

สถานะทางกฎหมายของธนาคารกลางในต่างประเทศ

ก่อนที่จะวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ควรจะได้มีการศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายของธนาคารกลางในต่างประเทศ โดยจะศึกษาเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งนี้เพื่อจะได้นำความรู้ได้จาก ศึกษาธนาคารกลางในแต่ละประเทศนั้นมาเป็นแนวทางในการเปรียบเทียบและ วิเคราะห์สถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไป

1. ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England)

ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ เป็นธนาคารที่จัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1694 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญทางการคลัง กล่าวคือ เพื่อหาเงินให้แก่รัฐบาลใช้จ่ายใน การสงครามกับประเทศฝรั่งเศส¹ (เพื่อให้พระเจ้าวิลเลียมที่ 3 นำไปใช้จ่าย ในการทำสงคราม กับพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศส) ไม่ใช่เพื่อช่วยเหลือ ทางการค้าและธุรกิจโดยตรง นายวิลเลียม แพตเตอร์สัน (William Patterson) พ่อค้าชาวสกอตเป็นผู้เสนอให้ตั้งธนาคารขึ้น รัฐสภาได้ผ่านร่างกฎหมายจัดตั้ง ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษตามคำเสนอของนายแพตเตอร์สัน เมื่อ ค.ศ. 1694 และตั้งชื่อธนาคารในขณะนั้นว่า "The Governor and Company of the Bank of England"² ธนาคารถูกจัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทมีผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่เคย เป็นช่างทองมาก่อน และให้รัฐบาลกู้ในงวดแรกประมาณ 1,200,000 ปอนด์- สเตอร์ลิง ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 8 ต่อปี³ โดยขายหุ้นให้แก่ ประชาชน เพื่อระดมทุน (1,200,000 ปอนด์) ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษเกิดขึ้นเงิยบ ๆ

¹มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, เอกสารการสอนชุดวิชาทฤษฎีและ นโยบายการเงินหน่วยที่ 1-8, หน้า 346.

²The Charter of the Corporation of the Governor and Company of the Bank of England. 27th July, 1694.

³มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, เอกสารการสอนชุดวิชาทฤษฎี และนโยบายการเงินหน่วยที่ 1-8, หน้า 346.

เกือบสิบ ๆ และมีการกำหนดอายุการดำเนินงานให้เพียง 11 ปี มีทุนเริ่มแรกเพียงเล็กน้อยและไม่มียกสิทธิ์หรือสิทธิผูกขาดการออกบัตรธนาคารอื่นเป็นหน้าที่แท้จริงของธนาคารกลางชนิดหนึ่ง ธนาคารนี้ได้รับอนุญาตให้ออกบัตรธนาคาร (เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ อีกหลายธนาคาร) ซื้อลดตัวเงินและรับฝากเงินโดยจ่ายดอกเบี้ยให้ร้อยละ 4% ต่อปีผู้ฝากเงินได้รับเอกสารชนิดหนึ่งที่ผู้ถือนำไปขึ้นเงินได้ทันที อาจนำไปหรือฝากไว้กับธนาคารอื่น และได้รับ "ตั๋ว" เป็นใบรับ วิธีนี้มีผลให้เกิด "บัตรธนาคาร" และ "เช็ค" ขึ้นในประเทศ อังกฤษการออกบัตรธนาคารจะต้องมีความสัมพันธ์กับโลหะมีค่า (ทองคำ เป็นต้น) อย่างใกล้ชิด และได้มีส่วนให้การค้าสะดวกขึ้น ในปี ค.ศ. 1844 ได้มีกฎหมายพิเศษ (CHARTER) กำหนดระเบียบการออกบัตรธนาคารของธนาคารแห่งประเทศไทยอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1914 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิให้ออกบัตรธนาคารได้โดยไม่ต้องมีโลหะมีค่าเท่ากับจำนวนทุนสำรอง ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสภาพเป็นธนาคารเอกชนจนถึงสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และเมื่อปี ค.ศ. 1946 พระราชบัญญัติฉบับลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ ได้เวนคืนธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นของรัฐ (Nationalization) และได้วางหลักไว้ 2 ประการ ^๕ คือ

1. ตั้งแต่วันใช้กฎหมายโอนเป็นต้นไป กระทรวงการคลังมีสิทธิออกคำสั่งแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย

2. ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิให้ค่าเสนอแนะ แก่กระทรวงการคลังแก่ธนาคารเอกชน และในบางกรณีออกคำแนะนำแนวทางโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้อนุมัติก่อนแล้ว

สำนักงานใหญ่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ตั้งอยู่ที่ลอนดอน มี 8 สาขาตั้งอยู่ที่เมืองเบอร์มิงแฮม, บрисตอล, ลีดส์, ลิเวอร์พูล, แมนเชสเตอร์, นิวคาสเซิล, เซาท์แธมตันและที่ the Law Courts ในลอนดอน ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีสาขาอยู่นอกประเทศอังกฤษที่เป็นเช่นนี้

^๕ เมธี คุลยจินดา, การเงินและการธนาคาร, หน้า 375.

เพราะ สก็อตแลนด์ และไอแลนด์มีธนาคารผลิตธนบัตรขึ้นเอง^๕

1. การเป็นองค์การของรัฐบาล (Public Corporation)

เนื่องจากประเทศอังกฤษมิได้แบ่งแยกระบบกฎหมายเอกชนและมหาชนออกจากกันอย่างชัดเจน ประกอบกับลักษณะที่รัฐเข้าแทรกแซงในกิจการใดเป็นไปเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นคราว ๆ ไปตามแต่ที่รัฐจะเห็นความจำเป็น จึงจัดตั้งองค์การบริหารแบบใหม่ เพื่อให้มีสภาพเหมาะสมกับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะซึ่งในอังกฤษมีองค์การเช่นนี้เป็นจำนวนมาก จนเริ่มเรียกกันว่าเป็น third arm (เป็นสาขาที่ 3 เพิ่มจากเดิมที่มีแต่ราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น) ^๖ สำหรับธนาคารแห่งประเทศไทย แม้เดิมจะเป็นธนาคารพาณิชย์ (บริษัทจำกัด) แต่รัฐได้มีพระราชบัญญัติโอนเป็นของรัฐ ซึ่งเป็นการจัดตั้งขึ้นในรูปแบบขององค์การของรัฐบาล (Public Corporation) ^๗ คือตั้งขึ้นโดย royal charter และระบุอำนาจหน้าที่ให้เป็นนิติบุคคล ^๘ ซึ่งองค์การของรัฐบาลจัดเป็นรูปแบบเป็นวิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ของประเทศอังกฤษ ^๙

^๕The Auspices of the Bank for International Settlements, Bank, Eight European Central Banks (London : George Allen and Unwin LTD, 1963), p. 97.

^๖ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ" วารสารกฎหมายปกครอง 6 (สิงหาคม 2530) : 324-325.

^๗สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 106 และ 236.

^๘ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ" วารสารกฎหมายปกครอง 6 (สิงหาคม 2530) : หน้า 325 .

^๙จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด, หน้า 146-147.

ธนาคารแห่งประเทศไทย มีลักษณะสำคัญดังนี้

1.1.1 ก่อตั้งโดยกฎหมายพิเศษ

ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ฉบับลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1946 ¹⁰ (พระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะ) ของรัฐสภา ให้มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการงานธนาคารกลาง ซึ่งถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลอันเกี่ยวกับประโยชน์ของชาติ พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติขอบเขตอำนาจหน้าที่ เอกสิทธิ์ ลักษณะการจัดองค์การ ตลอดจนความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไว้

1.1.2 มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์การที่มีฐานะนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้ปฏิบัติงานของธนาคารแห่งประเทศไทยนั่นเอง ¹¹ และแยกต่างหากจากรัฐสามารถฟ้องและถูกฟ้องร้องในศาลในนามของตนเองได้ ต้องรับผิดชอบในทางอาญา (ถ้านิติบุคคลกระทำผิดอาญา) สามารถประกาศเจตนารมณ์ของตนและสามารถครอบครองทรัพย์สินได้

1.1.3 รัฐเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ถูกเวนคืนเป็นของรัฐ ตามพระราชบัญญัติฉบับลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1946 ทุนของธนาคารแห่งประเทศไทยมีจำนวน 14,553,000 ปอนด์ ทุนทั้งหมดเป็นของรัฐ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นในนามรัฐ ¹²

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰The Bank of England Act, 1946.

¹¹ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ", หน้า 325.

¹²The Auspices of the Bank for International Settlements, Eight European Central Banks, p.97.

1.1.4 ผู้ปฏิบัติงานมิใช่ข้าราชการ

ผู้ปฏิบัติงานของธนาคารแห่งประเทศไทยมีใช้ข้าราชการ การบรรจุแต่งตั้ง และการออกจากงาน เป็นไปตามเงื่อนไขและข้อบังคับที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดขึ้น¹³

1.1.5 เงินทุนและงบประมาณเป็นของตนเอง

ในด้านเงินทุนและงบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทย ทุนทั้งหมดเป็นของรัฐ ไม่จำเป็นต้องมีผู้ถือหุ้น สามารถกู้ยืมเงินหรือเพิ่มเงินก็ได้โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ไม่ต้องรออนุมัติจากงบประมาณแผ่นดิน

1.1.6 การดำเนินงานเป็นอิสระ แต่ในด้านนโยบายโดยส่วนรวมอยู่ภายใต้นโยบายของรัฐบาล

การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยตามปกติอยู่ภายใต้การปกครองของคณะกรรมการบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอิสระ แต่ในด้านนโยบายทั่วไปของธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องอยู่ภายใต้นโยบายของรัฐบาล คือได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง¹⁴

1.1.7 ต้องรับผิดชอบในสัญญาหรือมูลละเมิดอย่างเต็มจำนวน

ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบในสัญญาหรือมูลละเมิดอย่างเต็มจำนวนหรือต้องรับผิดชอบอื่นตามกฎหมายเช่นเดียวกับองค์กรเอกชน

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³The Charter of the Corporation of the Governor and Company of the Bank of England , 1 st March, 1946, 3.

