคืนบัญชีสำรองพิเศษและการลงบัญชีในการโอนหรือรับโอนสินทรัพย์ให้ถูกต้องครบถ้วน

ในกรณีที่มีการถอนธนบัตรตามวรรคหนึ่งคืนจากธนบัตรออกใช้ ให้โอนสินทรัพย์ที่มีค่าเท่ากันในบัญชีทุนสำรองเงินตราเข้าเป็นสินทรัพย์ในบัญชีสำรองพิเศษ (มาตรา ๓๔/๒)

๑๐. กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจบริหารจัดการสินทรัพย์ (ร่างมาตรา ๑๗ เพิ่มความเป็นมาตรา ๓๔/๓ และมาตรา ๓๔/๔)

ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจบริหารจัดการสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรอง

Copyright by Mahidol University

เงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีสำรองพิเศษ ซึ่งรวมถึงการทำธุรกรรมดังต่อไปนี้

(๑) ฝาก ซื้อขาย ยืมหรือให้ยืมโดยมีหรือไม่มีค่าตอบแทน ซึ่งทองคำอย่างสังกมทรัพย์กับสถาบันการเงิน สถาบันการเงินต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

(๒) เข้าซื่อซื้อ ซื้อขาย กู้ยืมหรือให้กู้ยืมโดยมีหรือไม่มีค่าตอบแทน และแลกเปลี่ยนกระแสเงินสดในอนาคต ซึ่งเงินตราต่างประเทศหรือหลักทรัพย์ต่างประเทศ กับสถาบันการเงินต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

(๓) ฝากเงินตราต่างประเทศและหลักทรัพย์ต่างประเทศ กับสาขาของธนาคารพาณิชย์ไทยนอกราชอาณาจักร สถาบันการเงินต่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ หรือสถาบันผู้เก็บรักษาหลักทรัพย์นอกราชอาณาจักร

ซื้อขายตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) อาจมีข้อกำหนดอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ก็ได้

(๑) กำหนดให้ผู้ขายส่งมอบทรัพย์สินและผู้ซื้อชำระราคาทันทีภายในเวลาที่กำหนดไว้

(๒) กำหนดให้ผู้ขายส่งมอบทรัพย์สินและผู้ซื้อชำระราคา ณ เวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต เป็นจำนวนและราคาตามที่กำหนดไว้

(๓) กำหนดให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งที่จะเรียกให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าทำสัญญาซื้อขาย ภายในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือ ณ เวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต เป็นจำนวนและราคาตามที่กำหนดไว้

(๔) กำหนดให้ผู้ซื้อขายคืนและผู้ขายซื้อคืนทรัพย์สินที่ซื้อขายนั้น ณ เวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต เป็นจำนวนและราคาที่กำหนดไว้

(๕) ข้อกำหนดอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

แลกเปลี่ยนกระแสเงินสดในอนาคตตามวรรคหนึ่ง (๒) ได้แก่ สัญญาซึ่งคู่สัญญาตกลงแลกเปลี่ยนภาระการรับจ่ายดอกเบี้ยหรือแลกเปลี่ยนภาระการรับจ่ายเงินตราต่างสกุล ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

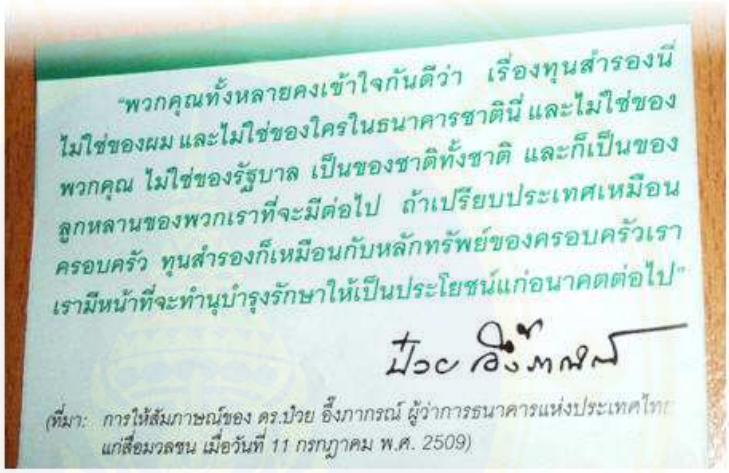
การบริหารจัดการสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง ให้แยกจากสินทรัพย์อื่นๆ ที่เป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย และให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด โดยต้องคำนึงถึงความมั่นคง สภาพคล่อง และผลประโยชน์ตอบแทนของสินทรัพย์ ตลอดจนความเสี่ยงในการบริหารจัดการเป็นสำคัญ (มาตรา ๓๔/๓)

ในการบริหารจัดการสินทรัพย์ตามมาตรา ๓๔/๓ ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจให้สถาบันการเงิน สถาบันการเงินต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศบริหารจัดการสินทรัพย์แทนก็ได้ (มาตรา ๓๔/๔)

Copyright by Mahidol University

ภาคผนวก ค
คำสัมภาษณ์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อดีตผู้ว่าการ ธปท.





ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ กล่าวเตือนผู้เกี่ยวข้องให้ตระหนักว่า ทุนสำรองเป็นสิ่งสำคัญ ไม่ใช่ของธนาคารชาติ เป็นสมบัติส่วนรวมที่ทุกคนต้องช่วยกันรักษาไว้เพื่อลูกหลานสืบไป ซึ่งสอดคล้องกับการการปกป้องคลังหลวง

Copyright by Mahidol University

ภาคผนวก ง
คำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ 376/2540 แต่งตั้ง คณะกรรมการ ศปร.



คำสั่งกระทรวงการคลัง
ที่ 376/2540
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพ
การบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.)

ตามที่ได้เกิดสถานการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจ อันมีผลกระทบต่อความมั่นใจในสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมและผลประโยชน์ของประชาชนต้องถูกกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงด้วย นั้น สมควรที่ข้อเท็จจริงในเหตุการณ์วิกฤติทางการเงินต่างๆ รวมทั้งข้อเท็จจริงกรณีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้ใช้เงินเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินต่างๆ เป็นจำนวนมาก และข้อเท็จจริงกรณีเงินทุนสำรองระหว่างประเทศได้ลดลงอย่างมากและรวดเร็วสู่ระดับที่น่าวิตก จะได้รับการบันทึกให้ปรากฏทั้งในด้านการตัดสินใจเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ หรือการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง และมีการวินิจฉัยข้อเท็จจริงดังกล่าวอย่างเป็นระบบ มีการนำประสบการณ์และข้อ-ผิดพลาดในกรณีดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดมาตรการเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และมีความโปร่งใสยิ่งขึ้นในอนาคตอันจะช่วยฟื้นฟูความเชื่อมั่น ให้กลับคืนสู่ระบบการเงินและสถาบันการเงินที่สำคัญของประเทศต่อไป

กระทรวงการคลัง จึงเห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อวิเคราะห์ต้นเหตุที่นำไปสู่สถานการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจและการเงิน และวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้ ให้วิเคราะห์ถึงข้อบกพร่อง ความผิดพลาด หรือความล่าช้าในการใช้มาตรการต่างๆ ของทางราชการในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการเงินของประเทศ และเสนอแนะมาตรการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศที่อยู่ในความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจะเป็นการดำเนินการในลักษณะที่เพิ่มเติมและต่อเนื่องจากผลการศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงและหาแนวทางแก้ไขระบบตรวจสอบและควบคุมสถาบันการเงิน ซึ่งได้เสนอกระทรวงการคลังแล้วเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2540 ทั้งนี้ให้คณะกรรมการที่แต่งตั้งมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

Copyright by Mahidol University

2

1. **องค์ประกอบ**

ให้คณะกรรมการ ประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

(1) นายนุกูล ประจวบเหมาะ	ประธานกรรมการ
(2) นายอมร จันทรสมบูรณ์	กรรมการ
(3) นายอมเรศ ศิลาอ่อน	กรรมการ
(4) นายอัมมาร สยามวาลา	กรรมการ
(5) นายโกวิทย์ โปษยานนท์	กรรมการ
(6) นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม	กรรมการ
(7) นางสาวนภพร เรืองสกุล	กรรมการและเลขานุการ

