



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การเปิดเสรีทางการเงินของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ.2540 นั้น ไม่ใช่ปัญหาหรือสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยเกิดวิกฤตในปี 2540 แต่มาตรการในการรองรับการเปิดเสรีทางการเงินของประเทศไทยมีหลายประการที่ไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนไปทำให้ประเทศเข้าสู่วิกฤตการเงินได้โดยไม่ยาก การตรึงอัตราแลกเปลี่ยนไว้ให้คงที่โดยยึดระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตะกร้าเงิน ทั้งที่เปิดให้เงินทุนเข้าออกอย่างเสรี ก็เป็นปัจจัยหนึ่งในการนำพาให้เกิดวิกฤตค่าเงินบาทขึ้น จนลุกลามเป็นวิกฤตเศรษฐกิจในที่สุด

กฎหมายที่เป็นกลไกในการเลือกระบบอัตราแลกเปลี่ยน และมีมาตรการให้สอดคล้องและเหมาะสมเพียงพอกับเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปนั้นมีอยู่ 3 ส่วนด้วยกัน กฎหมายฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 และฉบับแก้ไข พ.ศ.2551 ซึ่งผู้เขียนขอสรุป ดังนี้

1.พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2521 เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้เลือกระบบอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศไทย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้นำเสนอถึงระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมกับช่วงเวลาและสภาพเศรษฐกิจของประเทศ และความตกลงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในข้อที่ 4 ที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก ประเทศไทยมีการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนตั้งแต่รับพันธะข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพียงครั้งเดียวคือเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 จากระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตะกร้าเงินซึ่งเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ มาเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้นคือ ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบมีการจัดการ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวประเทศไทยไม่ได้ฝ่าฝืนพันธกรณีในข้อ 4 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศแต่อย่างใด โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้นมิได้ระบุว่าประเทศสมาชิกจะเลือกระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบใด แต่เมื่อเลือกแล้วต้องมีการแจ้งให้แก่กองทุนการเงินระหว่างประเทศทราบถึงระบบที่ประเทศสมาชิกได้ใช้ และระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ประเทศสมาชิกเลือกนั้นต้องก่อให้เกิดโครงสร้างที่อำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการและเงินทุนระหว่างประเทศ คำจุนให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดการพัฒนาการที่สืบเนื่องกันซึ่งภาวะมูลฐานที่จำเป็นต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังด้วย

ในประเด็นที่ว่าประเทศไทยได้เลือกระบบอัตราแลกเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศในช่วงเวลาที่มีการเปิดเสรีทางการเงินหรือไม่นั้น เมื่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงไป เป็นเศรษฐกิจแบบเปิด มีเงินทุนไหลเข้า-ออกอย่างเสรี และเป็นจำนวนมาก การตรึงอัตราแลกเปลี่ยนไว้อย่างคงที่ ไม่ก่อให้เกิดความสมดุลในทางเศรษฐกิจ เพราะระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ที่ไม่มีความยืดหยุ่นมากเพียงพอต่อสภาพเศรษฐกิจที่มีความคล่องตัวสูง จึงส่งผลให้ค่าเงินบาทสูงเกินความเป็นจริง และสบโอกาสแก่นักเก็งกำไรในการเข้าโจมตีค่าเงิน จนธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเข้ามาปกป้องค่าเงินจนสูญเสียเงินตราสำรองเป็นจำนวนมากในที่สุด

เมื่อประเทศไทยเปิดเสรีทางการเงินในปี 2533 ระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมจึงควรเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบระบบคงที่ และช่วงเวลาที่เหมาะสมก็น่าจะเป็นตั้งแต่เริ่มเปิดเสรีทางการเงินในปี 2533