¹⁴The Auspices of the Bank for International Settlements, Eight European Central Banks, p. 98.

1.2 องค์การบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย¹⁵

1.2.1 ผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการ

พระราชินี ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการ โดยคำแนะนำของรัฐบาลอยู่ในตำแหน่ง 5 ปี อาจได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ได้ ผู้ว่าการมีบทบาทสำคัญมากในการให้คำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล และต่อดำเนินงานประจำวันของธนาคารกลาง

รองผู้ว่าการได้รับการแต่งตั้งเช่นเดียวกับผู้ว่าการทำหน้าที่ตามที่ผู้ว่าการมอบหมาย

1.2.2 กรรมการบริหาร

กรรมการบริหาร 16 คน พระราชินีทรงแต่งตั้ง อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี กรรมการ 4 คน จะหมุนเวียนกันออกจากตำแหน่งในเดือนกุมภาพันธ์ของแต่ละปี

กรรมการบริหารที่ปฏิบัติงานเต็มเวลามีจำนวนกรรมการไม่เกิน 4 คน

1.2.3 คุณสมบัติของผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และกรรมการ

ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และกรรมการ จะต้องไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามดังนี้

- (1) เป็นสมาชิกสภาล่าง เป็นรัฐมนตรี หรือปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการ
- (2) เป็นคนต่างด้าว
- (3) เป็นผู้ถูกตัดสิทธิ์ ตามกฎหมายของธนาคาร ในกรณีอื่น ๆ

¹⁵ Ibid , p. 99.

นอกจากนี้ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการและกรรมการ จะแต่งตั้ง จากผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องของธนาคารกลาง เป็นประเพณีที่ถือปฏิบัติว่า กรรมการของธนาคารกลางจะไม่เป็นกรรมการบริหารของธนาคารใหญ่แห่งใด แห่งหนึ่งนั่นคือการไม่มีส่วนในการค้าพาณิชย์ สำหรับอายุสูงสุดของผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และกรรมการไม่มีกำหนดไว้ แต่เป็นประเพณีที่ถือปฏิบัติกันอายุไม่เกิน 70 ปี

1.3. ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับของรัฐมนตรี

ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นองค์การของรัฐบาล (Public Corporation) ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ การดำเนินงาน ของธนาคารแห่งประเทศไทยตามปกติอยู่ภายใต้การปกครองของคณะกรรมการบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอิสระแต่อย่างไรก็ตามความเป็น อิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรี เช่นเดียวกับองค์การกระจายอำนาจทั่วไป แต่จะมีระดับความเป็นอิสระมากกว่า เนื่องจากความจำเป็นของสภาพของธนาคารกลาง ดังที่ ลอร์ด โอเบริชเชน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยขณะนั้น ได้ตอบคำถามของคณะกรรมการธิการ ของรัฐสภาอังกฤษเกี่ยวกับสภาพของธนาคารกลางเมื่อปี ค.ศ. 1964 โดยตอบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์การที่สำคัญของรัฐเช่นเดียวกับ ธนาคารกลางในประเทศอื่น ๆ แต่เป็นองค์การที่จำเป็นต้องมีความอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณค่าของธนาคารกลางนั้น ขึ้นอยู่กับภารกิจที่จะต้องสามารถแสดง ความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของตนอย่างอิสระ ¹⁶

¹⁶ ประทีป สันธิสุวรรณ, "สภาพของธนาคารกลาง" เศรษฐกิจการคลัง และธนาคาร, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน, 2523) , หน้า 8-9.

นอกจากนี้ นายกอร์ดอน วิชาร์ดสัน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยอังกฤษ คนต่อมาได้กล่าวไว้ว่า ความเป็นอิสระของธนาคารกลางนั้น ความจริงคือ "อิสรภาพภายในรัฐบาล" (independence within the government) มี เสรีภาพและความเด็ดขาดที่จะแสดงความคิดเห็นต่อรัฐบาลเมื่อจำเป็น มีอิสระ ภายใตกรอบนโยบายของรัฐบาลไม่ใช่อิสระจากรัฐบาล (independence from the government) ¹⁷ จึงสรุปได้ว่า

3.1 ธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ภายใต้การสั่งการของกระทรวงการคลังแต่ในทางปฏิบัติจะร่วมมือกันตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ¹⁸

ในประเทศอังกฤษนั้นกล่าวได้ว่า รัฐมนตรีกระทรวงการคลังมีอำนาจ สูงสุดรองจากนายกรัฐมนตรี แต่ก็ยังให้ความเป็นอิสระแก่ธนาคารกลางมาก ทั้งนี้ ในกฎหมายยังได้ระบุไว้ว่า "เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม กระทรวงการคลัง อาจจะขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการบางเรื่องเป็นครั้งคราว แต่ ทั้งนี้ต้องหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว" ¹⁹

3.2 นโยบายทั่วไปต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง แต่ก็ยังรักษาความเป็นอิสระอยู่ได้ ²⁰

ในประเทศอังกฤษรัฐมนตรีกระทรวงการคลังมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบ ต่อรัฐสภาในเรื่องนโยบายเศรษฐกิจ ส่วนธนาคารกลางนั้นให้คำแนะนำแก่รัฐ มंत्रीคลังและนายกรัฐมนตรีและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นนายธนาคารของรัฐบาล และธนาคารจะแสดงความไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลเป็นครั้งคราว

¹⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 16.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 64.

¹⁹ The Bank of England Act, 1946. 9 & 10 Geo. 6ch. 27.3 (4).

²⁰ ประทีป สนธิสุวรรณ, "สถานภาพของธนาคารกลาง", หน้า 64.

3.3 ธนาคารกลางจะต้องเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภา

ธนาคารแห่งประเทศไทยอังกฤษมีอิสระ สามารถปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เพื่อให้ความเป็นอิสระดังกล่าวมีขอบเขต รัฐจึงวางหลักเกณฑ์ ให้ธนาคารกลางรายงานต่อรัฐสภาเป็นประจำปี แต่ปรากฏว่าจนกระทั่งปัจจุบันนี้รัฐสภาไม่เคยมีการทักเฝ้าหรือโต้แย้งรายงานดังกล่าวเลย²¹ คณะกรรมการอุตสาหกรรมแห่งชาติ (Parliamentary Select Committee on Nationalised Industries) จะตรวจสอบการบริหารงานของธนาคารจากผู้ว่าการและกรรมการอื่น ๆ ของธนาคาร และอาจจะตั้งคณะกรรมการพิเศษตรวจสอบนโยบายการเงินได้เป็นครั้งคราว แต่โดยทั่วไปรัฐสภาถือว่ารัฐมนตรีกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบต่อนโยบายของธนาคารกลาง²²

4. อำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย

รัฐบาลมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินงานของธนาคารมาก เนื่องจากเป็นผู้วางนโยบายการเงินที่ธนาคารต้องถือปฏิบัติ ดังจะเห็นได้ว่าเป้าหมายการดำเนินการของธนาคารที่ได้แถลงไว้มี 3 ประการคือ²³

- 1) จัดหาแหล่งเงินกู้ระยะสั้นเพื่อให้รัฐบาลนำไปใช้จ่าย
- 2) ปฏิบัติตามนโยบายการเงินของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยในระยะสั้น
- 3) รักษาสภาพคล่องของระบบธนาคารทั้งหมด

แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีอิสระในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนทั่วไป ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายต่าง ๆ ที่บังคับใช้กับธนาคารแห่งประเทศไทย อังกฤษ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้²⁴

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

²³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาทฤษฎีและนโยบายการเงินหน่วยที่ 1-8, หน้า 347.

²⁴ The Auspices of the Bank For International Settlements , Eight European Central Banks, P . 98-99.

- (1) จัดทำธนบัตร
- (2) เป็นผู้เก็บรักษาเงินสินเชื่อ และชื่อเสียงของการธนาคาร และระบบการเงิน
- (3) ส่งเสริมธุรกิจทางการเงิน และการแลกเปลี่ยนให้เป็นไปตามขั้นตอน
- (4) รักษามูลค่าของเงินตรา
- (5) ส่งเสริมการหมุนเวียนของทุนในธุรกิจเงินทุนให้เป็นไปตามขั้นตอน
- (6) ให้อุปเงินโดยเป็นแหล่งสุดท้าย
- (7) เป็นที่ปรึกษาซึ่งไว้วางใจได้ และเป็นผู้เชี่ยวชาญให้แก่รัฐบาล
- (8) ทำหน้าที่จดทะเบียนหลักทรัพย์ สำหรับหนี้สินระดับชาติ ซึ่งถูก

กำหนดระเบียบเป็นพิเศษโดยพระราชบัญญัติและวิธีการโดยชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยอังกฤษนั้น ส่วนใหญ่คล้ายกับธนาคารกลางของประเทศอื่น เช่น การเป็นผู้ออกธนบัตรในอังกฤษและเวลส์ การเป็นผู้ซื้อขายหลักทรัพย์ของรัฐบาล การเป็นผู้ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ การเป็นผู้ให้อุปเงินแหล่งสุดท้ายแก่ธนาคารพาณิชย์ การดำเนินการตามนโยบายการเงินของรัฐบาล และการเป็นผู้ควบคุมดูแลสถาบันการเงิน และธนาคารพาณิชย์ทั่วประเทศ ในเรื่องการควบคุมอุปทานของเงินนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยอาศัยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือ กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลต้องการเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายก็จะขยายหลักทรัพย์ เช่น พันธบัตรให้แก่ธนาคารผ่านนายหน้าซึ่งติดต่อกับธนาคารและหน่วยงานของรัฐบาล หน้าที่อีกประการหนึ่งของธนาคารได้แก่ การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล ซึ่งรับฝากบัญชีต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐบาล

ในระยะประมาณกลางปี ค.ศ. 1972 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เปลี่ยนวิธีการในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินโดยยกเลิกการใช้อัตราธนาคาร (bank rate) แต่หันมาใช้อัตราต่ำสุดของการกู้ยืม (minimum lending rate) แทนซึ่งอัตราดังกล่าวผูกกับอัตราเฉลี่ยของดอกเบี้ยในแต่ละสัปดาห์ แต่ในปัจจุบันนี้ ได้ปล่อยให้มีการลอยตัวตามภาวะดอกเบี้ยในตลาดการเงิน อย่างไรก็ตามในระยะต่อมา การดำเนินงานของธนาคารต้องประสบกับปัญหาการตกต่ำของระบบเศรษฐกิจ และภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง ซึ่งทำให้ฐานะทางการเงินของ

ประเทศอังกฤษเกิดการล้มละลายจนปัจจุบันนี้²⁵

2. ระบบธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve System)

ระบบธนาคารกลางในสหรัฐอเมริกา เรียกว่า Federal Reserve System ซึ่งนักวิชาการหลายท่านจะเรียกว่า "ระบบธนาคารสำรองแห่งสหรัฐอเมริกา"²⁶ มีวิวัฒนาการช้านานก่อนจะเป็นระบบธนาคารกลางในปัจจุบัน ระบบธนาคารในอเมริกาเริ่มจากการตั้ง "ธนาคารแห่งอเมริกาเหนือ" ในฟิลาเดเฟีย เมื่อ ค.ศ. 1781 เพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติ ธนาคารอื่น ๆ ก็เริ่มงานขึ้นทั่วไป เช่น ธนาคารแห่งนิวยอร์ก จัดตั้งโดย อเล็กซานเดอร์ ฮามิลตัน เมื่อ ค.ศ. 1784 ฮามิลตันเชื่อว่า อเมริกาจะต้องเป็นประเทศอุตสาหกรรมให้ได้ในอนาคต จึงต้องตั้งระบบธนาคารที่เข้มแข็งขึ้นรองรับ ฮามิลตันเสนอให้ kong เกรส ตั้งธนาคารตามแบบธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ²⁷ kong เกรสจึงตั้งธนาคารชาติแห่งรัฐขึ้น (The First Bank of the United States) ในปี ค.ศ. 1791²⁸ ซึ่งต้องเผชิญการต่อต้านของนักการเมืองโดยมีแนวความคิดและอุดมการณ์ของโทมัส เจฟเฟอร์สัน ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอเมริกาเจ้าของความคิดการปกครอง

²⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมชิวราช, เอกสารการสอนชุดวิชาทฤษฎีและนโยบายการเงินหน่วยที่ 1-8, หน้า 347-348

²⁶ เมธี คลยจินดา, การเงินและการธนาคาร, หน้า 377 และ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมชิวราช, เอกสารการสอนชุดวิชาทฤษฎีและนโยบายการเงิน, หน้า 348.

²⁷ "ตำนานของธนาคารและสถาบันการเงิน", พระสยาม (ธนาคารแห่งประเทศไทย) 12 (มีนาคม 2532), หน้า 32.

²⁸ Thomas D. Simpson, Money, Banking and Economic Analysis Third Edition, (New Jersey : Englewood Cliffs, 1987), p. 196.

ระบอบสหพันธ์เป็นหลักการ^{๒๐} ที่มีผู้คัดค้านเพราะเกรงว่าจะเกิดการกุมอำนาจทางการเงิน ธนาคารที่ตั้งขึ้นออกตราสารการเงินและช่วยสนองอุปสงค์ทางการเงินให้แก่ธุรกิจและรัฐบาล แต่ก็ยังมีการวิจารณ์กันมาก จนในที่สุดก็ต้องล้มเลิกกิจการต่อมาคอนเกรสตั้งธนาคารแห่งสหรัฐขึ้นอีกใน ค.ศ. 1816 (Second Bank of the United States) เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจหลังสงคราม (ค.ศ. 1812) และยกเลิกไปอีกใน 20 ปี ต่อมา (ค.ศ. 1836) ตอนเริ่มสงครามกลางเมืองอเมริกายังไม่มีระบบเงินตรากลางของตนเอง คงมีแต่ตราสารการเงินหลายหลากชนิดจากหลาย ๆ ธนาคารเท่านั้นค่าของตราสารเหล่านี้ ขึ้นอยู่กับความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อธนาคารผู้ออกตราสารในขณะเดียวกันรัฐบาลก็มีปัญหาในการระดมเงินมาใช้ในสงคราม เพราะพันธบัตรขายไม่ออก ในปี ค.ศ. 1863 รัฐมนตรีคลังแก้ปัญหาโดยการตั้งธนาคารกลางขึ้น (The National Banking Act of 1863) และให้พิมพ์พันธบัตรขึ้นใช้โดยอิงกับค่าพันธบัตรรัฐบาลที่ธนาคารนั้นถือครองอยู่ แต่ธนาคารกลางไม่ได้เป็นแหล่งเงินกู้ให้กับธนาคารต่าง ๆ ต่อมาก็เกิดวิกฤตการณ์ธนาคารในปี 1907 ในที่สุด คอนเกรสก็จัดตั้งธนาคารกลางขึ้นเพื่อขุดปัญหาและพัฒนาระบบธนาคารในอนาคต โดยออก The Federal Reserve Act, 1913. โดยแบ่งออกเป็น 12 เขต ธนาคารกลาง และมีสภาผู้ว่าการอยู่ในวอชิงตัน ดี.ซี. ธนาคารแห่งรัฐ (National Bank) เข้าร่วมระบบใหม่นี้โดยอำนาจของคอนเกรส ส่วนธนาคารประจำมลฑลหรือธนาคารระดับมลรัฐ (State-Chartered Banks) ก็อาจร่วมเป็นภาคีได้ หากมีการดำเนินการที่เข้าสู่มาตรฐาน ธนาคารกลางจะออกพันธบัตรขึ้นใช้เป็นเงินกลางของสหรัฐอเมริกา^{๒๑} ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนาองค์กรตลอดมาเป็นองค์กรที่สำคัญของประเทศ และระบบการเงินระหว่างประเทศด้วย ข้อพิจารณาต่อไปจะพิจารณาถึงสถานะในทางกฎหมายของระบบธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา โดยสรุปได้ดังนี้

^{๒๐} สมลักษณ์ หิริภูษณะ "อุบัติการธนาคารกลางเปรียบเทียบโดยย่อ" "พระสยาม (ธนาคารแห่งประเทศไทย) 11 (ธันวาคม 2531) , หน้า 24-25.

^{๒๑} "ตำนานของธนาคารและสถาบันการเงิน" , พระสยาม (ธนาคารแห่งประเทศไทย) 12 (เมษายน 2532) หน้า 24-36.

2.1 การเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลาง

ระบบธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve System) จัดตั้งขึ้นโดย Federal Reserve Act, 1913 มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษา เสถียรภาพของเงินดอลลาร์ รับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงิน ควบคุมการธนาคารใน สหรัฐและดำเนินการอื่น ๆ ที่จะกำหนดเป็นกรณี ๆ ไป Federal Reserve System เป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลาง³¹ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของคองเกรส

2.2 ประกอบด้วยธนาคารประจำภาค 12 แห่ง (Federal Reserve Bank)

ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบที่ประกอบด้วยธนาคารประจำภาค 12 แห่ง กระจายอยู่ต่างเขตหรือภาคสำคัญ ๆ ทั้งหมด 12 ภาค ในสหรัฐอเมริกา³² ทุกแห่งดำเนินงานอย่างมีอิสระไม่ขึ้นแก่กันแต่มีความสัมพันธ์กัน อยู่ภายใต้การ ดำเนินงานของคณะกรรมการธนาคารกลาง (Board of Governors) มีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี.³³ ธนาคารแต่ละแห่งจะกระจายตามเขตภูมิศาสตร์ ของประเทศและตั้งชื่อตามเมืองที่อยู่ เช่น ธนาคารกลางแห่งนครนิวยอร์ก (The Federal Reserve Bank of New York) ธนาคารกลางแห่งนครซานฟรานซิสโก (The Federal Reserve Bank of San Francisco) และอื่น ๆ เป็นต้น โดยที่สมาชิกส่วนใหญ่ของธนาคาร ได้แก่ธนาคารพาณิชย์ ทั้งธนาคารระดับมลรัฐ (State Bank) และธนาคารระดับชาติ (National Bank)

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³¹ ประทีป สนิธิสุวรรณ, "สถานการณ์ของธนาคารกลาง", หน้า 65.

³² Thomas D. Simpson, Ibid, p. 201 . and Gianni Toniolo, Editor, Central Banks' Independence in Historical Perspective, (New York: Walter de Gruyter, 1988,), p. 21.

³³ นิตยา บุญนิรันดร "บทบาทของธนาคารกลางในการพัฒนาการให้ สิ้นเชื่อ" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาบัญชี บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 9.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสหรัฐอเมริกา มีระบบธนาคารกลางซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. แต่นิววยอร์กยังคงเป็นจุดศูนย์กลางทางการเงินที่สำคัญที่สุด เมื่อนิววยอร์กมีการเปลี่ยนแปลงในอัตราดอกเบี้ย จะทำให้จุดศูนย์กลางทางการเงินอื่น ๆ ของประเทศเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยไปด้วย กฎหมายอนุญาตให้ Federal Reserve Bank ทั้ง 12 แห่ง ใช้อัตราซื้อลดที่เหมาะสมกับสภาวะการเงินในเขตของตน ในทางปฏิบัติแล้วระบบธนาคารกลางในสหรัฐอเมริกาใช้อัตราธนาคารเพียงอัตราเดียวเหมือนกันหมด ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ที่จะตกลงกำหนดอัตราธนาคาร³⁴

FIGURE 10-1 Boundaries of Federal Reserve Districts and Their Branch Territories



SOURCE: Federal Reserve Bulletin.

³⁴ เรืองเดียวกัน, หน้า 10.