2. **อำนาจหน้าที่**

ให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพงานกำกับ ตรวจสอบ และแก้ไขปัญหาระบบการเงิน ที่ดำเนินการโดยธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้มีกระบวนการที่สามารถตรวจจับปัญหาด้านต่างๆ ของสถาบันการเงินแต่ละราย หรือทั้งระบบ ได้อย่างทันเหตุการณ์ และสามารถเข้าแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที

(2) ศึกษาและเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการระบบอัตราแลกเปลี่ยนและเงินทุนสำรองระหว่างประเทศให้เป็นไปโดยรัดกุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(3) เสนอแนะมาตรการอื่น เพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศให้มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และมีความโปร่งใสยิ่งขึ้น

(4) ศึกษาเหตุการณ์ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ในด้านผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบการเงิน

(5) ตรวจสอบและวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตั้งแต่ช่วงการเข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) จนถึงปัจจุบัน

(6) ตรวจสอบและวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารจัดการเงินทุนสำรองระหว่างประเทศตั้งแต่ช่วงที่มีการดำเนินการเพื่อปกป้องค่าเงินบาทจนนำไปสู่การประกาศใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 จนถึงปัจจุบัน

(7) ในการตรวจสอบและวินิจฉัยข้อเท็จจริงตาม (5) และ (6) นั้น ให้รวบรวมและตรวจสอบให้ครอบคลุมหน่วยงานและบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการตัดสินใจเชิงนโยบาย และการบริหารจัดการหรือการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง และให้วินิจฉัยว่าการกระทำโดยหน่วยงานและบุคคลดังกล่าวเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่เพียงใด

Copyright by Mahidol University

(8) ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียก ข้อมูล เอกสาร หลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็นได้

(9) ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงาน หรือผู้ช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

(10) ให้คณะกรรมการเสนอผลการศึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยเร็ว

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 16 ธันวาคม 2540

(ลงนาม) ธารินทร์ นิมมานเหมินท์

(นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

Copyright by Mahidol University

บทที่หก

จุดอ่อนของโครงสร้างและการบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทย

426. ความรักความสามัคคีระหว่างพนักงานองค์กรใดๆ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผลงานขององค์กรนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างผู้บริหารระดับสูงด้วยกันแล้วจำเป็นอย่างยิ่งต้องมีความรัก ความสามัคคี ไม่มีการระแวงการแก่งแย่งตำแหน่งระหว่างผู้บริหารด้วยกันเอง ในระยะ 4-5ปีที่ผ่านมา ธปท. มีภาวะการณ์อย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประวัติที่ยาวนานของธนาคาร นายป่วย อึ้งภากรณ์ อดีตผู้ว่าการ ธปท. เป็นผู้มองการณ์ไกล ต้องการจะสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพสูงให้กับธนาคารในอนาคต จึงได้จัดส่งนักศึกษาที่มีมันสมองดีเยี่ยมไปศึกษาตามสถานศึกษาที่มีชื่อเสียงในประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรป อเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และนิวซีแลนด์ โดยหวังว่าบุคคลเหล่านี้เมื่อกลับมาจะได้เป็นกำลังสำคัญและนำ ธปท. ให้มีผลงานเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของผู้คนทั้งในและต่างประเทศ บุคคลเหล่านี้ระหว่างที่เป็นพนักงานระดับต้น และระดับกลางของธนาคาร ได้ช่วยงานของธนาคารมาก ทุกคนรักและให้ความร่วมมือช่วยเหลือกันเป็นอย่างดี แต่ภายหลังเมื่อบุคคลเหล่านี้ก้าวขึ้นใกล้จะถึงจุดสุดยอดในธนาคาร เป็นที่น่าเสียใจอย่างยิ่งว่าความรักและความสามัคคีได้จางหายไป ความริษยา ความเกลียดชังระหว่างกันได้เข้ามาแทนที่ ดังปรากฏเป็นข่าวบ่อยๆ ในหน้าหนังสือพิมพ์

427. การทำงานของธนาคารในระยะหลังๆ จึงเปรียบเสมือนรถยนต์ 6 สูบแต่เดินเครื่องเพียง 4 สูบ จึงไม่มีสมรรถนะที่จะป้องกันแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันท่วงที การแตกร้าวระหว่างผู้บริหารระดับสูงยังมีผลทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้บริหารแต่ละคนลำบากใจในการวางตัว แต่ผลเสียหายที่ร้ายแรงที่สุดก็คือทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใต้ผู้บริหารที่ไม่ถูกกันแทบไม่มีและไม่รวดเร็วเท่าที่ควร ความเสียหายย่อมเกิดขึ้นกับธนาคารและงานที่ธนาคารรับผิดชอบ

428. ภาวะดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเนื่องจากธนาคารขาดผู้นำที่ดี ผู้มีความรู้ความเฉลียวฉลาดหากขาดประสบการณ์ ไม่มีความยุติธรรมในการปกครองบังคับบัญชาและขาดคุณธรรมในจิตใจแล้วย่อมจะเป็นหัวหน้าที่ดีได้ยาก การแตกแยกตามที่ได้กล่าวแล้วจึงเกิดขึ้น

429. นอกจากนี้ในระยะหลังๆ ธปท. มีการเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยวมากกว่าในอดีต การที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะผู้บริหารระดับสูงของธนาคารประสงค์จะเอาใจนักการเมืองเพื่อความมั่นคงของตำแหน่งงานของตน การทำงานภายใต้การแทรกแซงทางการเมืองทำให้ธนาคารขาดอิสรภาพในการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศ การขาดผู้นำที่ดีทำให้ ธปท. ต้องระวังความคิดเห็นและผลกระทบที่จะมาจากการเมือง ซึ่งทำให้การตัดสินใจไม่ฉับไวและเด็ดขาดเท่าที่ควร

Copyright by Mahidol University

บทที่เจ็ด

ข้อเสนอของ ศปร. เรื่องโครงสร้างการบริหารระบบการเงิน

443. ในการพิจารณาบทบาทของ ธปท. ในอนาคตนั้น ศปร. เห็นว่า เรื่องที่สำคัญคือการกำหนดโครงสร้างการบริหารระบบการเงินใหม่ให้เหมาะสม เพื่อให้การบริหารจัดการระบบการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระ มีบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจน รวมทั้งมีการถ่วงดุลกันพอสมควร ทั้งนี้เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ และไม่ขึ้นอยู่กับผู้หนึ่งผู้ใดมากเกินไป ที่สำคัญที่สุดคือ ต้องปรับกรอบทางกฎหมายและบริหารเพื่อมิให้เกิดการใช้ทรัพยากรของชาติที่อยู่ในความดูแลของ ธปท. หรือการก่อภาระผูกพันโดยไม่มีขีดจำกัด อย่างเช่นที่เกิดขึ้นมาแล้วในปี 2540 ทั้งในกรณีการทำธุรกรรม swap และการใช้เงินของกองทุนฟื้นฟูฯ เพื่อช่วยสถาบันการเงิน

444. เรื่องที่ควรได้รับความเอาใจใส่เป็นลำดับถัดมา คือขั้นตอนและกระบวนการคัดเลือกผู้ที่จะเป็นผู้บริหารในแต่ละองค์กรและการคัดเลือกคณะกรรมการขององค์กรนั้นๆ แต่การบริหารภายในการสร้างวัฒนธรรมองค์กร และการกำหนดความรับผิดชอบตามผลงาน ฯลฯ อันเป็นเรื่องภายใน จะเป็นผลที่สืบเนื่องต่อมาจากการคัดเลือกผู้ว่าการ ส่วนคณะกรรมการมีส่วนที่จะช่วยให้มีการกำหนดโครงสร้างภายในที่ยืดหยุ่นพอที่จะทำให้ผู้ว่าการสามารถที่จะจัดทีมงานเพื่อการบริหารงานของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพในแต่ละสถานการณ์

445. การบริหารเศรษฐกิจในระดับมหภาคนั้น ควรเป็นภาระและหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในปัจจุบันส่วนงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านนี้ประกอบด้วย

- กระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณ รับผิดชอบงานด้านนโยบายการคลัง ซึ่งรวมทั้งรายรับ รายจ่าย และการกู้ยืมเงิน
- ธปท. รับผิดชอบงานด้านนโยบายการเงิน นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และตลาดเงิน ซึ่งปัจจุบันรวมถึงงานด้านการกำกับตรวจสอบและพัฒนาธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์
- กลต. รับผิดชอบงานด้านการกำกับตรวจสอบและพัฒนาตลาดทุน

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงาน

446. ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารนโยบายการคลังนั้น กรมต่างๆ ของกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณควรจะอยู่ภายใต้การรับผิดชอบของรัฐมนตรีเดียวกัน เพื่อให้งานนโยบายการคลังมีเอกภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น

Copyright by Mahidol University

เปิดบันทึกลับ เริงชัย มะระกานนท์ อดีตผู้ว่าการ ธปท.