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2521 เป็นกฎหมายที่ไม่ได้ระบุว่าประเทศไทยจะต้องเลือกระบบอัตราแลกเปลี่ยนระบบใด และจะต้องเลือกเมื่อไหร่ แต่การเลือกระบบและช่วงเวลาที่เหมาะสมนั้น เป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการวิเคราะห์ และนำเสนอแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังถึงระบบที่มีความเหมาะสม ความในมาตรา 8 ดังกล่าวจึงถือว่ามีความสอดคล้องกับหลักในการเลือกระบบอัตราแลกเปลี่ยนแล้ว เนื่องจากในอนาคตเราไม่สามารถทราบได้ว่าระบบเศรษฐกิจของประเทศและภายนอกประเทศจะเป็นอย่างไร กฎหมายจึงเปิดกว้างไว้เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป

2.พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย หลังจากที่ประเทศไทยประสบวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยมีการแก้ไขในปี 2551 โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศนั้น พระราชบัญญัตินี้ได้มีการระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการเงิน ให้มีการกำหนดนโยบายบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ได้เลือก และมีการกำหนดมาตรการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมาย ทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าวจะมีการจัดประชุมปีละ 8 ครั้งตามกำหนดระยะเวลาที่วางไว้ นอกจากนี้ในเดือนธันวาคมของทุกปี คณะกรรมการดังกล่าวยังมีหน้าที่ในการจัดทำเป้าหมายของนโยบายการเงินในปีถัดไป

คณะกรรมการนโยบายการเงินดังกล่าวเป็นการรวมกันของบุคคลที่ทรงคุณวุฒิ ที่มาจากธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวน 3 ท่าน และจากภายนอกอีก 4 ท่าน รวมเป็น 7 ท่าน โดยมีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธาน และมีรองผู้ว่าการอีก 2 ท่าน ในการประชุมหาก

จะต้องมีการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายอย่างใด ๆ แล้ว จะมีการออกมติโดย คณะกรรมการไม่ใช่การตัดสินใจของประธานหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

ในพระราชบัญญัติฉบับเดิมนั้น ไม่ได้มีการระบุ อำนาจ หน้าที่ และกรอบการ ดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายการเงินไว้ คงเพียงแต่การระบุไว้แต่เพียงกว้างๆ ให้ คณะกรรมการ โดยให้ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และกรรมการอื่นอีกซึ่งรวมแล้วไม่น้อยกว่า 5 คน เป็นผู้ ควบคุมและดูแลกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย อำนาจตัดสินใจต่างๆ รวมทั้งในช่วงก่อนเกิด วิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยจึงอยู่ในมือผู้ว่าการแต่เพียงผู้เดียว ไม่มีมติที่ออกมาโดยทั้ง คณะกรรมการในการปฏิบัติงาน คงมีแต่แบ่งสายงาน และอำนาจในการตัดสินใจจะมุ่งโดยตรงต่อ ผู้ว่าการเพราะเป็นประธานคณะกรรมการในการดำเนินงานต่างของธนาคาร

พระราชบัญญัติฉบับใหม่มีการกำหนดอำนาจ หน้าที่ กรอบในการทำงานอย่าง ชัดเจน ก็โดยใช้บทเรียนจากวิกฤตของประเทศมาเป็นบทเรียนประการหนึ่ง เพื่อช่วยลด ข้อบกพร่องในอดีต และป้องกันการเกิดความเสียหายในอนาคต พระราชบัญญัติธนาคารแห่ง ประเทศไทย ฉบับปี 2551 จึงเป็นกฎหมายที่มีความเหมาะสมแล้วในส่วนของการกำหนดอำนาจ หน้าที่ และกรอบในการทำงานของนโยบายทางการเงิน

3. พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ.2485 กฎหมายฉบับนี้มิได้มี การแก้ไขหลังจากที่ประเทศไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เช่นเดียวกับกับ พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2521 พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เป็นกฎหมายที่ให้ ธนาคารแห่งประเทศไทยออกมาตรการตามมาตรา 4 ซึ่งเป็นมาตรการในการที่จะปรับใช้ในแต่ละ ช่วงเวลา ซึ่งการออกมาตรการต่างๆ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน นี้ ต้องสอดคล้องและเป็นไปตามพันธกรณีในข้อ 8 แห่งความตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก และต้องสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจเช่นเดียวกันกับการเลือกระบบ อัตราแลกเปลี่ยนของประเทศตามพระราชบัญญัติเงินตรา

ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุม การแลกเปลี่ยนเงิน โดยตั้งแต่เปิดเสรีทางการเงินในปี 2533 มีการออกมาตรการหลายรูปแบบตาม มาตรา 4 เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ โดยเริ่มตั้งแต่การดำเนินการผ่อนคลายการเงิน ตั้งแต่การยกเลิกเพดานดอกเบี้ย การผ่อนคลายปริวรรตเงินตราต่างประเทศ การผ่อนคลาย ระเบียบควบคุมแลกเปลี่ยนเงินเพื่อลดสภาพคล่อง มาตรการควบคุมเงินทุนระยะสั้นไหลเข้า และ มาตรการในเชิงรับต่อการผ่อนคลายเชิงปริมาณของรัฐบาลสหรัฐ

มาตรการต่าง ๆ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน มีให้เลือกใช้อยู่หลายประการทั้ง 11 อนุมาตรา ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้มีการออกมาตรการต่าง ๆ มาใช้เพื่อให้เกิดความเสถียรภาพแก่เศรษฐกิจของประเทศตลอดมา ซึ่งการออกมาตรการต่าง ๆ นั้น ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจทั้งภายนอกและภายในประเทศ เพื่อไม่เกิดความเสียหาย มาตรการตามที่กฎหมายฉบับนี้ระบุไว้จึงเป็นมาตรที่เปิดกว้างไว้เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้ตามสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา กฎหมายดังกล่าวจึงสามารถรองรับความผันแปรของสภาพเศรษฐกิจได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. เนื่องจากมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2521 ได้ระบุให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้นำเสนอระบบอัตราแลกเปลี่ยนแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อให้ประกาศใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวในประเทศต่อไป แต่หากธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นธนาคารกลางของประเทศ เสนอระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ได้ผ่านการวิเคราะห์จากคณะกรรมการนโยบายทางการเงินแล้วต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่เห็นด้วย หรือไม่มีการดำเนินการตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอแล้ว มีกฎหมายหรือมาตรการอย่างใดที่จะแก้ไข หรือลดข้อขัดแย้ง หรือหาทางออกให้แก่ประเด็นนี้ได้บ้าง จะเห็นว่าทั้งในพระราชบัญญัติเงินตรา และพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ได้มีการบัญญัติในกรณีที่อาจเกิดการขัดแย้ง หรือการไม่เห็นด้วยระหว่างรัฐบาลกับธนาคารแห่งประเทศไทยนี้ไว้ ดังนั้นประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงยังไม่มีทางออก และแนวทางแก้ไขที่สามารถนำมาปฏิบัติได้ หากเกิดปัญหาขึ้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า สมควรที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะระบุถึงหากเป็นกรณีที่มีความเห็นไม่ตรงกันระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับฝ่ายรัฐบาลในการเลือกระบบอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศ เพื่อที่จะได้หาข้อยุติและสามารถกำหนดระบบอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศได้ต่อไป

2. ผู้เขียนเห็นว่าสมควรให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถกำหนดระบบอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศได้ แต่ต้องมีมาตรการที่สามารถตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินงาน และรับฟังความเห็นจากรัฐบาลเพื่อให้เป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลด้วยเช่นกัน เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยถือเป็นธนาคารกลางของประเทศ ธนาคารกลางต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ และมีอำนาจตามที่กฎหมายได้ให้ไว้อย่างสมเหตุผล เพื่อให้สามารถดำเนินนโยบายให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดย

ความเป็นอิสระของธนาคารกลางนั้นสามารถให้มีมาตรการที่ตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารกลางเพื่อให้มีความโปร่งใส ไม่มีหน่วยงานใดสามารถแทรกแซงการออกนโยบาย หรือมาตรการต่างๆ ได้แล้ว ธนาคารกลางจะมีความน่าเชื่อถือ และเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ และเป็นกลางได้ ส่งผลถึงเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศให้ก้าวหน้าต่อไป