2.3 ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของธนาคารกลางเป็นผู้ถือหุ้น

เงินทุนของธนาคารกลาง (Federal Reserve Bank) ของแต่ละธนาคาร 12 แห่ง ได้มาจากสมาชิกของธนาคารในเขตที่ธนาคารตั้งอยู่ อันเป็นธนาคารพาณิชย์ทั้งธนาคารระดับมลรัฐ (State Bank) และธนาคารระดับชาติ (National Bank) ซึ่งธนาคารระดับมลรัฐ (State Bank) ต้องเป็นธนาคารที่มีการดำเนินการได้มาตรฐานและเลือกที่จะเข้าร่วมเป็นภาคี³⁵ เงินทุนเหล่านี้คล้ายเป็นการถือหุ้นกันตามธรรมดาและมีการจ่ายเงินปันผลเมื่อถึงเวลาด้วย³⁶ แต่การจ่ายเงินปันผลตามข้อกำหนดก็ไม่ได้สัดส่วนกับเงินที่ธนาคารกลางแต่ละแห่งมีรายได้³⁷

2.4 การจัดองค์กร

Federal Reserve System ประกอบด้วย³⁸

- (1) คณะกรรมการธนาคารกลาง (Federal Reserve Board)
- (2) คณะกรรมการการซื้อขายหลักทรัพย์ (Open Market Committee)
- (3) Federal Advisory Council
- (4) ธนาคารกลาง (Federal Reserve Banks)

ในปัจจุบันโครงสร้างของ Federal Reserve System มีลักษณะคล้ายกับปิรามิด โดยที่ฐานของปิรามิดจะเป็นธนาคารสมาชิก ถัดขึ้นมาคือธนาคารกลาง ส่วนบนถัดมา คือ คณะกรรมการซื้อขายหลักทรัพย์ ส่วนยอดสุดก็คือ คณะกรรมการธนาคารกลาง รวมทั้งคณะที่ปรึกษา³⁹ ในที่นี้จะได้ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารที่สำคัญได้แก่

³⁵ Gianni Toniolo, Money, Banking and Economic Analysis, P. 21.

³⁶ นิตยา บุญนิรันดร , อ้างแล้ว, หน้า 9.

³⁷ Gianni Toniolo, Editor, Ibid, p. 21-22.

³⁸ นิตยา บุญนิรันดร, อ้างแล้ว, หน้า 10.

³⁹ Thomas D. Simpson, Ibid, p. 207.

2.4.1 คณะกรรมการธนาคารกลาง

คณะกรรมการธนาคารกลาง ประกอบด้วยสมาชิก 7 คน ที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (Senate) ประธานาธิบดีจะเลือกประธานคณะกรรมการผู้ว่าการ (Chairman of the Board of Governors) จาก 1 ใน 7 คน นั้น และรองประธาน 1 คน กรรมการแต่ละคนจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 14 ปี ยกเว้นตำแหน่งประธานและรองประธานซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งเพียง 4 ปี เท่านั้น แต่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งอีก⁴⁰

การระบุให้ประธานธนาคารกลาง (Chairman of the Federal Reserve System) และรองประธานฯ มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้งไปให้วุฒิสภา (Senate) ให้การรับรองนั้น เป็นความพยายามที่จะให้ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา มีอิสระในการดำเนินนโยบายการเงินกล่าวคือ การที่ประธานาธิบดีจะเสนอชื่อผู้ที่มา เป็นประธานธนาคารกลางและรองประธานฯ ได้นั้น ก็ต่อเมื่อคนได้รับดำรงตำแหน่งแล้ว 2 ปี จึงจะสามารถพิจารณาว่า คนปัจจุบันเหมาะสมหรือไม่ ถ้าไม่เหมาะสม ประธานาธิบดีจะไปปลดประธานธนาคารกลางและรองประธานฯ ไม่ได้ (ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนครบ 4 ปี) แต่ประธานาธิบดีก็จะเสนอชื่อประธานธนาคารกลาง และรองประธานฯ คนใหม่ ก่อนที่ตนจะครบกำหนด นั่นคือ ประธานาธิบดีก็จะครบกำหนดก่อนประธานธนาคารกลางและรองประธานฯ เป็นเวลา 2 ปี⁴¹

โดยประเพณีปฏิบัติ สมาชิกคณะกรรมการธนาคารกลาง จะถูกเลือกเข้ามาเพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างภูมิภาค ดังนั้น ผู้ที่ได้รับเลือกเข้ามาจึงมีทั้งนายธนาคาร และที่มีใช้นายธนาคาร สมาชิกทั้งหมดเหล่านี้ต้องเป็นสมาชิกของ Federal Reserve district bank board กรรมการของ Regional Reserve Banks ประกอบด้วยกรรมการประเภท A. (เป็นผู้แทนของธนาคารสมาชิก) กรรมการประเภท B (ไม่ได้ดำเนินธุรกิจธนาคาร) กรรมการประเภท A และประเภท B ธนาคาร

⁴⁰ ม.สุโขทัยธรรมมาธิราช, อ้างแล้ว, หน้า 348.

⁴¹ ลิ่ง กิว ฟิน "กฎหมายกับกระบวนการบริหารธนาคารกลาง "

สมาชิกเป็นผู้เลือกเข้ามา และกรรมการประเภท C สภาผู้ว่าการเป็นผู้แต่งตั้ง⁴²

คณะกรรมการธนาคารกลาง มีอำนาจหน้าที่ค่อนโยบายทางการเงินอัตรา ส่วนลด เงินสำรอง และการดำเนินงานของ Open market ตลอดจนธนาคารกลาง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านบริการต่อสถาบันเงินฝากและส่วนราชการ⁴³ คณะกรรมการธนาคารกลาง ตัดสินใจในเรื่องใด ๆ โดยใช้วิธีการออกเสียง และถือเสียงข้างมาก เป็นเกณฑ์

2.4.2 คณะกรรมการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ (Federal Open market Committee)

การดำเนินงานของระบบธนาคารสำรอง ที่นับว่ามีบทบาทมากได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการการซื้อขายหลักทรัพย์ (Open Market Committee) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการธนาคารกลาง 7 คนและประธานของธนาคารกลางอีก 5 แห่ง ซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียง 1 ปี โดยมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปโดยที่ธนาคารสำรองแห่งนครนิวยอร์กเป็น 1 ในจำนวนนั้นด้วย (สมาชิกถาวร) คณะกรรมการนี้จะประชุมทุก ๆ สัปดาห์ต่อครั้ง และมีเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการของระบบธนาคารจากที่ต่าง ๆ ประมาณ 60-70 คน เข้าร่วมประชุมด้วย โดยที่ประชุมจะได้ให้ข้อปฏิบัติแก่ระบบธนาคารสำรองทุกแห่ง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับระบบธนาคารสำรองได้แก่ Federal Deposit Insurance Corporation และ The Comptroller of the Currency ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ มีอำนาจในการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้ปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมาย และทำให้อำนาจของธนาคารกลางลดลงไป⁴⁴

2.5 ความเป็นอิสระจากรัฐบาล

กล่าวได้ว่า สหรัฐอเมริกา มีธนาคารกลางซึ่งถือกันว่าเป็นธนาคารกลางที่มีอำนาจและอิสระมากที่สุดในบรรดาธนาคารกลางประเทศต่าง ๆ ⁴⁵ เห็นได้

⁴² ประทีป สนธิสุวรรณ , "สถานภาพของธนาคารกลาง" , หน้า 66.

⁴³ Thomas D Simpson , Ibid, p.214.

⁴⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมวิราช , อ้างแล้ว, หน้า 348.

⁴⁵ ประทีป สนธิสุวรรณ "สถานภาพของธนาคารกลาง", หน้า 12.

จากการระบุงวาระในการดำรงตำแหน่งของประธานธนาคารกลาง (Chairman of the Federal Reserve System) เป็นหลักประกันความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งของประธานธนาคารกลาง เป็นความพยายามที่จะให้ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา มีอิสระในการดำเนินนโยบายการเงิน อย่างไรก็ตามถึงแม้ธนาคารกลางจะมีอิสระก็ต้องมีขอบเขตเพื่อเป็นการควบคุม อิสระของธนาคารกลางเป็นความอิสระจากกระบวนการเมืองแต่ไม่ได้หลุดพ้นไปจากหลักการถ่วงดุลยภาพแห่งอำนาจการบริหาร การปกครองเสียทีเดียว จึงได้ศึกษาเฉพาะกรณีการถ่วงดุลยภาพดังนี้

2.5.1 ธนาคารกลางต้องรายงานนโยบายต่อรัฐสภาปีละ 2 ครั้ง

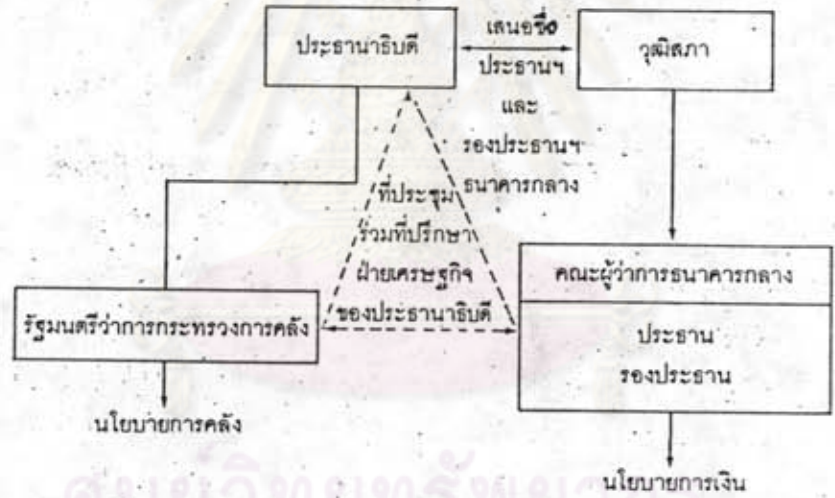
ในส่วนการรักษาดุลยภาพแห่งอำนาจอธิปไตยในการบริหารประเทศนั้นได้มีการกำหนดให้มีการรักษาดุลยภาพอำนาจในการควบคุมการกำหนดนโยบายการบริหาร และการติดตามดูแลการจัดการนโยบายการเงิน ซึ่งธนาคารรับผิดชอบโดยตรงให้ต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของรัฐสภา ที่ให้ประธานธนาคารกลางจะต้องมาแถลงนโยบายของธนาคารกลางประจำปีต่อรัฐสภา เช่น ต้องมาแถลงวัตถุประสงค์นโยบายการเงิน ต่อคณะกรรมการวุฒิสภา (Senate Committee) ทางด้านการธนาคาร การเคหะและกิจการชุมชน และต่อคณะกรรมการสภาผู้แทน (House Committee) ทางด้านการเงิน การธนาคารและกิจการชุมชนซึ่งจะปฏิบัติกันอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง⁴⁶ ในสหรัฐอเมริกาสุนทรพจน์ของผู้ว่าการและกรรมการของธนาคารกลาง รายงาน รายงานไตรมาส และรายงานอื่น ๆ ที่ผู้ว่าการรายงานต่อสภา ตลอดจนรายงานสรุปการประชุมจากการประชุมประจำเดือนของคณะกรรมการซื้อขายหลักทรัพย์ (Federal Open Market Committee) มีความสำคัญมากมีส่วนทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในเรื่องราวเศรษฐกิจการเงินและบทบาทธนาคารกลางอย่างมาก⁴⁷ ทำให้การรายงานของธนาคารกลาง ต่อรัฐสภาเป็นการถ่วงดุลทางปกครองแต่ก็ทำให้ธนาคารกลางมีความสำคัญมากขึ้นต่อประชาชนและอิสระจากรัฐบาล