เปิดบันทึกลับ
เริงชัย มะระกานนท์

อดีตผู้ว่าการ
ธนาคารแห่งประเทศไทย

เบื้องหลังการโจมตีค่าเงินบาท
จนต้องประกาศลอยตัว
การใช้เงินกองทุนฟื้นฟูฯ
กว่า 800,000 ล้านบาท

Copyright by Mahidol University

แต่กระผมขอเรียนยืนยันได้ว่าการดำเนินงานในแต่ละเรื่องดังที่จะเรียนให้ทราบโดยละเอียดต่อไปนั้นได้ใช้สติปัญญา การทุ่มเท และโดยอาศัยการปรึกษาหารือกับผู้ร่วมงานกับผู้ใต้บังคับบัญชาทุกระดับ และผู้บังคับบัญชา ไม่มีการปกปิดซ่อนเร้นหรือใช้อำนาจโดยพลการ"

และเพื่อความชัดเจนกับสิ่งที่คณะกรรมการศปร.ต้องการทราบ นายเริงชัยจึงได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรและแบ่งประเด็นการชี้แจงออกเป็น 3 หัวข้อ โดยที่นายเริงชัยยืนยันว่า เรื่องต่างๆที่นายเริงชัยได้ชี้แจงและให้ข้อมูลเป็นสัตย์จริง โดยมีเอกสารและตัวบุคคลอ้างอิงได้ โดยแบ่งเป็น

1. หลักการและข้อเท็จจริงทั่วไป
2. หลักการในการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน
3. หลักการในการดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพความมั่นคงของสถาบันการเงิน

เบื้องหลังลาออก การเมืองบีบบังคับ

หลักการข้อเท็จจริงทั่วไป

ในหลักการข้อเท็จจริงทั่วไป นายเริงชัยได้ระบุถึงเบื้องหลังจากการลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธปท.ว่า เมื่อวันจันทร์ที่ 28 กรกฎาคม 2540 เวลา 8.30 น. คณะเจ้าหน้าที่ของ IMF ซึ่งนำโดย Mr.Neiss Director Asian Development มีผู้แทนประกอบด้วย Mr.Carl-John Lindgren เป็นต้น ได้มาประชุมกับผู้แทนไทยเป็นวันแรก ภายหลังจากรัฐบาลได้มีหนังสือแจ้งขอเข้า Economic Programme กับ IMF ตามข้อเสนอที่กระผมมีบันทึกถึงท่านรัฐมนตรี ธปท.ว. 2032/2540 เรื่อง ภาวะการเงินของประเทศและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในระยะต่อไป ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2540 ผู้แทนฝ่ายไทยประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ดร.ทนง พิทยะ), กระผม, ปลัดกระทรวงการคลัง (ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล), อธิบดีกรมบัญชีกลาง (นายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต), รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (ดร.ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์) เป็นต้น

เลขานุการ รมว.การคลัง (ดร.สม จาตุศรีพิทักษ์) ได้ขอพบกระผมเพื่อเรียนเรื่องลับเป็นการส่วนตัวโดยได้แจ้งว่า รมว.คลังให้นำความมาแจ้งว่ารัฐบาลมีมติให้เปลี่ยนผู้ว่าการฯ และปลัดกระทรวงการคลัง จึงขอให้กระผมทำหนังสือลาออก กระผมได้รับทราบและขอหารือกับ รมว.คลังอีกครั้งภายหลังการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองงานเศรษฐกิจซึ่งประชุมที่ทำเนียบรัฐบาลในเช้าวันเดียวกัน ภายหลังการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองงานเศรษฐกิจดังกล่าว กระผมได้เรียนให้ท่านทราบว่าเราเพิ่งเริ่มเจรจากับคณะ IMF ซึ่งมีท่าน, ปลัดกระทรวงการคลัง และกระผมเป็นผู้แทนฝ่ายไทย และดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินตามแนวทางที่ได้วางไว้ยังไม่เสร็จสิ้น หากจะเปลี่ยนแปลงใดๆ ขณะนี้เกรงว่าจะมีผลเสียหายต่อแนวทางการดำเนินการแก้ปัญหาเพราะขาดความต่อเนื่อง จึงขอให้รัฐมนตรีกลับไปหารือกับท่านนายกรัฐมนตรีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อีกครั้งหนึ่ง

ทั้งนี้ในวันเดียวกันกระผมได้เสนอบันทึกด่วนที่สุด ธปท.งพ. 2251/2541 เรื่องการออกพระราชกำหนดเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน และบันทึกที่ ธปท.งพ. 2292/2541 เรื่องการพิจารณาบริษัทแกนในการรวมกิจการเพื่ออนุญาตจัดตั้งธนาคารพาณิชย์เพื่อขอ

Copyright by Mahidol University

ประกอบธุรกิจเพิ่มเติม ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2540 (เอกสารแนบ 1) นอกจากนี้ กระผมได้สั่งการด้วยวาจาแก่ท่านรองผู้ว่าการฯ (คุณจรุง หนูขวัญ) ในการประชุมเมื่อวันอาทิตย์ที่ 27 กรกฎาคม 2540 ได้เตรียมการพิจารณาสั่งลดทุนและเพิ่มทุนธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนที่มีความจำเป็นต้องเพิ่มทุนเสริมฐานะโดยจะไม่ใช้วิธีการประกาศสั่งปิดกิจการดังที่ได้สั่งปิดบริษัทเงินทุน 16 แห่ง เพราะจะเกิดผลสร้างความตื่นตระหนกต่อผู้ฝากเงิน ทั้งนี้ยังสอดคล้องกับมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 ที่ยืนยันว่าจะไม่มีการสั่งปิดกิจการอีก และยังสั่งการเรื่องแก้ไขปัญหาบริษัทเงินทุน 16 แห่ง ซึ่งได้เสนอแผนฟื้นฟูมาแล้วให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะประกาศแผนแม่บทที่จะศึกษาและเสนอร่วมกับ IMF ทั้งนี้ข้อเสนอตามบันทึกเรื่องการออกพระราชกำหนด ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2540 ที่เสนอต่อ รมว.การคลังนั้นสอดคล้องกับแนวทางที่ IMF Technical Team เสนอเรื่อง Strategy for Financial Restructuring

การเมืองไม่ฟัง ขออย่าเป็นแพะ

ท่านรัฐมนตรีได้รับฟังคำชี้แจงของกระผมแล้วจึงชวนผมขึ้นไปพบท่านนายกรัฐมนตรีที่ห้องทำงานของท่านที่ตึกไทยคู่ฟ้า และท่านรัฐมนตรีได้เข้าไปพบท่านนายกรัฐมนตรีเพียงลำพัง โดยให้ผมคอยอยู่ในห้องรับแขก ในระหว่างนั้นเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (นายบุญชง วีสมหมาย) ยังได้เข้ามาพบพูดคุยกับกระผม ภายหลังจากที่ท่านรัฐมนตรีได้เข้าไปเจรจากับท่านนายกรัฐมนตรี ประมาณ 15 นาที ท่านก็ออกมาพร้อมกับสั่นศีรษะ และพูดว่า การเมืองเขาไม่ฟังเหตุผลแล้ว พรรคชาติพัฒนาร่วมกับนายเสนาะ เทียนทอง เลขาธิการพรรคความหวังใหม่ ได้มีมติยืนยันให้เปลี่ยนแปลงปลัดกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยจะนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันรุ่งขึ้น (29 กรกฎาคม 2540) ที่จังหวัดเชียงราย กระผมจึงได้เรียนถามท่านรัฐมนตรีว่า ท่านมีคำแนะนำอย่างไร ท่านพูดว่า "พี่เริงชัยทำหนังสือลาออกเถอะ ผมจะช่วยดูแลให้" กระผมยังได้ขอว่าถ้าหากกระผมออก ก็ขอให้ดูแลอย่าให้ผมเป็นแพะรับบาป และขอให้แต่งตั้งคนในเป็นผู้ว่าการฯ เพื่อให้งานต่อเนื่องและเป็นไปตามคำมั่นที่ผมให้ไว้ในโอกาสเข้ารับตำแหน่งอีกด้วย หลังจากนั้นกระผมจึงได้เดินทางกลับบ้าน ขอให้ลูกชายช่วยพิมพ์หนังสือลาออกโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 29 กรกฎาคม 2540 และนำไปยื่นให้แก่ท่านรัฐมนตรี บ่ายวันเดียวกันนั้น