⁴⁶ ลิ่ง กิว พิน "กฎหมายกับกระบวนการบริหารธนาคารกลาง", หน้า 30.

⁴⁷ ประทีป สนธิสุวรรณ "สถานการณ์ธนาคารกลาง" หน้า 15-16.

2.5.2 ความขัดแย้งในเรื่องนโยบายของธนาคารกลางต้องนำเข้าอภิปรายในสภา

ในส่วนของการประสานงานนโยบายการคลังและนโยบายการเงิน เป็นธรรมเนียมปฏิบัติกันสืบมา กล่าวคือ ในระดับสูงประธานาธิบดีในฐานะผู้นำฝ่ายบริหาร จะเป็นผู้เรียกประชุมร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประธานธนาคารกลาง และประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจของประธานาธิบดี ในระดับที่รองลงมา จะมีการรับประธานอาหารกลางวันร่วมกันทุกสัปดาห์ระหว่างประธานธนาคารกลาง รองประธานฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการคลังและเจ้าหน้าที่อาวุโสอื่น ของทั้ง 2 สถาบันเป็นการประจำ เช่นกัน ฉะนั้นอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าศักดิ์ศรีแห่งระดับตำแหน่งงานของประธานธนาคารกลางมิได้ด้อยกว่ารัฐมนตรีกระทรวงการคลังเลย^{๔๖}



การแบ่งแยกหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการคลังและการเงินของสหรัฐอเมริกา

แม้ตามกฎหมาย ธนาคารกลางจะเป็นอิสระจากรัฐบาล แต่ในการอภิปรายกับรัฐบาล ประธานกรรมการธนาคารกลางจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของธนาคารกลาง ความขัดแย้งในเรื่องนโยบายที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่าง ธนาคารกลางกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และประธานสำนักงานการจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget) จะถูก

^{๔๖} ลิ่ง กิว พิน, กฎหมายกับกระบวนการบริหารธนาคารกลาง", หน้า 30.

นำมาอภิปรายกันในสภา⁴⁰ เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์ในการบริหารการปกครอง ประเทศอย่างไรก็ตามการแบ่งแยกหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการคลังและการเงินของสหรัฐอเมริกาตั้งกล่าวข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นความอิสระของธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาที่เสนอความเห็นตลอดจนควบคุมนโยบายการเงินได้.

2.6 อำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา⁵⁰

ระบบธนาคารกลางให้บริการแก่สมาชิกทางด้านหักบัญชี และการโอน ซึ่งทำให้สมาชิกต้องมีบัญชีไว้ที่ระบบธนาคารกลางที่อยู่ในพื้นที่ของตน โดยเงินฝากนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของเงินสดสำรองตามกฎหมาย และช่วยให้ธนาคารแต่ละแห่งที่เป็นสมาชิกของระบบธนาคารกลาง สามารถชำระหนี้สินกันทางบัญชีได้ โดยผ่านบัญชีที่มีอยู่ในระบบธนาคารกลาง นอกจากนี้ ระบบธนาคารกลางยังให้กู้ยืมแก่สมาชิกเมื่อธนาคารดังกล่าวไม่สามารถหากู้จากแหล่งอื่นได้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ธนาคารขาดเงินสดสำรองตามกฎหมายก็สามารถขอกู้ยืมได้จากระบบธนาคารกลาง ซึ่งปกติจะให้กู้เสมอ ในปัจจุบัน ระบบธนาคารกลางให้ธนาคารที่เป็นสมาชิกกู้ยืมทั้งระยะสั้น (short-term adjustment) การช่วยเหลือตามฤดูกาล (seasonal assistance) และการให้เครดิตฉุกเฉิน (emergency credit) โดยที่การให้กู้ยืมระยะสั้นมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยธนาคารที่มีปัญหาเกี่ยวกับการขาดสภาพคล่องที่คาดไม่ถึง การช่วยเหลือตามฤดูกาลมักให้แก่ธนาคารที่มีขนาดเล็กที่ให้เงินกู้แก่ภาคการเกษตร และการให้เครดิตฉุกเฉินถือเป็นการกู้ยืมระยะยาวและเป็นกรณีพิเศษจริง ๆ

ระบบธนาคารกลางยังทำหน้าที่เป็นนายธนาคารของรัฐบาลกลางด้วย เช่น การให้คำปรึกษาแนะนำด้านการเงิน ทางด้านเศรษฐกิจ การซื้อและขายพันธบัตรและหลักทรัพย์ของรัฐบาล และหน้าที่ที่ถือว่ามีความสำคัญมากได้แก่ การควบคุมดูแลสถานการณ์ทางการเงินให้มีเสถียรภาพ ตลอดจนการใช้นโยบายการเงินที่เหมาะสม ระบบธนาคารกลางทำการซื้อขายหลักทรัพย์ของรัฐบาลในปริมาณค่อนข้างมาก กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 80 ของยอดสินทรัพย์ทั้งหมด การซื้อขายหลักทรัพย์กระทำโดยระบบธนาคารสำรองแห่งนครนิวยอร์กและมักจะใช้ในกรณีที่

⁴⁰ ประทีป สนธิสุวรรณ , "สถานการณ์ ของธนาคารกลาง", หน้า 65.

⁵⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมนิราช, อ้างแล้ว, หน้า 348-349.

ต้องการเข้าไปควบคุมปริมาณเงินหมุนเวียนของธนาคารพาณิชย์ โดยปกติการซื้อขายหลักทรัพย์อาจขายผ่านพ่อค้าคนกลาง ซึ่งอาจนำมาขายคืนให้แก่ระบบธนาคารกลางในเวลาต่อมา หรือซื้อคืนจากระบบธนาคารกลาง ซึ่งวิธีการดังกล่าวถือว่ามีบทบาทสำคัญในการชดเชยการไหลเข้าออกอย่างมากมายของเงินจากภาครัฐบาลไปยังภาคเอกชน หรือจากภาคเอกชนไปยังภาครัฐบาลเพื่อมิให้เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือเงินฝืดในระบบเศรษฐกิจ

การกำหนดอัตราเงินสดสำรองตามกฎหมาย ถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญและมีอิทธิพลมากของระบบธนาคารกลางในการควบคุมธนาคารพาณิชย์ เพราะจะมีผลทำให้ธนาคารพาณิชย์สามารถขยายวงเงินให้กู้ได้มากขึ้นหรือน้อยลง ตามสัดส่วนของอัตราสำรองดังกล่าวซึ่งขนาดของเงินสดสำรองขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ ได้แก่ ยอดเงินฝากทั้งประเภทประจำและประเภทกระแสรายวัน และที่ตั้งของธนาคาร ซึ่งถ้าตั้งอยู่ในนครใหญ่ ๆ ย่อมต้องมีเงินสดสำรองสูงกว่าในเมืองเล็ก ๆ โดยปกติ เงินสดสำรองดังกล่าวสำหรับเงินฝากประเภทกระแสรายวันมักจะสูงกว่าประเภทฝากประจำ ด้วยเหตุนี้ ธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งจึงต้องมีเงินสำรองไว้ในอัตราที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบและเสียเปรียบกันระหว่างธนาคารด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. ธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศส (Banque de France)

ข้อบังคับเกี่ยวกับธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศสซึ่งประกาศใช้โดยกงสุลแห่งประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 18 มกราคม ค.ศ. 1800 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศสเป็นธนาคารเอกชน มีสิทธิประกอบกิจการธนาคารทั่วไป เช่น^{๕๑}

- (1) การซื้อลดตั๋วเงินที่มีผู้ลงนามที่ไม่มีหนังสือพินตัว 3 คน
- (2) เรียกเก็บเงิน
- (3) รับเปิดบัญชีเงินฝากประเภทกระแสรายวัน
- (4) ออกบัตรธนาคารที่มีการจ่ายเงินเมื่อทวงถามและแก่ผู้ถือ
- (5) ออกบัตรที่มีการจ่ายเงินตามคำสั่ง
- (6) ตั้งกองทุนการลงทุนและการออมทรัพย์
- (7) บริการด้านโลหะทองคำและเงิน

ธนาคารนี้เป็นธนาคารเอกชนมีทุน 30 ล้านแฟรงค์ และประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ทั่วไป เมื่อได้มีผู้ตั้ง "Comptoir d' Escompte" (สถาบันการซื้อลด) ขึ้นในท้องที่หลายแห่งในปี 1830 ธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศสก็ได้พยายามตั้งสาขารองตนขึ้นหลายแห่งเช่นเดียวกัน เมื่อประกาศตั้งสาธารณรัฐที่ 2 (Deuxième République) ขึ้นในปี 1848 ปรากฏว่าเงินในคลังเหลือน้อยมากรัฐบาลจึงให้ธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศสช่วยเหลือ ธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศสได้ขอให้รัฐบาลเลิกล้มธนาคารออกบัตรที่ทำกันอยู่ในต่างจังหวัดหลายแห่งเสียทั้งหมด และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศสมีสิทธิออกบัตรธนาคารแต่ผู้เดียวในปี ค.ศ. 1945^{๕๒} ธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศสได้รับสิทธิพิเศษ หลักเกณฑ์ที่ดำเนินนโยบายชั่วคราว หลายครั้งที่ต้องออกกฎหมายมาเปลี่ยนแปลงใหม่ ภายใต้กฎหมายลงวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1918 กำหนดอายุบังคับถึง 31 ธันวาคม ค.ศ. 1945 แต่ก็ได้มีกฎหมายวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1945 กำหนดให้ธนาคาร

^{๕๑} ม.สุโขทัยธรรมนิราช , เอกสารการสอนชุดวิชา ทฤษฎีและนโยบายการเงินหน่วยที่ 1-8 , หน้า. 341.