กระผมขอเรียนว่านับตั้งแต่ท่านรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดร.อำนวย วีรวรรณ ลาออกเมื่อกลางเดือนมิถุนายน 2540 กระผมได้รับแรงกดดันให้ลาออกต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลานาน โดยเฉพาะการใช้สื่อหนังสือพิมพ์ แต่ด้วยความรู้สึกรับผิดชอบในหน้าที่ ทั้งท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ได้ย้ำขอให้กระผมอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อเพื่อที่จะดำเนินการเสนอมาตรการตามแนวทางที่ได้หารือกับท่านด้วย **การที่การเมืองเห็นว่าควรเปลี่ยนแปลงบุคคลในวันที่เริ่มต้นเจรจากับ IMF โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของการดำเนินงานต่อเนื่องนั้น มีข้อสันนิษฐานของบางท่านได้ตั้งข้อสังเกตว่า การเข้า Economic Programme ของ IMF จะช่วยให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเงิน อัตราแลกเปลี่ยนจะคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น ดังนั้นควรฉวยโอกาสเอาเครดิต**

รัชดา พลินสุต

ภาคผนวก / 254

Copyright by Mahidol University

โดยสรุป กระผมขอเรียนว่า กระผมต้องลาออกเพราะถูกการเมืองบังคับ ไม่ใช่ลาออกเพื่อหนีปัญหา

ไม่เชี่ยวชาญค่าเงิน เน้นทีมเวิร์คบริหาร

หลักการบริหารเป็นทีมเวิร์ค

ในโอกาสที่กระผมรับตำแหน่งผู้ว่าการฯ ได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะเสริมสร้างความสามัคคี ทำงานร่วมกันเป็นทีมเดียวกันเพื่อดึงศักยภาพของพนักงานในธนาคารออกมาให้มากที่สุด ด้วยการประกาศจัดตั้งคณะกรรมการ 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการเงิน และคณะกรรมการกำกับสถาบันการเงิน ตลอดจนได้ปรับปรุงคณะกรรมการลงทุนที่ให้ผู้บริหารไม่ว่าอยู่ในสายงานใด แต่หากมีประสบการณ์และความรู้ในงานนั้นๆ ก็ให้เข้าร่วมในคณะกรรมการดังกล่าวด้วย และรองผู้ว่าการฯ ทั้งสองท่านได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นรองประธานกรรมการในคณะกรรมการทั้งสามดังกล่าวเพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินนโยบายสำคัญของธนาคาร และให้มีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นอย่างกว้างขวางอีกด้วย

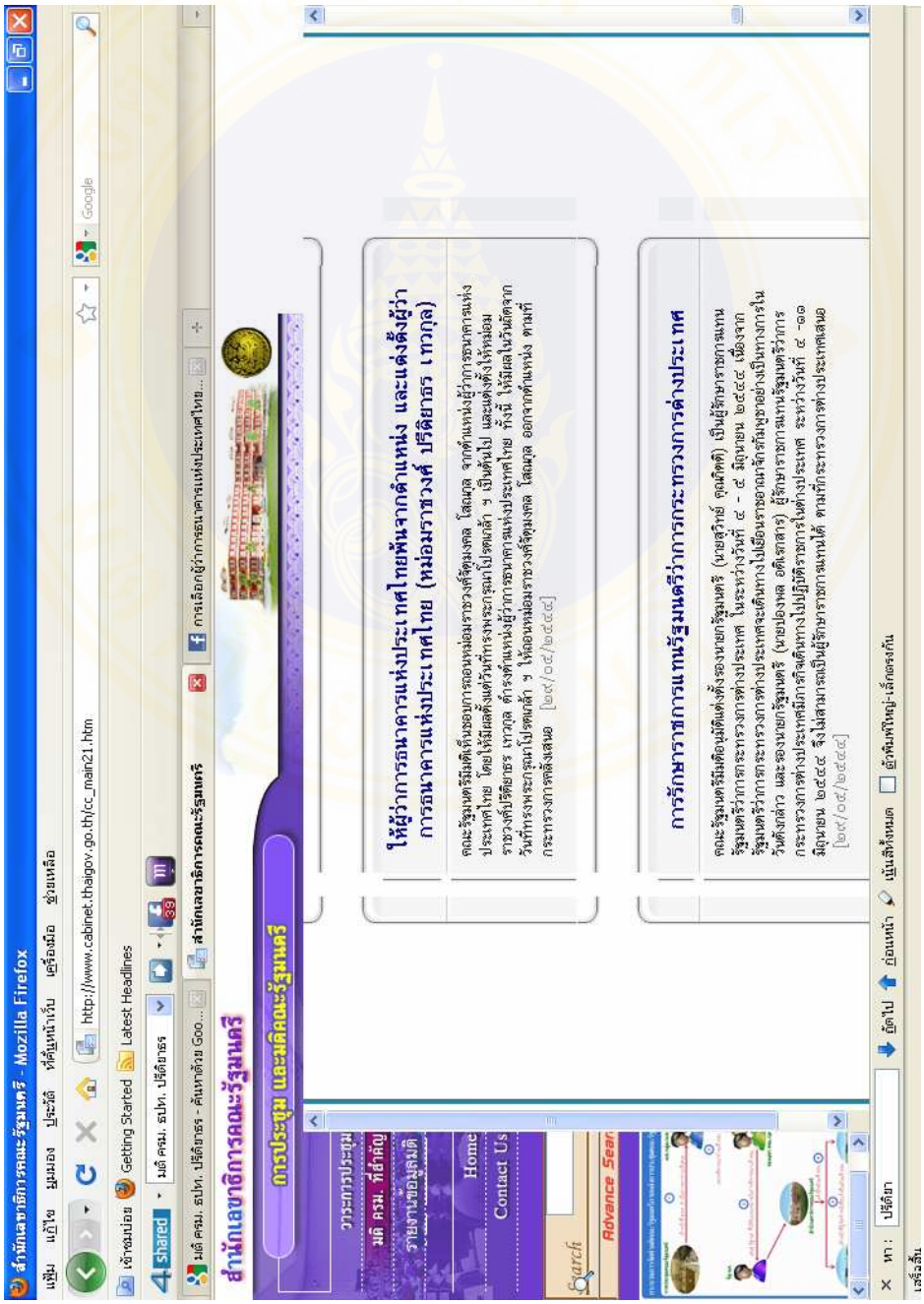
คณะกรรมการดังกล่าวจะมีการประชุมประมาณ 1-2 เดือนครั้ง (ยกเว้นคณะกรรมการกำกับฯ ซึ่งมีปัญหาเร่งด่วน) กรณีปัญหาเร่งด่วนและต้องพิจารณาดำเนินการอย่างรวดเร็วนั้นจัดให้มีการประชุมเป็นกลุ่มเล็กที่มีความถี่มาก โดยผู้เข้าร่วมประชุมจะประกอบด้วยผู้บริหารระดับรองผู้ว่าการฯ และผู้รับผิดชอบในสายงาน การประชุมในลักษณะนี้จะไม่มีการบันทึกการประชุม เพราะเป็นภาระมาก **แต่ทุกคนจะมีความรับผิดชอบและถือปฏิบัติตามความเห็นข้างมากของที่ประชุม โดยไม่คิดบิดเบือนเพราะต่างถือว่าเป็นผู้มีเกียรติและศักดิ์ศรี** วิธีการดังกล่าวถือเป็นวัฒนธรรมของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ถือปฏิบัติต่อเนื่องกันมา

ในการบริหารงานเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน การบริหารทุนสำรองระหว่างประเทศนั้น กระผมตระหนักดีว่ามีความสำคัญ และกระผมมีประสบการณ์ความรู้ในเรื่องนี้น้อย จึงได้กำหนดให้มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างวิชาการ ฝ่ายการธนาคาร และทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน และได้แต่งตั้งบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ที่ดีที่สุดรับผิดชอบในสายงานด้านนี้ให้สอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่ของทุนรักษาระดับด้วยดังนี้

ดร.ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์	รองผู้ว่าการดูแลสายงานวิชาการ, ผู้จัดการทุนรักษาระดับฯ
ดร.ศิริ การเจริญดี	ผู้ช่วยผู้ว่าการดูแลสายฝ่ายการธนาคาร, ผู้ช่วยผู้จัดการทุนรักษาระดับฯ
คุณธัญญา ศิริเวทิน	ผู้ช่วยผู้ว่าการและดูงานฝ่ายวิชาการ, ผู้เชี่ยวชาญทุนรักษาระดับฯ
ดร.บัณฑิต นิจถาวร	ผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคาร, เหรัญญิก ทุนรักษาระดับฯ
ดร.เกลียวทอง เหตระกูล	ผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ, นักวิชาการทุนรักษาระดับฯ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล
ศศ.ม. (รัฐประศาสนศาสตร์) / 255
Copyright by Mahidol University

ภาคผนวก ฉ
มติคณะรัฐมนตรี ถอดถอน ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล
จากตำแหน่งผู้ว่าการ ธปท.



Copyright by Mahidol University

ภาคผนวก ช
แถลงข่าวผลการประชุม คณะรัฐมนตรีเงา ครั้งที่ 22/2551

Shadow DP

แถลงข่าวการประชุม คณะรัฐมนตรีเงา ครั้งที่ 22/2551 วันที่ 31 กรกฎาคม 2551

นายศิริโชค โสภา กรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะโฆษกคณะรัฐมนตรีเงาให้สัมภาษณ์หลังการประชุมคณะรัฐมนตรีเงาว่า ที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นการแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย (บอร์ดธนาคารแห่งประเทศไทย) แล้ว รู้สึกวิตกกังวลเป็นอย่างยิ่งเพราะกระทรวงการคลังมีความพยายามที่จะเข้าไปครอบงำการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย แม้จะอ้างว่าได้ตั้งคณะกรรมการสรรหาบอร์ด ธปท. ตามกฎหมายก็ตาม แต่ก็มีความหมิ่นเหม่ต่อการทำผิดกฎหมาย เพราะ 3 ใน 7 ที่ตั้งมานั้น ไม่เป็นไปตาม มาตรา 28/1ของ พรบ.ธนาคารแห่งประเทศไทยปี พศ. 2551 กล่าวคือ มิผลประโยชน์หรือส่วนได้ส่วนเสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะเคยทักท้วง แต่ท้ายที่สุดคณะกรรมการชุดนี้ก็ได้ทำการคัดเลือกประธานกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก 1 คนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก 5 คน เสร็จสิ้นลง และคณะรัฐมนตรีได้รับทราบไปเมื่อวันที่ 29 ก.ค.ที่ผ่านมา และต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ได้ออกมายืนยันว่าไม่มีการแทรกแซง แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสนอชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยไป 12 ชื่อ แต่คณะกรรมการสรรหาฯกลับเลือกเพียงคนเดียว ในขณะที่กระทรวงการคลังเสนอไป 6 ชื่อ แต่กลับได้รับเลือกถึง 5 ชื่อ

เหตุที่คณะรัฐมนตรีเงามีความเป็นห่วงเรื่องนี้อย่างมาก เพราะหน้าที่แรกของบอร์ดชุดนี้ที่ต้องทำคือการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) ขึ้นใหม่ โดยประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก 4 คน และกรรมการโดยตำแหน่งจากธนาคารแห่งประเทศไทย 3 คน ได้แก่ผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยและรองผู้ว่าฯอีกสองคน เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยปี พ.ศ. 2551 เพราะชุดปัจจุบันจะประชุมเรื่องนโยบายการเงินได้อีกเพียงครั้งเดียว ก่อนที่จะหมดวาระตามกฎหมาย คือวันที่ 27 สิงหาคมนี้ และหากผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกถูกกำหนดตัวจากกระทรวงการคลัง เพื่อมุ่งหวังที่จะแทรกแซงนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็จะเป็นอันตรายอย่างมาก นอกจากนี้บอร์ดชุดนี้ยังต้องแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีความสำคัญอีกสองคณะคือ คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน ดังนั้นคณะรัฐมนตรีเงาจึงเรียกร้องให้ฝ่ายการเมืองยุติพฤติกรรมเช่นนี้ มิฉะนั้นแล้วความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะหมดไป

ประเด็นที่คณะรัฐมนตรีเงาได้พิจารณาคือ ประเด็นเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นกับประชาชนที่ไปชุมนุมที่จังหวัดอุดรธานี เมื่อวันที่ 24 ก.ค.ที่ผ่านมา โดยมีแกนนำคือนายขวัญชัย ไพรพนา ซึ่งมีตำแหน่งประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และนายอุทัย แสนแก้ว ซึ่งเป็นน้องรัฐมนตรีช่วยว่ากระทรวงการเกษตรฯ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ขัดต่อกฎหมาย และกระทบต่อสิทธิมนุษยชนเบื้องต้นที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีเงาจึงมีความเห็นว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลปล่อยปะละเลย ปล่อยให้ประชาชนถูกทำร้ายและถูกรังแก อีกทั้งยังปล่อยให้ผู้ที่ใช้ความรุนแรงยืนยันท่าทีที่ยังใช้ความรุนแรงต่อไป ทั้งๆที่มีหลักฐานทั้งเป็นพยานบุคคล และเป็นวิดีโอ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีเงายังรับทราบปัญหาที่ผู้บาดเจ็บถูกคุกคามจนต้องย้ายโรงพยาบาล เนื่องจากไม่มั่นใจในความปลอดภัย จึงมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีเงา(นายสุทัศน์ เงินหมื่น) และรองนายกรัฐมนตรีเงา(นายชำนิ ศักดิเศรษฐ) ไปหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคนใหม่เมื่อได้รับโปรดเกล้าแล้ว

Copyright by Mahidol University

ภาคผนวก ซ

ผลการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช.



ข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช.

วันอังคารที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2554

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถนนนนทบุรี อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11C
โทร. 0 2528 4902 - 4 โทรสาร. 0 2528 4903 www.nacc.go.th

ด้วยในวันนี้ได้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีเรื่องสำคัญที่ควรแถลงให้สื่อมวลชนทราบ คือ เรื่องกล่าวหา นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ กล่าวคือ

ตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เรื่องกล่าวหา นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีศาสตราจารย์ ภักดี โพธิศิริ กรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานอนุกรรมการ นั้น

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงฟังได้ว่า นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในช่วงระหว่างวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 9 กันยายน 2551 มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 มาตรา 28/1 ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่จะต้องมีการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ธปท. ให้รัฐมนตรี (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะหนึ่ง ประกอบด้วย กรรมการ จำนวนเจ็ดคน จากบุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยกรรมการคัดเลือกจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้ง และในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่

ในการ ...

Copyright by Mahidol University

2

ในการดำเนินการเพื่อเตรียมการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้รวบรวมรายชื่อ สถานภาพ (ความมีชีวิต) และที่อยู่ของผู้เคยดำรงตำแหน่งในหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัธนาคารแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 28/1 กำหนด โดยมีบุคคลที่มีคุณสมบัติและมีชีวิต ประมาณ 61 คน จากนั้นได้จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการคัดเลือกฯ โดยมีรายละเอียด ชื่อ - นามสกุล อายุ ตำแหน่งในอดีต ตำแหน่งในปัจจุบัน และระบุคุณสมบัติว่าอยู่ในข่ายที่จะเป็นกรรมการคัดเลือกฯ หรือประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยได้หรือไม่ ทั้งนี้ได้ให้ข้อสังเกตว่า บุคคลบางคนอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interes ในการดำรงตำแหน่งดังกล่าว แล้วจัดทำบันทึกลงวันที่ 26 มีนาคม 2551 เสนอให้นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พิจารณาคัดเลือก แต่นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี มิได้สั่งการใด ๆ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง จึงมีบันทึกลงวันที่ 28 มีนาคม 2551 ยกร่างคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกฯ จำนวน 7 คน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นกรรมการคัดเลือกฯ โดยไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ในการดำรงตำแหน่ง แต่นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ไม่ได้ลงนามในคำสั่งดังกล่าว อ้างว่ายังมีเวลาพอสมควรที่จะคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมในการแต่งตั้งเป็นกรรมการคัดเลือกฯ

ต่อมานายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ได้กำหนดรายชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการคัดเลือกฯ ขึ้นใหม่ และได้มีคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 769/2551 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2551 แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกฯ จำนวน 7 คน โดยปรากฏว่ามีกรรมการคัดเลือกฯ จำนวน 3 ราย เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน), ดำรงตำแหน่งกรรมการ และประธานกรรมการตรวจสอบธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้แทนกระทรวงการคลัง และดำรงตำแหน่งรองประธานกรรมการ และประธานกรรมการบริหาร ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย และเป็นบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มีข้อสังเกตว่า อยู่ในข่ายเป็นบุคคลที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ในการดำรงตำแหน่งกรรมการคัดเลือกฯ โดยนายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ได้ทราบถึงข้อสังเกตดังกล่าวแล้ว แต่ยังคงแต่งตั้งบุคคลทั้งสามเป็นกรรมการคัดเลือกฯ โดยอ้างว่าเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์รอบด้าน ทั้งการเงินและการคลัง รวมทั้งเป็นผู้ติดตามสถานการณ์เศรษฐกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศอย่างใกล้ชิด

หลังจากนั้น ...

Copyright by Mahidol University

3

หลังจากนั้นคณะกรรมการคัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยที่นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี แต่งตั้งขึ้นดังกล่าว ได้พิจารณาคัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวน 6 คน จากบุคคลที่ปลัดกระทรวงการคลังเสนอรายชื่อ จำนวน 6 คน และจากบุคคลที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอรายชื่อ จำนวน 12 คน โดยปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจำนวน 5 คน จากจำนวนทั้งหมด 6 คนเป็นบุคคลที่ถูกเสนอชื่อจากรองปลัดกระทรวงการคลัง ซึ่งในขณะนั้นรักษาราชการแทนปลัดกระทรวงการคลัง และทำหน้าที่เป็นกรรมการคัดเลือกอีกด้วย

ในเรื่องนี้ ได้มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เกี่ยวกับการแต่งตั้งประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้วินิจฉัยว่า การคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกรรมการในคณะกรรมการคัดเลือกฯ บางคน มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 มาตรา 28/1 และได้แจ้งให้นายกรัฐมนตรี พิจารณาดำเนินการระงับการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงแต่งตั้งประธานกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดำเนินการยกเลิกการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกฯ ใหม่ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนต่อมา ได้มีคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 1757/2551 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2551 ยกเลิกคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 769/2551 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2551 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และแต่งตั้งบุคคลชุดใหม่เป็นคณะกรรมการคัดเลือกฯ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้การแต่งตั้งค ณะกรรมการคัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้เป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งใดในสถาบันการเงิน เช่นเดียวกับประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่การใช้อำนาจของกรรมการในคณะกรรมการคัดเลือกฯ มีผลอย่างสำคัญต่อกระบวนการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะแม้คณะกรรมการคัดเลือกฯ จะมิได้เป็นผู้กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ...

Copyright by Mahidol University

การเงินโดยตรง แต่ก็เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่จะไปกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ดังนั้น บุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการคัดเลือกจึงควรเป็นบุคคลที่มีอิสระอย่างแท้จริงจากสถาบันการเงิน

สำหรับบุคคลที่เป็นกรรมการของธนาคาร นั้น เพื่อให้ที่ประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้นของธนาคารกำหนดบำเหน็จให้เป็นจำนวนสูง กรรมการของธนาคารต้องบริหารกิจการของธนาคารไปในทางที่จะนำมาซึ่งกำไรให้มากที่สุด กรรมการของธนาคารจึงไม่เป็นอิสระจากธนาคาร จากความไม่เป็นอิสระนี้ หากได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการคัดเลือก กรรมการของธนาคารที่ได้รับแต่งตั้งนี้ย่อมมีแนวโน้มที่จะคัดเลือกบุคคลที่มีนโยบายในทางผ่อนปรนต่อการแสวงหากำไรของธนาคารเป็นกรรมการในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนบุคคลที่มีนโยบายเข้มงวดกวดขันกับการแสวงหากำไรของธนาคารและให้ความสำคัญกับการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงินและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงินตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติธนาคารแห่ง-ประเทศไทย พ.ศ.2485 กรรมการธนาคารที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการคัดเลือกย่อมมีแนวโน้มที่จะไม่คัดเลือกบุคคลประเภทนี้ ดังนั้น การที่นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ได้พิจารณาและมีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน), ดำรงตำแหน่งกรรมการและประธานกรรมการตรวจสอบธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้แทนกระทรวงการคลัง และดำรงตำแหน่งรองประธานกรรมการและประธานกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จึงเป็นการแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 28/1 ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การกระทำของ นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี จึงมีมูลเป็นความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

ให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องนายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราช-บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 70 ต่อไป

จึงขอแถลงมาให้ทราบทั่วกัน

Copyright by Mahidol University

ภาคผนวก ฌ

ย้อนรอยแบงก์ชาติสู้ “บาทแข็ง” แม้ตลาดหุ้นพัง..แต่ภารกิจยังไม่จบ

ย้อนรอยแบงก์ชาติสู้ "บาทแข็ง" แม้ตลาดหุ้นพัง..แต่ภารกิจยังไม่จบ

มติชนรายวัน วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ปีที่ 29 ฉบับที่ 10513

เกิดคำถามมากมายถึงความจำเป็นที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ถึงขั้นต้องออกมาตรการแบบหักดิบ เพื่อป้องปรามการเก็งกำไรค่าเงินบาท เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2949 ด้วยมาตรการสั่งกันสำรองเงินตราต่างประเทศ ที่นำเงินเข้ามาในประเทศไทย ในสัดส่วนถึง 30% หรือไม่ ซึ่งทันทีที่มาตรการมีผลบังคับใช้ก็ออกฤทธิ์ทันที แต่กลับเกิดผลข้างเคียงที่ตลาดหุ้น เช้าวันที่ 19 ธันวาคม ดัชนีตลาดรูดต่ำสุดถึง 140 จุด และแม้ภายหลังทางการจะผ่อนคลายมาตรการโดยยกเว้นให้กับนักลงทุนในตลาดหุ้น ดัชนีก็เริ่มตีกลับคืนมา แต่ข้อกังขาของสาธารณะโดยเฉพาะจากคนในฟากตลาดทุนไม่ได้หายไปด้วย

ย้อนไปเมื่อต้นปี 2549 หากจำกันได้คงจะคุ้นเคยกับข่าวคราวที่ออกมาค่อนข้างถี่ว่าคนใน ธปท. แสดงความเป็นห่วงกับกระแสเงินทุนที่ไหลเข้ามาในภูมิภาคเอเชีย ไม่ว่าจะเป็นคำพูดที่มาจาก ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการคลัง ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้ว่าการ ธปท.อยู่บ่อยครั้ง นายบัณฑิต นิจถาวร รองผู้ว่าการสายเสถียรภาพสถาบันการเงิน ซึ่งขณะนั้นเป็นรองผู้ว่าการสายเสถียรภาพนโยบายการเงิน หรือนางอัจนา ไวความดี รองผู้ว่าการสายเสถียรภาพนโยบายการเงิน ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้ช่วยผู้ว่าการสายนโยบายการเงิน

เมื่อดูการเปลี่ยนแปลงของเงินบาทเทียบกับสกุลอื่นๆ ในช่วงปีนี้ก็เข้าใจเหตุผลว่าทำไม ธปท.ต้องกังวล กับอัตราแลกเปลี่ยนถึงเพียงนี้ เพราะตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม 2548 ถึงวันที่ 18 ธันวาคม 2549 เงินบาทแข็งค่าขึ้นมา 12.47% ขณะที่สกุลอื่นๆ ในเอเชียแข็งค่าน้อยกว่าบาทมากๆ เช่น ริงกิตแข็งค่า 5.97% ดอลลาร์สิงคโปร์แข็งค่า 6.89% เปโซแข็งค่า 6.9% รูเปียแข็งค่า 7.58% รูปีแข็งค่า 0.73% หยวนแข็งค่า 3.11% วอนแข็งค่า 8.36% โดยในช่วงเกือบ 2 เดือนหลังนี้ เงินบาทแข็งค่าขึ้นถึง 2.04%

เดิมทีวิธีการแก้ไขปัญหาของ ธปท.คือการเข้าไปแทรกแซงค่าเงินบาทในตลาดเงินให้อ่อนค่าลง โดยนำเงินไปซื้อดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งถือเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ อีกทั้งการแทรกแซงย่อมมีต้นทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสเงินที่เข้ามาแรงเช่นนี้ ทำให้ต้นทุนยิ่งพอกพูนขึ้น ดังเช่นที่นางอัจนายอมเปิดเผยเป็นครั้งแรกต่อคณะกรรมาธิการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ว่า ในช่วง 10 เดือนที่ผ่านมา ธปท.ใช้เงินเข้าไปซื้อดอลลาร์สหรัฐถึง 15,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และขาดทุนเป็นมูลค่า 75,000 ล้านบาท แล้ว

จนนำไปสู่การออกมาตรการป้องปรามการเก็งกำไรค่าเงินบาทฉบับแรก เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม ซึ่งประเด็นหลักของมาตรการคือ ขอความร่วมมือสถาบันการเงินไม่ออกและไม่ขายตั๋วแลกเงิน (บี/อี) สกุลเงินบาทให้แก่ผู้มีถิ่นที่อยู่นอกประเทศ (Non Resident : NR) ทุกอายุสัญญา เพราะในช่วงนั้นพบว่าต่างชาติเข้ามาเก็งกำไรค่าเงินบาทผ่านตั๋วบี/อี เนื่องจากวงเงินบัญชีเงินฝากสกุลเงินบาทของ NR ธปท. จำกัดวงเงินไว้ที่ 300 ล้านบาท แต่ต่างชาติต้องการนำดอลลาร์มาแลกเงินบาทในจำนวนที่มากกว่าจึงต้องหาแหล่งที่จะพักเงินอื่นเพิ่มเติม

แต่มาตรการนี้ยังไม่ได้ผล เงินบาทยังคงแข็งค่าต่อ เหตุนักลงทุนย้ายช่องไปเก็งกำไร ผ่านช่องทางการทำสัญญาซื้อแล้วขายภายในระยะสั้นๆ กับพันธบัตรที่ธนาคารพาณิชย์ถืออยู่ ซึ่งการเก็งกำไรในช่องทางนี้หนักขึ้น เพราะมีลักษณะคือเมื่อซื้อแล้วขายก็จะได้บาทแลกดอลลาร์สหรัฐออกไป จากนั้นก็นำเงินกลับเข้ามาอีก ทำแบบเดิมแต่ทั้งจำนวนเงินและจำนวนนักลงทุนมากขึ้นๆ จนสร้างแรงกดดันให้บาทแข็งค่า

Copyright by Mahidol University

ธปท.จึงเข็นมาตรการชุดที่ 2 ออกมาหวังสกัดการเก็งกำไรค่าเงินบาทให้อยู่หมัด เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม ซึ่งครั้งนี้บรรดานักวิเคราะห์ นักค้าเงิน หรือ ธปท. เองก็ยอมรับว่าแรงมากแล้ว โดยออกมาตรการจำนวน 4 ข้อ คือ

1.ไม่อนุญาตให้สถาบันการเงินซื้อขายตราสารหนี้ทุกประเภทกับ NR ในลักษณะทำสัญญาขายแล้วจะซื้อกลับ (Sell and Buy Back) ซึ่งถือเป็นธุรกรรมกู้ยืมเงินบาทหรือปล่อยสภาพคล่องเงินบาท 2.สถาบันการเงินจะซื้อขายเงินตราต่างประเทศแลกบาทกับ NR หรือรับฝากถอนเงินบาทในบัญชี NR ที่เกิดจากการซื้อขายพันธบัตรรัฐบาล ตั๋วเงินคลัง และพันธบัตร ธปท. ได้ก็ต่อเมื่อ NR ถือครองตราสารเกินกว่า 3 เดือน

3.สถาบันการเงินจะทำธุรกรรมกู้ยืมเงินบาทจาก NR โดยที่ NR ไม่มีการค้าและการลงทุนในประเทศไทยรองรับ ได้เฉพาะธุรกรรมที่มีอายุเกินกว่า 6 เดือน

4.สถาบันการเงินจะต้องรายงานข้อมูลการซื้อขายตราสารหนี้สกุลเงินบาทกับ NR ต่อ ธปท.เป็นรายสัปดาห์

อย่างไรเสีย มาตรการเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม กลับไม่ได้ช่วยลดแรงการเก็งกำไร เงินบาทยังคงแข็งค่าขึ้นอย่างหนักจนเข้าวันที่ 18 ธันวาคม เงินบาทอยู่ที่ระดับ 35.10 บาท/ดอลลาร์สหรัฐ เกือบจะหลุด 35 บาท/ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งนักวิเคราะห์บางคนถึงกับมองว่าถ้า ธปท.ไม่มีมาตรการแรงๆ ออกมาเพิ่มเติมเงินบาทมีโอกาสแข็งค่าถึง 32 บาท/ดอลลาร์สหรัฐ จนเริ่มมีกระแสข่าวว่า ธปท. จะออกมาตรการเพิ่มเติมทำให้เงินบาทเริ่มอ่อนค่าลงมา

และเวลา 16.30 น. ในวันที่ 18 ธันวาคม นางธาริษา วัฒนเกส ผู้ว่าการ ธปท. ตัดสินใจแถลงประกาศใช้มาตรการป้องปราม การเก็งกำไรค่าเงินบาทขั้นเด็ดขาด สั่งสถาบันการเงินที่รับซื้อ หรือแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเป็นเงินบาทต้องกันสำรองเงินตราต่างประเทศนั้นไว้ 30% ส่วนที่เหลือ 70% จึงจะให้รับแลกซื้อเป็นเงินบาทแก่ลูกค้า และหากลูกค้าจะนำเงินทุนออกไปก่อน 1 ปี จะได้รับคืนเพียง 2 ใน 3 ของเงินที่กันไว้ หรือคิดเป็น 10% ซึ่ง ธปท.คาดหวังว่ามาตรการนี้ จะช่วยกันเงินเก็งกำไรระยะสั้นเข้ามาในประเทศ และเหตุที่ต้องออกมาตรการเหวี่ยงแห คลุมเงินทุกประเภท ยกเว้นเงินลงทุนโดยตรง ก็เพราะไม่สามารถแยกได้ว่า เงินที่เข้ามาลงทุนที่จุดใดจะเป็นเงินเก็งกำไรหรือเงินระยะสั้น

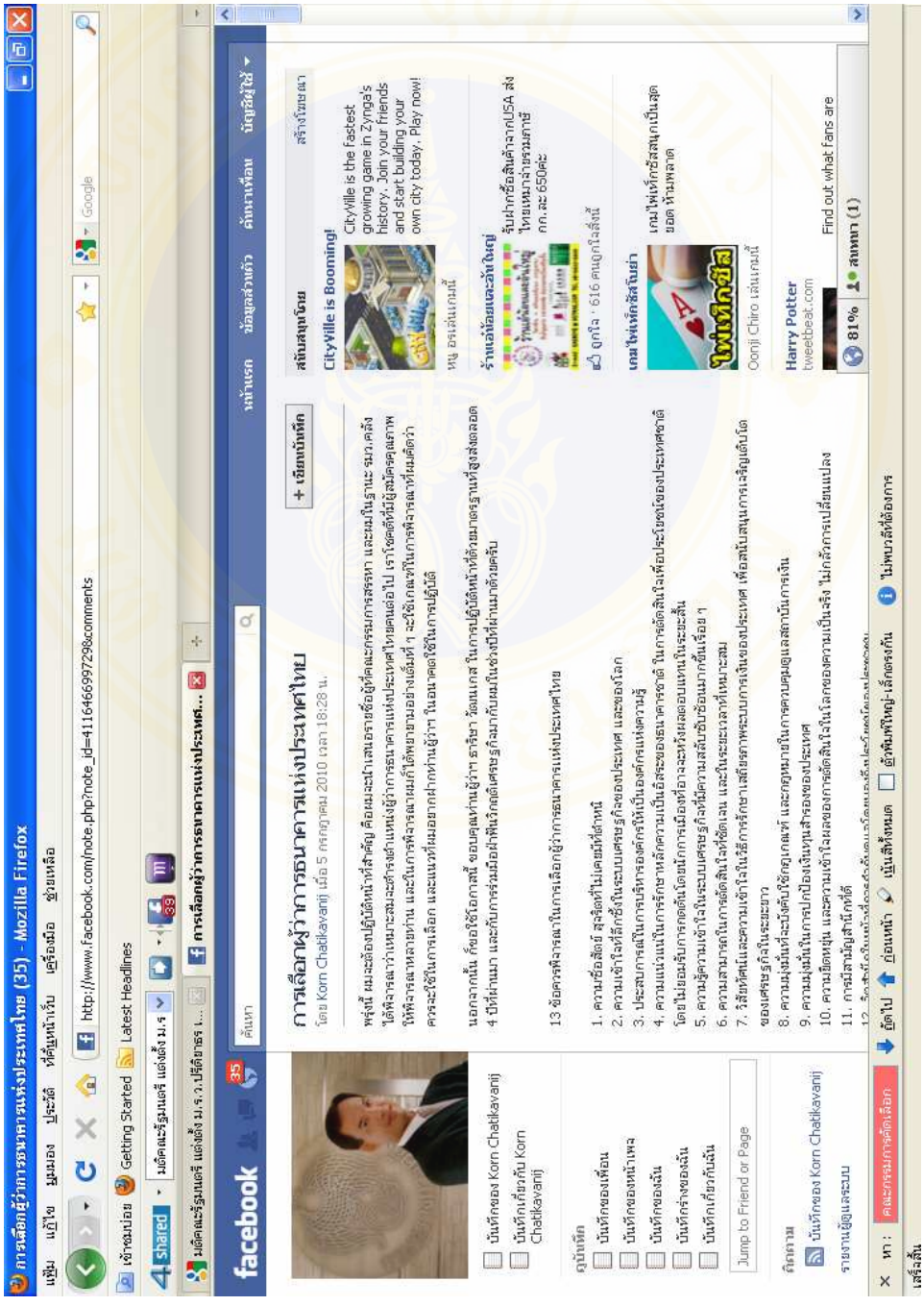
ผลที่ตามมาคือ เงินบาทอ่อนค่าลงทันทีแตะที่ระดับ 36 บาท/ดอลลาร์สหรัฐ แต่ดัชนีตลาดหุ้นกลับดิ่งนรก รูดสูงสุดเป็นประวัติการณ์ตั้งแต่เปิดตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย บริษัทหลักทรัพย์ โบรกเกอร์ต่างออกมาตำหนิการดำเนินนโยบายของ ธปท.กันถ้วนหน้า สุดท้ายในเวลา 20.00 น. วันเดียวกัน ม.ร.ว.ปรีดิยาธร ประกาศผ่อนคลายมาตรการกันสำรองโดยไม่บังคับใช้กับนักลงทุนในตลาดหุ้น ทั้งที่ในช่วงบ่ายวันเดียวกันนั้นเอง ยังยืนยันเสียงแข็งว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการนี้ เพราะเชื่อว่ามาถูกทาง อย่างไรก็ตาม หลัง ม.ร.ว.ปรีดิยาธร ย่อมผ่อนกฎเหล็กลง ส่งผลให้เช้าวันที่ 20 ธันวาคม ดัชนีตลาดหุ้นกลับมาฟื้นตัวขึ้น 69 จุด

เข้าใจว่าสาเหตุที่ทำให้ ธปท.ต้องยอมถอยน่าจะเป็นเพราะทนรับแรงกดดันจากรอบด้านไม่ไหว มากกว่าที่จะเชื่อว่าเงินที่เข้ามาในตลาดหุ้นไม่ใช่เงินที่เข้ามาเก็งกำไรค่าเงินบาท ดังนั้น ต้องติดตามกันต่อไปว่า การยินยอมครั้งนี้คือ การเปิดช่องทางพิเศษให้เงินทุนระยะสั้นยังสามารถเข้ามาเก็งกำไรเงินบาทต่อไปอีกหรือไม่ เชื่อว่าความกังวลของ ธปท. ยังไม่หมดไปแน่นอน

Copyright by Mahidol University

ภาคผนวก ญ

Facebook : กรณ์ จาติกวณิช



Copyright by Mahidol University

ภาคผนวก ฎ
หนังสือรับรองโครงการวิจัย

COA.No.2010/132.2712

Documentary Proof of The Committee for Research Ethics (Social Sciences)

Title of Project: The Political Independence of Bank of Thailand: A Case Study of the Banknote Management
(Thesis for Master Degree)

Principal Investigator: Mrs. Ratchada Phalinsut

Name of Institution: Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

Approval includes:
1) MU-SSIRB Submission form version received date 14 December 2010
2) Participant Information sheet version date 18 November 2010
3) Informed Consent form version date 18 November 2010
4) In-depth Interview Guideline version received date 18 November 2010
5) Observation Guideline version received date 18 November 2010

The Committee for Research Ethics (Social Sciences) is in full compliance with International Guidelines of Human Research Protection such as Declaration of Helsinki, The Belmont Report, CIOMS Guidelines and the International Conference on Harmonization in Good Clinical Practice (ICH-GCP)

Date of Approval: 27 December 2010

Date of Expiration: 26 December 2011

Signature of Chairman:.....

(Emeritus Professor Santhat Sermsri)

Signature of Head of the Institute:.....

(Assoc. Prof. Dr.Wariya Chinwanno)

Dean of Faculty of Social Sciences and Humanities

Office of The Committee for Research Ethics (Social Sciences), Faculty of Social Sciences and Humanities,
Mahidol University, Phuttamonthon 4 Rd., Salaya, Phuttamonthon District, Nakhon Pathom 73170. Tel.(662) 441 9080 Fax.(662) 441 9081

Copyright by Mahidol University

ภาคผนวก ฏ

ประกาศนียบัตรการอบรมจริยธรรมการวิจัยในคน



บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล

ขอมอบประกาศนียบัตรนี้ เพื่อแสดงว่า

รัชดา พลินสุต

ได้เข้าอบรมเรื่อง จริยธรรมการวิจัยในคน

วันศุกร์ที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒

ณ อาคารภาษาและวัฒนธรรมสยามบรมราชกุมารี มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา

ขอให้นำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับไปใช้เป็นหลักในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

รองศาสตราจารย์ ทพญ. อารยา พงษ์หาญยุทธ
รองคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยฝ่ายวิจัย

ศาสตราจารย์ นพ. บรรจง มไหสวริยะ
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

Copyright by Mahidol University

ประวัตผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล นางรัชดา พลินสุต

สถานที่เกิด จังหวัดชัยนาท

วุฒิการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา, พ.ศ.2531-2532
ศิลปศาสตรบัณฑิต (การจัดการทั่วไป)
มหาวิทยาลัยมหิดล, พ.ศ.2552-2554
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)

ที่อยู่ปัจจุบัน 60/158 หมู่ 6 แขวงหนองแขม เขตหนองแขม
กรุงเทพมหานคร 10160
E-mail : rphalinsut631@gmail.com

สถานที่ทำงาน บมจ. ธนาคารกรุงเทพ

Copyright by Mahidol University