^{๕๒} เมธี คุลยจินดา , การเงินและการธนาคาร, หน้า 376.

เป็นของรัฐดำเนินการต่อไปไม่มีกำหนด^{๕๓} ซึ่งต่อมาก็ได้มีรัฐบัญญัติ (Loi) ฉบับที่ 73-7 ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 และรัฐกฤษฎีกา (Décret) ฉบับที่ 73-102 ลงวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1973 มาบังคับใช้กับธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศส

3.1 การเป็นองค์การมหาชนอิสระตามกฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล กระทรวง ทบวง กรม ของฝรั่งเศสไม่เป็นนิติบุคคล ทฤษฎีการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่รัฐได้โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐไปให้แก่นิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชนเพื่อดำเนินการหรือจัดทำกิจกรรมบางอย่างโดยให้มีความอิสระในการดำเนินการดังกล่าว นิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสนอกจากรัฐแล้วมี 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ องค์การปกครองท้องถิ่น เช่น คอมมูน จังหวัด ฯลฯ และองค์การมหาชนอื่น ๆ เช่น รัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัย เรียกว่า เป็นการกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค^{๕๔} องค์การมหาชนอื่น ๆ นั้นนอกจากรัฐวิสาหกิจแล้วยังมีองค์การมหาชนอื่น ๆ ที่มีใช้รัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเรียกว่าองค์การมหาชนอิสระ (l'établissement public)^{๕๕} ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศส ก็จัดเป็นองค์การมหาชนอิสระ จึงควรศึกษาถึงลักษณะทั่วไปขององค์การมหาชนอิสระต่อไป

3.1.1 นิยามคำว่า "องค์การมหาชนอิสระ" (l'établissement public) ได้มีผู้ให้คำนิยามของคำว่า "องค์การมหาชนอิสระ" ไว้ดังนี้^{๕๖}

^{๕๓}The Auspices of the Bank For International Settlements, Ibid, p. 124.

^{๕๔}โกดิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส", วารสารกฎหมายปกครอง 6, หน้า 285-287.

^{๕๕}สมคิด เลิศไพฑูรย์ "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ" วารสารนิติศาสตร์ 19 (ธันวาคม 2532) : 59-78.

^{๕๖}เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

Jean RIVERO - " องค์การมหาชนอิสระคือ นิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่งที่ทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง

Benoit JEANNEAU - " องค์การมหาชนอิสระ คือ นิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่จัดทำกิจกรรมพิเศษ (บริการสาธารณะ) และขึ้นต่อองค์การบริหารท้องถิ่น (รัฐและองค์การปกครองท้องถิ่น) "

Georges VEDEL - " องค์การมหาชนอิสระ คือ นิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนนอกเหนือจากรัฐ, และองค์การปกครองท้องถิ่น "

3.1.2 องค์ประกอบทางกฎหมายขององค์การมหาชนอิสระ^{๕๗}

3.1.2.1 องค์การมหาชนอิสระเป็นนิติบุคคลเสมอ การเป็นนิติบุคคลขององค์การมหาชนอิสระทำให้องค์การมหาชนอิสระต่างกับการจัดองค์การของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า "régie" ซึ่งเป็นองค์กรจัดทำบริการที่ไม่เป็นนิติบุคคล

การเป็นนิติบุคคลหรือไม่นั้น ในฝรั่งเศสถือว่าเป็น อำนาจของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (รวมทั้งฝ่ายปกครอง) แม้จะไม่มีกฎหมายรับรองให้องค์การมหาชนอิสระใดมีสถานะเป็นนิติบุคคล ศาลก็สามารถค้นหาเพื่อชี้ขาดว่าองค์การนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคลได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่า "กลุ่มบุคคลที่สามารถแสดงออกร่วมกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นผลประโยชน์ที่สมควร ช่อมเป็นกลุ่มบุคคลที่กฎหมายยอมรับและคุ้มครอง"

การจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระ ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1958) จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเสมอ แต่ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญได้จำกัดขอบเขตในการตราพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติลง ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งขึ้น โดยฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายของตนได้ในสิ่งที่นอกเหนือจากส่วนที่เป็น อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-69.

การมีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้องค์การมหาชนอิสระเป็น "ศูนย์กลาง ผลประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย" เช่น นิติบุคคลอื่น ๆ ดังนั้นองค์การมหาชนอิสระย่อมสามารถมีองค์การบริหารงานของตน มีนิติกรรมทั้งทั่วไปและ เฉพาะเรื่องเฉพาะราว มีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเอง รวมทั้งมีสิทธิ และหน้าที่ในการฟ้องหรือถูกฟ้องศาลได้

อย่างไรก็ตาม การมีสถานะเป็นนิติบุคคลขององค์การมหาชนอิสระนั้น มิได้ทำให้องค์การมหาชนอิสระเป็นอิสระอย่างเด็ดขาดแยกตัวอย่างไม่มีความสัมพันธ์ กับรัฐหรือองค์การปกครองท้องถิ่นในทางปฏิบัติ ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดยังคงมีความ จำเป็นต้องมีอยู่ แต่เปลี่ยนจากความสัมพันธ์ในลักษณะ "อำนาจบังคับบัญชา" มา เป็น "อำนาจควบคุมกำกับ"

3.1.2.2 องค์การมหาชนอิสระเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมาย มหาชนการเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนทำให้องค์การมหาชนอิสระมีอำนาจ พิเศษบางประการ เช่น นิติกรรมขององค์กรนี้ต่อบุคคลภายนอกเป็นนิติกรรมทาง ปกครองประเภทหนึ่ง บุคลากรเป็นบุคลากรทางกฎหมายมหาชน งานโยธาต่าง ๆ เป็นงานโยธาสาธารณะ ทรัพย์สินเป็นทรัพย์สินสาธารณะ (ทรัพย์สินของแผ่นดิน)

นอกเหนือจากการที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ แล้ว องค์การมหาชนอิสระยังต้องอยู่ใต้บังคับบางประการด้วย เช่น การที่จะต้องมีระบบบัญชีสาธารณะซึ่งโดยนัยก็คือต้องมีสมุดบัญชีสาธารณะที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจ บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารองค์การมหาชนอิสระ เป็นผู้ทำหน้าที่ถือบัญชีสาธารณะ และควบคุมการรับและการจ่ายเงินให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้^{๕๖} การกำหนด ให้องค์การมหาชนอิสระจะต้องมีระบบบัญชีสาธารณะนี้นับได้ว่าเป็นข้อกำหนดที่มีผล จำกัดความเป็นอิสระขององค์การฯ มากที่สุดนอกจากนี้ในฐานะที่เป็นการจัดทำ บริการสาธารณะอย่างหนึ่งด้วยองค์การมหาชนอิสระจึงต้องเคารพหลักเกณฑ์พื้นฐาน บางประการของการจัดทำบริการสาธารณะด้วย เช่นหลักความเสมอภาคระหว่าง ผู้ใช้บริการ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ฯลฯ

^{๕๖} สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชน อิสระ", หน้า 66.

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งก็คือ ห้ามมิให้องค์การมหาชนอิสระใช้วิธี
อนุญาตตลาดการเว้นแต่ในกรณีที่มีพระราชบัญญัติไว้ หรือในกรณีที่เป็นเรื่องระหว่าง
ประเทศเท่านั้น

3.1.2.3 องค์การมหาชนอิสระเป็นองค์การฯ ที่จัดทำบริการฯ
สาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง องค์ประกอบข้อนี้นับว่าเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญ
ที่สุดขององค์การมหาชนอิสระ บริการสาธารณะที่องค์การมหาชนอิสระจัดทำเป็น
บริการสาธารณะที่กำหนดจากอำนาจภายนอก (รัฐหรือองค์การปกครองท้องถิ่น)
องค์การมหาชนอิสระมิได้เป็นผู้กำหนดเองว่าจะต้องทำบริการสาธารณะอะไร

การจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะอย่างถือได้ว่าเป็นทั้ง
ข้อจำกัดและหลักประกันขององค์การมหาชนอิสระ เหตุที่เป็นข้อจำกัดก็เพราะว่า
เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้องค์การมหาชนอิสระจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่าง
หนึ่งแล้ว องค์การมหาชนอิสระจะจัดทำบริการสาธารณะที่นอกเหนือจากกฎหมาย
กำหนดไว้ไม่ได้ และเหตุที่เป็นหลักประกันก็เพราะว่าเมื่อมีการกำหนดให้องค์การ
มหาชนอิสระจัดทำบริการสาธารณะประเภทใดแล้ว องค์การมหาชนอื่นจะเข้ามา
จัดบริการสาธารณะนั้นอีกไม่ได้ทั้งนี้เป็นไปตามหลักที่ว่า "อำนาจเฉพาะเหนือ
กว่าอำนาจทั่วไป" (*Specialia generalibus derogant*)

3.1.3 ความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนอิสระกับองค์กรอื่นที่มี
ลักษณะใกล้เคียงกัน

เนื่องจากองค์ประกอบขององค์การมหาชนอิสระมีลักษณะที่กว้าง
องค์การนี้จึงมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับองค์กรอื่นทั้งที่เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมาย
เอกชนและนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งในที่นี้จะจำกัดการศึกษาเฉพาะ
องค์การสาธารณประโยชน์ (*Etablissement d'utilite publique*)
และวิสาหกิจมหาชน (*Entreprise publique*)

3.1.4.1 ความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนอิสระกับ
องค์การสาธารณประโยชน์

ศาสตราจารย์ Andre de LAUBADERE ได้ให้นิยามขององค์การ
สาธารณประโยชน์ไว้ว่าเป็น "กลุ่มชนในทางเอกชนที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์
ประเภทหนึ่งที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นสาธารณประโยชน์" แนวทางปฏิบัติของศาล
ปกครอง จะนำมาสู่ข้อสรุปได้ว่าควรมีการนำหลักเกณฑ์ใดมาใช้ในการแบ่งแยก

3.1.4.1.1 ศาลจะดูเจตนารมณ์ตามตัวบทกฎหมายเป็นหลักว่าผู้จัดตั้งองค์การหนึ่งนั้น ต้องการจัดตั้งองค์การนั้นให้เป็นองค์การมหาชนอิสระ (นิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน) หรือองค์การสาธารณประโยชน์ (นิติบุคคลทางกฎหมายเอกชน) ถ้าตัวบทกฎหมายไม่ชัดเจนศาลก็จะค้นเจตนารมณ์จากต้นร่างกฎหมายนั่นเอง ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ๆ คงเป็นว่าถ้าค้นต้นร่างแล้วก็ยังไม่มีความชัดเจนอีก ศาลก็จะใช้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ประการแรก ศาลจะดูว่าองค์การนั้นมีความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองอย่างไร เช่น ฝ่ายปกครองหรือรัฐสภาเป็นผู้จัดตั้งองค์การนี้หรือไม่ ฝ่ายบริหารขององค์การนี้มาจากการแต่งตั้ง หรือต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายปกครองหรือไม่ หรือรัฐควบคุมกำกับขององค์การนี้หรือไม่ เป็นต้น ถ้าคำตอบคือ "ใช่" ศาลก็มักจะมีความเห็นว่าองค์การนี้คือ องค์การมหาชนอิสระ

การดูเฉพาะประเด็นว่าใครเป็นผู้จัดตั้งนั้นมีข้อบกพร่องพอสมควร ทั้งนี้เพราะว่าในบางกรณี องค์การมหาชนอิสระก็เกิดจากการตั้งของเอกชน

ประการที่สอง ศาลจะดูว่ากิจกรรมที่องค์การนั้นจัดทำ (critère matériel) เป็นบริการสาธารณะ (service public) หรือไม่ ถ้ากิจกรรมที่องค์การนั้นจัดทำเป็นบริการสาธารณะ องค์การนั้นก็ใช้องค์การมหาชนอิสระ แต่ถ้ากิจกรรมที่องค์การนั้นจัดทำเป็นแต่เพียงประโยชน์ทั่วไป (intérêt général หรือ utilité générale) หรือประโยชน์สาธารณะ (utilité publique) เท่านั้นมิใช่บริการสาธารณะ องค์การนั้นก็ใช้องค์การสาธารณประโยชน์แต่การแบ่งแยกระหว่าง "บริการสาธารณะ" และ "ประโยชน์ทั่วไป" นั้น ก็เป็นสิ่งที่ค่อนข้างจะทำได้ยาก คำว่า "บริการสาธารณะ" ยังเป็นคำที่มีความหมายไม่แน่นอน เพราะในยุคคลสมัยหนึ่งกิจกรรมหนึ่งอาจเป็นบริการสาธารณะ แต่ในอีกยุคคลสมัยหนึ่งกิจกรรมเดียวกันนั้นเอง อาจไม่เป็นบริการสาธารณะก็ได้

ประการที่สาม ศาลจะดูว่าองค์การนั้น ๆ มีอำนาจมหาชนใช้วิธีการในทางมหาชน (procédé de droit public) หรือไม่ ถ้าองค์การนั้นมีอำนาจเช่นนั้นก็ใช้องค์การมหาชนอิสระ ถ้าไม่มีอำนาจทางมหาชนก็เป็นองค์การสาธารณประโยชน์ ตัวอย่างของการใช้อำนาจมหาชนเช่น การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การมีลักษณะบังคับ การที่จะต้องบรรจุรายจ่ายที่จำเป็นลงในงบประมาณขององค์การ รายได้เป็นรายได้ที่มาจากกำไรมั่งคั่งเก็บ เป็นต้น

3.1.4.1.2 หลักเกณฑ์ที่แท้จริงที่ศาลนำมาปรับใช้ในปัจจุบัน นั้น เป็นการผสมผสานระหว่างการพิจารณา "องค์กร" "เนื้อหา" และ "วิธีการ" ดังที่เราได้กล่าวมาข้างต้น อย่างไรก็ตาม การพิจารณาโดยยึดหลัก "องค์กร" นั้นนับเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สุด

จากการศึกษาคำพิพากษาต่าง ๆ ของศาลปกครอง ศาสตราจารย์ Jean-Louis de CORAIL พบว่า หลักเรื่อง "บริการสาธารณะ" (เนื้อหา) และหลัก "อำนาจมหาชน" (วิธีการ) เป็นหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ควบคู่กับหลัก "ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครอง" (องค์กร) เสมอ ศาลไม่เคยใช้หลักเกณฑ์ "บริการสาธารณะ" หรือ "อำนาจมหาชน" อย่างใดอย่างเดี๋ยวนในการแยก องค์การมหาชนออกจากองค์กรเอกชน

3.1.4.2 ความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนอิสระกับวิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ)^{๕๐}

องค์การมหาชนอิสระและวิสาหกิจมหาชนนั้นเป็นองค์กร 2 ประเภทที่มี ลักษณะใกล้เคียงกันมาก การศึกษาองค์ประกอบของวิสาหกิจมหาชนจะทำให้เรา เห็นความแตกต่างและความคล้ายคลึงกันดังต่อไปนี้

3.1.4.2.1 วิสาหกิจมหาชน คือ "องค์การอิสระที่มีฐานะ เป็นนิติบุคคล จัดทำกิจกรรมที่มีลักษณะทางการค้าและอุตสาหกรรมและอยู่ภายใต้การควบคุมพิเศษของรัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น"

องค์กรที่จะเป็นวิสาหกิจมหาชนจึงมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

- (1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- (2) เป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมในทางการค้าและอุตสาหกรรม
- (3) เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐถือหุ้นมากกว่ากึ่งหนึ่งหรือรัฐสามารถควบคุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

^{๕๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-78.

จากองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น จะพบว่าวิสาหกิจมหาชนมีลักษณะเป็นค่าทาง "เศรษฐศาสตร์สาธารณะ" (notion d'économie publique) มากกว่าจะเป็นค่าในทางกฎหมายอย่างแท้จริง (notion strictement juridique)

3.1.4.2.2 ถ้าเรานำองค์ประกอบขององค์การมหาชนอิสระ มาเปรียบเทียบกับวิสาหกิจมหาชนจะพบว่ามีองค์ประกอบเพียงประการเดียวเท่านั้นที่เหมือนกันคือ การเป็นนิติบุคคล ส่วนองค์ประกอบอื่นนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกัน หรืออาจต่างกันได้ดังนี้

(1) องค์การมหาชนอิสระเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนเสมอ ส่วนวิสาหกิจมหาชนนั้นเพียงแต่มีความสัมพันธ์กับรัฐในเรื่องของการถือหุ้น และการคุ้มครองซึ่งมากในคณะกรรมการเท่านั้น ความสัมพันธ์เช่นนี้มิได้มีส่วนกำหนดให้วิสาหกิจมหาชนเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนเสมอไป วิสาหกิจมหาชนบางแห่งจึงจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนและเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน (ทั้ง ๆ ที่เราเรียกว่า วิสาหกิจ "มหาชน")

(2) องค์การมหาชนอิสระนั้นสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ องค์การมหาชนอิสระทางปกครอง (Etablissement public administratif) และองค์การมหาชนอิสระทางอุตสาหกรรมและการค้า (Etablissement public industriel et commercial) เมื่อวิสาหกิจมหาชนต้องจัดทำกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและการค้า วิสาหกิจมหาชนจึงเป็นได้แต่เพียงองค์การมหาชนอิสระทางอุตสาหกรรมและการค้าไม่อาจเป็นองค์การมหาชนอิสระทางปกครองได้

(3) องค์การมหาชนอิสระจัดทำบริการสาธารณะเสมอ ในขณะที่วิสาหกิจมหาชนบางวิสาหกิจเท่านั้นที่จัดทำบริการสาธารณะ (เช่นการรถไฟ, การบินฝรั่งเศส, องค์การขนส่งมวลชน ปารีส ฯลฯ) แต่บางวิสาหกิจมหาชนมิได้จัดทำบริการสาธารณะ เพียงจัดทำกิจการในลักษณะเดียวกับเอกชนเท่านั้น (เช่น การถ่านหินฝรั่งเศส, ธนาคารทั้งหลาย ฯลฯ)

กล่าวโดยสรุป วิสาหกิจมหาชนในรูปแบบขององค์การมหาชนอิสระ (คือ วิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน จัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม-

กรรมและการค้า โดยรัฐถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่งหรือสามารถคุมเสียงข้างมากใน
กรรมการบริหารได้) เท่านั้นที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์การมหาชนอิสระ

3.2 องค์การบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการบริหารโดย
ระบบคณะกรรมการ มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ภายในขอบเขตความรับ
ผิดชอบ ในด้านนโยบายการเงินและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ตามที่กฎหมายให้
อำนาจไว้ เห็นได้ชัดว่าธนาคารแห่งประเทศไทยถูกควบคุมกำกับมากกว่าของ
ธนาคารแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องศึกษาองค์การบริหารของ
ธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไป

3.2.1 ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ

3.2.1.1 การแต่งตั้งและถอดถอน

ผู้ว่าการได้รับการแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี ต้องปฏิบัติตาม
ต่อประธานาธิบดี (มาตรา 7, 8, 9, 13 แห่งรัฐธรรมนูญ (Loi) ฉบับที่ 73-7 ลง
วันที่ 3 มกราคม 1973)

รองผู้ว่าการ 2 คน แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อทำการแทนผู้ว่า
การ ตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 9, 13 แห่งรัฐธรรมนูญ (Loi) ฉบับที่ 73-7
ลงวันที่ 3 มกราคม 1973)

3.2.1.2 อำนาจหน้าที่

การจัดการและบริหารธนาคารแห่งประเทศไทย อยู่ใน
อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการในอันที่จะสั่งการให้เป็นไปตามระเบียบ (มาตรา 7
แห่งรัฐธรรมนูญ (Loi) ฉบับที่ 73-7 ลงวันที่ 3 มกราคม 1973) ระเบียบนี้ อาจ
มีหน้าที่บางประการที่จะต้องได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการกลาง นอก
จากนี้การให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการจะมีผลตามกฎหมายต่อเมื่อผู้ว่าการ
ได้ลงนามแล้ว ผู้ว่าการเป็นตัวแทนในการติดต่อบุคคลภายนอก และเป็นผู้เดียว
ที่จะลงนามในสัญญาและข้อตกลงต่าง ๆ ผู้ว่าการเป็นผู้รายงานการดำเนินการ
ของคณะกรรมการกลางต่อคณะรัฐมนตรี และยังเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงาน
ของธนาคารภายใต้ข้อกำหนดของธนาคาร (มาตรา 8 แห่งรัฐธรรมนูญ (Loi)
ฉบับที่ 73-7 ลงวันที่ 3 มกราคม 1973) ยกเว้นการตั้งพนักงานธนาคารที่ประจำ

สาขาในต่างประเทศ ผู้ว่าการต้องเสนอชื่อให้รัฐมนตรีเศรษฐกิจและการคลัง (มาตรา 32 แห่งรัฐธรรมนูญ (Loi) ฉบับที่ 73-7 ลงวันที่ 3 มกราคม 1973)

3.2.2 คณะกรรมการกลาง (General Council)

3.2.2.1 การแต่งตั้งและการถอดถอน

ประกอบด้วยสมาชิก 10 คน อยู่ในตำแหน่ง 6 ปี โดยสมาชิกจำนวน 2 ใน 3 จะได้รับการแต่งตั้งใหม่ทุก 2 ปี (มาตรา 13, 14 แห่งรัฐธรรมนูญ (Loi) ฉบับที่ 73-7 ลงวันที่ 3 มกราคม 1973) นอกเหนือจากผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการ 2 คน รัฐมนตรีเศรษฐกิจและการคลัง แต่งตั้งจากผู้แทนภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ จำนวน 9 คน โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง 5 คน และเป็นที่ปรึกษาที่เลือกจากพนักงานโดยวิธีลงคะแนนลับ 1 คน

นอกจากนี้ ยังมีผู้ตรวจการ และผู้ช่วย ที่รัฐมนตรีเศรษฐกิจและการคลังแต่งตั้งให้เข้าร่วมในการประชุมของคณะกรรมการกลาง

3.2.2.2 อำนาจหน้าที่

ทำหน้าที่ให้คำแนะนำในการดำเนินงานต่าง ๆ ของธนาคาร การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ อาศัยการลงมติถือเสียงอย่างน้อย 7 เสียง ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ หากไม่ได้เสียงข้างมากในการประชุม ประธานในที่ประชุมมีสิทธิชี้ขาด (จากองค์ประชุม 13) ดังนั้นผู้ตรวจการและผู้ช่วยจึงไม่มีสิทธิออกเสียง

3.2.3 คณะกรรมการที่ปรึกษา

มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและให้ข้อมูลด้านเศรษฐกิจแก่ผู้ว่าการธนาคาร คณะกรรมการประกอบด้วย สมาชิก 15-24 คน คัดเลือกจากบุคคลผู้ประกอบอาชีพทางการค้า, อุตสาหกรรมและการเกษตร วาระในการดำรงตำแหน่งไว้ คราวละ 3 ปี เราจะเห็นว่า ผู้ว่าการธนาคารเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่เห็นสมควรให้ดำรงตำแหน่ง ส่วนการแต่งตั้งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกลาง

3.3 ความเป็นอิสระภายใต้กำกับของรัฐมนตรี

จากการศึกษาธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า รัฐมนตรีเศรษฐกิจและการคลังจะเป็นผู้กำหนดนโยบายการเงินทั้งหมดผ่านกรมการคลังให้ธนาคารกลางปฏิบัติ รวมทั้งนโยบายการเงินประจำวัน ดังนั้นผู้ว่าการธนาคารแห่ง

ประเทศฝรั่งเศสจึงไม่มีสิทธิและหน้าที่มากนักในการกำหนดนโยบายการเงินของประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีความอิสระภายใต้กำกับของรัฐมนตรีสรุปได้ดังนี้^{๕๐}

- 1 เสนอรายงานประจำปีต่อประธานาธิบดี
- 2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ควบคุมบัญชีต่าง ๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย
- 3 นโยบายของธนาคารกลางจะต้องได้รับการตรวจสอบ วิจารณ์ และให้ความเห็นชอบโดยรัฐบาล

3.4 อำนาจหน้าที่ของธนาคาร แห่งประเทศฝรั่งเศส

อำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย สรุปได้ดังนี้^{๕๑}

- 1 มีสิทธิออกบัตรธนาคารแต่ผู้เดียว
- 2 เป็นแหล่งกักเก็บแหล่งสุดท้ายของธนาคารอื่น ๆ
- 3 เป็นผู้ควบคุมดูแลการเปลี่ยนแปลงของเครดิตการธนาคาร ระยะสั้นและระยะยาว รวมถึงดูแลการใช้เครดิตนั้น ๆ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางการเงินของชาติ
- 4 ออกข้อบังคับเกี่ยวกับอาชีพและเทคนิคการธนาคาร และควบคุมการปฏิบัติงานในฐานะตัวแทนของสภาการเครดิตแห่งชาติ
- 5 จัดการกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินในนามของกระทรวงการคลังฝรั่งเศส
- 6 ให้บริการแก่กระทรวงการคลังในด้านเงินสดและการขนย้ายเงิน
- 7 ช่วยเหลือรัฐในแง่เทคนิคการเงินทั่ว ๆ ไป

^{๕๐} ประทีป สนธิสุวรรณ, "สภาพภาพของธนาคารกลาง", หน้า 54-55.

^{๕๑} The Auspices of the Bank for International Settlement, Eight European Central Bank, p. 126-127.

จากการศึกษาธนาคารกลางในต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว 3 ประเทศ คือประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ผู้เขียนพบว่า ธนาคารกลาง ในแต่ละประเทศแม้ว่ามีลักษณะต่างกันในด้านที่อื่น ๆ ที่รัฐมอบหมาย ให้จะแตกต่างกันออกไปในแต่ละธนาคารกลาง เช่น ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาจะมืองค์กรอื่นควบคุมธนาคารพาณิชย์แทน ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทย อังกฤษ และธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศสจะได้รับมอบหมายจากรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลสถาบันการเงินแต่ก็มีสถานะคล้ายคลึงกันหรือลักษณะร่วมกัน กล่าวโดยสรุป ดังนี้

1. ธนาคารกลางในแต่ละประเทศ ทั้ง 3 ประเทศนี้ จะมีรูปแบบ ต่างกันไปตามรูปแบบการปกครองของรัฐแต่มีลักษณะเหมือนกัน คือ

1.1 การมีสถานะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ซึ่ง มีความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการเงิน

1.2 มีอิสระในการดำเนินงานของตนเอง มีการบริหารโดยระบบ คณะกรรมการ มีความอิสระภายใต้นโยบายหลักของรัฐบาล ย่อมอยู่ที่ความสัมพันธ์ กับรัฐว่ากฎหมายได้กำหนดไว้เช่นไร รัฐมีนโยบายจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้ อย่างไรที่รัฐจะเข้าควบคุมการดำเนินงานของธนาคารกลาง

2. ธนาคารกลางในแต่ละประเทศทั้ง 3 ประเทศ มีความสัมพันธ์กับ รัฐแตกต่างกันออกไป เช่น ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา ฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้ามา ถ่วงดุลย์การบริหารของฝ่ายบริหารโดยวุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้ง ประธานธนาคารกลางตามที่ประธานาธิบดี (ฝ่ายบริหาร) เสนอชื่อ ธนาคารกลาง ของสหรัฐอเมริกา จึงมีความอิสระค่อนข้างสูง ในขณะที่ธนาคารกลางของประเทศ ฝรั่งเศสมีแนวความคิดในการจัดองค์กรเป็นองค์การมหาชนอิสระมีความสัมพันธ์กับ รัฐในลักษณะการควบคุมกำกับบังคับบัญชา ทำให้รัฐเข้ามาควบคุมธนาคารกลาง ของฝรั่งเศสนี้มาก เมื่อเทียบกับธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ

3. อำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางในแต่ละประเทศ หน้าอื่นจึงเป็น งานของธนาคารจะคล้าย ๆ กัน เช่น ในการออกธนบัตร การเป็นนายธนาคาร ของรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะและเป็นกิจการไม่แสวงหา กำไร โดยการดำเนินการจะกระทำหรือผ่านธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินและ รัฐบาล ไม่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง

จากการศึกษาขนาดกลางในต่างประเทศซึ่งเห็นลักษณะร่วมกัน
ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ในการวิเคราะห์สถานะของขนาดกลางแห่งประเทศไทย
ดังจะกล่าวในบทต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย