

สถานะทางกฎหมายมหาชนและการใช้อำนาจกำกับดูแลตลาดเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย



นางสาว ปภาวี กิตติกานต์วงศ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

STATUS OF THE BANK OF THAILAND UNDER PUBLIC LAW
AND ITS USE OF POWER IN REGULATING FINANCIAL MARKET



Miss Papawee Kittikanwong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

ปภาวี กิตติกันตังวงศ์ : สถานะทางกฎหมายมหาชนและการใช้อำนาจกำกับดูแลตลาดเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย. (STATUS OF THE BANK OF THAILAND UNDER PUBLIC LAW AND ITS USE OF POWER IN REGULATING FINANCIAL MARKET) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม อาจารย์ ดร.กฤษณ์ วสินนท์, 178 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายมหาชนของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และบทบาทการกำกับดูแลตลาดเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาในประเด็นสถานะทางกฎหมายมหาชนของธนาคารแห่งประเทศไทย นั้นพบว่ายังขาดความชัดเจน กล่าวคือแม้จะมีเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็น"องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ" ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากแนวคิดเชิงวิชาการกฎหมายมหาชนแล้วก็ยังเห็นได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีลักษณะไปในแนวทางขององค์การมหาชนมากกว่า เพราะยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และสำหรับประเด็นในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลตลาดเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น พบว่าเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายในการใช้อำนาจทางปกครองในการออกกฎและคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นการใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการเช่นเดียวกับองค์กรทางปกครองทั้งหลาย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสนอแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ให้มีความชัดเจนมากขึ้น หากมีความประสงค์ที่จะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรทางปกครองอิสระตามแนวคิดทางวิชาการกฎหมายมหาชนแล้ว จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อยกเลิกอำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และโดยที่อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลตลาดเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยมีขอบเขตที่กว้างขวางมาก หากมีการพิจารณาแยกองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินขึ้นเป็นองค์กรใหม่ ผู้เขียนขอเสนอให้จัดตั้งตามแนวทางขององค์กรทางปกครองอิสระ เพื่อให้เป็นองค์กรที่สามารถดำเนินภารกิจในการกำกับดูแลสถาบันการเงินได้โดยอิสระอย่างมีประสิทธิภาพ

สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2552

ลายมือชื่อนิสิตปภาวี กิตติกันตังวงศ์.....
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

4986255934 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : Bank of Thailand / Central Bank /Independent Administrative Organization/ Public Organisation/ Regulating Power in Financial Market

PAPAWEE KITTIKANWONG : STATUS OF THE BANK OF THAILAND UNDER PUBLIC LAW AND ITS USE OF POWER IN REGULATING FINANCIAL MARKET.

THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF.KRIENGGKRAI CHAROENTHAVAT, Ph.D.,

THESIS CO-ADVISOR : KRIS VASINONDHA, Ph.D.,178 pp.

This thesis, therefore, discusses the status of the Bank of Thailand (BOT) as an administrative organization under public law and its role in regulating the financial market relevant laws are to be considered.

In accordance with the study on the status of BOT under public law, its status is vague. Although there is a non-binding document researched by Public Organization Office of the Public Sector Development Commission (OPDC) categorized BOT as an Independent Administrative Organization, in the sense of public law academic terms, BOT is more likely to possess the characteristics of a public organization as it is under the supervision of the executive i.e. the Minister of Finance. In respect of its authority to regulate the financial market, as BOT is the organization, by virtue of the law, to exercise an administrative power to issue administrative rules and orders. Therefore the exercise of such power by BOT, like other government organizations, is under the legality of administrative acts controlled by judicial review.

This thesis proposes the guidelines to amend certain provisions in the Bank of Thailand Act, B.E. 2485 in order to make it clearer. If BOT is called for an independent administrative organization under the academics concept of public law, the provisions that empower the regulatory authority of Minister of Finance shall be removed. Furthermore, due to the broad scope of the role of BOT in regulating the financial market, the organization supervising financial institutions shall be considered to be separately established. The author, therefore, would like to recommend that such organization be founded as an independent administrative organization in order to ensure that its mission in regulating the financial institutions will be observed autonomously and more effectively.

Field of Study : Laws.....

Academic Year : 2009.....

Student's Signature *Papawee Kittikanwong*

Advisor's Signature *Kriengkrai Charoenthavat*

Co-Advisor's Signature *Kris Vasinondha*

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของรองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์ที่ปรึกษา และท่านอาจารย์ ดร.กฤษณ์ วสินนท์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้และคำแนะนำแก่ผู้เขียนมาโดยตลอดตั้งแต่ครั้งที่เป็นนิสิตในระดับปริญญาตรี ตลอดจนให้ความเมตตาเอาใจใส่ และเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ด้วยดีเสมอมา ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสองท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ธิตีพันธ์ุ เชื้อบุญชัย ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี ผู้อำนวยการอาวุโส ฝ่ายกฎหมายและคดีของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้ให้ความเมตตาในการรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และได้ให้ข้อเสนอแนะต่างๆ แก่ผู้เขียน

ขอขอบคุณคุณชนินทร์ ชินะรังษี ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน คุณดวงเดือน อัครเลิศพลการ พี่ๆ ใน Legal Services บริษัท ทูมูฟ จำกัด ทุกท่านสำหรับโอกาส และการสนับสนุนตลอดมา

ขอขอบคุณคุณสุวภาค จารุอำพรพรพรณ คุณสุธาสิณี สันหรัติ คุณสาส์นสุรีย์ มีเหม็ง คุณวรวรรณ ห่อภิรมย์สกุล คุณณัฐภรณ์ เพ็งกุล คุณกัญญาศิริ ประจวบปัจฉนิก และคุณวิชิตา ศิริยุทธ์วัฒนา ให้ความช่วยเหลืออย่างดียิ่งในทุกๆ ด้าน ขอขอบคุณคุณสุรศักดิ์ เหลืองอร่ามกุล คุณนพดล เดชสมบุญรัตน์ คุณเรณูมาศ รักษาแก้ว คุณณภัทร์พร สิงห์ประเสริฐ คุณกนกวรรณ อธิธิวิภาต คุณปาณิสสา พัวเวส เพื่อนๆ ตลอดจนพี่น้องในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอีกหลายท่านที่ผู้เขียนไม่อาจเอ่ยชื่อได้ทั้งหมดสำหรับความช่วยเหลือต่างๆ ขอขอบคุณคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดธนาคารแห่งประเทศไทย หอสมุดปริดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำหรับข้อมูลและแหล่งค้นคว้าที่ดียิ่ง

เหนือสิ่งอื่นใดผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อบิดามารดา ผู้มีพระคุณสูงสุดต่อชีวิตที่ได้มอบความรัก กำลังใจ และสนับสนุนผู้เขียนในทุกๆ ด้านของชีวิตมาโดยตลอด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก่อให้เกิดประโยชน์หรือคุณค่าทางการศึกษาประการใดแล้ว ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดามารดา รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์ ดร.กฤษณ์ วสินนท์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน ตลอดจนคณาจารย์ทั้งหลาย ซึ่งผู้เขียนได้อ้างอิงผลงานทางวิชาการไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากมีความบกพร่องประการใดแล้ว ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	2
1.3 สมมุติฐานของการวิจัย	2
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	2
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	3
บทที่ 2 แนวคิดทางวิชาการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับตลาดการเงินและธนาคารกลาง	4
2.1 แนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์การเงิน	4
2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับตลาดเงิน	4
2.1.1.1 ความหมายและประเภทของตลาดเงิน.....	5
2.1.1.2 ลักษณะของตลาดเงินและความแตกต่างระหว่างตลาดเงินกับตลาดทุน.....	6
(1) ลักษณะของตลาดเงิน	6
(1.1) เป็นแหล่งกักยืมระยะสั้น.....	6
(1.2) มีความเสี่ยงต่ำ และสภาพคล่องสูง.....	6
(1.3) ผลตอบแทนน้อยกว่าตลาดทุน	6
(2) ประเภทตลาดเงิน	6
(2.1) ตลาดเงินในระบบ	6
(2.2) ตลาดเงินนอกระบบ	6
(3) ความแตกต่างระหว่างตลาดเงินกับตลาดทุน	7
(3.1) ความเสี่ยงและสภาพคล่อง.....	7
(3.2) ผลตอบแทน	7
(3.3) เครื่องมือในตลาด.....	7
(3.4) ประเภทขององค์กรทางการเงินในตลาด	7

หน้า

(3.5) วัตถุประสงค์ของตลาด.....	7
2.1.1.3 โครงสร้างของตลาดเงิน.....	8
(1) ผู้เกี่ยวข้องในตลาดเงิน.....	8
(1.1) ผู้ที่ต้องการให้กู้ยืม.....	8
(1.2) ผู้ที่ต้องการกู้ยืม.....	8
(1.3) ผู้กำกับดูแล.....	8
(2) เครื่องมือในตลาดเงิน.....	9
(2.1) ตัวแลกเงิน.....	9
(2.2) เช็ค.....	9
(2.3) ตั๋วสัญญาใช้เงิน.....	9
(2.4) ตั๋วเงินคลัง.....	9
(2.5) ตั๋วเงินฝาก.....	10
(2.6) บัญชีเงินกู้ยืมระหว่างธนาคาร.....	10
(2.7) พันธบัตรในตลาดซื้อคืน.....	10
(3) สถาบันการเงินที่มีบทบาทในตลาดเงิน.....	10
(3.1) สถาบันการเงินประเภทธนาคาร.....	10
(3.2) สถาบันการเงินประเภทที่มีใช้ธนาคาร.....	10
2.1.1.4 บทบาทของตลาดเงิน.....	11
(1) ก่อให้เกิดการจัดสรรเงินออมอย่างมีประสิทธิภาพ.....	11
(2) แก้ไขปัญหาทางการเงินขององค์กรธุรกิจ.....	12
(3) รักษาและเสริมสร้างความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ.....	12
2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการเงิน.....	12
2.1.2.1 ความหมายของนโยบายการเงิน.....	13
2.1.2.2 ความแตกต่างของนโยบายการเงินกับนโยบายการคลัง.....	14
2.1.2.3 เครื่องมือของนโยบายการเงินหรือมาตรการทางการเงิน.....	14
(1) การควบคุมทางด้านปริมาณ หรือการควบคุมโดยทั่วไป.....	14
(2) การควบคุมทางคุณภาพ หรือการควบคุมเฉพาะอย่าง.....	15
(3) การควบคุมโดยตรง.....	15
2.1.2.4 หลักการในการดำเนินนโยบายการเงิน.....	16
(1) หลักของความชัดเจนและประสานงาน.....	16

หน้า

(2) หลักของความคล่องตัว.....	16
(3) หลักความแน่นอนและความไม่เปลี่ยนแปลงบ่อย	16
(4) หลักของการใช้อำนาจให้เกิดการแข่งขัน.....	17
2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับธนาคารกลาง	17
2.1.3.1 ความเป็นมาและความหมายของธนาคารกลาง	17
2.1.3.2 ลักษณะของธนาคารกลาง.....	19
(1) ไม่หวังผลกำไร	19
(2) เป็นอิสระภายในกรอบนโยบายของรัฐบาล	19
(3) ประกอบธุรกรรมกับสถาบันการเงิน	19
2.1.3.3 สถานะและความเป็นอิสระของธนาคารกลาง	20
2.1.3.4 บทบาทหน้าที่ของธนาคารกลาง.....	21
(1) การออกธนบัตร	21
(2) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายการเงิน.....	21
(3) การเป็นนายธนาคารและตัวแทนทางการเงินของรัฐบาล	22
(4) การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์	22
(5) การจัดระบบการหักบัญชีระหว่างธนาคาร	23
(6) การเป็นผู้จัดการทุนสำรองระหว่างประเทศ.....	23
2.2 แนวคิดทางวิชาการกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง.....	24
2.2.1 หลักนิติรัฐและหลักการสำคัญที่สืบเนื่องอื่นๆ.....	24
2.2.1.1 หลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง	26
2.2.1.2 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางนิติบัญญัติ	28
2.2.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง	28
(1) ประเภทของการกระทำทางปกครอง	28
(1.1) นิติกรรมทางปกครอง	28
(1.2) ปฏิบัติการทางปกครอง.....	29
(2) หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง	30
2.2.1.4 หลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ	32
(1) หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมฝ่ายปกครอง	32
(1.1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	33
(1.2) หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย	33

หน้า

(1.3) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน	34
(2) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ	35
(2.1) การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง	35
(2.2) การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง.....	35
2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับนิติบุคคลมหาชน	37
2.2.2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับนิติบุคคล	37
(1) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมติ	37
(2) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลมีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริง.....	37
2.2.2.2 การแบ่งประเภทของนิติบุคคล	37
2.2.2.3 ความหมายและลักษณะของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน.....	38
2.2.2.4 ประเภทของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน	39
(1) หน่วยงานราชการส่วนกลาง.....	39
(2) หน่วยงานของรัฐอื่น.....	39
2.2.2.5 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การมหาชน	40
(1) เหตุผลในการจัดตั้งองค์การมหาชน	40
(2) ลักษณะขององค์การมหาชน	41
(2.1) เป็นนิติบุคคล	41
(2.2) เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน	41
(2.3) จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง.....	41
2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรทางปกครองอิสระ.....	42
2.2.3.1 ลักษณะ การจัดตั้งและสถานะองค์กรทางปกครองอิสระ	44
(1) ลักษณะขององค์กรทางปกครองอิสระ.....	45
(1.1) อำนาจหน้าที่.....	45
(1.2) ลักษณะในทางกฎหมาย.....	45
(1.3) สถานะขององค์กร.....	45
(1.4) การควบคุมองค์กร.....	45
(1.5) การกำหนดอำนาจขององค์กร	46
(2) อำนาจในการจัดตั้งและความเป็นอิสระขององค์กรทางปกครองอิสระ	46
(2.1) อำนาจในการจัดตั้งองค์กรทางปกครองอิสระ.....	46

หน้า

(2.2) ความเป็นอิสระขององค์กรทางปกครองอิสระ.....	46
(2.3) สถานะขององค์กรทางปกครองอิสระในประเทศไทย.....	48
2.2.3.2 อำนาจขององค์กรทางปกครองอิสระ.....	49
(1) อำนาจในการออกกฎระเบียบ.....	49
(2) อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้น.....	49
(2.1) อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด.....	49
(2.2) อำนาจในการให้ความเห็น.....	50
(3) อำนาจอื่น.....	51
(3.1) อำนาจสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง.....	51
(3.2) อำนาจลงโทษ.....	51
2.2.3.3 การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรทางปกครองอิสระโดยองค์กรตุลาการ.....	52
บทที่ 3 ธนาคารกลางของต่างประเทศ.....	54
3.1 ระบบธนาคารกลางแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve Bank System).....	54
3.1.1 การจัดตั้ง สถานะ และโครงสร้างองค์กร.....	55
3.1.1.1 ความเป็นมา.....	55
3.1.1.2 วัตถุประสงค์.....	56
3.1.1.3 สถานะทางกฎหมาย.....	57
3.1.1.4 โครงสร้างภายในและองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย.....	57
3.1.1.4.1 Federal Reserve System.....	57
(1) The Board of Governors.....	57
(2) The Federal Open Market Committee (FOMC).....	59
3.1.1.4.2 Federal Reserve Bank.....	60
(1) The Board of Directors.....	61
3.1.2 บทบาทหน้าที่ของระบบธนาคารกลางแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา.....	62
3.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่าง Federal Reserve System และ Federal Reserve Bank....	62
3.1.4 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของระบบธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	64
3.2 ระบบธนาคารกลางยุโรป (European System Central bank).....	64
3.2.1 การจัดตั้ง สถานะ และโครงสร้างองค์กร.....	65
3.2.1.1 ความเป็นมา.....	65

3.2.1.2	วัตถุประสงค์	66
3.2.1.3	สถานะทางกฎหมาย.....	66
3.2.1.4	โครงสร้างภายในขององค์กร	67
3.2.1.4.1	ธนาคารกลางแห่งยุโรป หรือ European Central Bank.....	67
	(1) The Executive Board	67
	(2) The Governing Council	67
	(3) The General Council	69
3.2.1.4.2	ธนาคารกลางของประเทศสมาชิก หรือ National Central Banks.....	70
3.2.2	บทบาทหน้าที่ของระบบธนาคารกลางยุโรป.....	70
3.2.3	ความสัมพันธ์ระหว่างระบบธนาคารกลางยุโรป (European System Central Banks) ธนาคารกลางแห่งยุโรป (European Central Bank) และธนาคารของประเทศสมาชิก (National Central Banks).....	72
3.2.4	การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของระบบธนาคารกลางยุโรป	73
3.3	ธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England)	74
3.3.1	การจัดตั้ง สถานะ และโครงสร้างองค์กร.....	74
3.3.1.1	ความเป็นมา	74
3.3.1.2	วัตถุประสงค์	75
3.3.1.3	สถานะทางกฎหมาย.....	76
3.3.1.4	โครงสร้างภายในขององค์กร	77
3.3.1.4.1	The Court of Directors	77
	(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง	77
	(ข) อำนาจหน้าที่.....	77
3.3.1.4.2	The Monetary Policy Committee หรือ MPC	78
	(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง	78
	(ข) อำนาจหน้าที่.....	78
3.3.1.4.3	Financial Stability Committee.....	79
	(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง	79
3.3.1.4.4	NedCo	79
	(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง	80
	(ข) อำนาจหน้าที่.....	80

หน้า

3.3.2 บทบาทหน้าที่ของธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษ	80
3.3.3 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษ.....	81
3.4 ธนาคารแห่งประเทศฝรั่งเศส (Banque de France).....	81
3.4.1 การจัดตั้ง สถานะ และโครงสร้างองค์กร.....	81
3.4.1.1 ความเป็นมา	82
3.4.1.2 วัตถุประสงค์	82
3.4.1.3 สถานะทางกฎหมาย.....	82
3.4.1.4 โครงสร้างภายในองค์กร	83
3.4.1.4.1 The Monetary Policy Council	83
(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง	83
(ข) อำนาจหน้าที่.....	83
3.4.1.4.2 The General Council.....	84
(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง	84
(ข) อำนาจหน้าที่.....	84
3.4.1.4.3 Governor และ Deputy Governor	84
(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง	84
(ข) อำนาจหน้าที่.....	84
3.4.2 บทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศฝรั่งเศส.....	85
3.4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบธนาคารกลางแห่งยุโรปและธนาคารกลางแห่งประเทศ ฝรั่งเศส	85
3.4.4 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของธนาคารกลางแห่งประเทศฝรั่งเศส	86
3.5 ธนาคารแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	86
3.5.1 การจัดตั้ง สถานะ และโครงสร้างองค์กร.....	87
3.5.1.1 ความเป็นมา	87
3.5.1.2 วัตถุประสงค์	87
3.5.1.3 สถานะทางกฎหมาย.....	88
3.5.1.4 โครงสร้างภายในองค์กร	88
3.5.1.4.1 Executive Board	88
(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง	88
(ข) อำนาจหน้าที่.....	88

หน้า

3.5.1.4.2 Advisory Board	89
(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง	89
(ข) อำนาจหน้าที่.....	89
3.5.2 บทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย.....	89
3.5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบธนาคารกลางแห่งยุโรปและธนาคารกลางแห่งประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	90
3.5.4 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายธนาคารกลางแห่งประเทศไทย.....	91
บทที่ 4 ธนาคารแห่งประเทศไทย.....	92
4.1 การจัดตั้ง สถานะ และโครงสร้างองค์กร.....	92
4.1.1 ความเป็นมา	92
4.1.2 วัตถุประสงค์	93
4.1.3 สถานะทางกฎหมาย.....	94
4.1.4 โครงสร้างภายในของธนาคารแห่งประเทศไทย	95
4.1.4.1 คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย	95
4.1.4.1.1 การแต่งตั้ง คุณสมบัติ วาระและการพ้นจากตำแหน่ง	95
4.1.4.1.2 อำนาจหน้าที่	98
4.1.4.2 คณะกรรมการนโยบายการเงิน	99
4.1.4.2.1 การแต่งตั้ง คุณสมบัติ วาระและการพ้นจากตำแหน่ง	99
4.1.4.2.2 อำนาจหน้าที่	100
4.1.4.3 คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน	101
4.1.4.3.1 การแต่งตั้ง คุณสมบัติ วาระและการพ้นจากตำแหน่ง	101
4.1.4.3.2 อำนาจหน้าที่	102
4.1.4.4 คณะกรรมการระบบการชำระเงิน.....	102
4.1.4.4.1 การแต่งตั้ง คุณสมบัติ วาระและการพ้นจากตำแหน่ง	102
4.1.4.4.2 อำนาจหน้าที่	103
4.1.4.5 ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย	103
4.1.4.5.1 การแต่งตั้ง คุณสมบัติ วาระและการพ้นจากตำแหน่ง	103
4.1.4.5.2 อำนาจหน้าที่	106
4.1.4.6 คณะกรรมการตรวจสอบ	107

หน้า

4.1.4.6.1 การแต่งตั้ง	107
4.1.4.6.2 อำนาจหน้าที่.....	107
4.1.5 องค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย	108
4.1.5.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง.....	108
4.1.5.1.1 อำนาจหน้าที่ด้านการกำกับดูแลกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย	109
4.1.5.1.2 อำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมกิจการการแลกเปลี่ยนเงินตรา.....	110
4.1.5.1.3 อำนาจหน้าที่ด้านกิจการเกี่ยวกับเงินตรา	113
4.1.5.1.4 อำนาจหน้าที่ด้านกิจการธุรกิจสถาบันการเงิน	114
4.1.5.2 ผู้ตรวจการสถาบันการเงิน	115
4.1.5.2.1 การแต่งตั้ง	115
4.1.5.2.2 อำนาจหน้าที่	115
4.1.5.3 คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน	116
4.1.5.3.1 การแต่งตั้ง	116
4.1.5.3.2 อำนาจหน้าที่	117
4.1.5.4 คณะกรรมการจัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ..	118
4.1.5.4.1 การแต่งตั้ง คุณสมบัติ วาระ และการพ้นจากตำแหน่ง	119
4.1.5.4.2 บทบาทหน้าที่	119
4.2 บทบาทหน้าที่และการใช้อำนาจทางปกครองของธนาคารแห่งประเทศไทย.....	121
4.2.1 บทบาทหน้าที่.....	121
4.2.2 กฎหมายที่ให้อำนาจทางปกครองของธนาคารแห่งประเทศไทย.....	129
4.2.2.1 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485	129
4.2.2.1.1 อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไป.....	129
4.2.2.1.2 อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการเฉพาะราย	129
4.2.2.2 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551	130
4.2.2.2.1 อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไป.....	130
4.2.2.2.2 อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการเฉพาะราย	139
4.2.2.2.3 อำนาจในการเสนอให้ตรากฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย	145
4.2.2.3 พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2485	145
4.2.2.4 พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501	146
4.2.2.4.1 อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไป.....	146

4.2.2.5 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551	146
4.2.2.5.1 อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไป.....	146
4.2.2.5.2 อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการเฉพาะราย	147
4.3 การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของธนาคารแห่งประเทศไทย	147
4.3.1 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ	147
4.3.1.1 เขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น	148
4.3.2 เขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด.....	148
4.3.3 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น.....	149
4.3.3.1 การควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ	149
4.3.3.2 การควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายบริหาร	150
4.3.3.3 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น	150
4.3.3.3.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	150
4.3.3.3.2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	151
บทที่ 5 สถานะทางกฎหมายมหาชน และการใช้อำนาจกำกับดูแลตลาดเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย	152
5.1 สถานะทางกฎหมายมหาชนของธนาคารแห่งประเทศไทย	152
5.2 การใช้อำนาจกำกับดูแลตลาดเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย.....	159
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	166
6.1 บทสรุป	166
6.2 ข้อเสนอแนะ	173
รายการอ้างอิง.....	175
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	178

ศูนย์วิทยุโทรพยากรณ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตลาดเงินเป็นแหล่งอำนวยความสะดวกในการโอนหรือเปลี่ยนมือตราสารทางการเงินจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง โดยตราสารทางการเงินนี้อาจจะออกโดยหน่วยธุรกิจ สถาบันการเงิน หรือรัฐบาลก็ได้ ตลาดเงินมีขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายฐานการออมเงินของประชาชนและการลงทุนภาคธุรกิจในระยะสั้นเพื่อให้ระบบเครดิตและการเงินหมุนเวียนได้สะดวกขึ้นเป็นการสนับสนุนการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น เมื่อเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวมากขึ้น ความต้องการประกอบธุรกรรมในตลาดการเงินย่อมเพิ่มขึ้นด้วย จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานขึ้นมากำกับดูแลการดำเนินงานในตลาดเงิน รวมถึงนโยบายการเงินระดับประเทศเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งนอกจากกระทรวงการคลังแล้ว องค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลตลาดเงินโดยตรงก็ได้แก่ ธนาคารกลางซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินนโยบายทางการเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสมโดยใช้เครื่องมือทางการเงินต่างๆ สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว โดยอยู่ภายในขอบเขตของนโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารเศรษฐกิจของประเทศ

ก่อนปีพ.ศ. 2551 ระบบการกำกับดูแลตลาดเงินและสถาบันการเงินของประเทศไทยยังไม่มีมาตรฐานและความชัดเจน กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์จะถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ในขณะที่สถาบันการเงินอื่นที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์จะถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ.2522 ประกอบกับกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลตลาดเงินของประเทศไทยยังมีความไม่สมบูรณ์ ทั้งในแง่ของโครงสร้างองค์กร และอำนาจหน้าที่ ดังนั้นในปีพ.ศ.2551 จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว รวมถึงมีการแก้ไขปรับปรุงระบบกฎหมายในการกำกับดูแลสถาบันการเงินทั้งหมดให้เป็นระบบเดียวกันภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 เพื่อให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นอันจะดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือ และความไว้วางใจต่อบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีต่อตลาดเงินของประเทศ อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวยังขาดความชัดเจนทั้งในแง่สถานะตามกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครอง โดยกฎหมายกำหนดเพียงว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่ก็ไม่มีการกำหนดให้

ชัดเจนว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเช่นไรตามแนวคิดของกฎหมายมหาชน รวมถึงการใช้ อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลตลาดเงิน แม้ในปัจจุบันจะมีการปรับปรุง แก้ไขให้เป็นระบบเดียวกันตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 หากแต่ด้วยองค์กร ผู้ใช้อำนาจที่เพิ่มขึ้นตามกฎหมายใหม่ ทำให้ยังขาดความชัดเจนทั้งในส่วนของขอบเขตและ รูปแบบการใช้อำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจภายในธนาคารแห่งประเทศไทยเอง และอำนาจที่ทับซ้อนกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตามเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่ ใช้อำนาจทางปกครอง การใช้อำนาจดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่ง สามารถควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้โดยองค์กรตุลาการ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

วัตถุประสงค์ในการวิจัยนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายมหาชนของ ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง รวมถึงการใช้อำนาจการกำกับ ดูแลตลาดเงิน ซึ่งตามกฎหมายปัจจุบันได้ปรากฏอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยตาม กฎหมายหลัก จำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2486 พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแล ธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551 โดยจะได้นำกฎหมายดังกล่าวมาศึกษา วิเคราะห์เพื่อให้เห็นกระบวนการและแนวทางการใช้อำนาจกำกับดูแลตลาดเงินของธนาคารแห่ง ประเทศไทยในเรื่องต่างๆ

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดความชัดเจนในด้านสถานะทางกฎหมายมหาชน อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจกำกับดูแลตลาดเงินต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายมหาชน

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งที่จะศึกษาเกี่ยวกับธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นธนาคาร กลางอันเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตลาดเงินของประเทศ ทั้งในส่วนของสถานะขององค์กร รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลตลาดเงิน โดยจะได้ศึกษาข้อมูลของธนาคารกลางของ ต่างประเทศ เพื่อพิจารณาประกอบกัน

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและเว็บไซต์ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ อันประกอบด้วย ตำบัทกกฎหมายต่างๆ ประกาศ ระเบียบ คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ หนังสือ บทความ เอกสารอื่นๆ และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เพื่อใช้เป็นแหล่งข้อมูลในการดำเนินการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษาวิจัย

- 1.6.1 ทำให้มีความรู้ในเรื่องการทำวิทยานิพนธ์และระเบียบวิธีวิจัยมากขึ้น
- 1.6.2 ทำให้ทราบถึงลักษณะและรูปแบบทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง
- 1.6.3 ทำให้ทราบขอบเขต ลักษณะและวิธีการใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลตลาดเงิน
- 1.6.4 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลตลาดเงิน เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่น และเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับระบบตลาดเงินของประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวคิดทางวิชาการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับตลาดการเงินและธนาคารกลาง

2.1 แนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์การเงิน

เงินเป็นสื่อกลางที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ หากมีปริมาณเงินและเครดิตหมุนเวียนอยู่ในระบบในปริมาณที่เหมาะสมก็จะทำให้เศรษฐกิจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจอยู่ในภาวะที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ ถ้าปริมาณเงินน้อยเกินไปก็จะเกิดปัญหาเงินฝืด ในขณะที่หากมีปริมาณเงินมากเกินไปก็จะก่อภาวะเงินเฟ้อ ระบบเศรษฐกิจย่อมไม่สามารถพัฒนาไปได้อย่างต่อเนื่องและอาจส่งผลร้ายแรงจนก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงจำเป็นต้องมีระบบ หรือแหล่งจัดการทางการเงินเพื่อเข้ามาบริหารจัดการเงินในระบบเศรษฐกิจภายใต้การควบคุม หรือกำกับดูแลของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับตลาดเงิน

ตลาดเงิน (Money Market) เป็นแหล่งที่รวมเงินออม และแหล่งระดมเงินทุนประเภทหนึ่ง โดยเป็นส่วนหนึ่งของตลาดการเงิน (Financial Market) ซึ่งหมายถึง แหล่งที่มีการกู้ยืมเงินจากผู้ที่มีเงินทุนและการให้กู้ยืมแก่ผู้ต้องการใช้เงินทุน ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวไม่ว่าการกู้ยืมหรือการให้กู้ยืมจะอยู่ในระดับบุคคลธรรมดา สถาบันธุรกิจ หรือประเทศ ตลาดการเงินเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้เงินออมกลับไปเป็นเงินลงทุนในระยะเดียวกัน ทั้งนี้เพราะตลาดการเงินทำหน้าที่ระดมเงินออมจากแหล่งต่างๆ มาไว้ในตลาด และกระจายไปยังแหล่งลงทุนต่างๆ ตามที่ต้องการ¹ ตลาดการเงินที่มีประสิทธิภาพจะต้องสามารถตอบสนองความต้องการออมและลงทุนที่หลากหลายของประชาชนและนักลงทุนได้ ทำให้ต้องมีการแบ่งตลาดการเงิน ออกเป็น 2 ประเภท คือ ตลาดเงิน และตลาดทุน

¹ จรินทร์ เทศวานิช, การเงินและการธนาคาร, (กรุงเทพฯ :โอเดียนสโตร์, 2545). หน้า 318

2.1.1.1 ความหมายและประเภทของตลาดเงิน

ตลาดเงิน (Money Market) ประกอบด้วยสถาบันการเงิน และตัวแทนทางการเงินซึ่งประสงค์ที่จะกู้ยืมหรือให้กู้ยืมระหว่างกัน โดยเป็นการกู้ยืมในระยะสั้นโดยปกติจะมีระยะเวลาไม่เกิน 12 เดือนผ่านเครื่องมือทางการเงินระยะสั้นซึ่งเรียกว่า "ตราสาร" ในขณะที่ตลาดทุนซึ่งเป็นการกู้ยืมระยะยาวผ่านเครื่องมือทางการเงินประเภทตราสารหนี้ และหุ้น จุดสำคัญของตลาดเงินประกอบด้วยธนาकारที่กู้ยืม หรือให้กู้ยืมระหว่างกัน โดยมีการใช้ตราสารพาณิชย์ พันธบัตร (repurchase agreement) และวิธีการอื่นที่คล้ายคลึงกัน มีผู้ให้ความหมายของตลาดเงินไว้หลากหลาย ดังนี้

ตลาดเงิน หมายถึง ตลาดที่ทำการค้าขายเครื่องมือในการก่อหนี้ระยะสั้น (short-term debt instruments) ซึ่งโดยทั่วไปมักมีอายุได้ถือน 1 ปี หรือต่ำกว่านั้น ตลาดเงินจึงเป็นตลาดที่เป็นแหล่งกู้ยืมเงินระยะสั้น โดยผู้ที่มีเงินเหลือใช้ชั่วคราวในระยะสั้นๆ สามารถนำเงินมาให้ผู้ที่ขาดแคลนเงินชั่วคราวในระยะสั้นกู้ยืมได้²

ตลาดเงิน เป็นแหล่งระดมเงินออมระยะสั้นแล้วจัดสรรให้กู้ยืมแก่ผู้ที่ต้องการเงินทุนโดยมีระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 1 ปี การกู้ยืมดังกล่าวอาจจะเป็นการกู้ยืมโดยตรง (Direct Financing) หรือการกู้ยืมโดยผ่านสถาบันการเงิน (Indirect Financing)³

ตลาดเงิน หมายถึง ส่วนของระบบการเงินที่ประกอบด้วยสถาบันและการจัดการที่เป็นตัวกลางของการกู้ยืมเงินทุนหมุนเวียนระยะสั้น มีระยะเวลาต้องชำระคืนไม่เกิน 1 ปี การกู้ยืมเงินดังกล่าวก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้น เช่น การกู้ยืมเงินระยะสั้นระหว่างธนาकार การซื้อลดเช็ค การเบิกเงินเกินบัญชี รวมทั้งการขายสินทรัพย์ทางการเงินอื่นๆ⁴

จากความเห็นทั้งหลายดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงขอสรุปว่า ตลาดเงินหมายถึง แหล่งระดมเงินออมและกระจายเงินทุนระยะสั้นผ่านเครื่องมือทางการเงินในรูปแบบต่างๆ โดยมักมีระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 1 ปี ในขณะที่ตลาดทุนนั้นจะเป็นแหล่งระดมเงินออมและกระจายเงินทุนระยะยาวเกินกว่า 1 ปี

² ชมเพลิน จันทร์เรืองเพ็ญ, เศรษฐศาสตร์การเงินและการธนาकार, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537). หน้า 85

³ สุรจิต ลักษณะสุด, เอกสารการสอนชุดวิชาตลาดการเงิน สถาบัน และนโยบายการเงิน หน่วยที่ 8-15, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534), หน้า 612

⁴ จรินทร์ เทศวานิช, การเงินและการธนาकार, หน้า 320-321

2.1.1.2 ลักษณะของตลาดเงินและความแตกต่างระหว่างตลาดเงินกับตลาดทุน

(1) ลักษณะของตลาดเงิน

(1.1) **เป็นแหล่งกักยืมระยะสั้น** ตลาดเงินเป็นส่วนหนึ่งของระบบตลาดการเงินทั้งหมด ซึ่งตลาดเงินเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการออมและลงทุนที่หลากหลายของประชาชนและนักลงทุน โดยเฉพาะนักลงทุนรายย่อย ซึ่งมีเงินลงทุนไม่มากนักและต้องการเห็นผลตอบแทนโดยเร็ว การลงทุนในตลาดเงินเป็นการลงทุนในระยะสั้น หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการลงทุนชั่วคราว มีระยะเวลาคืนทุนไม่เกิน 1 ปี

(1.2) **มีความเสี่ยงต่ำ และสภาพคล่องสูง** เนื่องจากการลงทุนในตลาดเงินเป็นการลงทุนในระยะสั้น ทำให้มีโอกาสได้รับทุนคืนเร็ว ความเสี่ยงในการลงทุนจึงต่ำ ในขณะที่เดียวกันตราสารที่ใช้หมุนเวียนในตลาดเงินก็เป็นตราสารที่มีการเปลี่ยนมือได้ง่ายทำให้สภาพหมุนเวียนในตลาดเงินมีสภาพคล่อง

(1.3) **ผลตอบแทนน้อยกว่าตลาดทุน** ผลตอบแทนในการลงทุนมักแปรผันไปตามความเสี่ยงในการลงทุน ดังนั้นเมื่อการลงทุนในตลาดเงินเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำย่อมได้รับผลตอบแทนน้อยกว่าการลงทุนที่มีความเสี่ยงสูงอย่างการลงทุนในตลาดทุน

(2) ประเภทตลาดเงิน

การแบ่งประเภทของตลาดเงินสามารถแบ่งได้ตามประเภทสถาบันการเงิน ดังนี้

(2.1) **ตลาดเงินในระบบ** หมายถึง สถาบันการเงินประเภทต่างๆ ในตลาดเงินที่ทำการค้าขายเครื่องมือทางการเงิน หรือตราสารทางการเงินประเภทต่างๆ ที่มีกฎหมายรองรับและมีสถาบันการเงินที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงินในตลาดดังกล่าวอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ หรือการกำกับควบคุมดูแลของรัฐ ดังนั้นสถาบันการเงินเหล่านี้หลักเกณฑ์ในการดำเนินงาน และกฎข้อบังคับต่างๆ อย่างชัดเจนแน่นอน

(2.2) **ตลาดเงินนอกระบบ** หมายถึง ตลาดเงินที่มีได้อยู่ในรูปสถาบันการเงินตามกฎหมาย ซึ่งการประกอบธุรกิจของตลาดดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ หรือการกำกับควบคุมดูแลของรัฐ ตลาดการเงินนอกระบบเกิดขึ้นตามความจำเป็นและความต้องการของสภาพแวดล้อม โดยเงื่อนไขและข้อตกลงต่างๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้กู้และผู้ให้กู้ และการกักยืมส่วนใหญ่มักเป็นการติดต่อกันโดยตรงโดยมิได้ผ่านคนกลาง ทำให้ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยที่การกู้เงินในตลาดประเภทนี้เป็นเรื่องส่วนตัวไม่เปิดเผย จึงยากแก่การรวบรวมสถิติที่

แน่นอน อย่างไรก็ตามก็อาจกล่าวได้กว้างๆ ว่ายิ่งเศรษฐกิจล่าช้าลงเพียงใด ตลาดประเภทนี้ก็ยิ่งสำคัญมากขึ้นเพียงนั้น

(3) ความแตกต่างระหว่างตลาดเงินกับตลาดทุน⁵

โดยที่ได้กล่าวมาแล้วว่าทั้งตลาดเงินและตลาดทุนต่างเป็นส่วนหนึ่งของตลาดการเงิน โดยมีความแตกต่างประการสำคัญอยู่ที่ระยะเวลาการหมุนเวียนของเงินในตลาด โดยตลาดเงินจะเป็นแหล่งเงินกู้ระยะสั้นมีอายุไม่เกิน 1 ปี ในขณะที่ตลาดทุนเป็นแหล่งเงินกู้ระยะยาวมีอายุการกู้มากกว่า 1 ปีขึ้นไป ซึ่งนอกจากปัจจัยเรื่องระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ตลาดทั้งสองประเภทยังมีความแตกต่างกันในด้านอื่น ดังนี้

(3.1) **ความเสี่ยงและสภาพคล่อง** ตลาดเงินเป็นแหล่งเงินกู้ที่มีความเสี่ยงต่ำ ในขณะที่มีสภาพคล่องสูงสามารถโอนหรือเปลี่ยนมือตราสารทางการเงินกันได้ง่ายกว่าตลาดทุน ซึ่งมีความเสี่ยงสูงและสภาพคล่องต่ำกว่า ระยะเวลาการกู้ที่นานกว่าจึงทำให้ฐานของผู้ให้กู้อาจเปลี่ยนแปลงได้มากและยากที่จะคาดคะเนให้ถูกต้องได้ล่วงหน้าอันจะสะท้อนถึงลักษณะการลงทุนของผู้กู้ในตลาดเงินด้วย

(3.2) **ผลตอบแทน** ตลาดเงินมีผลตอบแทนที่ต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับตลาดทุน เนื่องจากผลตอบแทนในการลงทุนมักแปรผันไปตามความเสี่ยงในการลงทุน การลงทุนใดที่มีความเสี่ยงต่ำย่อมได้รับผลตอบแทนน้อยกว่าการลงทุนที่มีความเสี่ยงสูง

(3.3) **เครื่องมือในตลาด** เครื่องมือในการกู้ยืมเงินในตลาดเงิน ได้แก่ หลักทรัพย์ระยะสั้น เช่น ตั๋วสัญญาใช้เงิน เอกสารทางการค้า (Commercial Paper) ตั๋วแลกเงินของธนาคาร (Bankers Acceptances) ตั๋วเงินคลัง เป็นต้น เครื่องมือในการกู้ยืมเงินในตลาดทุน ได้แก่ หลักทรัพย์ระยะยาว เช่น หุ้น หุ้นกู้ เป็นต้น

(3.4) **ประเภทขององค์กรทางการเงินในตลาด** สถาบันในตลาดเงิน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารกลาง ผู้ค้าหลักทรัพย์ในระยะสั้น สถาบันในตลาดทุน ได้แก่ สถานแลกเปลี่ยนหุ้น (Stock Exchange) ผู้ค้าหลักทรัพย์ระยะยาว (Security Dealer) ผู้ประกันการจำหน่ายหุ้น (Underwriters) บริษัทประกันภัย กองทุนเงินบำนาญ เป็นต้น

(3.5) **วัตถุประสงค์ของตลาด** การกู้จากตลาดเงินส่วนใหญ่เป็นการกู้เพื่อการค้า การพาณิชย์ แต่การกู้จากตลาดทุนเป็นการกู้เพื่อการสะสมทุน

อย่างไรก็ตามเนื่องจากตลาดทั้งสองประเภทต่างอยู่ในตลาดการเงินซึ่งเป็นแหล่งเงินทั้งหมดในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตลาดทั้งสองจึงมีความเกี่ยวพันกันอย่างมาก

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 321

การเปลี่ยนแปลงในตลาดหนึ่งย่อมส่งกระทบต่ออีกตลาดหนึ่ง ดังนั้นการแบ่งแยกของตลาดเงิน และตลาดทุนออกจากกันอย่างเด็ดขาดจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก

2.1.1.3 โครงสร้างของตลาดเงิน

(1) ผู้เกี่ยวข้องในตลาดเงิน⁶

(1.1) ผู้ที่ต้องการให้กู้ยืม เป็นบุคคลที่มีเงินออมที่ต้องการให้ผู้อื่นได้ขอยืมเงินออมไปใช้เป็นการชั่วคราว โดยหวังผลตอบแทนในรูปอัตราดอกเบี้ย

(1.2) ผู้ที่ต้องการกู้ยืม แบ่งออกได้เป็น บุคคลธรรมดา ซึ่งอาจเป็นนักธุรกิจที่ต้องการนำเงินไปใช้ลงทุนในกิจการของตน ประชาชนที่ขาดแคลนเงินชั่วคราวสำหรับที่จะใช้ในการบริโภคและลงทุนอื่นๆ หรืออาจเป็นนิติบุคคล ได้แก่ หน่วยงานรัฐบาลที่ต้องการกู้ยืมเงินไปใช้ในการพัฒนาประเทศ หรืออาจเป็นการกู้ยืมกันระหว่างสถาบันการเงินประเภทต่างๆ

(1.3) ผู้กำกับดูแล ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเศรษฐกิจโดยรวมทั้งประเทศ และธนาคารกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทหน้าที่หลักเกี่ยวกับตลาดเงิน คือ การกำหนดนโยบายการเงิน และในบางประเทศ ธนาคารกลางจะทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินด้วย อย่างไรก็ตามเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและระบบการเงินที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงได้มีแนวคิดการแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินให้เป็นอิสระจากธนาคารกลางรวมถึงแนวคิดการรวมการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์และบริษัทประกันภัยเข้าด้วยกัน เพื่อให้สอดคล้องการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามหน้าที่ (functional) มิใช่ตามลักษณะสถาบัน (Institutional) คือจะพิจารณาหน้าที่ทางเศรษฐศาสตร์ที่สถาบันการเงินจะต้องปฏิบัติ จากนั้นจึงพิจารณาโครงสร้างสถาบันที่เหมาะสมจะทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินที่ดำเนินหน้าที่ต่างๆ ที่เหมาะสม โดยการแบ่งการกำกับดูแลในรูปแบบดังกล่าว สามารถแยกได้เป็น 3 รูปแบบ⁷ ดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง แยกองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงินและกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากกัน และรวมการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์และบริษัทประกันภัยเข้าด้วยกัน

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 319

⁷ สันติ ธีรพัฒน์และคณะ, โครงการวิจัยที่ 6 : แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและการกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย, (กรุงเทพฯ:มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน,2542). หน้า 3 – 7 และหน้า 30 – 34

รูปแบบที่สอง รวมองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงินและกำกับดูแลสถาบันการเงินเข้าด้วยกัน และรวมการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์และบริษัทประกันภัยเข้าด้วยกัน และ

รูปแบบที่สาม รวมองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงินและกำกับดูแลสถาบันการเงินเข้าด้วยกัน แต่มีการกำกับดูแลแยกกันระหว่างธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์และบริษัทประกันภัย

จากรูปแบบต่างๆ ข้างต้นนั้น จะเห็นว่าการรวมองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงินและกำกับดูแลสถาบันการเงินเข้าด้วยกัน มีข้อดีคือ มีการเชื่อมโยงข้อมูลกันระหว่างฝ่ายที่ดำเนินนโยบายการเงินและฝ่ายที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน และลดความซ้ำซ้อนในกาดำเนินงาน แต่ก็อาจเป็นข้อเสียได้ เนื่องจากอาจเกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างสองบทบาทในองค์กรเดียวกัน ซึ่งอาจทำให้ขาดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมถึงอาจขาดอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตามแม้จะมีการแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงินและกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากกัน แต่ธนาคารกลางก็ยังคงมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับสภาพคล่องของสถาบันการเงิน เนื่องจากมีหน้าที่ในฐานะธนาคารของสถาบันการเงินที่เป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้ายและสำหรับการรวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์และบริษัทประกันภัยนั้น มีข้อดีในแง่ของการได้ข้อมูลที่เป็นระบบ แต่ก็ต้องสร้างหลักประกันในความเป็นอิสระโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

(2) **เครื่องมือในตลาดเงิน** เป็นตราสารที่แสดงการเป็นหนี้สินที่มีระยะสั้น ไม่เกิน 1 ปี ตราสารทางการเงินนี้ช่วยให้ระบบการเงินมีความคล่องตัว เป็นหลักประกันในการกู้ยืม คือ เป็นเครื่องมือเครดิตประเภทหนึ่ง อาจแบ่งออกได้เป็น 7 ประเภท ดังนี้

(2.1) **ตั๋วแลกเงิน** เป็นตราสารทางพาณิชย์ชนิดหนึ่ง มีหลายประเภท เช่น ตั๋วแลกเงินที่รับรองโดยธนาคาร ตั๋วแลกเงินการค้า ฯลฯ

(2.2) **เช็ค** เป็นตราสารที่ใช้กันแพร่หลายเพื่อชำระหนี้แทนเงินสด

(2.3) **ตั๋วสัญญาใช้เงิน** เป็นตราสารที่ลูกหนี้ออกให้แก่เจ้าหนี้ โดยสัญญาว่าจะชำระเงินให้แก่เจ้าหนี้หรือบุคคลที่สามให้ครบถ้วน ซึ่งตั๋วสัญญาใช้เงินนี้มักมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ด้วย

(2.4) **ตั๋วเงินคลัง** เป็นหลักทรัพย์ระยะสั้นที่ออกโดยรัฐบาลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกู้ยืมเงินมาพยุงฐานะเงินคลังของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลจะออกได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

(2.5) **ตั๋วเงินฝาก** เป็นตราสารทางการเงินที่ธนาคารผู้รับฝาก ออกให้แก่ลูกค้าผู้ฝากเงิน โดยมีกำหนดระยะเวลาและอัตราดอกเบี้ยที่แน่นอน

(2.6) **บัญชีเงินกู้ยืมระหว่างธนาคาร** เป็นบัญชีเงินกู้ยืม ระหว่างธนาคารพาณิชย์ตลอดจนสถาบันการเงินอื่น ซึ่งจะเปิดไว้เพื่อทำการกู้ยืมเงินในช่วงสั้นๆ เพื่อปรับสภาพคล่องหรือเพื่อให้สามารถดำรงเงินสดสำรองได้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(2.7) **พันธบัตรในตลาดซื้อคืน** เป็นตราสารที่จะถูกนำมาซื้อขายในตลาดซื้อคืนพันธบัตร ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยในกรณีนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย จะทำหน้าที่เหมือนกับตลาดหลักทรัพย์ แต่สามารถเข้าแทรกแซงการซื้อขายในแต่ละขณะได้ตามแต่นโยบายเห็นสมควรเพื่อปรับสภาพคล่องหรือความตึงตัวทางการเงินให้อยู่ในระดับที่พอเหมาะ กรณีที่สถาบันการเงินใดต้องการเพิ่มสภาพคล่อง อาจนำพันธบัตรรัฐบาลอื่นนอกจากนี้ ต้องดำรงไว้ตามเงื่อนไขต่างๆ มาขายในตลาดซื้อคืนได้ด้วย

(3) สถาบันการเงินที่มีบทบาทในตลาดเงิน

สถาบันการเงินประเภทต่างๆ เป็นกลไกสำคัญของตลาดเงิน โดยจะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางทางการเงิน ระดมเงินออมเพื่อให้เกิดเป็นทุน แล้วจัดสรรให้กู้ยืมเพื่อสนองความต้องการของผู้ออมและผู้ลงทุนในธุรกิจ รวมทั้งการใช้ทุนที่สะสมไว้ หรือเงินทุนที่ได้จากการออกหลักทรัพย์เพื่อดำเนินกิจการของสถาบันโดยอาศัยเครื่องมือหรือตราสารทางการเงิน สถาบันการเงินจึงเข้ามามีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก⁸

(3.1) **สถาบันการเงินประเภทธนาคาร** แบ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่ทำธุรกิจรับฝากเงินประเภทที่จ่ายคืนเมื่อทวงถามและให้กู้ในระยะเวลาสั้น⁹ เพื่อตอบสนองความต้องการเงินทุนสำหรับการดำเนินธุรกิจทำให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนทั่วไป และธนาคารที่ประกอบกิจการเพื่อสนับสนุนธุรกิจเฉพาะด้าน

(3.2) **สถาบันการเงินประเภทที่มีใช้ธนาคาร** ให้บริการในฐานะเป็นแหล่งเงินในรูปแบบต่างๆ ให้กับระบบเศรษฐกิจที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ในการให้บริการ ซึ่งโดยมากแล้วจะเป็นบริการทางการเงินที่แตกต่างจากธนาคาร ทำให้มีความ

⁸ สุรจิต ลักษณะนะสุต, เอกสารการสอนชุดวิชาตลาดการเงิน สถาบัน และนโยบายการเงิน หน่วยที่ 8-15, หน้า 623

⁹ จรินทร์ เทศวานิช, การเงินและการธนาคาร, หน้า 220

หลากหลายของบริการทางการเงินมากขึ้น เช่น ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล ธุรกิจบัตรเครดิต กิจการให้เช่าแบบลีสซิ่ง เป็นต้น¹⁰

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีสถาบันทางการเงินอีกหลายประเภท เช่น ตลาดหลักทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทประกันภัย สหกรณ์ แต่เนื่องจากสถาบันการศึกษาดังกล่าวเป็นสถาบันการเงินในตลาดทุนจึงอยู่นอกขอบเขตวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

2.1.1.4 บทบาทของตลาดเงิน¹¹

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันนั้น ประสิทธิภาพของตลาดเงินมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากตลาดเงินเป็นแหล่งจัดสรรเงินทุนให้กับผู้ต้องการเงิน ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อนำไปปรับสภาพคล่องทางการเงินระยะสั้น นอกจากนี้ตลาดเงินยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางการเงินและการคลังเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นและระบบเศรษฐกิจโดยรวมในช่วงเวลาต่างๆ โดยกระทำผ่านสถาบันการเงินในตลาด โดยที่แต่ละสถาบันจะดำเนินธุรกิจภายใต้ขอบเขตหรือกฎข้อบังคับของรัฐแตกต่างกันไปตามความสามารถของสถาบันนั้นๆ ซึ่งบางสถาบันทำหน้าที่ทั้งในตลาดเงินและตลาดทุน บางสถาบันจะเกี่ยวข้องในตลาดใดตลาดหนึ่งโดยเฉพาะ จึงเป็นการยากที่จะแบ่งแยกบทบาทออกจากกันได้เด็ดขาด อย่างไรก็ตามเราอาจแบ่งบทบาทหน้าที่ของตลาดเงินที่มีระบบเศรษฐกิจได้ ดังนี้

(1) ก่อให้เกิดการจัดสรรเงินออมอย่างมีประสิทธิภาพ

เงินออมเป็นแหล่งที่มาของเงินแหล่งใหญ่ที่สุดที่สถาบันการเงินจะนำไปใช้ในการลงทุนและให้กู้ยืม ดังนั้นการระดมเงินออมของสถาบันการเงินจึงเป็นบทบาทสำคัญที่มีส่วนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และโดยที่ตลาดเงินเป็นแหล่งกลางของการรวบรวมและจัดหาเงินทุนระยะสั้นให้แก่หน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ที่ต้องการ ดังนั้นจึงเป็นที่เหมาะสมสำหรับผู้มีเงินเหลือใช้ชั่วคราวจะนำเงินมาออกดอกออกผลโดยการให้กู้ยืมโดยตรง หรือซื้อหลักทรัพย์ระยะสั้นซึ่งมีอายุหลายขนาดให้ผู้ซื้อเลือกได้ตามความพอใจ โดยปกติการนำเงินมาออกดอกออกผลด้วยการซื้อหลักทรัพย์ระยะสั้น ย่อมให้ผลตอบแทนสูงกว่าการฝากธนาคาร ดังนั้นจึงเป็นวิธีที่ผู้มีเงินเหลือ

¹⁰ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และนภาพร สุทธาชีพ, “แนวทางการพัฒนาและกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงินที่มีโชรณาการ,” วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 18 ฉบับที่ 56 (2548) ; หน้า 70 - 76

¹¹ จรินทร์ เทศวานิช, การเงินและการธนาคาร, หน้า 324

ใช้มากพอสมควรนิยมกระทำกัน ธนาคารพาณิชย์จึงเป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทในการระดมเงินออมมากที่สุด¹²

(2) แก้ไขปัญหาทางการเงินขององค์กรธุรกิจ

ในแง่ของผู้มีความจำเป็นต้องใช้เงินล่วงหน้าชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี เช่น บริษัทที่ขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียนสำหรับธุรกิจประจำวัน ผู้บริโภคที่ต้องการใช้จ่ายล่วงหน้าก่อนมีรายได้ เป็นต้น ตลาดเงินสามารถสนองความต้องการดังกล่าวได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นการกู้เงินในตลาดเงินสะดวกและรวดเร็วกว่าการกู้ในตลาดทุนอีกด้วย

(3) รักษาและเสริมสร้างความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ

การที่ตลาดเงินสามารถจัดหาเงินให้แก่ผู้ที่ต้องการ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจส่วนรวมเพราะช่วยให้การผลิตปัจจุบันไม่ต้องหยุดชะงัก เนื่องจากการขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน กล่าวอีกนัยหนึ่งตลาดเงินจะช่วยให้สามารถดำรงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น ก่อให้เกิดการกระจายรายได้และลดปัญหาการว่างงาน ตลาดเงินจึงเป็นเครื่องมือจำเป็นอย่างหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายการเงินประสบผลสำเร็จ ตลาดเงินที่เจริญก้าวหน้าจะสามารถตอบสนองความต้องการของนโยบายการเงินได้อย่างดี

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการเงิน

ตลาดเงินเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งในการพัฒนาดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศที่รัฐบาลมุ่งหวัง¹³ ได้แก่

(1) การมีเสถียรภาพของระดับราคาสินค้า หมายถึง การที่ระดับราคาสินค้าไม่ขยับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเกิดภาวะเงินเฟ้อ หรือลดลงอย่างต่อเนื่องจนก่อให้เกิดภาวะเงินฝืด ปริมาณเงินจะต้องขยายตัวในอัตราที่ใกล้เคียงกันกับอัตราการขยายตัวของความต้องการเงินของระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ได้หมายความว่าราคาสินค้าทุกชนิดต้องคงที่อยู่ตลอดเวลา แต่ระดับราคาสินค้าอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามปกติ

¹² สุรจิต ลักษณะสุต, เอกสารการสอนชุดวิชาตลาดการเงิน สถาบัน และนโยบายการเงิน หน่วยที่ 8-15, หน้า 624

¹³ ชมเพลิน จันทร์เรืองเพ็ญ, เศรษฐศาสตร์การเงินและการธนาคาร, หน้า 191-193

(2) **การมีการจ้างงานเต็มที่** หมายถึง การมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและปัจจัยการผลิตต่างๆ ชนิดอย่างสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ระดับการจ้างงานเต็มที่จึงหมายถึงระดับการจ้างงานเมื่อบุคคลที่มีความสามารถและมีความเต็มใจที่จะหางานทำมีงานทำ

(3) **การมีความเจริญทางเศรษฐกิจที่เพียงพอ** หมายถึง การขยายตัวในศักยภาพในการผลิตสินค้าและบริการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน บทบาทของนโยบายการเงินด้านนี้ คือ การส่งเสริมแรงจูงใจในการออมในภาคเอกชนอันจะเป็นแหล่งเงินสำคัญที่นำมาใช้ลงทุนได้ เกิดการกระตุ้นการลงทุนในภาคเอกชน

(4) **การมีความสมดุลในดุลการชำระเงิน** หมายถึง การที่ประเทศไม่ประสบปัญหาการขาดหรือเกินดุลการค้าหรือดุลการชำระเงิน บทบาทของนโยบายการเงินในด้านนี้ คือ การพยายามรักษาค่าภายนอกของเงินของประเทศเมื่อเทียบกับค่าของทองคำ หรือค่าของเงินตราต่างประเทศ

การที่ประเทศจะสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญดังกล่าวข้างต้นได้ด้วยดีและมั่นคงนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปริมาณเงินและสินเชื่อในตลาดเงินของประเทศในระดับที่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้ประเทศมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง รัฐจึงมีหน้าที่สำคัญยิ่งในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินในตลาดเงินของประเทศผ่านนโยบายทางการเงิน เพื่อให้อุปสงค์เงินที่หมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจของประเทศมีความสอดคล้องกับความต้องการเงินของระบบเศรษฐกิจ

2.1.2.1 ความหมายของนโยบายการเงิน

นโยบายการเงิน หมายถึง แนวทางการดำเนินงานทางด้านการควบคุมปริมาณเงินและเครดิตของธนาคารกลาง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ¹⁴ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

¹⁴ สุรจิต ลักษณะสุต, เอกสารการสอนชุดวิชาตลาดการเงิน สถาบัน และนโยบายการเงิน หน่วยที่ 8-15, หน้า 765

2.1.2.2 ความแตกต่างของนโยบายการเงินกับนโยบายการคลัง

ตามที่ได้กล่าวถึงนโยบายการเงินมาแล้วนั้นจะเห็นว่านโยบายการเงินเป็นนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับตลาดเงิน ซึ่งธนาคารกลางของแต่ละประเทศจะเป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน ในขณะที่นโยบายการคลัง เป็นการใช้มาตรการทางด้านรายรับและรายจ่ายของภาครัฐบาลเกี่ยวกับงบประมาณและภาษีอากร ซึ่งจะมุ่งเน้นนโยบายในเชิงมหภาคเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาการจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ¹⁵ โดยฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยมุ่งจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ และกระจายรายได้ อย่างไรก็ตามทั้งนโยบายการเงินและนโยบายการคลังนั้นต่างก็เป็นแนวทางที่สำคัญซึ่งรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อมุ่งรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ

2.1.2.3 เครื่องมือของนโยบายการเงินหรือมาตรการทางการเงิน แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ¹⁶ ดังนี้

(1) การควบคุมทางด้านปริมาณ หรือการควบคุมโดยทั่วไป เป็นการควบคุมโดยการใช้เครื่องมือทางการเงินที่มุ่งก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อการขยายหรือลดปริมาณสินเชื่อในระบบเศรษฐกิจลงตามที่ต้องการ การควบคุมประเภทนี้มีเครื่องมือหลายชนิดได้แก่ อัตราธนาคาร การซื้อหรือขายหลักทรัพย์รัฐบาลในท้องตลาดทั่วไป ซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีความคล่องตัว แม่นยำ และอยู่ในอำนาจของธนาคารกลางที่จะใช้เครื่องมือนี้ได้อย่างเต็มที่มากกว่าเครื่องมือชนิดอื่น การกำหนดอัตราเงินเสดสำรองตามกฎหมายนั้น แม้ว่าจะมีความแม่นยำและเป็นอำนาจของธนาคารกลางโดยตรง แต่ก็ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงและโดยทันทีทันใด อย่างไรก็ตามมาตรการนี้ก็มีข้อดีในแง่ความเป็นกลาง กล่าวคือ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคารอย่างเท่าเทียมกัน

¹⁵ สุรจิต ลักษณะสุด, เอกสารการสอนชุดวิชาตลาดการเงิน สถาบัน และนโยบายการเงิน หน่วยที่ 8-15, หน้า 820

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 669 – 772 และชมเพลิน จันทรเรืองเพ็ญ, เศรษฐศาสตร์การเงินและการธนาคาร, หน้า 238

(2) การควบคุมทางคุณภาพ หรือการควบคุมเฉพาะอย่าง มีลักษณะสำคัญอยู่ที่การจำกัดการให้กู้เงินของผู้กู้โดยตรง โดยวางเงื่อนไขไว้ว่าในการกู้เงินบางประเภทต้องปฏิบัติตามอย่างไร เป็นเครื่องมือเฉพาะเจาะจงที่มุ่งดูแลการจัดสรรสินเชื่อให้แก่ภาคเศรษฐกิจบางภาคโดยเฉพาะการควบคุมประเภทนี้มีเครื่องมือหลายชนิด ได้แก่ การแนะนำให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตามนโยบาย การควบคุมเครดิตเพื่อการอุปโภคบริโภค เพื่อการก่อสร้าง หรือการสั่งสินค้าเข้า อย่างไรก็ตามการใช้เครื่องมือเฉพาะเจาะจงที่มากเกินไป อาจก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพขึ้นได้

(3) การควบคุมโดยตรง ได้แก่ การกำหนดวงเงินสูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์จะกู้ได้ทั้งหมด หรือให้กู้และลงทุนในกิจการบางประเภท และยังอาจควบคุมโดยกำหนดอัตราสูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์จะขยายเงินกู้และลงทุนได้ภายในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เครื่องมือนี้อาจใช้บังคับแก่ธนาคารใดธนาคารหนึ่งโดยเฉพาะ หรือใช้บังคับแก่ระบบธนาคารทั้งหมดก็ได้

สำหรับเครื่องมือทางการคลังหรือมาตรการทางการคลังก็แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะเช่นกัน¹⁷ ได้แก่ มาตรการรายจ่าย หมายถึงการเพิ่มหรือลดงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินตามแนวนโยบายของรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ มาตรการทางด้านรายรับ ซึ่งหมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลในรูปการกำหนดและจัดเก็บภาษี อากร ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการซึ่งมีผลต่อรายรับของรัฐบาล และมาตรการทางด้านภาษีอากร ซึ่งเป็นมาตรการในการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเรียกเก็บภาษีหรือโครงสร้างภาษีเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง โดยเฉพาะมาตรการทางด้านรายจ่าย

จะเห็นได้ว่าเครื่องมือของนโยบายการเงินและนโยบายการคลังมีความหลากหลาย รัฐบาลจึงจะต้องเลือกใช้เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการเงินและระดับของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งการเลือกใช้เครื่องมือของนโยบายการเงินเพื่อควบคุมเครดิตจะทำให้มีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจ คือ ทำให้ธุรกิจลดการผลิตสินค้าและบริการ ภาวะการณ์ลงทุนของธุรกิจลดลง ธุรกิจมีกำไรจากการประกอบการลดลง และมีแนวโน้มการจ้างงานลดลง แต่ถ้าใช้นโยบายการเงินเพื่อการขยายเครดิตจะทำให้มีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจ คือ ทำให้ธุรกิจขยายตัว ภาวะการณ์ลงทุนและการจ้างงานเพิ่มขึ้น

¹⁷ สุรจิต ลักษณะสุด, เอกสารการสอนชุดวิชาตลาดการเงิน สถาบัน และนโยบายการเงิน หน่วยที่ 8-15, หน้า 820 – 826

2.1.2.4 หลักการในการดำเนินนโยบายการเงิน¹⁸

(1) **หลักของความชัดเจนและประสานงาน** ความชัดเจนในนโยบายการเงินของรัฐจะทำให้หน่วยงานของรัฐและภาคธุรกิจเอกชนสามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น ทำให้ภาคธุรกิจเอกชนมีความมั่นใจในการลงทุน นอกจากนี้นโยบายการเงินจะต้องประสานเป้าหมายทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ รวมทั้งประสานผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจต่างๆ ด้วย จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความชัดเจนและความเหมาะสมเป็นหลัก เช่น การกำหนดเป้าหมายของปริมาณเงินและสินเชื่อ จะต้องมีความพอดีและเหมาะสม คือไม่มากเกินไปจนเกิดภาวะเงินเฟ้อหรือไม่น้อยเกินไปจนเกิดภาวะเศรษฐกิจซบเซา หรือการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ก็จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมว่าไม่สูงเกินไปจนผู้กู้ยืมเดือดร้อน หรือไม่ต่ำเกินไปจนกระทั่งผู้ฝากเงินได้รับผลตอบแทนไม่คุ้มกัน

(2) **หลักของความคล่องตัว** เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจ สถานการณ์ทางการเงิน ตลอดจนเป้าหมายทางเศรษฐกิจสามารถเปลี่ยนแปลงได้ แนวนโยบายการเงินจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างคล่องตัว ในช่วงที่เศรษฐกิจมีปัญหาทางด้านใช้จ่ายเกินตัว แนวนโยบายการเงินควรมีลักษณะเข้มงวด แต่เมื่อสถานการณ์ด้านเสถียรภาพคลี่คลายลงและมีปัญหาด้านเศรษฐกิจซบเซาเป็นปัญหาใหญ่ แนวนโยบายการเงินก็ต้องเปลี่ยนไปในลักษณะผ่อนคลายเป็นกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ โดยทั่วไปเครื่องมือของนโยบายการเงินในเรื่องการซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลในท้องตลาดทั่วไป เป็นเครื่องมือของนโยบายการเงินที่มีความคล่องตัวมากกว่าเครื่องมือของนโยบายการเงินชนิดอื่นๆ ในขณะที่นโยบายอัตราดอกเบี้ยซึ่งเป็นเครื่องมือของนโยบายการเงินที่มีการใช้กันทั่วไป แต่มีความคล่องตัวในระยะสั้นน้อยกว่าการซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาล

(3) **หลักความแน่นอนและความไม่เปลี่ยนแปลงบ่อย** การดำเนินนโยบายการเงินต้องมีการปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ ทั้งจากปัจจัยที่เกิดในประเทศ และจากต่างประเทศ แต่การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเงินบ่อยและไม่แน่นอน จะมีผลกระทบต่อการลงทุนและการดำเนินธุรกิจในประเทศได้ นักธุรกิจจะไม่กล้าเสี่ยงในการลงทุนเพราะไม่สามารถวางแผนการดำเนินธุรกิจและการลงทุนในระยะยาว ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายการเงินหรือเปลี่ยนวิธีดำเนินการทางการเงินต้องทำอย่างระมัดระวังค่อยเป็นค่อยไป โดยมีการประเมินสถานการณ์อย่างรอบคอบ หากเร่งรีบดำเนินนโยบายเกินไปก็อาจก่อให้เกิดผลเสียได้

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 779 - 780

(4) หลักของการเอื้ออำนวยให้เกิดการแข่งขัน การดำเนินนโยบายทางการเงินที่เหมาะสมจะต้องใช้ปฏิบัติกับบุคคลทุกกลุ่ม โดยไม่เลือกปฏิบัติกับบุคคลเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น อันจะทำให้บุคคลทุกกลุ่มได้รับความเสมอภาค ผลประโยชน์มิได้ตกอยู่แก่บุคคลบางกลุ่มเป็นการเอื้ออำนวยให้เกิดการแข่งขันกับทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิต

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับธนาคารกลาง

ธนาคารกลางเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อตลาดเงินซึ่งเป็นแกนหลักของระบบเศรษฐกิจ ทั้งมีความเกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน และนโยบายการเงินของประเทศ หน้าที่ประการหนึ่งของธนาคารกลางก็คือการเข้าไปมีบทบาทในตลาดเงินเพื่อผลประโยชน์ของเศรษฐกิจส่วนรวม โดยการทำหน้าที่ของธนาคารกลางนั้นไม่ต้องการแสวงหากำไรเหมือนสถาบันการเงินอื่นในตลาด ดังนั้นการตัดสินใจของธนาคารกลางในตลาดเงินจึงขึ้นกับความต้องการทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศเป็นสำคัญ

2.1.3.1 ความเป็นมาและความหมายของธนาคารกลาง¹⁹

การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำเนินงานในค่าใช้จ่ายด้านต่างๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วความสามารถในการหารายได้ของรัฐ มักจะมีน้อยกว่าความจำเป็นในการใช้จ่ายด้านต่างๆ เสมอ ซึ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นในอดีตก่อนที่จะมีการจัดตั้งธนาคารกลางนั้น รัฐในฐานะผู้กำหนดให้มีการใช้เงินเพื่อเป็นสิ่งที่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมายได้ทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตเงินตราเอง ซึ่งหากรัฐไม่มีความรับผิดชอบ ผลิตเงินออกมามากเกินไปย่อมทำให้ค่าของเงินเสื่อมค่าลงและหมดความน่าเชื่อถือ ประชาชนจึงนิยมใช้บัตรธนาคารของธนาคารพาณิชย์เอกชนซึ่งเป็นเอกสารที่แสดงถึงหนี้สินของธนาคารผู้ออกที่มีต่อผู้ถือบัตรธนาคารมากกว่า ดังนั้นรัฐบาลของประเทศต่างๆ จึงมีการมอบสิทธิผูกขาดในการออกบัตรธนาคารให้แก่ธนาคารพาณิชย์เอกชนบางธนาคารเพื่อแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือธนาคารนั้นๆ มิให้รัฐ เช่น ให้รัฐกู้ยืมด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อให้รัฐสามารถมีเงินหมุนเวียนในระบบได้อย่างพอเพียง ธนาคารพาณิชย์เอกชนที่ได้รับสิทธิดังกล่าวจะถูกเรียกว่า Bank of Issue ซึ่งจะทำหน้าที่ในการออกบัตรธนาคารและทำหน้าที่เป็นแหล่งรายได้ของรัฐ ธนาคารจึง

¹⁹ ชมเพลิน จันทร์เรืองเพ็ญ, เศรษฐศาสตร์การเงินและการธนาคาร, หน้า 185-186

กลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญทางเศรษฐกิจของรัฐบาล และเปลี่ยนสถานะจากธนาคารพาณิชย์ของเอกชนมาเป็นธนาคารกลางของประเทศในที่สุด

ธนาคารกลางแห่งแรก คือ ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England) ก็เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐบาลอังกฤษต้องการแหล่งรายได้เพื่อนำเงินไปใช้ในการทำสงครามกับฝรั่งเศส อย่างไรก็ตามความจำเป็นในการจัดตั้งธนาคารกลางของประเทศอื่นๆ ส่วนใหญ่เพื่อให้เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศในยามที่ประเทศเผชิญวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งแม้ว่ารูปแบบการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารกลางและรัฐบาลจะแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขและปัจจัยภายในของแต่ละประเทศ แต่สิ่งที่ธนาคารกลางของทุกประเทศมีร่วมกันก็คือการเป็นองค์กรของรัฐที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบตลาดเงินในประเทศนั้นๆ ในบรรดาธนาคารกลางด้วยกัน ธนาคารแห่งชาติสวีเดน (Riksbank) นับเป็นธนาคารที่เก่าแก่ที่สุด ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1656 ซึ่งจัดตั้งโดยเอกชน แต่รัฐบาลเป็นผู้ออกทุนให้ทั้งหมด²⁰

ธนาคารกลาง หมายถึง องค์กรที่มีความรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายการเงินของประเทศ เป็นแหล่งที่สามารถให้ธนาคารอื่นๆ ยืมเงินได้ในคราวที่มีความจำเป็นเกิดขึ้น ความรับผิดชอบเบื้องต้นของธนาคารกลางคือการรักษาเสถียรภาพค่าเงินและเงินที่หมุนเวียนที่อยู่ในประเทศ ตลอดจนการควบคุมอัตราดอกเบี้ยช่วยเหลือการกู้ยืม และการเป็นแหล่งกู้ยืมสุดท้ายสำหรับธนาคารเอกชนในช่วงภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ เนื่องจากธนาคารเอกชนเป็นส่วนสำคัญในระบบการเงินของประเทศ นอกจากนี้ธนาคารกลางสามารถมีอำนาจกำกับดูแลเพื่อประกันการปฏิบัติงานของธนาคาร และสถาบันทางการเงินอื่นว่าจะไม่กระทำการอย่างปราศจากความระมัดระวัง หรือกระทำการอย่างฉ้อฉล²¹ มีผู้ให้ความหมายของธนาคารกลางไว้หลากหลายดังนี้²²

ธนาคารกลาง หมายถึง สถาบันการเงินในระดับสูงของชาติที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับระบบการเงินและเครดิต ซึ่งจะมีผลส่งไปถึงความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมาก

ธนาคารกลาง หมายถึง สถาบันการเงินซึ่งมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบทางการเงินของประเทศ ทั้งในแง่อุปทานของเงิน จำนวนเงินที่ให้กู้ยืม ค่าใช้จ่ายในการกู้ยืม หรือที่

²⁰ จรินทร์ เทศวานิช, การเงินและการธนาคาร, หน้า 298

²¹ Wikipedia, Central Bank. [Online], 27 May 2009. Available from :

http://en.wikipedia.org/wiki/Central_bank

²² จรินทร์ เทศวานิช, การเงินและการธนาคาร, หน้า 300

เรียกว่า อัตราดอกเบี้ย รวมตลอดจนถึงความสัมพันธ์ทางการเงินระหว่างประเทศ ทั้งนี้ก็เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนหรือของประเทศชาติเป็นส่วนรวม

ธนาคารกลาง เป็นสถาบันการเงินระดับสูงของประเทศที่มีหน้าที่คอยกำกับดูแลสถาบันการเงินต่างๆ ในประเทศ ให้ดำเนินการอย่างมีระเบียบ สอดคล้องกับความเจริญทางเศรษฐกิจและความมีเสถียรภาพทางการเงินทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

2.1.3.2 ลักษณะของธนาคารกลาง²³

(1) **ไม่หวังผลกำไร** การดำเนินงานของธนาคารกลางต้องเป็นไปในลักษณะที่คำนึงถึงเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมเป็นหลัก โดยไม่หวังผลกำไร วัตถุประสงค์ในการดำเนินการของธนาคารกลางนั้นมีความแตกต่างจากการดำเนินการของสถาบันการเงินเอกชนอื่นๆ ตรงที่ธนาคารกลางเป็นองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งแสวงหากำไร หรือประโยชน์สูงสุดของธนาคารกลางเอง เช่น ธนาคารกลางอาจจำเป็นต้องรับซื้อพันธบัตรรัฐบาลบางส่วนไว้ เพื่อต้องการให้ปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมีมากขึ้น แม้ว่าธนาคารกลางจะต้องขาดทุน เพราะมูลค่าที่ซื้อขายกันในท้องตลาดของพันธบัตรต่ำกว่าที่ธนาคารกลางชำระให้แก่รัฐบาล หรือธนาคารกลางจำเป็นต้องเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินงาน เช่น ขาดสภาพคล่อง เพราะอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศ

(2) **เป็นอิสระภายในกรอบนโยบายของรัฐบาล** การดำเนินงานของธนาคารกลางจะต้องมีความเป็นอิสระภายในกรอบนโยบายของรัฐบาล เพราะการดำเนินงานของธนาคารกลางจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับและประสานนโยบายกับหน่วยงานต่างๆ และเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น ธนาคารกลางจึงจำเป็นต้องมีอิสระในการเสนอแนะนโยบายทางการเงินแก่รัฐบาลและกระทำภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตามท่าทีของรัฐบาลต่อการกระทำหรือคำแนะนำของธนาคารกลางนั้น เป็นดุลพินิจของรัฐบาลในฐานะผู้บริหารประเทศ ทั้งนี้จะได้อธิบายเรื่องความเป็นอิสระของธนาคารกลางต่อไปในบทที่ 5

(3) **ประกอบธุรกรรมกับสถาบันการเงิน** การประกอบธุรกรรมทางการเงินส่วนใหญ่จะต้องกระทำกับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นๆ เนื่องจากธนาคารกลางเป็นสถาบันการเงินระดับสูงของประเทศ ซึ่งมีบทบาทความรับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบาย

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 301

การเงินของประเทศ การดำเนินธุรกรรมของธนาคารกลางจึงมักจะกระทำกับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นๆ แทนที่จะกระทำกับประชาชนโดยตรงเหมือนกับสถาบันการเงินทั่วไป เพราะเป็นธุรกรรมที่ดำเนินไปเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและตลาดการเงินเป็นสำคัญ

2.1.3.3 สถานะและความเป็นอิสระของธนาคารกลาง

การพิจารณาถึงสถานะของธนาคารกลางนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาคู่กันไปกับความเป็นอิสระของธนาคารกลาง ซึ่งความเป็นอิสระของธนาคารกลางนั้นหมายถึง ความอิสระในการที่จะดำเนินนโยบายการเงินตามวินิจฉัยที่ธนาคารกลางเห็นเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและการเงินที่เป็นอยู่ โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ สถานะและความเป็นอิสระของธนาคารกลางนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการทั้งที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของธนาคารกลางนั้นๆ เองหรือที่ไม่ปรากฏชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร²⁴

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาก็คือ ธนาคารกลางควรมีอิสระในการดำเนินนโยบายการเงินซึ่งอาจจะแตกต่างไปจากแนวทางที่ฝ่ายบริหารและ/หรือฝ่ายนิติบัญญัติต้องการหรือไม่ เช่น ถ้าระบบเศรษฐกิจมีแนวโน้มของภาวะเงินเฟ้อที่รุนแรงเกิดขึ้น ธนาคารกลางควรมีอิสระอย่างเต็มที่ในการใช้นโยบายการเงินเพื่อลดอัตราเงินเฟ้อลงหรือไม่ แม้ว่าการใช้นโยบายดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นในการว่างงานอันเนื่องมาจากการใช้นโยบายการเงินแบบเข้มงวด หากพิจารณาในแง่ของภารกิจของธนาคารกลางที่ต้องดำเนินการโดยยึดถือเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลักโดยไม่หวังผลกำไรแล้ว ธนาคารกลางก็ควรเป็นองค์กรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ อย่างไรก็ตามในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระนี้มีทั้งผู้ที่มีแนวความคิดสนับสนุน และผู้ที่มีแนวความคิดโต้แย้ง ซึ่งจะได้อธิบายเพิ่มเติมอีกครั้งเมื่อพิจารณาประเด็นเรื่องสถานะทางกฎหมายมหาชนในบทที่ 5

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴ ประทีป สนธิสุวรรณ, “สถานะภาพของธนาคารกลาง,” เศรษฐกิจการคลังและธนาคาร (2523)

2.1.3.4 บทบาทหน้าที่ของธนาคารกลาง²⁵

(1) **การออกธนบัตร** ธนบัตรถือเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนที่สำคัญมากในปัจจุบัน ในอดีตนั้นธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งเป็นผู้ดำเนินการออกบัตรธนาคารใช้เองซึ่งหากธนาคารพาณิชย์ขาดความรับผิดชอบในการผลิตบัตรธนาคาร คือผลิตออกมามากเกินไป จะมีผลให้ปริมาณเงินหมุนเวียนมากขึ้นจนกระทั่งเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ ประกอบกับการที่ภาวะเศรษฐกิจทั้งทางด้านการผลิต การค้า การบริโภคขยายตัวกว้างออกไป ความต้องการใช้ธนบัตรสำหรับเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนก็ทวีมากขึ้น จำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยเหมาะสมรัดกุม และเป็นที่เชื่อถือของประชาชน รัฐจึงประสงค์ให้ธนาคารกลางเป็นผู้ออกธนบัตร ควบคุมปริมาณ และรูปแบบของธนบัตรที่เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจภายในประเทศแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งจะทำให้ธนาคารกลางมีสถานะเป็นผู้ควบคุมภาวะเครดิตของประเทศเพื่อให้ยึดหยุ่นได้ตามความต้องการของภาวะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา อย่างไรก็ตามธนาคารกลางต้องระมัดระวังให้การออกธนบัตรเป็นไปโดยเหมาะสม มีจำนวนพอเพียงกับความต้องการของภาวะเศรษฐกิจ ทั้งนี้การออกธนบัตรของธนาคารกลางยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายซึ่งกำหนดให้การออกธนบัตรจะต้องมีทุนสำรองหนุนหลัง เพื่อเป็นประกันความน่าเชื่อถือของการออกธนบัตร

(2) **การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายการเงิน** การดำเนินนโยบายการเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ นับเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของธนาคารกลาง โดยใช้เครื่องมือทางการเงินต่างๆ เช่น การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินสดสำรอง การเพิ่มหรือลดอัตรารับช่วงซื้อลดตั๋วเงินเพื่อควบคุมอัตราดอกเบี้ยในตลาดเงิน ปริมาณเงิน หรือเครดิตให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการถือเงินของประชาชนในระบบเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงในปริมาณเงินและภาวะเครดิตของประเทศย่อมมีผลกระทบต่อระดับของผลผลิต การจ้างงาน ระดับราคาสินค้า และดุลการชำระเงิน อันเป็นวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ดังนั้นการดำเนินงานของธนาคารกลางย่อมมีผลกระทบต่อระบบการเงินและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริงในระบบอีกด้วย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัตินั้นธนาคารกลางมิได้ควบคุมปริมาณเงินเองโดยตรง หากแต่ควบคุมผ่านการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นสถาบันที่มีบทบาทในการสร้างและทำลายเงินฝาก

²⁵ ชมเพลิน จันทรเรืองเพ็ญ, เศรษฐศาสตร์การเงินและการธนาคาร, หน้า 260-265 และจรินทร์ เทควา นิช, การเงินและการธนาคาร, หน้า 301-305 และสุรจิต ลักษณะสุด, เอกสารการสอนชุดวิชาตลาดการเงิน สถาบัน และนโยบายการเงิน หน่วยที่ 8-15, หน้า 787-791

(3) การเป็นนายธนาคารและตัวแทนทางการเงินของรัฐบาล

ธนาคารกลางทำหน้าที่เป็นตัวแทนทางการเงินของรัฐบาล ทั้งการให้บริการทางการเงิน โดยทั่วไป รายรับและรายจ่ายของรัฐบาลที่ได้รับจากหรือที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังนั้น ก็จะกระทำผ่านธนาคารกลาง ธนาคารกลางจึงเป็นผู้รักษาบัญชีเงินฝากของกระทรวง ทบวง กรม และองค์การต่างๆ ของรัฐบาล เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่รักษาบัญชีเงินฝากของเอกชน ธนาคารกลางยังมีบทบาทในการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐบาล และมีพันธะตามกฎหมายในการให้กู้ยืมแก่รัฐบาลภายใต้สถานการณ์ที่ระบุไว้ตามกฎหมายทั้งในเวลาปกติเป็นการชั่วคราว เพื่อรัฐบาลจะได้มีเงินใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินระหว่างรอเงินภาษีอากรเข้ารัฐ และในเวลาฉุกเฉิน เกิดสงครามหรือเศรษฐกิจตกต่ำ การให้กู้ยืมเงินอาจทำโดยการให้เบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารกลาง หรือขายตั๋วเงินคลังและพันธบัตรให้ธนาคารกลาง

การเป็นตัวแทนทางการเงินหรือเป็นนายธนาคารของรัฐบาลในการจัดการหนี้สาธารณะทั้งในและนอกประเทศ หนี้สาธารณะภายใน คือ การเป็นตัวแทนจำหน่ายพันธบัตรเงินกู้ ตั๋วเงินคลัง ฯลฯ รวมทั้งจ่ายดอกเบี้ย และชำระต้นเงินคืนให้แก่ผู้ถือหลักทรัพย์ดังกล่าวเป็นงวดๆ ไป หนี้สาธารณะภายนอก คือ การเป็นตัวแทนยืมเงินจากรัฐบาลต่างประเทศ ธนาคารโลก และสถาบันการเงินในประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ธนาคารกลางยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนในด้านการติดต่อกับองค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราอีกด้วย

(4) การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์

ธนาคารกลางมีหน้าที่ในการรับฝากเงินจากธนาคารพาณิชย์เพื่อวัตถุประสงค์ในการหักบัญชีระหว่างธนาคาร รวมถึงการออกกฎ ระเบียบที่จำเป็นต่อธนาคารพาณิชย์ตามนโยบายของรัฐบาล การเป็นแหล่งกู้ยืมแหล่งสุดท้าย เมื่อธนาคารพาณิชย์ขาดสภาพคล่องหรือมีเงินสำรองไม่เพียงพอตามที่กฎหมายกำหนด การปฏิบัติในฐานะผู้ให้เครดิตมี 3 วิธี คือ การรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินที่เกิดจากการค้าโดยสุจริต ช่วยแก้ภาวะความฝืดของเงิน และช่วยให้ระบบเครดิตมีความยืดหยุ่น การซื้อตั๋วเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาล และการให้กู้ยืมโดยมีทรัพย์สินเป็นหลักประกัน

ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารกลางมีหน้าที่สำคัญในการควบคุมปริมาณเงินและเครดิตของประเทศ จึงมีกฎหมายบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินสดสำรองไว้กับธนาคารกลาง เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีสภาพคล่องที่ดี และใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมเครดิตธนาคารพาณิชย์มีหน้าที่รายงานสถานการณ์การเงิน ทั้งในด้าน ทรัพย์สิน หนี้สิน เงินฝาก อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ธนาคารกลางทราบเป็นระยะ

อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ เป็นไปในเชิงการกำกับดูแล ควบคุมตรวจสอบ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันที่มุ่งหวังผลกำไรสูงสุด แต่ธนาคารกลางดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมโดยไม่แสวงกำไร ดังนั้นนโยบายของธนาคารกลางจึงอาจกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของธนาคารพาณิชย์ได้

(5) การจักระบบการหักบัญชีระหว่างธนาคาร การจักระบบการหักบัญชีระหว่างธนาคาร คือ หักกลบหนี้ระหว่างธนาคารพาณิชย์ที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ผ่านระบบการหักบัญชีของธนาคารกลาง การจัดให้มีแหล่งกลางในการแลกเปลี่ยนเช็คเพื่อทำการหักกลบหนี้ระหว่างธนาคารด้วยกันนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เป็นผู้ริเริ่มขึ้นก่อนในสมัยกึ่งศตวรรษที่ 19 ตราสารที่ทำการแลกเปลี่ยนกันในการหักบัญชีที่สำนักหักบัญชีนั้นเป็นเช็คตัวแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน หรือตราสารอื่นที่กำหนดไว้ให้นำมาหักบัญชีได้ และการชำระหนี้ให้แก่กันก็กระทำด้วยวิธีขึ้นบัญชีหรือหักบัญชีของธนาคารแต่ละธนาคารที่ธนาคารกลางแล้วแต่ว่าธนาคารใดเป็นเจ้าของหนี้หรือลูกหนี้ในการหักบัญชีแต่ละครั้งนั้น

นอกจากจะมีประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ธนาคารในการชำระหนี้ระหว่างกันโดยไม่ต้องใช้ตัวเงินแล้ว ในด้านของธนาคารกลางก็จะได้รับประโยชน์ด้วย กล่าวคือ จะทำให้ธนาคารกลางทราบถึงสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์อยู่ตลอดเวลา

(6) การเป็นผู้จัดการทุนสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยทองคำ เงินฝากในธนาคารพาณิชย์และธนาคารกลางในต่างประเทศ และหลักทรัพย์รัฐบาลต่างประเทศ ในบางประเทศอาจมีกฎหมายกำหนดองค์ประกอบของทุนสำรองระหว่างประเทศและ/หรือการกำหนดปริมาณขั้นต่ำของทุนสำรองระหว่างประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณการค้าระหว่างประเทศเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ธนาคารกลางมีหน้าที่ในการออกธนบัตรและรักษาเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ การออกธนบัตรจะต้องมีทองคำและเงินตราต่างประเทศที่แลกเปลี่ยนได้เป็นส่วนประกอบที่สำคัญสำหรับทุนสำรองของประเทศ

ความมุ่งหมายของธนาคารกลางในการเป็นผู้รักษาเงินสำรองระหว่างประเทศก็เพื่อรักษาเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตราและดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานเงินตราที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วทองคำและเงินตราต่างประเทศมิได้มีไว้เพื่อใช้ในการชำระหนี้ระหว่างประเทศเป็นสำคัญ กล่าวคือ เมื่อดุลการชำระเงินของประเทศขาดดุล ถ้าธนาคารกลางต้องการรักษาทองคำและเงินตราต่างประเทศส่วนหนึ่งไว้เป็นทุนสำรองเงินตราเพื่อประโยชน์ภายในประเทศโดยเฉพาะแล้ว ทุนสำรองส่วนนั้นก็จะนำมาใช้ชำระหนี้ระหว่างประเทศไม่ได้ การดำรงเงินสำรองระหว่างประเทศไว้ก็เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อถือในค่าของเงินตรา และเพื่อ

จำกัดขอบเขตมิให้มีการขยายปริมาณเงินออกไปเกินที่กำหนดไว้โดยใช้ทุนสำรองเงินตรานั้นเป็นเกณฑ์ อย่างไรก็ตามการที่ประเทศใดมีทุนสำรองอยู่เป็นจำนวนน้อยมิได้หมายความว่าเงินตราของประเทศนั้นจะต้องขาดความเชื่อถือเสมอไป

2.2 แนวคิดทางวิชาการกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 หลักนิติรัฐและหลักการสำคัญที่สืบเนื่องอื่นๆ

นิติรัฐ (Legal State Principle) หมายความว่า รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐหรือองค์กรของรัฐตราขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วย่อมสามารถอธิบายโดยละเอียดต่อไปได้²⁶

ประการแรก การกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องมีกฎหมายเป็นรากฐาน ซึ่งอาจเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือกฎหมายที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ ทั้งนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำนั้นเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากจะมีกฎหมายเป็นรากฐานของการกระทำหรือใช้อำนาจแล้ว การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย คือ ต้องกระทำตามวิธีการ รูปแบบ วัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หากผิดไปจากที่กำหนดไว้ เราก็ถือว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นี่คือหลักกฎหมายที่เรียกว่าความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรของรัฐ แต่เนื่องจากในปัจจุบันนี้ กฎหมายที่เป็นรากฐานและเครื่องกำหนดขอบเขตอำนาจของหน่วยงานของรัฐ มักเป็นกฎหมายที่มาจากตราของรัฐสภามากขึ้นเรื่อยๆ เพราะวิธีการสร้างกฎหมายแบบจารีตประเพณี หรือคำพิพากษาของศาลไม่สามารถติดตามทันความซับซ้อนของรัฐสมัยใหม่ และเรื่องที่จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ปัจจุบันในระบบกฎหมายทั้งหลาย กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น นักนิติศาสตร์บางคนเรียกสภาวะใหม่นี้ว่า “รัฐนิติบัญญัติ” คือ เป็นนิติรัฐที่อาศัยรัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นหลัก แต่แม้บทบาทของรัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติจะมากขึ้นเพียงใด ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติเท่านั้นที่เป็นที่มาหรือขอบเขตของอำนาจขององค์กรของรัฐ ยังมีกฎหมายอื่นๆ อีก เช่น จารีตประเพณี คำพิพากษาของศาล หรือหลักกฎหมายทั่วไปที่เป็นที่มาและขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐ

ประการที่สอง หากรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่าฝืนกฎหมายที่ตนตราขึ้น จะต้องมีความกลไกและกระบวนการที่บุคคลสามารถทำให้การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นไร้ผลไปและหากความเสียหายเกิดแก่บุคคล ก็สามารถเรียกให้รัฐหรือองค์กรของรัฐชดเชยค่าเสียหายได้ เราเรียกมิติ

²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538) .หน้า 52-53

ที่สองนี้ว่า “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ” ซึ่งในระบบกฎหมายทั้งหลายอาจมออบภาระในการควบคุมนี้ไว้ที่ศาล ซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรมอย่างในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา หรือศาลพิเศษ เช่น ศาลปกครองอย่างในฝรั่งเศส หรือเยอรมัน และทำให้มีองค์กรและกระบวนการวินิจฉัยให้การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่มีผล ตลอดจนให้คดีใช้ค่าเสียหายนี้เอง ที่ทำให้ “นิติรัฐ” มีสภาพบังคับจริงจัง ไม่ใช่เป็นหลักการบนกระดาษเท่านั้น²⁷

รูปแบบการใช้อำนาจรัฐในปัจจุบันนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ รัฐตำรวจ ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจอย่างเต็มที่ที่จะดำเนินมาตรการอะไรก็ได้ที่ฝ่ายปกครองริเริ่มและเห็นว่าเป็น ในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนเพื่อบรรลุดัตถประสงค์ที่ต้องการ รัฐตำรวจอยู่บนแนวคิดที่ว่าวัตถุประสงค์สุดท้ายเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ส่วนวิธีการที่จะไปถึงวัตถุประสงค์นั้นจะทำอย่างไรก็ได้ ตรงกันข้ามกับ “นิติรัฐ” ซึ่งเป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชนและเพื่อคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐยอมตนอยู่ใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนใน 2 นัย คือ กฎเกณฑ์ประเภทแรกกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกฎเกณฑ์ประเภทที่สองกำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐและหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุดัตถประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎเกณฑ์ทั้งสองชนิดที่มีผลร่วมกันนั่นก็คือการจำกัดอำนาจของรัฐโดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด

ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐก็คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกไปจากที่ระบบกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น กระทำการใดๆ ต่อปัจเจกชนได้ หลักนี้ส่งผลโดยปริยายให้เกิดขึ้น 2 ประการ คือ ประการแรกเมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน ฝ่ายปกครองหาอาจกระทำการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ได้ไม่ ประการที่สอง คือ ในนิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แบบแล้วนั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้มาตรการใดๆ ต่อผู้อยู่ใต้ปกครองได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจะให้อำนาจไว้โดยตรง หรือโดยปริยาย ดังนั้นนิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครองว่า เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถขอให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำหรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิกใช้การกระทำนั้นๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้ เพราะฉะนั้นระบบนิติรัฐจึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมืองและมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อที่จะให้นิติรัฐเป็นความจริง

²⁷ Carre de MALBERG, CONTRIBUTIONS A LA THEORIE GENERALE DE L'ETAT, Tome I, Paris, Sirey, 1920, อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 52-53

ขึ้นมาได้ ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มีชอบ และที่ทำให้ปัจเจกชนเสียหาย²⁸

โดยที่การใช้อำนาจของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักการสำคัญสูงสุด องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐจึงต้องพึงใช้อำนาจดังกล่าวภายใต้หลักการอื่นของกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนี้

2.2.1.1 หลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง²⁹

การดำเนินกิจกรรมใดๆ ของฝ่ายปกครองในปัจจุบัน มีทั้งการใช้อำนาจตามกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน สำหรับการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในสถานะที่เหนือกว่าประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมหรือการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ การใช้

อำนาจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจของรัฐในสถานะที่เหนือกว่าจึงอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง มีทั้งความรับผิดชอบในทางแพ่งและทางอาญา แต่เนื่องจากความรับผิดชอบทางอาญานั้นเป็นความรับผิดชอบที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบตำแหน่งหน้าที่ราชการ ดังนั้นจึงไม่ขอกกล่าวถึงในที่นี้ คงเหลือเพียงความรับผิดชอบในทางแพ่ง ซึ่งหมายถึงความรับผิดชอบในทางแพ่งนอกเหนือจากความรับผิดชอบตามสัญญา เพราะความรับผิดชอบตามสัญญาซึ่งเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่มีต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง นั้นเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาในเรื่องของสัญญาทางปกครอง

ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางปกครองแสดงให้เห็นถึงความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในทางปฏิบัติและทางทฤษฎี ในทางทฤษฎีการเปิดโอกาสให้ราษฎรมีสติธิได้รับการเยียวยาความเสียหายซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจมหาชน ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบนิติรัฐ สำหรับคุณค่าในทางปฏิบัติ คือ ทุกหลักการในเรื่องความรับผิดชอบเป็นผลสะท้อนในรูปแบบหนึ่งของความเป็นสังคมที่มีอารยธรรม

แต่เดิมก่อนการพัฒนาการของกฎหมายมหาชนนั้นรัฐในฐานะผู้ปกครองไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่ตนเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นต่อประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง เนื่องจากในสมัยนั้นรัฐจำกัดบทบาทของตนเองไว้อย่างแคบจึงไม่ค่อยมีโอกาสที่จะก่อความ

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 279-280

²⁹ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2547) .

เสียหายให้กับเอกชน แต่ต่อมาเมื่อบทบาทของรัฐมีการพัฒนาขึ้นจนกระทั่งรัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการของเอกชนอันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอื่น หรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เมื่อบทบาทของรัฐมีมากขึ้นทำให้โอกาสในการที่รัฐอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนหรือประชาชนจึงเกิดได้มากขึ้น

ในทางทฤษฎี หลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสเห็นว่าหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะ ซึ่งอาจอธิบายได้ว่าในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะนั้น สิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำลงไปก็เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกๆ คน จะให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งต้องรับภาระที่เกิดจากการดำเนินการดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียวไม่ได้ ดังนั้นเมื่อการดำเนินกิจการของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายประชาชนทุกคนต้องเป็นผู้รับภาระนั้นโดยมีรัฐเป็นผู้แทน ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดกรณีการเลือกปฏิบัติขึ้น และการชดเชยค่าเสียหายจะเป็นการทำให้เกิดความสมดุลที่ได้เสียไปแล้วกลับคืนมาได้ อย่างไรก็ตามแม้ว่าในทางทฤษฎีจะถือว่าหลักความรับผิดชอบของรัฐมีที่มาจากหลักความเสมอภาคของภาระสาธารณะดังกล่าวข้างต้น แต่ก็ได้หมายความว่าทำให้หลักดังกล่าวต้องถูกกระทบกระเทือนไปแล้วจะต้องมีการเยียวยาชดเชยทุกกรณีไป เฉพาะการกระทำที่มีลักษณะเป็นความผิดหรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นเท่านั้นที่ก่อให้เกิดความรับผิด ดังนั้นจึงต้องมีการแยกแยะให้ชัดเจนระหว่างปัญหาทางทฤษฎีเรื่องความจำเป็นของหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองกับปัญหาในทางปฏิบัติในเรื่องการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิด

ในการพิจารณาเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดในผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำทางปกครองนั้น มีการพิจารณาเป็น 2 แนวทาง คือ การกำหนดให้ตกเป็นภาระของเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายที่แท้จริง โดยให้ชดเชยเอาจากทรัพย์สินส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือผลักรภาระให้ตกอยู่กับฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ที่เจ้าหน้าที่นั้นกระทำการแทน

กรณีที่ดีถือว่าเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถแยกออกจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ ความรับผิดดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามระบบกฎหมายแพ่ง สำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งไม่อาจแยกออกจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกตินั้นถือเป็นความผิดของหน่วยงานและทำให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ต้องรับผิด ซึ่งคดีดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยที่ความรับผิดของรัฐเป็นความรับผิดที่มีลักษณะเฉพาะตัวจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของระบบกฎหมายทั่วไปซึ่งคือกฎหมายแพ่ง ต่อมาหลักนี้ขยายตัวไปสู่กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ในปัจจุบันความรับผิดของฝ่ายปกครองทุกประเภทจึงไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายแพ่งและไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

2.2.1.2 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางนิติบัญญัติ

หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ พิจารณาและบัญญัติกฎหมายเพื่อบังคับใช้ภายในรัฐ รวมถึงการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงการกระทำทางนิติบัญญัติโดยหลักแล้ว คือ การบัญญัติกฎหมาย ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติถูกผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีของนิติบัญญัติคือ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจะกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจบัญญัติกฎหมายไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบัญญัติกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ต้องดำเนินการภายใต้ขอบเขตดังกล่าวอย่างเคร่งครัด มิฉะนั้นกฎหมายฉบับดังกล่าวย่อมไม่สามารถบังคับใช้ได้

2.2.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง หมายถึง การที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการจัดทำกิจกรรมต่างๆ ของฝ่ายปกครอง³⁰ ซึ่งการกระทำทางปกครอง หรือการใช้อำนาจทางปกครองนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ การกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว และการกระทำทางปกครองสองฝ่าย ซึ่งสำหรับการกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองสองฝ่ายนั้น ได้แก่ สัญญาทางปกครอง ส่วนการกระทำหรือการใช้อำนาจฝ่ายเดียวนั้น แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว และปฏิบัติการทางปกครอง

(1) ประเภทของการกระทำทางปกครอง

(1.1) นิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ การแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือนายหนึ่งเป็นการกระทำที่องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับเอกชน³¹ นิติกรรมฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

(ก) กฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในการที่จะออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไปนั้นมานานแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนการปฏิบัติงาน

³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2552) .หน้า 49

³¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 377

ตามที่เป็นจริงได้ โดยถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะขยายความให้รายละเอียดกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรืออาจจะมีลักษณะเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมาย ทั้งนี้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะสามารถออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ภายในขอบเขตที่จำกัด กล่าวคือต้องออกกฎเกณฑ์ภายในขอบอำนาจและตามวัตถุประสงค์ที่นิติบัญญัติให้อำนาจไว้

(ข) **กฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้เป็นการเฉพาะราย** โดยที่ฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงได้รับอำนาจฝ่ายเดียวตามกฎหมายในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้เป็นการเฉพาะราย คือมีผลต่อเอกชนที่จะต้องถูกบังคับตามกฎหมายประเภทนี้ฝ่ายเดียวได้ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนก่อน

(1.2) **ปฏิบัติการทางปกครอง** หมายถึง การกระทำขององค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติแทนและในนามขององค์กรดังกล่าว ซึ่งการกระทำนั้นไม่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครอง โดยเป็นการกระทำอื่นของฝ่ายปกครอง ซึ่งมิใช่การใช้อำนาจเพื่อออกกฎเกณฑ์ตามที่กล่าวมาข้างต้น

ปฏิบัติการทางปกครองอาจเป็นการกระทำในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกนิติกรรมทางปกครองขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรืออาจเป็นการกระทำที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติกรรมทางปกครองที่ได้มีการออกมาใช้บังคับก่อนหน้านั้นแล้ว ปฏิบัติการทางปกครองอาจก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกับบุคคลอื่นได้เช่นกัน³²

การพิจารณาถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือการกระทำของรัฐนั้น อาจพิจารณาได้ 2 นัย คือ การกระทำของรัฐทุกอย่างต้องชอบด้วยกฎหมาย และการควบคุมการกระทำของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมาย โดยที่หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้เป็นข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งหมายถึง ฝ่ายปกครองจะกระทำการทางปกครองที่กระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และการกระทำทางปกครองที่ออกนั้นต้องสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย ย่อมสะท้อนให้เห็นได้ว่า กฎหมายเป็นทั้งรากฐาน ที่มาของอำนาจของฝ่ายปกครองในการออกการกระทำทางปกครอง และก็เป็นขอบเขตหรือข้อจำกัดของการกระทำทางปกครองด้วย ในขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะทำให้ความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหมดสิ้นไป เช่น การขอให้ยกเลิกหรือเพิกถอน

³² นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 50

คำสั่งทางปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้กฎหมายที่จะให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะกระทำการที่กระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนนั้นมิได้เฉพาะกฎหมายที่ตราโดยผ่านความเห็นชอบของผู้แทนปวงชนโดยทั่วไปก็คือพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตามกฎหมายที่เป็นที่มาของอำนาจฝ่ายปกครองยังรวมถึงกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายอื่นๆ อีกด้วย และแม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นสามารถออกกฎเกณฑ์ได้เอง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องเคารพกฎหมายนั้น หากฝ่าฝืนย่อมถือว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากฝ่ายปกครองออกนิติกรรมที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันหลักความเสมอภาคและสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมจากฝ่ายปกครอง³³

หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนี้ใช้บังคับกับการกระทำทางปกครองทุกประเภท ไม่ว่าจะกระทำทางปกครองนั้นจะเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” (Administrative Juristic Act) หรือ “ปฏิบัติการทางปกครอง” (Administrative Real Act)

(2) หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

“การควบคุมฝ่ายปกครอง” ก็คือ “การคุ้มครองประชาชน” จากการทำกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชน แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ การควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชนก่อนการกระทำทางปกครอง และการควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองภายหลังจากการกระทำทางปกครอง ซึ่งวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง และคุ้มครองประชาชนดังกล่าวทั้งก่อนและภายหลังจากการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องกระทำควบคู่กันไป³⁴

(2.1) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายก่อนออกนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งรวมถึงการพิจารณาถึงความเหมาะสมของนิติกรรมทางปกครองด้วย วิธีการในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองก่อนออกนิติกรรมทางปกครองอาจแบ่งได้ 3 กระบวนการ³⁵

- การสร้างองค์กรณีที่มีหน้าที่ในการให้ความเห็นเบื้องต้นทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครอง เช่น สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาของประเทศไทย

³³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, หน้า 275-276

³⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ:วิญญูชน,2550) .หน้า 293-294

³⁵ โภคิน พลกุล, “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 12 (กรุงเทพฯ:คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2524): หน้า 41-50

- การให้ประชาชนโดยให้มีส่วนร่วมก่อนออกนิตินกรรมทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้โอกาสประชาชนที่จะถูกกระทบจากการออกนิตินกรรมทางปกครองมีสิทธิในการป้องกัน ส่วนได้เสียของตนเองได้

- การเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการและการให้เหตุผลในนิตินกรรมทางปกครอง ทำให้ความลับของทางราชการคลายความศักดิ์สิทธิ์ลง และการที่บังคับให้ฝ่ายปกครองให้เหตุผลในนิตินกรรมทางปกครองเป็นหลักประกันที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง เพราะทำให้ประชาชนรู้ถึงเหตุผลในการออกนิตินกรรมทางปกครองนั้นซึ่งหากตนเห็นว่าเหตุอันไม่ถูกต้อง ก็สามารถที่จะโต้แย้งคัดค้านเพื่อนำไปสู่การแก้ไขเปลี่ยนแปลง ยกเลิก เพิกถอนนิตินกรรมทางปกครองต่อไปได้

(2.2) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายภายหลังออกนิตินกรรมทางปกครอง เมื่อฝ่ายปกครองออกนิตินกรรมทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ย่อมจำเป็นต้องมีวิธีการในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิตินกรรมทางปกครอง วิธีการที่ใช้ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิตินกรรมทางปกครองภายหลังออกนิตินกรรมทางปกครอง อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท³⁶ ดังนี้

- การถือว่านิตินกรรมทางปกครองนั้นไม่เกิดขึ้นเลย หรืออาจเรียกได้ว่านิตินกรรมนั้นตกเป็น “โมฆะ” ได้แก่ กรณีที่นิตินกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เป็นนิตินกรรมทางปกครองที่มาจากองค์การที่ไม่มีอยู่ตามกฎหมาย หรือไม่มีอำนาจใดๆ ของฝ่ายปกครองอยู่เลยอย่างเห็นได้ชัด ผลทางกฎหมายในกรณีนี้ถือว่านิตินกรรมทางปกครองนั้นไม่เกิดขึ้นเลย ประการแรก นิตินกรรมทางปกครองนั้นไม่อาจก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย คือ ไม่อาจบังคับการตามนิตินกรรมทางปกครองที่โมฆะได้ ประการที่สอง นิตินกรรมทางปกครองที่เป็นโมฆะนี้ไม่อาจถูกยกเลิกหรือเพิกถอนได้ เพราะถือว่าเสียเปล่ามาตั้งแต่ต้น และประการที่สาม ผู้รับนิตินกรรมทางปกครองที่เป็นโมฆะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลขอให้พิสูจน้ความเป็นโมฆะกรรมของนิตินกรรมทางปกครองได้ทุกเมื่อไม่มีอายุความ

- การถือว่านิตินกรรมทางปกครองยังสมบูรณ์อยู่ แต่อาจถูกยกเลิกหรือเพิกถอนได้ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นนิตินกรรมทางปกครองที่ตกเป็น “โมฆียะ” กรณีนี้จะเกิดขึ้นเมื่อนิตินกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายในระดับธรรมดาแต่ไม่ร้ายแรงถึงระดับโมฆะกรรม โดยนิตินกรรมทางปกครองที่ตกเป็นโมฆียะจะมีผลประการแรก นิตินกรรมทางปกครองนั้นมีผลใช้บังคับจนกว่าจะถูกยกเลิกหรือเพิกถอน ประการที่สอง ผู้รับนิตินกรรมทางปกครองที่ไม่

³⁶ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1, (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551) .หน้า 336-340

ชอบด้วยกฎหมายสามารถอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองหรือฟ้องศาลขอให้ยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

วิธีการควบคุมก่อนออกนิติกรรมทางปกครองนั้น มีข้อดีในแง่ที่เป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชนก่อนที่ฝ่ายปกครองจะทำนิติกรรมทางปกครอง นอกจากนี้การที่ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลในนิติกรรมทางปกครองยังเป็นหลักประกันอีกชั้นหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาอำนาจของตนตามกฎหมายเพื่อปรับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อนออกนิติกรรมทางปกครอง รวมถึงการพิจารณาถึงความเหมาะสมในการออกนิติกรรมทางปกครองด้วย ในขณะที่การควบคุมภายหลังการออกนิติกรรมทางปกครอง จะเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเป็นหลัก

2.2.1.4 หลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ

ระบอบประชาธิปไตยนั้น นอกจากจะเป็นระบบการเมืองแล้ว ยังมีความหมายรวมไปถึงระบบการปกครองโดยกฎหมายที่เรียกว่า “นิติรัฐ” ด้วย ในระบบการปกครองแบบนี้ รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐนั้น ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นจะเป็นรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในลำดับใดก็ตาม นอกจากนั้นในกรณีที่รัฐ องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็ต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระสามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้ ระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรทั้งหลายของรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงเป็นระบบสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะขาดเสียมิได้³⁷

(1) หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมฝ่ายปกครอง³⁸

ในทางหลักการของกฎหมายมีเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ ที่จะต้องควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง ซึ่งเหตุผลทั้งสามประการนี้ล้วนมีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐทั้งสิ้น กล่าวคือ

³⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ” ในวารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2, (กรุงเทพฯ:สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538) : หน้า 13-14

³⁸ บวรเจตน์ สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2551) .หน้า 20-22

(1.1) **หลักการแบ่งแยกอำนาจ** หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะนิติรัฐไม่อาจจะสถาปนาขึ้นมาได้ภายใต้ระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จะต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลกันระหว่างอำนาจ หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจกับการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง ชื่อเรียกร่องของหลักการแบ่งแยกอำนาจต่อการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองเป็นการเรียกร่องการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก กล่าวคือ เป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรนิติบัญญัติที่ดี องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ดี รวมไปถึงการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

องค์กรฝ่ายปกครองนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นองค์กรที่ถูกตรวจสอบจากองค์กรต่างๆ ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ แต่องค์กรฝ่ายปกครองเองไม่สามารถตรวจสอบองค์กรอื่นได้ ทั้งนี้เพราะองค์กรฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้นในฐานะที่เป็นองค์กรที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงย่อมถูกตรวจสอบโดยองค์กรต่างๆ ซึ่งอาจจะเป็นการตรวจสอบโดยตรงจากองค์กรตุลาการ โดยผู้มีอำนาจฟ้องคดีดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล หรืออาจเป็นการถูกตรวจสอบโดยทางอ้อม โดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นการตรวจสอบในทางการเมือง

(1.2) **หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย** หรือเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง” ถือว่าเป็นหลักย่อยของนิติรัฐหลักหนึ่ง หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองเป็นการเชื่อมโยงหลักนิติรัฐเข้ากับหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน และจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จากหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย จึงมีชื่อเรียกร่องว่าการที่จะบอกได้ว่าการกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การกระทำดังกล่าวจะต้องสามารถถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่นได้ เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าว การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงอาจเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง หรือการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกก็ได้ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกที่ได้รับการยอมรับ ก็คือการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

(1.3) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นหลักย่อยของหลักนิติรัฐอีกหลักหนึ่ง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายต่างยอมรับความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อแดนของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนประชาชนให้อำนาจกระทำการดังกล่าว

หากพิจารณาหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการควบคุมฝ่ายปกครองแล้ว อาจกล่าวได้ว่าฝ่ายปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงมีโอกาที่จะกระทบสิทธิของประชาชนมากขึ้น ข้อเรียกร้องจากหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเรียกร้องให้สามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งการควบคุมฝ่ายปกครองตามข้อเรียกร้องนี้อาจจะเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง หรืออาจจะเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอกก็ได้ แต่การที่จะทำให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบรรลุความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิได้นั้น จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิสามารถเข้าถึงองค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มีหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจ จึงสามารถเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนได้ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น ย่อมเรียกร้องการเข้ามาควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจเหนือของฝ่ายปกครองที่มีเหนือปัจเจกบุคคลเพื่อตรวจสอบว่าการกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่โดยการสร้างสมดุลภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคน³⁹ การควบคุมฝ่ายปกครองเป็นความจำเป็นที่มีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐไม่ว่าจะเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจก็ดี หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายก็ดี และหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ดี และหากจะกล่าวโดยสรุปในมุมมองของกฎหมายถึงความจำเป็นในการควบคุมฝ่ายปกครอง ในด้านหนึ่งก็เพื่อมิให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในอีกด้านหนึ่งก็เพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ของการทำภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่มุ่งเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะโดยรวม

³⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ” ในวารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 297-298

(2) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง โดยองค์การตุลาการ⁴⁰

องค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(2.1) การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเอง ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นการร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองซึ่งออกนิติกรรมทางปกครองนั้น หรือต่อผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองที่ออกนิติกรรมทางปกครองนั้นซึ่งเป็นไปตามสายงานบังคับบัญชา การร้องเรียนนี้อาจกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร หรือกระทำด้วยวาจาก็ได้ ไม่มีรูปแบบที่เคร่งครัด การควบคุมวิธีนี้มีอยู่ในทุกประเทศโดยทั่วไป แต่เป็นการควบคุมที่ไม่มีวิธีการที่แน่นอน และไม่มีการรับฟังข้อคัดค้านในลักษณะที่เป็นคดีหรือข้อพิพาท ข้อดีของการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารก็คือ ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสั่งการแก้ไขนิติกรรมทางปกครองอย่างกว้าง คือ พิจารณาได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจเพื่อออกนิติกรรมทางปกครอง แต่มีข้อเสียในแง่ที่ประชาชนอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการพิจารณา

(2.2) การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมโดยองค์กรที่มีชื่อองค์กรตุลาการ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งจะไม่พิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นหน้าที่ขององค์กรตุลาการ แต่จะพิจารณาความเหมาะสมหรือเป็นธรรมแล้วทำรายงานเสนอรัฐสภาหรือรัฐบาล และพิมพ์เผยแพร่ให้สาธารณชนทราบเท่านั้นโดยไม่มีอำนาจสั่งการ⁴¹ หรือการควบคุมทางการเมืองซึ่งไม่มีผลโดยตรงในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง นอกจากการควบคุมโดยองค์กรที่มีชื่อองค์กรตุลาการแล้ว ยังมีการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งมุ่งตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง

ในบรรดาระบบควบคุมการกระทำทางปกครอง อาจกล่าวได้ว่าการควบคุมโดยองค์กรตุลาการเป็นระบบควบคุมที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนดีที่สุดใน และตามหลักนิติรัฐเรียกร้องการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการที่มีความอิสระ ดังนั้นการควบคุมตนเองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองก็ดี การควบคุมโดยทางการเมืองก็ดี หรือการควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ดี ยังมีอาจทำให้ความมุ่งหมายของหลักนิติรัฐที่มุ่งจะคุ้มครองสิทธิของประชาชน

⁴⁰ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1, หน้า 344

⁴¹ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 300

จากการกระทำของฝ่ายปกครองบรรลุความมุ่งหมายได้ เหตุผลที่สนับสนุนว่าระบบการควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลให้หลักประกันได้ดีกว่าระบบอื่นๆ มีเหตุผลสนับสนุนดังนี้⁴²

- ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ศาลวินิจฉัยคดีโดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆ ทั้งสิ้น

- เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้นราษฎรจึงได้รับหลักประกันว่าความเดือดร้อนของตน หากมีอยู่จริงจะได้รับการขจัดปัดเป่าภายในเวลาอันสมควร ซึ่งหลักประกันข้อนี้ไม่อาจพบได้ในการควบคุมระบบอื่นๆ

- วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่

- ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยข้อพิพาทไปทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชนโดยทั่วไปเช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจ

ขอบเขตในการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการนั้นอาจมีขอบเขตที่แตกต่างไปจากขอบเขตการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง กล่าวคือในขณะที่การควบคุมภายในฝ่ายปกครองสามารถควบคุมได้ทั้งปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย และความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการกระทำหรือความเหมาะสมของการกระทำนั้นๆ ในขณะที่การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการนั้น ศาลจะควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยจะไม่เข้าไปควบคุมเรื่องความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ โดยระบบศาลที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นอาจจำแนกออกเป็น 2 ระบบคือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่

(ก) ระบบศาลเดี่ยว เป็นระบบที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ส่วนใหญ่ได้แก่ประเทศกลุ่ม Anglo-Saxon เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่ยึดถือ Common Law โดยไม่ได้ให้ความแตกต่างระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง และถือว่าทั้งเอกชนและฝ่ายปกครองมีฐานะเท่าเทียมกันจึงต้องถูกควบคุมโดยศาลยุติธรรมอันเดียวกัน⁴³

⁴² บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า 20-22

⁴³ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1, หน้า 344

(ข) **ระบบศาลคู่** เป็นระบบซึ่งให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดีปกครอง แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ถือเป็นแบบแผนของระบบศาลคู่ โดยในระบบนี้จะมีเกณฑ์การแบ่งแยกให้คดีปกครองขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ส่วนคดีอื่นๆ ยังคงอยู่ในขอบอำนาจของศาลยุติธรรม

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับนิติบุคคลมหาชน

2.2.2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับนิติบุคคล

(1) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมติ

ทฤษฎีนี้ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยอำนาจของกฎหมายหาได้มีความเป็นอยู่อย่างแท้จริงไม่ เป็นแต่เพียงนิติบุคคลที่กฎหมายสมมติให้มีขึ้นเพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่ทำนองเดียวกับบุคคลธรรมดาและให้สามารถแสดงเจตนาได้ด้วย แต่เนื่องจากนิติบุคคลไม่อาจแสดงเจตนาได้เอง จึงต้องแสดงออกโดยผ่านทางผู้แทนของนิติบุคคลซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคลจะสิทธิเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น และกฎหมายอาจจะให้สภาพนิติบุคคลหรือถอนสภาพนิติบุคคลเมื่อใดก็ได้ เพราะเกิดขึ้นด้วยอำนาจของกฎหมาย

(2) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลมีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริง

ทฤษฎีนี้ถือว่านิติบุคคลสามารถมีเจตนาอันแสดงออกโดยทางส่วนประกอบของนิติบุคคลที่เป็นบุคคลธรรมดาได้ นิติบุคคลจึงมิใช่สิ่งที่กฎหมายสร้างขึ้นมาตามชอบใจ กฎหมายเพียงแต่รองรับสภาพความเป็นอยู่ของนิติบุคคลซึ่งมีอยู่แล้วและควบคุมนิติบุคคลโดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ต่างๆ เท่านั้น ทฤษฎีนี้พิสูจน์ได้ยากเนื่องจากนิติบุคคลมิได้มีสภาพเหมือนบุคคลธรรมดาอย่างแท้จริง สิทธิและหน้าที่บางอย่างก็มิได้เหมือนบุคคลธรรมดา จะถือว่านิติบุคคลมีความเป็นอยู่โดยธรรมชาติจึงไม่ตรงกับความเป็นจริง⁴⁴

2.2.2.2 การแบ่งประเภทของนิติบุคคล

นิติบุคคลเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นให้มีสิทธิหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่บางประการที่จะมีได้แต่เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น นิติ

⁴⁴ ชาญชัย แสงวงศ์. หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2552) .หน้า 24-56

บุคคลอาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยอาศัยเกณฑ์ 3 ประการประกอบกันเป็นเครื่องมือในการแบ่งแยก คือ

(1) **กฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคล** นิติบุคคลใดจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน จัดว่าเป็นนิติบุคคลเอกชน นิติบุคคลใดจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน จัดว่าเป็นนิติบุคคลมหาชน

(2) **กิจกรรมที่นิติบุคคลนั้นดำเนินการ** นิติบุคคลใดดำเนินกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์ของเอกชน จัดว่าเป็นนิติบุคคลเอกชน นิติบุคคลใดดำเนินกิจกรรมที่เรียกว่าบริการสาธารณะ จัดว่าเป็นนิติบุคคลมหาชน

(3) **การใช้อำนาจของนิติบุคคล** นิติบุคคลใดไม่มีการใช้อำนาจมหาชน จัดว่าเป็นนิติบุคคลเอกชน ส่วนนิติบุคคลใดมีการใช้อำนาจมหาชนซึ่งเป็นอำนาจเหนือ จัดว่าเป็นนิติบุคคลมหาชน⁴⁵

2.2.2.3 ความหมายและลักษณะของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

ตามที่กล่าวมาแล้วว่านิติบุคคลตามกฎหมายมีอยู่ 2 ประเภท โดยทั่วไปแล้วเมื่อก้าวถึงนิติบุคคล มักมีความหมายถึงนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ในขณะที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นเป็นเรื่องของหน่วยงานรัฐซึ่งยากแก่การทำความเข้าใจมากกว่า อย่างไรก็ตามได้มีผู้ให้ความหมายของนิติบุคคลมหาชนไว้ ดังนี้

นิติบุคคลมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีอำนาจมหาชน (อำนาจเหนือ) ในการที่จะสั่งการได้แต่เพียงฝ่ายเดียว⁴⁶

นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน หมายถึง องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐไปกระทบสิทธิของประชาชน และอาจถูกประชาชนฟ้องโต้แย้งคำสั่งของตนเอง สภาวิชาชีพ รวมถึงมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประชาชน คดีพิพาทที่เกิดจากองค์กรเหล่านี้ก็ต้องขึ้นศาลปกครอง เพราะเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในมหาชน ในขณะเดียวกันนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอาจเป็นนิติบุคคลในทางแพ่งก็ได้ เพื่อให้สามารถไปทำนิติกรรมทางแพ่งได้ องค์กรใดก็แล้วแต่ที่ใช้อำนาจรัฐ ถ้าองค์กรนั้นมีอำนาจในการสั่งการใช้มาตรการต่างๆ ไปกระทบสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของ

⁴⁵ มานิตย์ จุมปา.คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2548). หน้า17-25

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า17-25

ประชาชน ประชาชนอาจใช้สิทธิทางศาลได้โดยฟ้องร้องให้ศาลตรวจสอบ ยกเลิกคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการสถาปนาความเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนขึ้น⁴⁷

นิติบุคคลนั้นเมื่อจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน การจะยุบเลิกนิติบุคคลดังกล่าวก็ต้องกระทำโดยกฎหมายมหาชนด้วยเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามในบรรดานิติบุคคลมหาชนด้วยกันนั้นอาจมีฐานะไม่เท่าเทียมกันก็ได้ เช่น กระทรวงจะมีฐานะเหนือกว่ากรม เป็นต้น อำนาจเหนือของนิติบุคคลมหาชนที่มีอยู่นั้น ได้แก่ การที่นิติบุคคลมหาชนมีอำนาจบางอย่างที่นิติบุคคลไม่มี เช่น อำนาจในการเรียกเก็บภาษี อำนาจในการเวนคืน โดยในการใช้อำนาจเหล่านี้ นิติบุคคลสามารถใช้เพื่อบังคับกับเอกชนได้ฝ่ายเดียวตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ นอกจากนั้นในการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งฝ่ายเดียวของนิติบุคคลมหาชนนั้น นิติบุคคลมหาชนไม่จำเป็นต้องฟ้องศาล หากแต่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งได้ฝ่ายเดียว เช่น เมื่อสั่งให้เอกชนเสียภาษีแล้ว เอกชนไม่ยอมเสียภาษี นิติบุคคลมหาชนสามารถยึดทรัพย์สินของเอกชนนั้นออกขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษีได้โดยไม่ต้องฟ้องศาลก่อน อนึ่ง ทรัพย์สินของนิติบุคคลมหาชนเป็นทรัพย์สินที่ได้รับความคุ้มครองพิเศษจากกฎหมาย เช่น ไม่อาจจะยึดทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อชำระหนี้ได้ เป็นต้น

2.2.2.4 ประเภทของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

การจะพิจารณาว่าหน่วยงานใดของรัฐบาลจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ส่วนหนึ่งสามารถพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีการบัญญัติให้หน่วยงานนั้นเป็นนิติบุคคลหรือไม่⁴⁸ ทั้งนี้อาจจำแนกนิติบุคคลมหาชนได้ 2 ประเภทคือ

- (1) **หน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่** กระทรวง ทบวง กรม
- (2) **หน่วยงานของรัฐอื่น** นอกจากหน่วยงานราชการส่วนกลางแล้ว ยังมีหน่วยงานของรัฐในประเภทอื่นๆ เช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐอื่นที่มีใช้ส่วนราชการและมีใช้รัฐวิสาหกิจ หากมีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะระบุให้เป็นนิติบุคคล ก็ย่อมมีสถานะเป็นนิติบุคคล

แนวความคิดในการจัดระเบียบบริหารและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสตั้งอยู่บนรากฐานของหลักว่าด้วยการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้น ถือเป็นเรื่องของหลักว่าด้วยการรวมอำนาจ ซึ่งมีเพียงรัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล มีรัฐบาล รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละระดับและ

⁴⁷ กมลชัย รัตนสกาววงศ์. กฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551) . หน้า 35

⁴⁸ มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร, หน้า 17-25

ตามการแบ่งเขตพื้นที่ในการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับรัฐเป็น ความสัมพันธ์ในลักษณะบังคับบัญชา ทุกคนอยู่ภายใต้นิติบุคคลเดียวกันก็คือรัฐ แต่การจัด ระเบียบบริหารของรัฐนั้นนอกจากจะใช้วิธีที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว รัฐยังจำต้องใช้วิธีกระจายอำนาจ (Decentralization) อีกด้วย โดยทำได้ 2 ลักษณะ คือ

ประการแรก เป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ กล่าวคือ มอบบริการ สาธารณะหลายอย่างให้องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับ มอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

ประการที่สอง การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค คือ การ มอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การมหาชนจัดทำ การจัดทำบริการสาธารณะ ดังกล่าวโดยทั่วไปแล้วจะไม่ได้ถูกจำกัดหรือกำหนดขอบเขตของกิจกรรมโดยพื้นที่แต่เป็นเรื่องทาง เทคนิค เช่น โทรศัพท์ โรงพยาบาล รถไฟฟ้า ทั้งนี้องค์การมหาชนอาจจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ก็ได้ แล้วแต่ว่าจะเข้าตามความหมายของรัฐวิสาหกิจหรือไม่ และองค์การมหาชนมีได้ทั้งในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่น

การบริหารงานของรัฐด้วยวิธีกระจายอำนาจนี้เองที่รัฐได้สร้างนิติบุคคล มหาชนขึ้นมานอกเหนือจากรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานโดยเฉพาะทางด้านการ คลัง แต่นิติบุคคลดังกล่าวก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่าง นิติบุคคลกับนิติบุคคล ดังนั้นรัฐจึงใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือนิติบุคคลมหาชนอื่น ไม่ใช่อำนาจ บังคับบัญชา เช่นเจ้าหน้าที่ภายในนิติบุคคลมหาชนหนึ่งพึงใช้ต่อกัน

2.2.2.5 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การมหาชน

จากแนวคิดเรื่องนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนดังกล่าวข้างต้น องค์การ มหาชนถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่ง ซึ่งถือกำเนิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติ ฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 ต่อมาได้ขยายไปสู่กิจกรรมด้านการศึกษา และท้ายที่สุดก็ขยายไปสู่กิจกรรม เกือบทุกด้าน

(1) เหตุผลในการจัดตั้งองค์การมหาชน

(1.1) เหตุผลในแง่วัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่จัดทำ กิจกรรมในทาง วิชาการหรือศิลปะมักต้องการความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซง มักเป็นการรวมกลุ่มกันทางวิชาชีพ ซึ่งมักเป็นปัญหาทางเทคนิค

(1.2) เหตุผลในแง่ระบบบัญชีและงบประมาณ ในหน่วยงานรัฐนั้น ระบบบัญชีและงบประมาณมีลักษณะไม่ยืดหยุ่น ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันท่วงทีกับ

สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป องค์การมหาชนจึงต้องการระบบบัญชีและงบประมาณที่ยืดหยุ่น ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดทุกเรื่อง

(1.3) **เหตุผลในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐ** การนำระบบขององค์การมหาชน มาใช้นั้นเพื่อก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐในลักษณะผู้ถูกควบคุมกำกับ มิใช่ผู้ได้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา องค์การมหาชนในกรณีนี้จึงอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ ประเภทหนึ่งที่เราเรียกว่า “อำนาจควบคุมกำกับ”

(2) ลักษณะขององค์การมหาชน

องค์การมหาชน คือ นิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่ง ที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีลักษณะดังนี้

(2.1) **เป็นนิติบุคคล** องค์การมหาชนเป็นนิติบุคคลเสมอ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้องค์การมหาชนใดมีสถานะเป็นนิติบุคคล ศาลก็สามารถค้นหาเพื่อชี้ขาดว่า องค์การนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคลได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่ากลุ่มบุคคลที่สามารถแสดงออกพร้อมกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นผลประโยชน์ที่สมควร ย่อมเป็นกลุ่มบุคคลที่กฎหมายยอมรับและคุ้มครอง การมีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำให้องค์การมหาชนเป็น “ศูนย์แห่งผลประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย” องค์การมหาชนย่อมสามารถมีองค์กรบริหารงานของตน มีนิติกรรมทั่วไปและเฉพาะเรื่องราว มีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเอง รวมทั้งมีสิทธิหน้าที่ในการฟ้องและถูกฟ้องศาลได้ อย่างไรก็ตามการมีสถานะเป็นนิติบุคคลมิได้ทำให้องค์การมหาชนเป็นอิสระอย่างเด็ดขาด ในทางปฏิบัติความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดยังคงจำเป็นต้องมีอยู่ แต่เปลี่ยนจากความสัมพันธ์ในลักษณะอำนาจบังคับบัญชามาเป็นอำนาจควบคุมกำกับเท่านั้น

(2.2) **เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน** การที่องค์การมหาชนเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนทำให้มีความแตกต่างจากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นๆ คือมีอำนาจพิเศษบางประการ เช่น การใช้อำนาจมหาชนเพื่อปฏิบัติตามคำวินิจฉัยภายใต้ขอบเขตของคำพิพากษา การออกกฎเกณฑ์ทั่วไปเพื่อใช้บังคับกับบุคลากรและผู้ให้บริการขององค์การมหาชน บุคลากรเป็นบุคลากรทางกฎหมายมหาชน ทรัพย์สินเป็นทรัพย์สินสาธารณะ และจะนำกระบวนการล้มละลายมาใช้กับองค์การมหาชนไม่ได้ ทั้งนี้องค์การมหาชนยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และอยู่ภายใต้ข้อบังคับบางประการ เช่น การที่ต้องมีระบบบัญชีสาธารณะ เพื่อควบคุมการรับจ่ายเงินให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้

(2.3) **จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง** เป็นองค์ประกอบที่ทำให้เห็นความแตกต่างกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งจัดทำบริการสาธารณะหลายอย่างในเขต

พื้นที่ของตน และทำให้องค์การมหาชนมีหน้าที่ต้องเคารพหลักเกณฑ์พื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ทั้งนี้ องค์การมหาชนมิได้เป็นผู้กำหนดประเภทบริการสาธารณะเอง จึงต่างจากองค์กรประเภทอื่นๆ ซึ่งเกิดจากการรวมกันของสมาชิก ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะอย่าง ถือได้ว่าเป็นทั้งข้อจำกัดและหลักประกันขององค์การมหาชน เนื่องจากเมื่อมีกฎหมายกำหนดประเภทบริการสาธารณะแล้ว องค์การมหาชนจะจัดทำบริการสาธารณะนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ และองค์การมหาชนอื่นจะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวทับซ้อนอีกไม่ได้⁴⁹

2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรทางปกครองอิสระ

ในปัจจุบันนั้นความก้าวหน้าในทางเทคโนโลยีและวิทยาการต่างๆ ทั้งในทางด้านวิทยาศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงมากขึ้น ในขณะที่การใช้อำนาจรัฐโดยแบ่งแยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการในรูปแบบดั้งเดิมนั้นอาจไม่เพียงพอและไม่สามารถตามได้ทันกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในทางบริหารซึ่งรวมถึงการใช้อำนาจในทางปกครอง เนื่องจากโครงสร้างของระบบบริหารตามแนวความคิดแบบดั้งเดิมอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้าน การจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้การบริหารเป็นไปด้วยความล่าช้า เต็มไปด้วยขั้นตอน ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานโดยการมองผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นใหญ่ จึงได้มีแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรทางปกครองรูปแบบใหม่ขึ้นเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่า การเกิดขึ้นขององค์กรทางปกครองในรูปแบบใหม่ตามแนวคิดดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มอำนาจประเภทใหม่ขึ้นเพื่อให้มีสถานะเทียบเคียงกับอำนาจอธิปไตยทั้งสามข้างต้น องค์กรทางปกครองในรูปแบบใหม่ยังคงอยู่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หากแต่มีการเปลี่ยนรูปแบบการใช้อำนาจให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในสังคมในโลกยุคปัจจุบัน

องค์กรทางปกครองประเภทหนึ่งซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเนื่องจากสภาพการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมด้วยเหตุผลเดียวกับแนวคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชน โดยองค์กรของรัฐประเภทดังกล่าวนี้มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น Les autorités administratives indépendantes หรือองค์กรทางปกครองอิสระของประเทศฝรั่งเศส Independent Regulatory Agency หรือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา Non Departmental Public

⁴⁹ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่มีไม่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, หน้า 24-56 และ 212-215

Bodies หรือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของสหราชอาณาจักร องค์กรเหล่านี้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ หรือควบคุมกิจกรรมบางอย่างไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐ หรือเอกชน โดยกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรเหล่านี้มักเป็นกิจกรรมที่สำคัญและมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุติธรรมที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเฉพาะด้านเข้ามากำกับดูแลเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน องค์กรประเภทนี้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1889 ในรูปของ The Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C. เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบและดูแลกิจการธุรกิจการค้าที่ดำเนินไประหว่างมลรัฐต่างๆ และแม้ว่าองค์กรดังกล่าวจะเป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่ก็มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานภายในของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองทั่วไปตรงที่องค์กรนี้ถูกกำหนดให้เป็นอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงของหน่วยงานที่สังกัดซึ่งตามหลักแล้วอาจใช้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการเอาได้⁵⁰

ลักษณะพิเศษที่สำคัญขององค์กรประเภทนี้ คือ ทั้งๆ ที่ยังเป็นองค์กรของรัฐอยู่ แต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดภัยจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือจากสถาบันการเมืองอื่น โดยไม่ถึงกับจำเป็นต้องทำให้องค์กรดังกล่าวกลายเป็นองค์กรตุลาการ⁵¹ ตามแนวคิดของฝรั่งเศสมองว่าองค์กรประเภทนี้เป็นองค์กรของฝ่ายบริหารและใช้อำนาจอย่างเป็นทางการเป็นอิสระตามแบบของฝ่ายตุลาการ รูปแบบองค์กรจึงต้องเป็นอิสระทั้งทางโครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร⁵² องค์กรดังกล่าวจะสามารถใช้อำนาจได้ทั้ง 3 อำนาจ คือ อำนาจในการออกกฎระเบียบหรือเทียบได้กับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้นหรือเทียบได้กับอำนาจบริหาร รวมทั้งอำนาจวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนนั้นหรือเทียบได้กับอำนาจตุลาการ การรวมอำนาจทั้งสามอำนาจไว้ในองค์กรเดียวเช่นนี้เป็นลักษณะพิเศษเฉพาะซึ่งไม่มีในองค์กรอื่นหรือในการจัดองค์กรทางการปกครองหรือการบริหารอื่นภายในรัฐ ลักษณะพิเศษดังกล่าวข้างต้นเป็นสิ่งที่ทำให้องค์กรประเภทนี้เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพของการบริหารรัฐสมัยใหม่ ซึ่งถ้าปราศจากกลไกเหล่านี้ รัฐจะตามไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคม และจะเกิดปัญหาในทางบริหารทางการบริหาร

⁵⁰ วิษณุ วรรณุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, (กรุงเทพมหานคร:สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) .หน้า 1

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6

⁵² วิจิต จรัสสุขสวัสดิ์, “องค์กรปกครองอิสระของฝรั่งเศส” ในวารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 31 ตอน 3 (กันยายน 2544) : หน้า 485-486

ลักษณะพิเศษทั้งในแง่สถานะขององค์กร และในแง่ของอำนาจหน้าที่ทำให้องค์กรดังกล่าวสามารถทำในสิ่งที่องค์กรของรัฐอื่นๆ ที่มีได้มีสถานะอย่างเดียวกันยากจะทำได้ กล่าวคือ ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และควบคุมการดำเนินกิจกรรมบางประการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนรวมทั้งที่ดำเนินการโดยรัฐและโดยเอกชนให้อยู่ในกรอบที่สมควร⁵³

สำหรับประเทศไทย ภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบต่างๆ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่วางระเบียบและกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมภายในรัฐซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับองค์กรดังกล่าวข้างต้น เช่น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ฯลฯ โดยนักวิชาการกฎหมายมหาชนของไทยได้เรียกองค์กรประเภทนี้โดยการแปลเทียบเคียงจากการเรียกองค์กรของต่างประเทศซึ่งแปลแตกต่างกันออกไป โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขอเลือกใช้คำว่า “องค์กรทางปกครองอิสระ” เนื่องจากตรงกับรูปแบบองค์กรของประเทศไทยที่เป็นไปอยู่ในปัจจุบันซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

2.2.3.1 ลักษณะ การจัดตั้งและสถานะองค์กรทางปกครองอิสระ

องค์กรทางปกครองอิสระนี้มีโครงสร้างที่หลากหลายแตกต่างกันตามเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละประเทศ เนื่องจากองค์กรทางปกครองอิสระเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจริงซึ่งมีลักษณะเฉพาะหน้า แนวคิดเรื่ององค์กรทางปกครองอิสระดังกล่าวจึงไม่มีแนวความคิดหลัก (core concept) ที่จะนำไปใช้อธิบายองค์กรทางปกครองอิสระได้ทุกองค์กร อย่างไรก็ตามในปัจจุบันมีผู้พยายามให้แนวความคิดในทางกฎหมาย (legal concept) ขององค์กรดังกล่าวขึ้น โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 แนวทางด้วยกัน แนวทางแรก เป็นการวิเคราะห์ในเชิงกฎหมาย โดยจะถือว่านอกเหนือจากคุณสมบัติความเป็นอิสระแล้ว องค์กรนั้นยังจะต้องมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ (pouvoir de decision) ในตัวเองด้วย ซึ่งตามความหมายนี้ องค์กรหลายองค์กรจะไม่ถูกนับว่าเป็นองค์กรทางปกครองอิสระ เช่น องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา หรือคำเสนอแนะในเชิงนโยบาย ซึ่งในความเป็นจริงนั้นแม้ว่าจะไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการตามกฎหมาย แต่โดยสถานะและการได้รับความเชื่อถือ หน่วยงานอื่นๆ ก็อาจต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะหรือความเห็นขององค์กรเหล่านั้น แนวความคิดในลักษณะนี้เป็นการนิยามองค์กรทางปกครองอิสระ

⁵³ วิษณุ วรรณุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, หน้า 6-7

ตามแนวความคิดที่สอง ซึ่งเป็นการนิยามตามความหมายอย่างกว้างซึ่งเป็นการมองในทาง
ข้อเท็จจริง⁵⁴

(1) ลักษณะขององค์กรทางปกครองอิสระ⁵⁵

(1.1) **อำนาจหน้าที่** เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแล ควบคุม วางกฎระเบียบ
ในการดำเนินการแก่กิจกรรมบางประเภทที่รัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ รวมถึงถึงการ
คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะกำหนดมาตรการที่มี
ลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว

(1.2) **ลักษณะในทางกฎหมาย** เป็นองค์กรที่สามารถใช้อำนาจได้อย่าง
เป็นอิสระโดยไม่มีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ และเนื่องจากถูกจัดตั้งขึ้นในกรอบของนิติบุคคล
มหาชนที่มีอยู่แล้ว เช่น รัฐ จึงทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล ดังนี้เมื่อองค์กรทาง
ปกครองอิสระมิได้มีสภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งทำให้มีสถานะที่แตกต่างจากองค์กรฝ่ายปกครอง
ประเภทอื่น ก็อาจทำให้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขององค์กรว่าจะสามารถดำเนินการต่างๆ
โดยอิสระได้อย่างไร นักวิชาการบางท่านจึงได้พยายามที่จะแยกรัฐออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนนิติ
บุคคลตามกฎหมายมหาชน และส่วนอำนาจรัฐ องค์กรทางปกครองอิสระมีส่วนร่วมในสภาพนิติ
บุคคลของรัฐแต่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ ดังนั้นองค์กรทางปกครองอิสระจึงกระทำการในนามรัฐ
เพื่อรัฐและมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย อาจสรุปได้ว่าองค์กรทางปกครองอิสระมีหน้าที่ปกป้องดูแล
ผลประโยชน์เฉพาะด้าน ซึ่งต่างจากรัฐที่ปกป้องดูแลผลประโยชน์ทั่วไป

(1.3) **สถานะขององค์กร** เป็นองค์กรที่สามารถใช้อำนาจในการ
ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระด้วยตนเอง ปราศจากการแทรกแซงหรือการบังคับบัญชาจาก
หน่วยงานอื่นตามระบบราชการแบบดั้งเดิม ซึ่งบางครั้งกฎหมายก่อตั้งได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่าไม่
ต้องรับคำสั่งจากองค์กรใด แต่ในกรณีที่ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน มักจะถือว่าองค์กรทาง
ปกครองอิสระไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชา ความเป็นอิสระดังกล่าวนี้จะต้องเริ่มตั้งแต่
ความเป็นอิสระในทางโครงสร้าง ตลอดจนการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ
องค์กร

(1.4) **การควบคุมองค์กร** โดยที่องค์กรทางปกครองอิสระกระทำหน้าที่
ทางปกครอง การกระทำขององค์กรซึ่งมีลักษณะไปกระทบสิทธิบุคคลภายนอกนั้นจึงยังเป็นนิติกรรม
ทางปกครอง ทำให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

⁵⁴ วิษณุ วรรณุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, หน้า 24-25

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26 และวิจิต จรัสสุขสวัสดิ์, องค์กรปกครองอิสระของฝรั่งเศส, หน้า 486

(1.5) การกำหนดอำนาจขององค์กร อำนาจขององค์กรทางปกครองอิสระอาจถูกกำหนดได้หลากหลายแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่องค์กรเหล่านั้นเข้าไปดูแล ดังนั้น การที่จะมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการด้วยหรือไม่จึงไม่ใช่สาระสำคัญ

(2) อำนาจในการจัดตั้งและความเป็นอิสระขององค์กรทางปกครองอิสระ⁵⁶

(2.1) อำนาจในการจัดตั้งองค์กรทางปกครองอิสระ เนื่องจากองค์กรทางปกครองอิสระนี้มีได้มีอยู่แต่ดั้งเดิม ในการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวย่อมต้องพิจารณาด้วยว่าควรใช้อำนาจฝ่ายใดจัดตั้ง เมื่อพิจารณาในแง่การใช้อำนาจบริหาร ข้อดี คือ สามารถดำเนินการไปได้รวดเร็ว สามารถแก้ปัญหาได้ทันการณ์ เหมาะสำหรับองค์กรที่ไม่จำเป็นต้องมีอำนาจในการวางกฎระเบียบหรือมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ เช่น มีอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะหรือให้ความคิดเห็น อย่างไรก็ตามนอกจากเงื่อนไขเกี่ยวกับความสามารถในการใช้อำนาจขององค์กรแล้ว การจัดตั้งองค์กรดังกล่าวโดยใช้อำนาจบริหาร ซึ่งอาจถูกมองว่ามีอำนาจทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ก็มีข้อจำกัดเกี่ยวกับสถานภาพขององค์กรที่อาจจะไม่มั่นคงและเป็นที่ยั่งยืนในความเป็นอิสระแท้จริงของผู้ใช้อำนาจในองค์กรได้ ดังนั้นแม้ว่าการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรทางปกครองอิสระจะเป็นเรื่องที่มีขั้นตอนมากและใช้ระยะเวลายาวนาน แต่การที่องค์กรทางปกครองอิสระถูกจัดตั้งโดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติย่อมเป็นหลักประกันในฐานะอำนาจในการจัดตั้งซึ่งจะทำให้องค์กรทางปกครองสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2.2) ความเป็นอิสระขององค์กรทางปกครองอิสระ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าความเป็นอิสระขององค์กรทางปกครองอิสระนั้น จะต้องเริ่มตั้งแต่ความเป็นอิสระในทางโครงสร้างตั้งแต่เริ่มมีการจัดตั้ง โดยหมายรวมถึงความเป็นอิสระของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงความเป็นอิสระขององค์กร ตลอดไปจนถึงความเป็นอิสระในทางงบประมาณและการใช้จ่ายขององค์กร

(ก) ความเป็นอิสระของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรทางปกครองอิสระ บุคคลผู้จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้มักจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรเกี่ยวข้อง ผู้ประกอบวิชาชีพ หรือตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นๆ ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย เพื่อเป็นการคานอำนาจกัน และเพื่อเป็นการประกันว่าคำวินิจฉัยในเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและเป็นปัญหาจะได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังและถูกต้อง อย่างไรก็ตามก็อาจมีผู้ตั้งประเด็นเกี่ยวกับความ

⁵⁶ วิษณุ วรรณุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, หน้า 27, 30-32 และวิจิต จรัสสุขสวัสดิ์, องค์กรปกครองอิสระของฝรั่งเศส, หน้า 489-495

เหมาะสมในกรณีที่คดีพิพาททางปกครองที่สำคัญบางเรื่องอาจวินิจฉัยโดยองค์กรทางปกครองอิสระที่ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคเอกชนซึ่งอาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีความเป็นกลาง รวมถึงอาจไม่สามารถรักษาความลับทางวิชาชีพได้อย่างแท้จริง และด้วยขอบเขตของการรักษาความลับทางวิชาชีพนี้ทำให้ในบางครั้งบุคลากรที่ทำหน้าที่ในองค์กรทางปกครองอิสระเหล่านี้ คล้ายจะถูกจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งอาจจะขัดกับหลักความโปร่งใสและการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ อันเป็นหลักพื้นฐานขององค์กรทางปกครองอิสระ นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขอื่นๆ เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งที่ได้ถูกกำหนดให้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กร เช่น

- การห้ามมิให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทางปกครองอิสระนั้นดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่งในเวลาเดียวกัน หรือการกำหนดการขัดกันกับตำแหน่งอื่น (Conflict of Interest)

- เงื่อนไขเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งหรือการกำหนดให้สามารถดำรงตำแหน่งต่ออีกวาระหนึ่ง ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าววาระการดำรงตำแหน่งจึงต้องไม่สั้นหรือยาวเกินไปจนส่งผลต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

- เงื่อนไขในการห้ามมิให้มีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ เว้นแต่เป็นไปโดยมาตรการอื่นที่ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

- การกำหนดให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทางปกครองอิสระเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

(ข) ความเป็นอิสระในทางงบประมาณ นอกจากหลักประกันในเรื่องของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งแล้ว องค์กรทางปกครองอิสระยังจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทั้งทางกฎหมาย และทางงบประมาณจากรัฐเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระได้

องค์กรทางปกครองอิสระมีวิธีการทางงบประมาณเป็นพิเศษและเป็นอิสระ เมื่อเทียบกับฝ่ายปกครองทั่วไป ในส่วนของอำนาจในการหาเงินงบประมาณด้วยตัวเอง เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามกฎหมายนั้น เมื่อองค์กรทางปกครองอิสระไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลจึงไม่อาจมีสินทรัพย์หรือรายได้ที่จะก่อให้เกิดความเป็นอิสระทางงบประมาณได้ อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศมีการกำหนดเงื่อนไขแตกต่างออกไป เช่น องค์กรทางปกครองอิสระในประเทศแถบอเมริกาเหนือซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรวิชาชีพ กฎหมายกำหนดให้สามารถเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ประกอบวิชาชีพในสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเป็นงบประมาณขององค์กรได้ การไม่มีงบประมาณของตนเองทำให้การใช้จ่ายเงินขององค์กรทางปกครองอิสระต้องขึ้นอยู่กับรายได้ของแผ่นดิน โดยในการตั้งงบประมาณ องค์กรทางปกครองอิสระจะต้องตั้งโดยนำงบประมาณเข้าไปอยู่ในสังกัดของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตการดำเนินการขององค์กร องค์กรทางปกครอง

อิสระที่มีขอบเขตการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับหลายกระทรวงอาจถูกจัดให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งการสังกัดทางงบประมาณดังกล่าว อาจทำให้ถูกพิจารณาว่าขาดความเป็นอิสระทางงบประมาณได้ กฎหมายจึงอาจกำหนดหลักประกันที่เพิ่มขึ้นให้ด้วยการกำหนดว่าการสังกัดดังกล่าวเป็นการสังกัดโดยผลของกฎหมายเท่านั้น กระทรวงที่ได้รับการสังกัดจะไม่สามารถเกี่ยวข้อง หรือใช้อำนาจเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณดังกล่าวได้ ทั้งนี้แม้ว่าองค์กรทางปกครองอิสระจะได้รับหลักประกันความเป็นอิสระในการตั้งงบประมาณก็มีใช่ว่าการดำเนินการทางงบประมาณจะปราศจากการควบคุมตามกฎหมาย การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการทางงบประมาณขององค์กรทางปกครองอิสระยังอาจทำได้โดยองค์กรตุลาการ เช่น ศาลบัญชี หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

(2.3) สถานะขององค์กรทางปกครองอิสระในประเทศไทย ภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการจัดตั้งองค์กรทางปกครองในรูปแบบที่แตกต่างจากองค์กรทางปกครองที่มีอยู่เดิมขึ้นโดยใช้อำนาจนิติบัญญัติในการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านี้มีลักษณะพิเศษ คือ สามารถใช้อำนาจได้ทั้งอำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจในทางบริหาร และอำนาจในทางตุลาการ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ขอบเขตการใช้อำนาจที่กว้างขวางจึงอาจมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ การจัดตั้งองค์กรเหล่านี้จึงควรถูกจัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือระดับพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาโดยผู้แทนของประชาชนได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการตรากฎหมายเหล่านี้ขึ้น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้สามารถใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกฎหมาย

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติแบ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁵⁷ เป็น 2 ประเภท คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติรองรับไว้เฉพาะองค์กรเท่านั้น ในประเด็นดังกล่าวมีนักวิชาการบางท่านเห็นว่าควรมีการบัญญัติถึงองค์กรประเภทนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นสถาบันตามรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่ง มิใช่บัญญัติรับรองเป็นองค์กรฯ ไป ทั้งนี้เนื่องจากในระบบรัฐธรรมนูญของไทย หาก

⁵⁷ หมวด 11 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ไม่มีการบัญญัติรับรองการใช้อำนาจเช่นนี้ไว้ การออกกฎหมายสถาปนาองค์กรประเภทนี้อาจมี ปัญหาขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ และการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ควรบัญญัติในลักษณะเป็น กฎหมายประเภทหนึ่งเพราะถ้าบัญญัติเป็นองค์กรๆ ไป ในอนาคตหากมีความจำเป็นจะต้องมีการ เพิ่มเติมขึ้นหรือปรับเปลี่ยนลักษณะขององค์กรบางองค์กรก็จะมีปัญหาต้องคอยแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ⁵⁸

2.2.3.2 อำนาจขององค์กรทางปกครองอิสระ

โดยที่เหตุผลในการจัดตั้งองค์กรทางปกครองอิสระคือการพัฒนาการ คุ่มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และรักษาประโยชน์ของรัฐให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของ เศรษฐกิจ และสังคม อำนาจหน้าที่ขององค์กรทางปกครองอิสระจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายก่อตั้ง ซึ่งจะ กำหนดอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร อย่างไรก็ตามองค์กรทางปกครอง อิสระยังคงไว้ซึ่งอำนาจทางปกครองตามรูปแบบดั้งเดิมของหน่วยงานของรัฐ และอำนาจกึ่งตุลา การ ซึ่งลักษณะผสมผสานนี้ก็เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างเป็นกลาง⁵⁹ ตามที่ได้กล่าว มาแล้วว่าองค์กรทางปกครองอิสระนั้นเป็นองค์กรที่มีการใช้อำนาจในลักษณะพิเศษในตัวเอง คือมี ทั้งอำนาจในการออกกฎระเบียบหรือเทียบได้กับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบังคับการให้เป็นไป ตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้นหรือเทียบได้กับอำนาจบริหาร รวมทั้งอำนาจอื่น ดังนี้

(1) อำนาจในการออกกฎระเบียบ องค์กรทางปกครองอิสระมีอำนาจ ในการที่จะออกกฎ ระเบียบ ซึ่งอาจเป็นกฎหมายลำดับรอง หรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายตามที่ฝ่าย นิติบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงเป็นผู้ออกกฎ ทั้งนี้รวมถึงการออก กฎระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของตนได้ด้วย

(2) อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้น⁶⁰ ในส่วนนี้คืออำนาจดั้งเดิมของฝ่ายปกครองซึ่งใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย

(2.1) อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด แต่เดิมนั้นฝ่ายปกครองมีอำนาจ วินิจฉัยชี้ขาดอยู่แล้ว แต่อำนาจดังกล่าวนี้ยังแยกออกเป็นอำนาจในการวางหลักเกณฑ์ และอำนาจ ในการออกมาตรการเฉพาะบุคคล การเกิดขึ้นขององค์กรทางปกครองอิสระทำให้การแบ่งอำนาจ ทางปกครองแบบดั้งเดิมนี้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากองค์กรทางปกครองอิสระบางองค์กรเป็น คณะกรรมการที่มีทั้งอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด และหน้าที่ให้คำปรึกษา

⁵⁸ วิษณุ วรรณุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, หน้า 28

⁵⁹ วิจิต จรัสสุขสวัสดิ์, องค์กรปกครองอิสระของฝรั่งเศส, หน้า 495

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 495-497 และวิษณุ วรรณุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, หน้า 32

(ก) อำนาจในการวางหลักเกณฑ์ หรืออาจเรียกว่าเป็นอำนาจในการออกกฎ การมอบอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์นี้เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่ผูกจำกัดโดยขอบเขตการบังคับใช้ และสาระสำคัญของหลักเกณฑ์

(ข) อำนาจในการกำหนดมาตรการเฉพาะบุคคล หรืออาจเรียกว่าเป็นอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจในบางกรณียังคงมีการโต้แย้งทางวิชาการกันอยู่ว่าจะจัดอยู่ในประเภทใด เช่น คำสั่งของบางองค์กรทางปกครองอิสระมีลักษณะเป็นมาตรการเตรียมการ การเตือน โดยไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย ซึ่งบางกรณีก็เป็นคำวินิจฉัยที่มีผลทางกฎหมาย แนวความคิดนี้ยังมีผลไปถึงการให้ความเห็นโดยองค์กรทางปกครองอิสระว่าจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร โดยในกรณีของประเทศฝรั่งเศส การให้ความเห็นขององค์กรทางปกครองอิสระได้รับการยอมรับจากสภาแห่งรัฐว่ามีลักษณะกึ่งกฎหมาย หรือกฎหมายตามข้อเท็จจริง

(2.2) อำนาจในการให้ความเห็น หรืออำนาจในการให้คำปรึกษา องค์กรทางปกครองอิสระอาจทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ให้คำปรึกษา ซึ่งอาจมีทั้งกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องร้องขอความเห็นจากองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระก่อนดำเนินการต่อไป หรือถ้าจำเป็นต้องเข้มงวดขึ้นก็อาจกำหนดว่าความเห็นนั้นต้องเป็นความเห็นชอบ และกรณีที่กฎหมายเพียงให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐในการขอคำปรึกษาจากองค์กรทางปกครองอิสระก็ได้ ซึ่งในกรณีหลังนี้ มักจะไม่ใช่ที่รู้จักกันมากนัก เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะร้องขอคำปรึกษาดังกล่าวหรือไม่ก็ได้และโดยที่คำปรึกษาดังกล่าวเองก็ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจดังกล่าวขององค์กรทางปกครองอิสระบางครั้งมีความสำคัญมาก มีข้อสังเกตว่าบางกรณีความเห็นขององค์กรทางปกครองอิสระต้องมีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนโดยการประกาศในสิ่งพิมพ์ของทางราชการ

ในกรณีที่การให้คำปรึกษาเป็นหน้าที่หลักขององค์กรทางปกครองอิสระ แม้การดำเนินการขององค์กรทางปกครองอิสระจะเป็นเพียงการชี้แนะ การทบทวน และแก้ไขทางปฏิบัติ และทัศนคติ ซึ่งจะเป็นไปทางสังคมวิทยามากกว่าทางกฎหมาย อาจกล่าวได้ในที่นี้ได้ว่าหน้าที่ให้คำปรึกษาขององค์กรทางปกครองอิสระเป็นเสมือนผู้พิพากษาทางจริยธรรมและมีอิทธิพลต่อการทำให้เป็นจริงได้ในหลักกฎหมาย หรือประมวลจริยธรรมซึ่งจะนำไปใช้ในกิจการขององค์กรในขอบเขตอย่างกว้าง หน้าที่ให้คำปรึกษาขององค์กรทางปกครองอิสระอาจขยายไปถึงการให้ความร่วมมือกับองค์กรตุลาการ ในกฎหมายก่อตั้งองค์กรทางปกครองอิสระอาจบัญญัติให้องค์กรตุลาการสามารถขอความเห็นจากองค์กรทางปกครองอิสระได้ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีพิพาทที่อยู่ในความรับผิดชอบ หรือองค์กรทางปกครองอิสระอาจร้องขอให้องค์กรตุลาการกำหนดมาตรการชั่วคราวที่เกี่ยวข้องกับความเห็นขององค์กรทางปกครองอิสระ ทำยที่สุดองค์กรทางปกครองอิสระ

อาจร้องขอต่อพนักงานอัยการให้ดำเนินคดีทางอาญาได้ หากการสอบสวนขององค์กรพบว่ามี การกระทำความผิดเกิดขึ้น

(3) **อำนาจอื่น**⁶¹ อำนาจที่จะมอบหมายให้องค์กรทางปกครองอิสระ โดยทั่วไปไม่ควรที่จะล่วงล้ำเขตอำนาจของฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้เป็นไปตามแนวความคิดเรื่องหลักกา แบ่งแยกอำนาจ อย่างไรก็ตามเพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวขององค์กรทางปกครองอิสระบรรลุผล องค์กรทางปกครองอิสระจึงได้รับอำนาจบางอย่างซึ่งโดยปกติจะสงวนไว้เป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการ เช่น อำนาจสอบสวน อำนาจลงโทษ และการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3.1) **อำนาจสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง** เมื่อองค์กรทางปกครองอิสระได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ควบคุมภาคกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือการประกอบอาชีพบางประเภท ซึ่งรวมถึงอำนาจที่จะให้ส่งเอกสารมาให้โดยไม่คำนึงว่าเป็นเอกสารที่เป็นความลับหรือไม่ องค์กรทางปกครองอิสระควรจะต้องมีข้อมูลที่เป็นจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ การได้มาซึ่งข้อมูลของ องค์กรทางปกครองอิสระอาจได้รับการปฏิบัติราชการทางปกครองทั่วไป หรือจากการ ดำเนินการโดยใช้อำนาจขององค์กรตุลาการ

การได้มาซึ่งข้อมูลที่ได้จากวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองโดยทั่วไป ได้มาจากการติดต่อตามสายงานระหว่างหน่วยงาน หรือได้รับข้อมูลจากภาคเอกชนที่มีหน้าที่ต้อง รายงานข้อมูลเหล่านี้ หรืออาจขอให้เอกชนส่งข้อมูลที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ บางครั้งการได้ รับมาซึ่งข้อมูลขององค์กรทางปกครองอิสระอาจเป็นวิธีการบังคับ เช่น การให้มาชี้แจง หรือการนัด สอบสวน กฎหมายก่อตั้งอาจให้อำนาจองค์กรทางปกครองอิสระดำเนินการสอบสวนโดยเจ้าหน้าที่ ขององค์กร หรือเจ้าหน้าที่สอบสวนพิเศษ

(3.2) **อำนาจลงโทษ** การลงโทษทางปกครองเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจรัฐ ความหลากหลายของวิธีการลงโทษทางปกครอง ทำให้ต้องมีการจัดระบบ มีความพยายามที่จะแยกออกเป็นการลงโทษทางปกครองที่ไม่มีผลทางกฎหมายทันที และการลงโทษทางปกครองที่มีผลทางกฎหมายต่อการประกอบวิชาชีพหรือสินทรัพย์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(ก) อำนาจลงโทษทางปกครองที่ไม่มีผลทางกฎหมายทันที เช่น ส่งคำ ตักเตือนถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการทางวินัย หรืออาจทำข้อสังเกตสาธารณะ ซึ่งการลงโทษเช่นนี้จะแตกต่างกับการลงโทษทางปกครองที่มีผลทางกฎหมายทันที ตรงที่จะไม่สามารถ ร้องขอให้มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษ

(ข) อำนาจลงโทษทางปกครองที่มีผลทางกฎหมายทันที ไม่ว่าจะเป็ผล ต่อการปฏิบัติงานหรือสินทรัพย์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ได้รับรองไว้ว่า “องค์กร

⁶¹ วิชิต จรัสสุขสวัสดิ์, องค์กรปกครองอิสระของฝรั่งเศส, หน้า 497-501 และวิชณ วรบุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, หน้า 32

ทางปกครองอิสระมีอำนาจลงโทษทางปกครอง” การลงโทษทางปกครองที่มีผลทางกฎหมายทันที นั้น มีข้อจำกัดอยู่ 2 ประการ คือ อำนาจนี้จะมอบหมายให้องค์กรทางปกครองอิสระเฉพาะกรณีที่ทำ จำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ และการลงโทษนั้นควรรู้ใช้เฉพาะเพื่อการจำกัดเสรีภาพเท่านั้น แต่ก็ยัง มีการประกันสิทธิในกระบวนการของวิธีพิจารณาในเรื่องสิทธิในการต่อสู้คดีและการอุทธรณ์ทางศาล เพื่อคัดค้านคำสั่งลงโทษนั้น และการประกันสิทธิในเนื้อหาของ การลงโทษทางปกครอง เช่น การไม่เลือกปฏิบัติ โทษจะต้องได้สัดส่วนระหว่างความผิดที่กระทำและความรุนแรงของโทษ

การลงโทษทางปกครองนั้นจะเป็นอำนาจขององค์กรทางปกครองอิสระ บางองค์กรเท่านั้น โดยอาจจะเป็นการลงโทษทางวิชาชีพอันเป็นการจำกัดความสามารถในการ ประกอบกิจกรรมในสาขาที่เกี่ยวข้อง และอาจก้าวล่วงไปถึงขั้นระงับมิให้ประกอบกิจกรรมนั้น และการลงโทษทางอาญา เช่น การสั่งปรับ ซึ่งในกรณีนี้อาจมองเกี่ยวเนื่องว่าเป็นการลงโทษทาง การเงิน

2.2.3.3 การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรทางปกครองอิสระโดยองค์กร ตุลาการ⁶²

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าองค์กรทางปกครองอิสระมีลักษณะพิเศษในการใช้อำนาจเฉพาะเรื่องได้อย่างอิสระ แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวก็มีได้หมายความว่า การใช้อำนาจของ องค์กรทางปกครองอิสระจะปลอดพ้นจากการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องมาจาก อำนาจที่องค์กรทางปกครองอิสระใช้นั้นถือว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกับการใช้อำนาจของ หน่วยงานรัฐอื่นๆ ดังนั้นการใช้อำนาจขององค์กรทางปกครองอิสระจึงไม่อาจเป็นไปโดยปราศจาก การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมตรวจสอบโดย องค์กรตุลาการได้ ทั้งนี้ตามที่อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 6 ได้บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาพิพากษาด้วยความเท่าเทียมกัน โดย เปิดเผยและภายในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยศาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่เป็นอิสระและเป็น กลาง” การใช้อำนาจขององค์กรทางปกครองอิสระจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรตุลา การ แต่ตามที่ได้กล่าวมาแล้วถึงระบบศาลคู่ ซึ่งประกอบด้วย ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง จึงมี ประเด็นว่าในประเทศที่เลือกใช้ระบบศาลคู่ นั้น ศาลใดจะเป็นผู้มีอำนาจควบคุมความชอบด้วย กฎหมายของการใช้อำนาจขององค์กรทางปกครองอิสระ

เมื่อองค์กรทางปกครองอิสระมีลักษณะเป็นองค์กรทางปกครอง การ ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์กรดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้

⁶² วิจิต จรัสสุขสวัสดิ์, องค์กรปกครองอิสระของฝรั่งเศส, หน้า 501

เขตอำนาจศาลปกครอง สำหรับประเทศไทยจะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

การใช้อำนาจตุลาการในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายขององค์การทางปกครองอิสระดังกล่าวต้องเป็นไปด้วยความเคารพอำนาจในการใช้ดุลพินิจขององค์การทางปกครองอิสระโดยควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้การใช้อำนาจควบคุมดังกล่าวเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์การทางปกครองอิสระเป็นองค์กรใหม่ มีการเปลี่ยนแปลงสถานะ ตลอดจนอำนาจหน้าที่อยู่เสมอ ย่อมส่งผลไปถึงการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์การตุลาการด้วย ทั้งนี้ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายขององค์การทางปกครองอิสระ ซึ่งมีลักษณะการใช้อำนาจเฉพาะแตกต่างจากองค์การทางปกครองทั่วไป การควบคุมโดยใช้อำนาจตุลาการจึงต้องประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน สามารถใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่เกี่ยวข้องได้อย่างรอบรอบ และเป็นอิสระอันจะส่งผลให้คำพิพากษาได้รับการพัฒนาเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ของรัฐต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ธนาคารกลางของต่างประเทศ

จากที่ได้กล่าวถึงธนาคารกลางมาแล้วในบทที่ 2 จะเห็นว่าธนาคารกลางเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อตลาดเงินซึ่งเป็นแกนหลักของระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของธนาคารกลางก็คือการเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการเงินตลาดเงินเพื่อผลประโยชน์ของเศรษฐกิจส่วนรวม โดยการทำหน้าที่ของธนาคารกลางนั้นจะไม่มุ่งแสวงหากำไรเหมือนสถาบันการเงินอื่นในตลาด ดังนั้นการดำเนินการของธนาคารกลางในตลาดเงินจึงขึ้นกับความต้องการทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศเป็นสำคัญ

ธนาคารกลางเริ่มถือกำเนิดมาก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง โดยมีจุดกำเนิดจากการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐบาลของประเทศนั้นๆ และการเป็นธนาคารออกธนบัตรของรัฐบาล อย่างไรก็ตามบทบาทของธนาคารกลางเริ่มได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากเศรษฐกิจโลกมีสภาวะตกต่ำและประสบปัญหาอย่างรุนแรงเนื่องมาจากผลของสงคราม สภาพยุ่งยากทางการเงินและวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ทำให้หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินงานของธนาคารกลางได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง เพราะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาทางการเงิน และช่วยบรรเทาเหตุการณ์ร้ายแรงทางเศรษฐกิจให้ลดน้อยลงได้ ธนาคารกลางของประเทศต่างๆ จึงเริ่มมีบทบาทสำคัญมากขึ้น ทั้งนี้ เหตุผลในการจัดตั้งธนาคารกลางของประเทศต่างๆ ล้วนแตกต่างกันไปตามภูมิศาสตร์ การเมือง ภาวะทางเศรษฐกิจ รวมถึงเงื่อนไขและปัจจัยภายในของแต่ละประเทศ

3.1 ระบบธนาคารกลางแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve Bank System)

ประเทศสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่มีขนาดใหญ่และมีประชากรเป็นจำนวนมาก โดยมีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วยรัฐบาลกลาง และ 51 มลรัฐ แต่ละมลรัฐต่างมีกลไกการปกครองท้องถิ่นโดยสามารถออกกฎหมาย บริหารงาน รวมถึงมีกระบวนการยุติธรรมเป็นของตนเองได้ เมื่อพิจารณาในภาคเศรษฐกิจ แต่ละมลรัฐต่างก็มีภาคการผลิตและอุตสาหกรรมที่ทำรายได้หลักแตกต่างกันออกไป จากเหตุผลทางด้านภูมิศาสตร์ ประชากร ประกอบกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาดังที่กล่าวมา ทำให้ตลาดเงินของสหรัฐอเมริกาคือตลาดเงินที่มีเงินทุนหมุนเวียนเป็นจำนวนมาก ส่งผลต่อรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตลาดเงินในประเทศ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้เลือกให้การกำกับดูแลในรูปแบบระบบธนาคารกลาง (Federal Reserve System) ซึ่งประกอบด้วย Federal Reserve Bank

จำนวน 12 แห่ง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากการคานอำนาจของรัฐบาลกลางกับแนวความคิดที่สนับสนุนสิทธิเสรีภาพของมลรัฐ

3.1.1 การจัดตั้ง สถานะ และโครงสร้างองค์กร

3.1.1.1 ความเป็นมา¹

ธนาคารกลางแห่งแรกของสหรัฐอเมริกา (Bank of The United State) เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1791 ตามโครงการปฏิรูปเศรษฐกิจของนายอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน เพื่อแก้ไขภาวะเงินเฟ้อโดยมีธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษเป็นแบบอย่าง โดยรัฐบาลถือหุ้นเพียง 1 ใน 5 นอกนั้นเปิดขายหุ้นให้แก่ประชาชนทั่วไป ธนาคารกลางแห่งแรกของสหรัฐอเมริกาทำหน้าที่ควบคุมภาวะการเงินของประเทศ รับฝากเงินจากรัฐบาลกลาง หน่วยงานของรัฐบาลและเอกชน เป็นแหล่งเงินกู้ของรัฐบาลกลาง มลรัฐ หรือเอกชน และออกธนบัตร ธนาคารกลางแห่งแรกนี้ดำเนินการมาจนถึงปี ค.ศ.1811 จึงปิดกิจการ ต่อมาในปี ค.ศ.1812 เกิดภาวะเงินเฟ้อและปัญหาเศรษฐกิจจากการทำสงครามกับประเทศอังกฤษ จึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งธนาคารกลางสมัยที่สอง โดยมีบทบาทหน้าที่และลักษณะการถือหุ้นเหมือนธนาคารกลางแห่งแรก ธนาคารกลางสมัยที่สองนี้ได้ปิดกิจการลงในปี ค.ศ.1836 หลังจากนั้นธนาคารกลางได้ถูกจัดตั้งขึ้นอีกครั้งในปี ค.ศ.1863 โดยมีสาเหตุมาจากภาวะเงินเฟ้อซึ่งเป็นผลมาจากสงครามกลางเมืองและการปล่อยกู้มากเกินไปของธนาคารในแต่ละมลรัฐ จึงมีการออก The National Bank Act เพื่อแก้ไขระเบียบด้านการเงิน การออมทรัพย์และความมั่นคงด้านการเงินของประเทศ อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้มีการออก The Federal Reserve Act เพื่อปฏิรูประบบการธนาคาร เกิดการก่อตั้งระบบธนาคารกลาง (Federal Reserve System) ซึ่งดำเนินการมาจนถึงในปัจจุบัน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ระบบธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve System) ถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อ 23 ธันวาคม 1913 โดย Federal Reserve Act ในสมัยของประธานาธิบดี Woodrow Wilson เพื่อให้ประเทศมีระบบการเงินที่มีเสถียรภาพ ยืดหยุ่นและปลอดภัย ซึ่งระบบธนาคารกลางดังกล่าวประกอบด้วย สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่วอชิงตัน ดีซี และ Federal Reserve Bank อีก 12 แห่ง ซึ่งตั้งอยู่ตามเมืองใหญ่ทั่วทั้ง

¹The Federal Reserve Board, Federal Reserve System [Online], 2 December 2009. Available from <http://www.federalreserve.gov/generalinfo/faq/faqfrs.htm>

สหรัฐอเมริกา ได้แก่ บอสตัน นิวยอร์ก ฟิลาเดเฟีย ริชมอนด์ แอตแลนต้า ชิคาโก เซนต์หลุยส์ มินนิอาโพลิส แคนซัสซิตี ดัลลัส ซานฟรานซิสโก

รายได้ของธนาคารกลางส่วนใหญ่มาจากดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากการลงทุนในหลักทรัพย์ของรัฐบาล แหล่งที่มาอื่นคือดอกเบี้ยที่เกิดจากการลงทุนในเงินตราต่างประเทศที่เกิดขึ้นในระบบ ค่าธรรมเนียมการบริการที่ได้รับจากสถาบันการเงิน เช่น การเคลียร์เช็ค การโอนเงิน ระบบหักบัญชีอัตโนมัติ รวมถึงดอกเบี้ยเงินกู้ที่ได้จากสถาบันการเงิน ระบบธนาคารกลาง หรือ Federal Reserve System จะเป็นอิสระจากแต่ละ Federal Reserve Bank และตัวแทนของรัฐบาล สามารถจัดการค่าใช้จ่ายด้วยตนเอง โดยไม่อยู่ภายใต้กระบวนการทางงบประมาณของรัฐบาล

3.1.1.2 วัตถุประสงค์²

โดยที่ธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ในรูปแบบระบบธนาคารกลาง ซึ่งประกอบด้วย Federal Reserve Bank จำนวน 12 แห่ง ดังที่กล่าวมาแล้ว ระบบธนาคารกลางซึ่งมีศูนย์กลางตั้งอยู่ที่วอชิงตันดีซี ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีการรวมศูนย์อำนาจกำกับดูแลเหนือ Federal Reserve Bank ในขณะที่ Federal Reserve Bank จะมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลกระบวนการธนาคารของตนเองในเชิงลึกวันต่อวัน ซึ่งโครงสร้างเช่นนี้เป็นการแบ่งความรับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันและธุรกรรมทางการเงินที่ชัดเจน และปลอดภัยยิ่งขึ้นสำหรับการจัดหาบริการทางธนาคารสำหรับสถาบันการเงินและสำหรับรัฐบาลกลาง และเพื่อให้มั่นใจว่าประชาชนจะได้รับข้อมูลที่เพียงพอและการปฏิบัติที่เป็นธรรมสำหรับธุรกรรมของระบบธนาคาร ทั้งนี้เมื่อกล่าวถึงวัตถุประสงค์โดยรวมของการจัดตั้งระบบธนาคารกลาง (Fed) จะมีความรับผิดชอบในสี่ด้าน ได้แก่

1. ดำเนินนโยบายการเงินของประเทศด้วยปริมาณเงินที่เหมาะสมและเงื่อนไขทางเครดิตในระบบเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมการจ้างงานเต็มที่ และความมีเสถียรภาพทางด้านราคา
2. กำกับดูแลสถาบันการเงินให้มีความมั่นคง และป้องกันสิทธิในเครดิตของผู้บริโภค
3. ดูแลเสถียรภาพของระบบการเงินและการหมุนเวียนเครดิตที่เกิดขึ้นในตลาดเงิน

² The Federal Reserve Board, Federal Reserve System [Online], 2 December 2009.

4. จัดหาบริการทางการเงินสำหรับรัฐบาลสหรัฐอเมริกา สาธารณะสถาบันการเงิน และหน่วยงานราชการของต่างประเทศ รวมถึงมีบทบาทสำคัญในการจัดการระบบการชำระเงินของประเทศ

3.1.1.3 สถานะทางกฎหมาย³

ระบบธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ถือว่าเป็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่งและไม่ใช่เป็นองค์กรที่สร้างผลประโยชน์เป็นส่วนตัว แต่เป็นองค์กรที่เป็นอิสระภายใต้รัฐบาลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะและมุมมองทางเอกชน ในฐานะธนาคารกลางของประเทศ ซึ่งได้รับอำนาจมาจากสภาองเกรส ทำให้ถูกประเมินว่าเป็นธนาคารกลางที่เป็นอิสระ เพราะการตัดสินใจของระบบธนาคารกลางไม่จำเป็นต้องได้รับการรับรองจากประธานาธิบดีหรือใครอื่นในฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตาม ระบบธนาคารกลางก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาองเกรส ซึ่งกำกับดูแลธุรกรรมของระบบธนาคารกลางเป็นระยะและสามารถเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบของระบบธนาคารกลางได้โดยการออกกฎหมาย ดังนั้นระบบธนาคารกลางจึงต้องปฏิบัติงานภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและนโยบายทางการคลังซึ่งกำหนดโดยรัฐบาล

3.1.1.4 โครงสร้างภายในและองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย

3.1.1.4.1 Federal Reserve System

(1) The Board of Governors⁴

(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

The Board of Governors ประกอบด้วย กรรมการ 7 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและรับรองโดยวุฒิสภา โดยกฎหมายได้กำหนดให้ประธานาธิบดีคัดเลือกตัวแทนที่เหมาะสมจากภาคการเงิน เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การพาณิชย์ และการแบ่งภูมิภาคของประเทศ โดยหนึ่งในสมาชิกของ Board of Governors จะถูกคัดเลือก

³ The Federal Reserve Board, Federal Reserve System [Online], 2 December 2009.

Available from <http://www.federalreserve.gov/generalinfo/faq/faqfrs.htm>

⁴ The Federal Reserve Board, The Board of Governor [Online], 2 December 2009. Available from <http://www.federalreserve.gov/generalinfo/faq/faqbog.htm>

จากตัวแทนของ Federal Reserve Bank ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวจะทำให้มั่นใจได้ว่าผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจะเป็นตัวแทนผลประโยชน์ทั้งของส่วนภูมิภาค และผลประโยชน์ที่หลากหลายของรัฐบาล

The Board of Governors มีวาระการดำรงตำแหน่ง 14 ปี โดยได้รับค่าตอบแทนตามที่สภาของเกรสกำหนด ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งเต็มวาระจะไม่ได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาอีก เว้นแต่ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาระหว่างวาระ อาจได้รับแต่งตั้งให้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกเต็มวาระ 14 ปีได้

เมื่อได้รับการแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารกลางย่อมไม่ถูกปลดออกเพียงเพราะความคิดเห็นต่อนโยบายของตน สิ่งที่น่าทึ่งกว่าระบบธนาคารกลางมีความเป็นอิสระคือการที่ประธานาธิบดีจะเสนอชื่อผู้ที่จะมาเป็นประธานและรองประธานของระบบธนาคารกลางได้นั้น ประธานาธิบดีจะต้องดำรงตำแหน่งมาแล้วกึ่งหนึ่งของวาระ คือ ดำรงตำแหน่งมาแล้วอย่างน้อย 2 ปี ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของ The Board of Governors ที่ยาวนานและการแต่งตั้งที่มีระยะเวลาเหลื่อมกันเป็นไปเพื่อค้ำกัน The Board of Governors และระบบธนาคารกลางจากความกดดันทางการเมือง

สำหรับประธานและรองประธานของ The Board of Governors นั้น the Banking Act of 1935 กำหนดว่าประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานและรองประธาน โดยวุฒิสภาจะเป็นผู้รับรองการแต่งตั้งดังกล่าว โดยประธานและรองประธานจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งกลับมาเป็นประธานหรือรองประธานอีกได้จนกว่าระยะเวลาการดำรงตำแหน่งใน The Board of Governors จะสิ้นสุดลง ประธานจะต้องทำหน้าที่แถลงต่อสาธารณชนในฐานะตัวแทนของ The Board of Governors รวมถึงทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมด้วย

(ข) อำนาจหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ The Board of Governors จะต้องปรึกษากับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาล ตัวแทนของกลุ่มธุรกิจธนาคาร ธนาคารกลางของประเทศอื่นๆ สมาชิกของสภาของเกรส และนักวิชาการเป็นประจำ เช่น การประชุมกับตัวแทนของการคลัง และที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจเพื่อช่วยประเมินภาวะทางเศรษฐกิจ และอภิปรายถึงเป้าหมายของเศรษฐกิจของประเทศ The Board of Governors จะอภิปรายถึงระบบการเงินระหว่างประเทศกับผู้ว่าการธนาคารกลางของประเทศอื่น และติดต่ออย่างใกล้ชิดกับหัวหน้าหน่วยงานของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีอำนาจให้เงินกู้แก่ต่างประเทศ และกำหนดธุรกรรมทางการเงินระหว่างประเทศ The Board of Governors มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับทุนสำรองขั้นต่ำของธนาคารพาณิชย์ และกำหนดนโยบายอัตราส่วนลดร่วมกับ Federal Reserve Bank ซึ่งบทบาททั้งสองช่วยเสริมการ

ปฏิบัติการของฝ่ายลงทุน (Open Market Operation) ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีผลต่อปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นเครื่องมือนโยบายทางการเงินของระบบธนาคารกลาง

2. ออกกฎเกณฑ์และกำกับดูแลธนาคารต่างๆ ซึ่งเป็นสมาชิกของระบบ รวมถึงการถือหุ้นของธนาคาร ธุรกรรมระหว่างประเทศของธนาคารสมาชิก ธุรกรรมของสหรัฐอเมริกาในธนาคารของต่างประเทศ รวมถึงทำหน้าที่กำหนดสัดส่วนสินเชื่อบริการซื้อหลักทรัพย์ซึ่งกำหนดการใช้เครดิตสำหรับการซื้อหรือถือหลักทรัพย์

3. หน้าที่ในการสร้างความเชื่อมั่นในดำเนินการและพัฒนาระบบการชำระเงินของประเทศอย่างต่อเนื่องผ่าน Fedwire ซึ่งเป็นเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมโยง Federal Reserve Bank ทั้ง 12 แห่งเข้าด้วยกัน

4. หน้าที่อื่นๆ ได้แก่ การพัฒนาและการออกกฎเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายกลางที่ดูแลเครดิตของผู้บริโภค

(2) The Federal Open Market Committee (FOMC)⁵

(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

The Federal Open Market Committee (FOMC) จำนวน 12 คน ประกอบด้วยสมาชิกของ the Board of Governors จำนวน 7 คน ประธาน Federal Reserve Bank เขตนิวยอร์ก และประธานของ Federal Reserve Bank อื่นๆ โดยจะคัดเลือกจากประธาน Federal Reserve Bank กลุ่มละ 1 คน ซึ่งการแบ่งกลุ่มนี้จะแบ่ง Federal Reserve Bank อื่นๆ นอกจาก Federal Reserve Bank นิวยอร์กออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มที่ 1 ได้แก่ บอสตัน ฟิลาเดเฟีย และริชมอนด์ กลุ่มที่สอง ได้แก่ คลีฟแลนด์ และชิคาโก กลุ่มที่สาม ได้แก่ แอตแลนตา เซนต์หลุยส์ และดัลลัส และกลุ่มที่สี่ ได้แก่ มินนิอาโพลิส แคนซัส ซิตี้ และซานฟรานซิสโก โดยประธาน Federal Reserve Bank อื่นทั้ง 4 คนนอกจากประธานธนาคารกลางเขตนิวยอร์กจะปฏิบัติหน้าที่หมุนเวียนกันโดยมีวาระ 1 ปี

อย่างไรก็ตามแม้ว่าประธานของ Federal Reserve Bank เขตใดจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งใน FOMC ในขณะนั้นแต่ก็สามารถเข้าร่วมประชุม มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ร่วมประเมินสภาวะเศรษฐกิจและทางเลือกของนโยบายต่างๆ ได้ โดยธรรมเนียมปฏิบัติ FOMC จะเลือกประธานจากผู้ที่เป็สมาชิกของ Board of Governors และประธาน Federal Reserve Bank นิวยอร์กจะดำรงตำแหน่งรองประธานเสนอ

(ข) อำนาจหน้าที่

⁵The Federal Reserve Board, The Federal Open Market Committee [Online], 2 December 2009. Available from <http://www.federalreserve.gov/generalinfo/faq/faqfomc.htm>

FOMC เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายการเงินของระบบธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา การกำหนดนโยบายดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สนับสนุนการจ้างงานอย่างเต็มที่ ความมีเสถียรภาพทางด้านราคา การค้าระหว่างประเทศที่ยั่งยืน รวมถึงการชำระหนี้ FOMC จะทำหน้าที่สังเกตการณ์และตัดสินใจเกี่ยวกับ open market operations ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีผลต่อปริมาณเงินในระบบ เพื่อซื้อหรือขายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และตราสารหนี้ที่ออกโดยรัฐบาลกลางซึ่งมีผลกระทบต่อพันธบัตรของรัฐบาล นอกจากนี้ FOMC ยังมีหน้าที่ในการกำกับดูแลระบบเกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศ

หน้าที่หลักของ FOMC คือ การกำหนดนโยบายการเงินโดยการกำหนดเป้าหมายระยะสั้นใน open market operations และตราสารหนี้ของรัฐบาลกลาง open market operations เป็นเครื่องมือหลักของนโยบายการเงินซึ่งมีผลกระทบต่อสินทรัพย์สภาพคล่องที่ต้องดำรงของสถาบันการเงิน ปริมาณเงิน และเครดิตในระบบเศรษฐกิจ

FOMC ยังมีหน้าที่กำกับดำเนินการของระบบธนาคารกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินตราต่างประเทศ ซึ่งการดำเนินการเช่นนั้นจะต้องประสานกับกระทรวงการคลังซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงินของประเทศในเรื่องมูลค่าแลกเปลี่ยนเงินยูโรดอลลาร์

3.1.1.4.2 Federal Reserve Bank⁶

Federal Reserve Bank ถูกตั้งขึ้นโดยคองเกรสในปี 1913 เพื่อให้เป็นสาขาของระบบธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันมี Federal Reserve Bank ทั้งหมด 12 แห่ง ได้แก่

- (1) Federal Reserve Bank of Boston
- (2) Federal Reserve Bank of New York
- (3) Federal Reserve Bank of Philadelphia
- (4) Federal Reserve Bank of Cleveland
- (5) Federal Reserve Bank of Richmond
- (6) Federal Reserve Bank of Atlanta
- (7) Federal Reserve Bank of Chicago

⁶ The Federal Reserve Board, Federal Reserve Bank [Online], 2 December 2009. Available from <http://www.federalreserve.gov/generalinfo/faq/faqfrbanks.htm>

- (8) Federal Reserve Bank of St.Louis
- (9) Federal Reserve Bank of Minneapolis
- (10) Federal Reserve Bank of Kansas City
- (11) Federal Reserve Bank of Dallas
- (12) Federal Reserve Bank of San Francisco

Federal Reserve Bank จะถูกจัดการในลักษณะคล้ายองค์กรของเอกชน คือมีการถือหุ้น ซึ่งธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นสมาชิกของระบบธนาคารกลางจะถือหุ้นใน Federal Reserve Bank ในพื้นที่ที่ตนเป็นสมาชิก แต่จะไม่สามารถบริหาร หรือควบคุม Federal Reserve Bank หรือระบบธนาคารกลาง การถือหุ้นใน Federal Reserve Bank นี้ หุ้นอาจจะถูกขายหรือแลกเปลี่ยนได้ ทั้งนี้ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสมาชิกมีอำนาจในการคัดเลือกสมาชิก 6 จาก 9 ของคณะกรรมการ Federal Reserve Bank ของเขตตน

ถึงแม้ว่า Federal Reserve Bank จะถูกจัดตั้งขึ้นในรูปแบบองค์กรเอกชน และมีการถือหุ้นโดยธนาคารสมาชิกก็ตาม Federal Reserve Bank ก็ยังมีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะมากกว่าการหากำไร หรือประโยชน์เชิงพาณิชย์ โดยต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินการของตนต่อสภาของเกรส ดังนั้นแม้ว่า Federal Reserve Bank จะถูกจัดตั้งขึ้นในรูปแบบองค์กรเอกชน แต่ก็ได้บริหารงานและดำรงสถานะเช่นเดียวกับบริษัทเอกชน หากแต่เป็นสมบัติของพลเมืองสหรัฐอเมริกา

Federal Reserve Bank เป็นตัวแทนสำหรับการดำเนินการทางการคลังของสหรัฐอเมริกา ซึ่งหมายถึงการเป็นธนาคารของรัฐบาล และยังคงต้องเสนอบริการทางธนาคารที่หลากหลายแก่สถาบันการเงิน ซึ่งทำให้ Federal Reserve Bank เป็นธนาคารของธนาคารพาณิชย์ด้วย ประธานของ Federal Reserve Bank ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ Federal Reserve Bank และได้รับการรับรองโดย Board of Governors โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี โดยจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ผู้บริหารที่กำกับดูแล Federal Reserve Bank ในพื้นที่ของตน การแต่งตั้งประธานเข้ามาดำรงตำแหน่งกลางวาระ ประธานท่านนั้นจะดำรงตำแหน่งตามวาระเดิมที่เหลืออยู่ ประธาน Federal Reserve Bank อาจจะได้รับ การแต่งตั้งอีกไม่ว่าจะได้ดำรงตำแหน่งครบวาระหรือไม่ โดยมีกำหนดอายุเกษียณอยู่ที่ 65

(1) The Board of Directors⁷

(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

⁷ The Federal Reserve Board, The Structure of the Federal Reserve System [Online], 2 December 2009. Available from <http://www.federalreserve.gov/pubs/frseries/frseri4.htm>

The Board of Directors ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร Federal Reserve Bank แต่ละเขตประกอบด้วย กรรมการทั้งหมด 9 คน โดยแบ่งกรรมการออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ กรรมการกลุ่ม A ซึ่งเป็นตัวแทนของธนาคารที่เป็นสมาชิกของ Federal Reserve Bank กรรมการกลุ่ม B เป็นตัวแทนประเภทที่ไม่ได้ดำเนินธุรกิจธนาคาร ซึ่งสำหรับกรรมการทั้งสองกลุ่มนี้จะได้รับการเลือกตั้งจากธนาคารที่เป็นสมาชิกของ Federal Reserve Bank ดังที่กล่าวมาแล้ว และกรรมการกลุ่ม C ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก the Board of Governors

(ข) อำนาจหน้าที่

Board of Directors จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยุติธรรม เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติระหว่างธนาคารสมาชิก โดยจะทำหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลของ Board of Governors ในการดูแลเสถียรภาพทางการเงินของธนาคารสมาชิกให้มีความปลอดภัย และเหมาะสมตามที่ได้รับการร้องขอ

3.1.2 บทบาทหน้าที่ของระบบธนาคารกลางแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา⁸

1. กำหนดนโยบายการเงินของประเทศ โดยพิจารณาจากปริมาณเงินในระบบ และเงื่อนไขเครดิตทางเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมการจ้างงานอย่างเต็มที่ เสถียรภาพราคา และดูแลอัตราดอกเบี้ยระยะยาว
2. กำกับดูแลและวางกฎระเบียบของสถาบันการเงินเพื่อให้มั่นใจว่าระบบการเงินและการธนาคารของประเทศมีความมั่นคงและปลอดภัย รวมถึงปกป้องสิทธิในเครดิตของผู้บริโภค
3. รักษาเสถียรภาพของระบบและแบกรับความเสี่ยงของระบบที่อาจเกิดขึ้นในตลาดเงิน
4. จัดหาบริการทางการเงินแก่สถาบันการเงิน รัฐบาล และองค์กรระหว่างประเทศ รวมถึงมีบทบาทสำคัญในระบบการชำระเงินของประเทศ

3.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่าง Federal Reserve System และ Federal Reserve Bank

โดยที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำกับดูแลตลาดเงินในรูปแบบระบบธนาคารกลาง (Federal Reserve System) ซึ่งประกอบด้วย Federal Reserve Bank จำนวน 12 แห่ง ซึ่งมีการจัดตั้งในรูปแบบคล้ายองค์กรเอกชน กล่าวคือมีการถือหุ้นโดยธนาคารสมาชิก อย่างไรก็ตาม การถือหุ้นนี้แตกต่างจากการถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์เอกชนตรงที่ไม่สามารถขายหรือแลกเปลี่ยน

⁸ The Federal Reserve Board, What are the Federal Reserve's responsibilities? [Online], 2 December 2009. Available from <http://www.federalreserve.gov/generalinfo/faq/faqfrs.htm#3>

ได้ แต่ธนาคารสมาชิกจะมีสิทธิในการเลือกสมาชิกจำนวน 6 จาก 9 ของ Board of Directors ซึ่งจะทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ Federal Reserve Bank ให้ปฏิบัติหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ถือเงินสำรองของสถาบันการเงิน และปล่อยกู้แก่สถาบันการเงิน
2. เคลื่อนย้ายปริมาณเงินเข้าและออกจากระบบ รวบรวมและจัดการเช็คในแต่ละวัน
3. จัดหาและตรวจสอบบัญชีของกระทรวงการคลัง ออกและรับไถ่ถอนหลักทรัพย์รัฐบาล รวมถึงดำเนินการทางการเงินในฐานะตัวแทนทางการเงินของรัฐบาล
4. เข้าร่วมในกิจกรรมที่เป็นความรับผิดชอบเบื้องต้นของระบบธนาคารกลาง

แม้ว่า Federal Reserve Bank จะมีลักษณะองค์กรคล้ายองค์กรเอกชน แต่กลับมีความรับผิดชอบในหน้าที่เช่นเดียวกับธนาคารกลางทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะมากกว่าแสวงหากำไรซึ่งเป็นหลักการสำคัญของธนาคารกลางในประเทศอื่นๆ ทั่วโลก Federal Reserve Bank จะกำกับดูแลตลาดเงินเฉพาะในเขตพื้นที่ตน ในขณะที่ระบบธนาคารกลาง หรือ Federal Reserve System จะกำกับดูแลภาพรวมของตลาดเงินระดับประเทศ

โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจของ Federal Reserve System ซึ่งใช้อำนาจในการกำกับดูแลตลาดเงินระดับมหภาค คือ Board of Governor ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และรับรองโดยวุฒิสภา Board of Governor ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 7 คน ซึ่งมีที่มาจากตัวแทนที่หลากหลายรวมถึงตัวแทนจาก Federal Reserve Bank

Board of Governor ทั้ง 7 คนเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิก Federal Open Market Committee (FOMC) ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจในการตัดสินใจประเด็นที่มีผลกระทบต่อราคา ปริมาณเงิน และสินเชื่อในระบบเศรษฐกิจ โดยสมาชิก Federal Open Market Committee อีก 5 คนจะมาจากประธานของ Federal Reserve Bank อื่นๆ โดยต้องมีประธานของ Federal Reserve Bank of New York ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ Federal Open Market Committee (FOMC) จึงถือเป็นอำนาจหน้าที่ของ Board of Governor ได้เช่นกัน ทั้งนี้โดย Board of Governor มีหน้าที่หลักคือการดูแลนโยบายการเงิน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของธนาคารกลางในการกำกับดูแลตลาดเงินของประเทศ

จากรูปแบบของระบบธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าระบบธนาคารกลาง หรือ Federal Reserve System เป็นระบบที่เกิดจากการรวม Federal Reserve Bank ทั้ง 12 แห่ง เพื่อร่วมกันทำหน้าที่ธนาคารกลางของประเทศให้สำเร็จลุล่วง ด้วยเหตุที่สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีพื้นที่ และประชากรเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นที่จะต้องมียอดองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตลาดเงินในระดับภูมิภาคหรือในระดับท้องถิ่น และในขณะเดียวกันก็ต้องมียอดองค์กรที่จะต้องทำหน้าที่กำกับดูแลตลาดเงินในภาพรวมของทั้งประเทศ การใช้อำนาจของระบบธนาคารกลาง หรือ Federal Reserve System ผ่านการปฏิบัติหน้าที่ของ

Board of Governor นั้นมิใช่เป็นไปในเชิงบังคับบัญชาต่อ Federal Reserve Bank หากแต่เป็นการแบ่งหน้าที่กันในระดับจุลภาค และมหภาคตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการใช้อำนาจของระบบธนาคารกลาง หรือ Federal Reserve System จะเป็นไปอย่างกว้างขวางมากกว่าเนื่องจากทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและตัวแทนทางการเงินของรัฐบาล ซึ่งทำให้มีหน้าที่แถลงนโยบายเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อสภาของเกรสปีละ 2 ครั้ง และจัดทำรายงานประจำปีเพื่อเผยแพร่การดำเนินงานด้วย

3.1.4 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของระบบธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา⁹

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยทั่วไปนั้นเป็นอำนาจขององค์กรตุลาการ แต่นอกจากอำนาจขององค์กรตุลาการแล้ว ระบบธนาคารกลางยังมีความรับผิดชอบต่อสภาของเกรส ซึ่งสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายธนาคารกลางได้ตลอดเวลา โดยกฎหมายกำหนดให้ธนาคารกลางต้องส่งรายงานประจำปีเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของธนาคารกลางต่อโฆษกของสภาผู้แทนราษฎร ผู้ว่าการมีหน้าที่ในการแถลงนโยบายของระบบธนาคารกลางต่อสภาของเกรสปีละ 2 ครั้ง และเพื่อยืนยันความรับผิดชอบต่อทางคลัง เอกสารทางการเงินของธนาคารกลางและของ the Board of Governors จะถูกตรวจสอบโดยนักบัญชีอิสระจากภายนอกเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้การดำเนินการของธนาคารกลางยังสามารถถูกตรวจสอบได้จาก the Government Accountability Office ซึ่งเป็นสำนักงานผู้ตรวจสอบทั่วไปได้ด้วย ตาม the Federal Banking Agency Audit Act ให้อำนาจ the Comptroller General of the United States ในการตรวจสอบระบบธนาคารกลาง และ the Government Accountability Office (GAO) ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของธนาคารกลาง นอกจากนี้ the Board's Office of Inspector General (OIG) ตรวจสอบและสอบสวน Board programs and operations รวมถึงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทน ทั้งนี้ผลการตรวจสอบจะถูกจัดทำเป็นรายงานประจำปี

3.2 ระบบธนาคารกลางยุโรป (European System Central bank)

สหภาพยุโรป (European Union หรือ EU) เป็นองค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน 1993 โดยการรวมตัวของประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

⁹ The Federal Reserve Board, Are the Federal Reserve System and Reserve Banks ever audited? [Online], 2 December 2009. Available from <http://www.federalreserve.gov/generalinfo/faq/faqfrs.htm#9>

การบูรณาการทางเศรษฐกิจ โดยการร่วมมือของประเทศสมาชิก ในปี 2004 ได้มีการจัดตั้งธรรมนูญเพื่อยุโรป (A Constitution for Europe) ขึ้น โดยธรรมนูญดังกล่าวได้ระบุถึงสกุลเงินของสหภาพยุโรปขึ้น เรียกว่า “ยูโร” (Euro) ซึ่งแต่เดิมนั้น สนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรปได้เรียกหน่วยเงินร่วมของประชาคมยุโรปว่า เงินอีซียู ซึ่งย่อมาจาก The European Currency Unit ต่อมาประเทศสมาชิกเห็นพ้องกันให้เรียกชื่อเงินสกุลใหม่นี้ว่า “ยูโร” เหตุที่กำหนดเงินสกุลเดียวนั้นเนื่องจากเศรษฐกิจของยุโรปเป็นตลาดขนาดใหญ่เพียงตลาดเดียว สมาชิกแต่ละประเทศของสหภาพยุโรปค้าขายระหว่างกันเป็นส่วนใหญ่ ระบบเงินสกุลเดียวจะทำให้ปัญหาจากอัตราแลกเปลี่ยนหมดไป ทั้งยังมีส่วนในการพัฒนายุโรปให้เป็นหนึ่งเดียวโดยใช้เงินตราระหว่างประเทศของยุโรปเอง ในขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ นอกจากจะช่วยให้การแลกเปลี่ยนและการลงทุนคล่องตัวขึ้นแล้ว ยังเป็นการพยายามกระตุ้นให้เกิดการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น การใช้เงินสกุลยูโรนั้น มิใช่การปฏิรูปเงินตรา แต่เป็นเพียงการเปลี่ยนรูปของสกุลเงินเท่านั้น กล่าวคือปริมาณเงินทั้งหลายของชาติสมาชิกจะถูกเปลี่ยนเป็นสกุลยูโร แต่ค่าเงินยังคงเดิมรวมทั้งเงื่อนไขด้านการเงินต่างๆ ข้อแตกต่างก็คือธนาคารกลางแห่งยุโรป (European Central Bank) จะเป็นผู้รับผิดชอบในการรักษาเสถียรภาพของสกุลเงินดังกล่าว ทั้งนี้โดยธนาคารกลางแห่งยุโรปสามารถปรับนโยบายการเงินของตนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและค่าเงินโดยรวมได้¹⁰

3.2.1 การจัดตั้ง สถานะ และโครงสร้างองค์กร

3.2.1.1 ความเป็นมา¹¹

ระบบธนาคารกลางยุโรป (European System Central Bank) ประกอบด้วยธนาคารกลางแห่งยุโรป (European Central Bank) และธนาคารกลางของประเทศสมาชิก (National Central Bank) ที่เข้าร่วมสกุลเงินยูโร

ธนาคารกลางแห่งยุโรป (The European Central Bank หรือ ECB) ตั้งอยู่ที่เมือง แฟรงก์เฟิร์ต ประเทศเยอรมัน โดยเป็นองค์กรที่พัฒนามาจากสถาบันการเงินยุโรป (The European Monetary Institute หรือ EMI) ในปีค.ศ.1998 ซึ่งเป็นผลมาจากสนธิสัญญามาสทริคท์ ภายใต้ข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการเข้าสู่สหภาพทางเศรษฐกิจและการเงินยุโรปเพื่อทำ

¹⁰ อภิญา เลื่อนฉวี, กฎหมายสหภาพยุโรป (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548) และวิมลวรรณ ภัทโรดม, สหภาพยุโรป (กรุงเทพฯ : ศูนย์ยุโรปศึกษา , 2546)

¹¹ European Central Bank, ECB, ESCB and the Eurosystem [Online], 1 October 2008 Available from <http://www.ecb.int/ecb/orga/escb/html/index.en.html>

หน้าที่ประสานนโยบายทางการเงินของประเทศสมาชิก และทำหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของเงินยูโร และเนื่องจากธนาคารกลางแห่งยุโรปมิได้เป็นธนาคารของชาติใดชาติหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่เกิดขึ้นโดยความร่วมมือของประเทศสมาชิก ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ของธนาคารกลางแห่งยุโรปนั้นจำเป็นที่จะต้องประสานความร่วมมือกันระหว่างธนาคารกลางของประเทศสมาชิกก่อให้เกิดเป็นระบบธนาคารกลางแห่งยุโรป (European System of Central Bank หรือ ESCB)

3.2.1.2 วัตถุประสงค์¹²

วัตถุประสงค์เบื้องต้นของระบบธนาคารกลางยุโรป คือ การรักษาเสถียรภาพราคา โดยระบบธนาคารกลางแห่งยุโรปจะสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจทั่วไปของสหภาพยุโรปเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสหภาพตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา

3.2.1.3 สถานะทางกฎหมาย

เนื่องจากระบบธนาคารกลางยุโรปประกอบด้วยธนาคารกลางแห่งยุโรป และธนาคารกลางของประเทศสมาชิกซึ่งธนาคารกลางของประเทศสมาชิคนั้นจะได้มีการแยกพิจารณาสถานะตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศอยู่แล้ว การพิจารณาสถานะทางกฎหมายในหัวข้อนี้คือสถานะทางกฎหมายของธนาคารกลางยุโรป โดยธนาคารกลางยุโรปนั้นถูกก่อตั้งโดยอาศัยอำนาจตามข้อตกลงในสนธิสัญญาระหว่างรัฐสมาชิก ดังนั้นจึงอยู่ในสถานะองค์กรระหว่างประเทศที่เป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง และเป็นอิสระในด้านงบประมาณที่แยกจากงบประมาณของสหภาพยุโรป โดยมีที่มาจากธนาคารกลางของประเทศสมาชิก ความเป็นอิสระดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากการจัดตั้งธนาคารกลางแห่งยุโรปในรูปแบบเดียวกับธนาคารกลางของเยอรมัน

การให้ธนาคารกลางแห่งยุโรปมีความเป็นอิสระเป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่จะหลีกเลี่ยงการแทรกแซงทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง นอกจากนี้สหภาพยุโรปและรัฐบาลของประเทศสมาชิกก็ถูกผูกพันโดยผลของสนธิสัญญาที่จะต้องให้ความเคารพแก่ความเป็นอิสระของธนาคารกลางแห่งยุโรป โดยจะต้องไม่แทรกแซงการตัดสินใจขององค์กรผู้ใช้อำนาจในธนาคารกลางแห่งยุโรป

¹² European Central Bank, Tasks and Objectives [Online], 1 October 2008 Available from <http://www.ecb.int/ecb/orga/tasks/html/index.en.htm>

3.2.1.4 โครงสร้างภายในขององค์กร

3.2.1.4.1 ธนาคารกลางแห่งยุโรป หรือ European Central Bank

(1) The Executive Board¹³

(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

The Executive Board ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 6 คน ได้แก่ ประธานธนาคารกลาง และรองประธานธนาคารกลางแห่งยุโรป กรรมการอื่นอีก 4 คน ได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมของประเทศสมาชิก โดยคัดเลือกจากบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการเงินและการธนาคาร โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งวาระเดียวเป็นเวลา 8 ปี การสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งด้วยเหตุอื่น จะต้องเป็นกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือมีความบกพร่องอย่างร้ายแรงเท่านั้น

(ข) อำนาจหน้าที่

The Executive Board จะประชุมร่วมกันสัปดาห์ละครั้ง เพื่อดำเนินกิจการที่เป็นปกติธุระของธนาคารกลางตามนโยบายของธนาคารกลางแห่งยุโรป และอาจได้รับมอบหมายความรับผิดชอบในด้านอื่นๆ ตามที่สภารัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควร

1. จัดเตรียมการประชุมของ The Governing Council
2. ดำเนินการตามนโยบายการเงินตามที่ The Governing Council กำหนด และให้คำแนะนำที่จำเป็นแก่ธนาคารกลางของประเทศสมาชิก
3. ดำเนินธุรกิจประจำวันของธนาคารกลางแห่งยุโรป
4. ออกกฎระเบียบบางประการตามที่ได้รับมอบอำนาจมาจาก The Governing Council

(2) The Governing Council¹⁴

(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

The Governing Council เป็นองค์กรที่ได้รับอำนาจจากสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรปและบทบัญญัติที่ก่อตั้งธนาคารกลางแห่งยุโรป ให้เป็นองค์กรที่มี

¹³ European Central Bank, The Executive Board [Online], 1 October 2008 Available from http://www.ecb.int/ecb/educational/facts/orga/html/or_017.en.html

¹⁴ European Central Bank, The Governing Council [Online], 1 October 2008 Available from http://www.ecb.int/ecb/educational/facts/orga/html/or_016.en.html

อำนาจในการตัดสินใจสูงสุดของธนาคารกลางแห่งยุโรป ประกอบด้วย กรรมการทั้ง 6 คนจาก The Executive Board และผู้ว่าการของธนาคารกลางของประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมสกุลเงินยูโร

(ข) อำนาจหน้าที่

สมาชิกของ The Governing Council จะเข้าประชุมร่วมกัน เดือนละ 2 ครั้งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงินระยะกลาง (ธนาคารกลางของประเทศสมาชิกกำหนดนโยบายการเงินระยะสั้น) ซึ่งประกอบด้วย เป้าหมายทางการเงินระยะกลาง อัตราดอกเบี้ย ปริมาณทุนสำรองต่างประเทศที่ระบบธนาคารกลางแห่งยุโรปต้องถือครอง โดยจะมีการประชุมร่วมกันเดือนละ 2 ครั้ง โดยการประชุมในครั้งแรกของเดือน The Governing Council จะประเมินภาวะเศรษฐกิจและการเงิน เพื่อกำหนดนโยบายการเงินประจำเดือน และในการประชุมครั้งที่สอง จะได้อภิปรายเกี่ยวกับประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับภารกิจอื่น และหน้าที่ของธนาคารกลางแห่งยุโรป และระบบยูโร แม้ว่ารายงานการประชุมของ The Governing Council จะไม่ได้รับการเผยแพร่ แต่จะมีการแถลงข่าวนโยบายการเงินภายหลังการประชุมครั้งแรกของแต่ละเดือน ทั้งนี้ เป้าหมายในการดำเนินการของ The Governing Council จะยึดถือประโยชน์ของชาติสมาชิกโดยรวมเป็นหลัก โดยไม่ถือว่าสมาชิกแต่ละคนเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประเทศตน นอกจากการกำหนดนโยบายการเงินสำหรับสกุลเงินยูโรแล้ว The Governing Council ยังมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. กำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับธนาคารกลางแห่งยุโรปซึ่งมีที่มาจากสนธิสัญญาหรือการมอบอำนาจจาก The EU Council
2. พิจารณาอุทธรณ์สำหรับคำวินิจฉัยของ The Executive Board
3. กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับสินทรัพย์ทุนสำรองเงินตราของธนาคารกลางของประเทศสมาชิกและการดำเนินธุรกรรมแลกเปลี่ยนเงินตรา
4. ดำเนินการที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามแนวปฏิบัติและกฎเกณฑ์ของธนาคารกลางแห่งยุโรป และกำหนดขอบเขตของข้อมูลที่เป็นที่ธนาคารกลางของประเทศสมาชิกจะต้องจัดหา
5. บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และให้คำปรึกษาแก่ธนาคารกลางแห่งยุโรป
6. ออกธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ในสกุลยูโร
7. กำหนดกฎเกณฑ์ที่จำเป็นสำหรับมาตรฐานการบัญชี และกระบวนการจัดทำรายงานของธนาคารกลางของประเทศสมาชิก
8. รับเอา (adopt) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ที่เกิดจากระบบยูโรของธนาคารกลางของประเทศสมาชิก

9. รับรองรายงานประจำปีของธนาคารกลางแห่งยุโรป

(3) The General Council¹⁵

(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

The General Council ประกอบด้วย ประธานและรองประธาน ธนาคารกลางแห่งยุโรป และผู้ว่าการธนาคารกลางของประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปทุก ประเทศทั้งประเทศที่เข้าร่วมและไม่ได้เข้าร่วมสกุลเงินยูโร

The General Council จะหมดหน้าที่ลงเมื่อประเทศ สมาชิกทั้งหมดเข้าร่วมสกุลเงินยูโร

(ข) อำนาจหน้าที่

The General Council จะประชุมกันทุกสามเดือนทำหน้าที่ให้ คำปรึกษาและดำเนินการในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับสกุลเงินยูโร เช่น การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน สกุลเงินภายในประเทศสมาชิกที่ต้องการเข้าร่วมใช้สกุลเงินยูโร ซึ่งหน้าที่นี้จะดำเนินไปจนกว่า ประเทศสมาชิกทั้งหมดจะเข้าร่วมสกุลเงินยูโร ในการประชุมนี้นอกจากสมาชิกของ The General Council ที่มีสิทธิในการลงคะแนนโหวตใดๆ คนละ 1 เสียงแล้ว ประธานของ The European Council และประธานของ The European Commission ก็เข้าร่วมประชุมด้วยโดยไม่มีสิทธิ ลงคะแนน

The General Council มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. รายงานความคืบหน้าในการทำให้ประเทศสมาชิกสหภาพ ยุโรปทุกประเภทเข้าร่วมสกุลยูโร
2. ให้คำแนะนำในการเตรียมการเพื่อกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน ของประเทศสมาชิก
3. กำกับดูแลการทำงานของกลไกอัตราแลกเปลี่ยน ระหว่าง สกุลเงินอื่นกับยูโร
4. ดำเนินการจัดสัมมนาเกี่ยวกับการประสานนโยบายอัตรา แลกเปลี่ยนและการเงินในสหภาพยุโรป
5. หน้าที่อื่นๆ เช่น ให้คำปรึกษาแก่ธนาคารกลางแห่งยุโรป รวบรวมข้อมูลสถิติทางเศรษฐกิจ

¹⁵ European Central Bank, The General Council [Online], 1 October 2008 Available from http://www.ecb.int/ecb/educational/facts/orga/html/or_018.en.html

3.2.1.4.2 ธนาคารกลางของประเทศสมาชิก หรือ National Central Banks

ในปัจจุบันมีธนาคารกลางของประเทศที่เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปเข้าร่วมเป็นสมาชิกของระบบธนาคารกลางยุโรป 15 ประเทศจากจำนวนประเทศสมาชิก 27 ประเทศ ซึ่งการที่ธนาคารกลางของประเทศสมาชิกเข้าร่วมสกุลเงินยูโรและยอมรับสถานะการเป็นธนาคารกลางของประเทศสมาชิกนี้ ไม่ได้เป็นปัจจัยที่ทำให้ธนาคารกลางของประเทศสมาชิกต้องมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจภายในแต่อย่างใด ประเด็นสำคัญของการเข้าร่วมระบบธนาคารกลางยุโรปดังกล่าว คือการยินยอมสละอำนาจอธิปไตยทางการเงินบางส่วนให้กับระบบธนาคารกลางยุโรป และธนาคารกลางแห่งยุโรปในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจและหน้าที่ในการกำหนด รวมถึงดูแลรักษาเสถียรภาพของสกุลเงินยูโร โดยธนาคารกลางของประเทศสมาชิกจะต้องลดบทบาทการใช้อำนาจในการดูแลเสถียรภาพทางการเงินลง โดยจะต้องเป็นการดูแลเสถียรภาพในระดับภายในประเทศโดยต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ระบบธนาคารกลางแห่งยุโรปได้กำหนดร่วมกันเท่านั้น ทั้งนี้ในแง่ของการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารกลางของประเทศตนนั้น ธนาคารกลางของประเทศสมาชิกจะมีหน้าที่¹⁶

1. กำหนดการดำเนินการตามนโยบายการเงิน
2. ดำเนินการเกี่ยวกับทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ
3. ดำเนินการและกำกับดูแลระบบการชำระเงิน
4. ร่วมมือกับธนาคารกลางแห่งยุโรปในการออกธนบัตรสกุลเงินยูโร
5. สนับสนุนข้อมูลในด้านเศรษฐกิจการเงินและการธนาคารแก่ธนาคารกลางแห่งยุโรปเพื่อจัดทำนโยบายการเงิน

3.2.2 บทบาทหน้าที่ของระบบธนาคารกลางยุโรป¹⁷

โดยที่ธนาคารกลางแห่งยุโรปเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจหลักในการขับเคลื่อนระบบธนาคารกลางยุโรป ซึ่งธนาคารกลางแห่งยุโรปมีภารกิจที่แตกต่างจากธนาคารกลางของประเทศสมาชิก โดยจะให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายและดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่าธนาคารกลางของประเทศสมาชิกจะปฏิบัติตามนโยบายอย่างสม่ำเสมอ ธนาคารกลางแห่งสหภาพยุโรปนี้สามารถ

¹⁶European Central Bank, National Central Banks [Online], 1 October 2008 Available from http://www.ecb.int/ecb/educational/facts/orga/html/or_014.en.html

¹⁷European Central Bank, Tasks [Online], 1 October 2008 Available from http://www.ecb.int/ecb/educational/facts/orga/html/or_012.en.html and http://www.ecb.int/ecb/educational/facts/orga/html/or_013.en.html

ดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระโดยไม่อยู่ภายใต้การชี้นำ หรืออำนาจบังคับบัญชาของประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยอาจสรุปได้ว่าธนาคารกลางแห่งยุโรปมีหน้าที่ดังนี้

1. กำหนดนโยบายระบบเงินยูโร (Eurosystem) The Governing Council มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงินสำหรับสกุลเงินยูโร ซึ่งรวมถึงการกำหนดเสถียรภาพราคา และการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากภาวะเงินเฟ้อ

2. การกำหนด ประสานงาน และกำกับดูแลกระบวนการเกี่ยวกับนโยบายการเงิน ธนาคารกลางแห่งยุโรปจะให้คำแนะนำแก่ธนาคารกลางของประเทศสมาชิกในรายละเอียดของกระบวนการที่จำเป็น และตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าว

3. การบังคับใช้กฎหมายและนโยบายทางการเงินที่ประเทศสมาชิกร่วมกันกำหนด

4. อำนาจในการออกธนบัตร ซึ่งธนาคารกลางแห่งยุโรปจะทำหน้าที่วางแผนและดำเนินการเกี่ยวกับการออกธนบัตรในสกุลยูโร รวมถึงดำเนินการวิจัยและพัฒนาระบบเงินยูโร นอกจากนี้ธนาคารกลางแห่งยุโรปได้จัดตั้งศูนย์กลางการวิเคราะห์การปลอมแปลงเงินยูโร และศูนย์กลางการป้องกันการปลอมแปลงเงินสากล

5. การแทรกแซงในตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศในกรณีที่เป็นโดยจะดำเนินการร่วมกับธนาคารกลางของประเทศสมาชิกแต่ละแห่ง โดยจะเป็นความเกี่ยวข้องในรูปของการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

6. ให้ความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปและสากล เพื่อที่จะนำเสนอมุมมองในระดับสหภาพยุโรปและระดับนานาชาติ ธนาคารกลางแห่งยุโรปจะเข้าร่วมการประชุมในระดับยุโรปและระดับนานาชาติ

7. หน้าที่ในการจัดทำรายงานประจำเดือน โดยมีรายละเอียดของสถานะทางการเงินของระบบยูโรรายสัปดาห์

8. กำกับดูแลความเสี่ยงทางการเงิน ซึ่งเป็นการประเมินความเสี่ยงของหลักทรัพย์

9. ให้ความคำแนะนำแก่หน่วยงานของสหภาพและหน่วยงานภายในของประเทศสมาชิกในการร่างกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธนาคารกลางแห่งยุโรป

10. กำหนดกลยุทธ์ในการจัดการทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ ธนาคารกลางแห่งยุโรปจะกำหนดความเสี่ยงระยะยาวสำหรับสินทรัพย์ที่เป็นทุนสำรอง และแนวทางในการลงทุน รวมถึงกรอบในการดำเนินการทั้งหมด

3.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบธนาคารกลางยุโรป (European System Central Banks) ธนาคารกลางแห่งยุโรป (European Central Bank) และธนาคารของประเทศสมาชิก (National Central Banks)

ระบบธนาคารกลางยุโรป หรือ European System Central Banks นั้นเกิดขึ้นจากความร่วมมือระดับพหุภาคีระหว่างประเทศต่างๆ ในการจัดตั้งสหภาพยุโรปขึ้น มีวัตถุประสงค์ในการสร้างตลาดร่วมกันในนามของสหภาพยุโรป โดยใช้สกุลเงินเดียวกัน (Single Currency) คือ ยูโร (Euro) ก่อให้เกิดระบบธนาคารยุโรป ซึ่งประกอบด้วย ธนาคารกลางแห่งยุโรป (European Central Bank) และธนาคารกลางของประเทศสมาชิก (National Central Banks) โดยธนาคารกลางแห่งยุโรปมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายการเงิน รวมถึงทำหน้าที่อื่นเช่นเดียวกับธนาคารกลางทั่วไป แต่มีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็นธุรกรรมหรือการดำเนินการที่มีความเกี่ยวข้อง หรือมีผลกระทบต่อสกุลเงินยูโรเท่านั้น

อย่างไรก็ตามแม้ว่าขณะนี้สหภาพยุโรปจะประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 27 ประเทศ แต่ก็มิได้หมายถึงว่าสมาชิกทุกประเทศจะยอมรับเงินสกุลยูโร เนื่องจากการยอมรับเงินสกุลยูโร ย่อมหมายถึงการเข้าร่วมระบบธนาคารกลางยุโรป ซึ่งทำให้ธนาคารกลางของประเทศนั้นต้องยอมรับหน้าที่ในฐานะธนาคารกลางของประเทศสมาชิก และยินยอมสละอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเงิน และตลาดเงินบางส่วนให้แก่ระบบธนาคารกลางยุโรป และธนาคารกลางแห่งยุโรป โดยธนาคารกลางแห่งยุโรปจะมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายการเงินของสกุลยูโร สำหรับธนาคารกลางของประเทศสมาชิกมีความรับผิดชอบดังนี้

1. กำหนดการดำเนินการตามนโยบายการเงิน
2. ดำเนินการเกี่ยวกับทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ
3. ดำเนินการและกำกับดูแลระบบการชำระเงิน
4. ร่วมมือกับธนาคารกลางแห่งยุโรปในการออกธนบัตรสกุลเงินยูโร
5. สนับสนุนข้อมูลในด้านเศรษฐกิจการเงินและการธนาคารแก่ธนาคารกลางแห่งยุโรปเพื่อจัดทำนโยบายการเงิน

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ในลักษณะนี้จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ในระบบธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา กับความสัมพันธ์ในระบบธนาคารกลางยุโรปนั้น แม้ว่าจะเป็นการกำกับดูแลตลาดเงินด้วยระบบธนาคารกลางเช่นเดียวกัน แต่ก็มี ความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ ในขณะที่ระบบธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วย Federal Reserve Bank หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นธนาคารกลางเฉพาะพื้นที่จำนวน 12 แห่ง ซึ่งสามารถใช้อำนาจได้เช่นเดียวกับธนาคารกลางทั่วไปภายในเขตพื้นที่ของตนเอง แต่ละ Federal Reserve Bank ต่างมีอำนาจเป็นของตนเองโดยไม่มี Federal Reserve Bank ใดมีอำนาจเหนือกว่า ความสัมพันธ์

ระหว่าง Federal Reserve Bank กับระบบธนาคารกลางนั้นมิได้เป็นไปในรูปแบบบังคับบัญชา หากแต่เป็นการแบ่งแยกหน้าที่ในระดับจุลภาคและมหภาค ในขณะที่ระบบธนาคารกลางยุโรปซึ่งประกอบด้วย ธนาคารกลางแห่งยุโรป และธนาคารกลางของประเทศสมาชิกนั้นแตกต่างกัน เนื่องจากธนาคารกลางของประเทศสมาชิกมีที่มาจากรัฐแต่ละรัฐที่ต่างก็มีอำนาจอธิปไตยของตนเอง การเป็นส่วนหนึ่งของระบบธนาคารกลางยุโรปจึงเป็นการยินยอมสละอำนาจอธิปไตยทางการเงินบางส่วนของตนให้แก่ธนาคารกลางแห่งยุโรป โดยธนาคารกลางของประเทศสมาชิกจะจำกัดอำนาจหน้าที่ของตนไว้ที่การดูแลตลาดเงิน และธุรกิจของระบบธนาคารทั่วไปภายในประเทศเท่านั้น เพื่อให้ธนาคารกลางแห่งยุโรปมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการเงิน และแนวทางในการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพของเงินยูโรซึ่งเป็นสกุลเงินร่วมกันของสหภาพได้ โดยธนาคารกลางของประเทศสมาชิกจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามแนวทางที่ธนาคารกลางแห่งยุโรปกำหนดไว้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าเพียงธนาคารกลางแห่งยุโรปเพียงองค์กรเดียวย่อมไม่มีอำนาจ และไม่สามารถก่อตั้งระบบธนาคารกลางยุโรปได้เอง หากแต่เป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐสมาชิกยินยอมสละให้เพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคร่วมกัน

3.2.4 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของระบบธนาคารกลางยุโรป

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าระบบธนาคารกลางยุโรป ประกอบด้วย ธนาคารกลางแห่งยุโรป และธนาคารกลางของประเทศสมาชิก ซึ่งสำหรับธนาคารกลางของประเทศสมาชิกนั้นย่อมมีการกำกับดูแลตามกฎหมายเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศอยู่แล้ว ในขณะที่การกำกับดูแลธนาคารกลางแห่งยุโรปนั้น ในแต่ละปีผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอกจะเข้ามาตรวจสอบบัญชีของธนาคารกลางแห่งยุโรป ซึ่งรายงานการตรวจสอบจะถูกเผยแพร่เป็นส่วนหนึ่งของรายงานประจำปี ที่ธนาคารกลางแห่งยุโรปมีหน้าที่ต้องจัดทำ ทั้งนี้เพื่อความถูกต้องและโปร่งใส The European Court of Auditors จะเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการดังกล่าวด้วย

นอกจากการตรวจสอบทางบัญชีดังกล่าวข้างต้นธนาคารกลางแห่งยุโรปยังมีหน้าที่เผยแพร่รายงานประจำปีไตรมาสเกี่ยวกับการดำเนินการของธนาคารกลางแห่งยุโรปและธนาคารกลางของประเทศสมาชิกที่ยอมรับสกุลเงินยูโร หรือ Eurosystem และทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายการเงิน และจัดส่งให้ The European Parliament, The European Commission, The Council of the European Union และ The European Council ซึ่ง The European Parliament สามารถสอบถามรายละเอียดจาก The Executive Board ของธนาคารกลางแห่งยุโรปได้

ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารกลางแห่งยุโรป ซึ่งรวมถึงข้อพิพาทที่มีการตกลงให้ใช้อนุญาโตตุลาการโดยหรือในนามของธนาคารกลางแห่งยุโรปจะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปภายใต้เงื่อนไขในสนธิสัญญาจัดตั้งระบบธนาคารกลางยุโรป และธนาคารกลางแห่งยุโรป¹⁸

3.3 ธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England)

ประเทศอังกฤษเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ในอดีตนั้นอังกฤษเป็นประเทศที่มีอาณานิคมมากที่สุดประเทศหนึ่งอันเป็นผลมาจากการที่อังกฤษทำสงครามอยู่เกือบตลอดเวลา ซึ่งเมื่อรัฐบาลมีปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายจึงได้มีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศอังกฤษขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษนั้นได้รับการจัดตั้งขึ้นในยุคแรกๆ จึงถือได้ว่าเป็นธนาคารกลางที่มีอายุเก่าแก่ที่สุดแห่งหนึ่ง และเป็นแม่แบบในการจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย

3.3.1 การจัดตั้ง สถานะ และโครงสร้างองค์กร

3.3.1.1 ความเป็นมา¹⁹

The Bank of England หรือธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ บางครั้งเป็นที่รู้จักในชื่อ 'Old Lady' of Threadneedle Street ถูกก่อตั้งขึ้นโดย The Royal Charter ในปี 1694 ในรูปแบบบริษัทซึ่งมีผู้ถือหุ้นเป็นประชาชนทั่วไป ทำหน้าที่เป็นธนาคารของรัฐบาล (Government's banker) และผู้จัดการหนี้ (debt-manager) รวมถึงจัดการบัญชีของรัฐบาลและให้กู้ยืมเงินแก่เอกชน ในศตวรรษที่ 18 และ 19 ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษเริ่มทำหน้าที่ในฐานะนายธนาคารของสถาบันการเงิน และดูแลทุนสำรองเงินตรา บทบาทของธนาคารแห่งประเทศอังกฤษเด่นชัดขึ้นในช่วงสงครามโลก จำนวนหนี้สาธารณะของประเทศอังกฤษที่เพิ่มสูงขึ้นมาก ทำให้รัฐบาลต้องขอความช่วยเหลือจากธนาคารแห่งประเทศอังกฤษโดยการขอกู้ยืมเงินและตรึงอัตรา

¹⁸ Article 35 of Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank

¹⁹ Bank of England, About the Bank [Online], 29 November 2008 Available from <http://www.bankofengland.co.uk/about/index.htm>

เงินเฟ้อ จากการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงบทบาทเรื่อยมา ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกลายเป็นศูนย์กลางในการจัดการระบบการเงินของประเทศ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง มีการแปรสภาพธนาคารแห่งประเทศไทยให้เป็นธนาคารกลางของรัฐในปี 1946 ซึ่งหมายถึงรัฐบาลกลายเป็นเจ้าของแทนที่จะเป็นผู้ถือหุ้นเอกชนอย่างที่เคยเป็นมา และอำนาจในการแต่งตั้งผู้ว่าการและผู้อำนวยการต่างๆ เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกลายเป็นธนาคารกลางของรัฐจึงส่งผลให้กระทรวงการคลังสามารถออกคำสั่งโดยตรงแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ และธนาคารแห่งประเทศไทยเองก็สามารถให้คำแนะนำแก่กระทรวงการคลังและธนาคารเอกชนโดยการประกาศอย่างเป็นทางการโดยได้รับการอนุมัติจากกระทรวงการคลังได้ ในปีค.ศ. 1997 รัฐบาลได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้เหมาะสมกับเป้าหมายเงินเฟ้อที่รัฐบาลประกาศ

ในปัจจุบันนี้โดยที่ประเทศไทยอังกฤษเป็นประเทศที่มีแนวคิดการอนุรักษ์นิยมอยู่มาก ซึ่งอาจจะเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งในการที่อังกฤษไม่เข้าร่วมสหภาพยุโรป การไม่เข้าร่วมกับประชาคมดังกล่าวนั้น แม้ว่าอังกฤษจะสูญเสียโอกาสในฐานะตลาดร่วมไปก็ตาม แต่โดยพื้นฐานเศรษฐกิจของประเทศที่มีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว การที่อังกฤษไม่เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปจึงอาจหมายถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินที่มั่นคงและบริหารจัดการได้สะดวกขึ้นผ่านสกุลเงินและขอบเขตตลาดเงินเดิม โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อาณัติคณะกรรมการที่มีที่มาหลากหลายดังเช่นประเทศสมาชิกอื่นๆ และเมื่อเป็นเช่นนี้ ธนาคารกลางของประเทศไทยก็ย่อมเป็นธนาคารกลางที่สามารถใช้อำนาจได้อย่างอิสระโดยอยู่ภายใต้นโยบายและการกำกับดูแลของหน่วยงานและรัฐบาลภายในประเทศตนเองเท่านั้น

3.3.1.2 วัตถุประสงค์²⁰

ธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษมีวัตถุประสงค์หลักสองประการคือ เสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพทางการคลัง ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากอำนาจผูกขาดในการออกธนบัตรและอำนาจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการเงิน (MPC) ในการพิจารณาอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมกับเป้าหมายของเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจ โดยเป้าหมายของเงินเฟ้อดังกล่าวจะถูกกำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (the Chancellor of the Exchequer) ในแต่ละปี ทั้งนี้ธนาคารกลางจะเข้ามา

²⁰Part I 2A of Bank of England Act 1998 and Bank of England, Core Purposes [Online], 29 November 2008 Available from <http://www.bankofengland.co.uk/about/corepurposes/index.htm>

ดูแลอัตราดอกเบี้ยผ่านกลไกของตลาดเงิน (financial market) โดยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ธนาคารกลางให้ธนาคาร หรือสถาบันการเงินอื่นกู้ยืม ธนาคารกลางเองถูกผูกพันให้ต้องเพิ่มความระมัดระวังและความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่

เพื่อวัตถุประสงค์หลักสองประการดังกล่าวข้างต้น ธนาคารกลางจึงมีหน้าที่ในการปกป้องและส่งเสริมเสถียรภาพของระบบการเงิน (Financial System) ของประเทศ หรืออาจเรียกได้ว่า “เป้าหมายของเสถียรภาพทางการเงิน” (Financial Stability Objective) และเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าว ธนาคารกลางจะต้องทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ซึ่งรวมถึงกระทรวงการคลังและ the Financial Services Authority ในกรณีนี้ Court of Directors จะต้องกำหนดและตรวจสอบกลยุทธ์ของธนาคารกลางที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายของเสถียรภาพทางการเงิน โดยได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง

3.3.1.3 สถานะทางกฎหมาย²¹

โดยที่ประเทศอังกฤษใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law ไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนออกจากกันอย่างชัดเจน การแปรสภาพธนาคารแห่งประเทศไทยให้เป็นของรัฐเมื่อ ค.ศ.1946 นั้น เป็นการจัดตั้งขึ้นในรูปแบบขององค์กรของรัฐบาล (Public Corporation) โดยจัดเป็นวิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษ โดยใน The Bank of England Act 1946 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถถือครองทรัพย์สินของตนเอง รวมถึงสามารถฟ้องร้องและถูกฟ้องร้องในนามของตนเองได้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับเงินทุนทั้งหมดจากรัฐ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นในนามของรัฐ สามารถกู้ยืมเงินเพื่อเพิ่มทุนได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากงบประมาณแผ่นดิน

สำหรับสถานะในแง่ความเป็นอิสระของธนาคารกลางนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ภายใต้การสั่งการของกระทรวงการคลัง แต่ในทางปฏิบัติจะร่วมมือกันตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ในอังกฤษนั้น อาจกล่าวได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสูงสุดรองจากนายกรัฐมนตรี แต่ก็ยังให้ความเป็นอิสระแก่ธนาคารกลางมาก ทั้งนี้ในกฎหมายยังได้ระบุไว้ว่าเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม กระทรวงการคลังอาจจะขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการบางเรื่องเป็นครั้งคราว แต่ทั้งนี้ต้องหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว นโยบายทั่วไปต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง แต่ก็ยังรักษาความเป็น

²¹Bank of England, Governance [Online], 29 November 2008 Available from <http://www.bankofengland.co.uk/about/governance/index.htm>

อิสระอยู่ได้ ในประเทศอังกฤษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในเรื่องของนโยบายเศรษฐกิจ ส่วนธนาคารกลางนั้นให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและนายกรัฐมนตรีและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นธนาคารของรัฐบาลและธนาคารจะแสดงความไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลเป็นครั้งคราว

3.3.1.4 โครงสร้างภายในขององค์กร

กรอบความรับผิดชอบของธนาคารกลางในปัจจุบันถูกกำหนดขึ้นโดย Bank of England Act 1998 ซึ่งกำหนดให้มี ธนาคารกลางประกอบด้วยองค์กรผู้ใช้อำนาจดังต่อไปนี้

3.3.1.4.1 The Court of Directors²²

The Court of Directors เป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบในการดูแลจัดการการดำเนินธุรกิจของธนาคารกลาง เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายของธนาคารกลางในการปกป้องและยกระดับเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศอังกฤษ

(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

The Court of Directors ประกอบด้วย Governor, Deputy Governor จำนวน 2 คน และ non-executive Directors อีก 9 คน โดย The Bank of England Act 1998 กำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงแต่งตั้ง Governor โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี และคราวละสามปีสำหรับ non-executive Directors ซึ่ง Banking Act ปี 2009 กำหนดให้ประธานของ Court of Directors ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (the Chancellor of the Exchequer)

(ข) อำนาจหน้าที่

Court of Directors จะประชุมกันอย่างน้อย 7 ครั้งในแต่ละปี โดยมีหน้าที่ในการจัดการกิจการของธนาคารกลาง ภายใต้กฎหมาย the Bank of England Act 1998 กำหนดให้

Court of Directors ทำหน้าที่ดังนี้

1. จัดการกิจการของธนาคาร

²²Part I 2 of Bank of England Act 1998 and Bank of England, Court of Directors [Online], 29 November 2008 Available from <http://www.bankofengland.co.uk/about/people/court.htm>

2. การปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 1 หมายรวมถึงการกำหนดเป้าหมายและกลยุทธ์ของธนาคารกลาง รวมถึงการประกันการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคาร และประสิทธิผลสูงสุดในการใช้ทรัพยากร

ทั้งนี้สมาชิกของ the Court of Directors จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ด้วยความระมัดระวังและไม่ประมาท มิฉะนั้นอาจต้องมีความรับผิดชอบในทางแพ่งเป็นส่วนตัว อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ธนาคารกลางได้

3.3.1.4.2 The Monetary Policy Committee (MPC)²³

The Bank of England Act กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงิน หรือ The Monetary Policy Committee (MPC) โดยที่วัตถุประสงค์ของธนาคารกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเงินคือการรักษาเสถียรภาพราคา และการดำเนินการของคณะกรรมการนโยบายการเงิน ดังกล่าวจะต้องสนับสนุนนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ซึ่งรวมถึงวัตถุประสงค์เพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน ตามที่รัฐบาลกำหนดเป้าหมายเสถียรภาพราคาและเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานในแต่ละปี

(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

MPC ประกอบด้วยผู้ว่าการ รองผู้ว่าการสองคน the Bank's Chief Economist และ the Executive Director for Markets รวมถึงสมาชิกภายนอกอีก 4 คน โดยคณะกรรมการทั้งหมดนี้จะถูกแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การที่กำหนดให้มีกรรมการจากภายนอกก็เพื่อเป็นหลักประกันความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการของ MPC ว่าจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่ายิ่งกว่าการพิจารณาและวินิจฉัยกันเองเป็นการภายใน คณะกรรมการแต่ละคนจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์และนโยบายการเงิน โดยจะต้องเป็นอิสระไม่อยู่ในฐานะการเป็นตัวแทนของกลุ่มใด

(ข) อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการนโยบายการเงินจะต้องประชุมร่วมกันอย่างน้อยเดือนละครั้งเพื่อรับฟังข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ ทางธุรกิจในประเทศจากตัวแทนของธนาคารพาณิชย์ซึ่งจะทำหน้าที่ชี้แจงข้อมูลทางธุรกิจ ผลประโยชน์ การวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันและอนาคต รวมถึงการพัฒนาและเป้าหมายต่างๆ ทางเศรษฐกิจ และคณะกรรมการจะได้ร่วมกันพิจารณาอัตราดอกเบี้ยให้เหมาะสมกับเป้าหมายเงินเฟ้อ กรรมการแต่ละคนมีสิทธิโหวตอัตรา

²³ Bank of England, Monetary Policy [Online], 29 November 2008 Available from <http://www.bankofengland.co.uk/monetarypolicy/overview.htm>

ดอกเบียที่เหมาะสมคนละ 1 เซ็น ในการประชุมอาจมีตัวแทนจากการคลัง (representative from the Treasury) ซึ่งตัวแทนนี้สามารถอภิปรายนโยบายได้อิสระโดยไม่มีสิทธิลงคะแนน เหตุผลในการส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมนี้ก็เพื่อให้มั่นใจว่าคณะกรรมการนโยบายการเงินจะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการคลัง และแง่มุมอื่นเกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอย่างเต็มที่ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเองก็จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการเงินอย่างเต็มที่เช่นกัน

รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงินจะถูกตีพิมพ์หลังจากการกำหนดอัตราดอกเบี้ย 2 สัปดาห์ รายงานดังกล่าวทำให้คณะกรรมการต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะในสิ่งที่อภิปราย มุมมองที่แตกต่าง รวมถึงการลงคะแนนของกรรมการแต่ละคน นอกจากนี้ธนาคารกลางยังต้องตีพิมพ์รายงานอัตราเงินเฟ้อทุกไตรมาส โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์เศรษฐกิจของประเทศ และปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย

3.3.1.4.3 Financial Stability Committee²⁴

(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

Financial Stability Committee ประกอบด้วย ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ 4 คนที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานของ Court of Directors และสมาชิกที่ไม่มีสิทธิลงคะแนนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงการคลัง

(ข) อำนาจหน้าที่²⁵

The Banking Act ปี 2009 กำหนดให้มี Financial Stability Committee เป็นคณะอนุกรรมการของ the Court of Directors โดยมีหน้าที่ ดังนี้

1. ให้คำแนะนำแก่ Court of Directors ในการพิจารณากลยุทธ์ของธนาคารกลางเกี่ยวกับเป้าหมายของเสถียรภาพทางการเงิน
2. ให้คำแนะนำแก่ธนาคารกลางในการดำเนินการเมื่อมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายของเสถียรภาพทางการเงิน
3. ให้คำแนะนำแก่ธนาคารกลางในการใช้อำนาจเพื่อสร้างเสถียรภาพตามส่วนที่ 1 ของ the Banking Act 2009
4. ตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อสร้างเสถียรภาพของธนาคารกลาง
5. ตรวจสอบการทำหน้าที่ของธนาคารกลางตามส่วนที่ 5 (inter-bank payment systems) ของ the Banking Act 2009

²⁴ Bank of England Act 1998

²⁵ Part 2B of Bank of England Act 1998

6. หน้าที่อื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายจาก Court of Directors เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของเสถียรภาพทางการเงิน

ทั้งนี้กระทรวงการคลังอาจแต่งตั้งตัวแทนเข้าร่วมประชุมของ Financial Stability Committee ได้ แต่ตัวแทนจะไม่มีสิทธิในการลงคะแนน ในกรณีที่กรรมการรายใดมีส่วนได้เสียไม่ว่าทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา กรรมการจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบ และห้ามลงคะแนนในเรื่องดังกล่าว เว้นแต่คณะกรรมการจะเห็นว่าไม่มีประเด็นในเรื่องการขัดกันของประโยชน์

3.3.1.4.4 NedCo²⁶

(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

The Bank of England Act กำหนดให้มี Committee of Court หรือ Nedco ประกอบด้วย the Non-executive Directors โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (the Chancellor of Exchequer) จะเป็นผู้แต่งตั้งประธาน

(ข) อำนาจหน้าที่

Nedco มีความรับผิดชอบในการตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารกลางในส่วนที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ รวมถึงมีความรับผิดชอบในเรื่องดังนี้

1. การตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายการเงิน
2. การตรวจสอบการควบคุมภายในของธนาคารกลาง
3. กำหนดคำตอบแทนและเงื่อนไขการจ้าง Governor, Executive Directors and และสมาชิกภายนอกของคณะกรรมการนโยบายการเงิน (MPC)

ทั้งนี้ Nedco มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานเพื่อประกอบในเอกสารรายงานประจำปีของธนาคารกลางด้วย

3.3.2 บทบาทหน้าที่ของธนาคารกลางแห่งประเทศไทย²⁷

ความรับผิดชอบของธนาคารกลางคือการกำหนดนโยบายการเงิน ที่ขึ้นอยู่กับระดับอัตราดอกเบี้ยระยะสั้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับเป้าหมายเงินเฟ้อของรัฐบาล ในปี 1997 รัฐบาล

²⁶ Bank of England Act 1998

²⁷ Bank of England, About the Bank [Online], 29 November 2008 Available from

<http://www.bankofengland.co.uk/about/index.htm>

ให้อิสระแก่ธนาคารกลางในการกำหนดนโยบายการเงินโดยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นให้เหมาะสมกับเป้าหมายเงินเฟ้อที่รัฐบาลประกาศ

ตลอด 300 ปีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยก่อตั้งขึ้น ธนาคารก็ได้มีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศอังกฤษมาโดยตลอดซึ่งถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของธนาคารกลาง ระบบการเงินที่มั่นคงและมีเสถียรภาพเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายการเงินที่มีประสิทธิภาพซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถกำหนดนโยบายทางการเงินได้อย่างเป็นอิสระโดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ปี 1997 นอกจากนี้หน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงินและรับผิดชอบในเสถียรภาพการเงินโดยรวมทั้งหมดแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังทำหน้าที่เป็นธนาคารของระบบธนาคาร โดยการจับบริการทางการธนาคารให้แก่ธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ทำหน้าที่ในการจัดการการแลกเปลี่ยนเงินตรา และทองคำสำรองของประเทศ ในขณะที่ the Financial Services Authority (FSA) จะกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น รวมถึงสถาบันแลกเปลี่ยนเงินตรา

3.3.3 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษ

ทุกๆ สิ้นปีการเงิน (financial year) ธนาคารกลางจะต้องจัดทำรายงานการดำเนินการของธนาคารกลางในปีนั้นๆ เพื่อเผยแพร่และเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (the Chancellor of the Exchequer) ²⁸

3.4 ธนาคารแห่งประเทศฝรั่งเศส (Banque de France)

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในแถบยุโรปตะวันตก มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภา โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข

3.4.1 การจัดตั้ง สถานะ และโครงสร้างองค์กร

²⁸ Part I 4 of Bank of England Act 1998

3.4.1.1 ความเป็นมา²⁹

ธนาคารแห่งประเทศไทยก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 1800 โดย นโปเลียน ซึ่งในขณะนั้นอยู่ในรูปแบบขององค์กรเอกชนที่ประกอบด้วยผู้ถือหุ้นใหญ่ 200 คน จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส ในขณะนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในการออกธนบัตรและจัดการตราสารเกี่ยวกับการค้า ต่อมาในปี ค.ศ. 1945 มีการออกรัฐบัญญัติมาเพื่อแปรสภาพให้กลายเป็นธนาคารกลางของรัฐ ปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของระบบธนาคารกลางแห่งยุโรป (the European System of Central Banks) โดยมีฐานะเป็นธนาคารกลางของประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมสกุลเงินยูโร (National Central Bank)

3.4.1.2 วัตถุประสงค์³⁰

นอกจากวัตถุประสงค์เบื้องต้นในการรักษาเสถียรภาพราคาแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนนโยบายทางเศรษฐกิจทั่วไปของรัฐบาล

3.4.1.3 สถานะทางกฎหมาย³¹

ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่ได้รับเงินทุนจากรัฐ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานประเภทหนึ่งของรัฐ อย่างไรก็ตามการทำหน้าที่ในฐานะธนาคารกลางของประเทศฝรั่งเศสนั้น แม้ว่าจะสามารถดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายการเงิน และตลาดเงินของประเทศได้โดยอิสระในฐานะธนาคารกลาง แต่เนื่องจากฝรั่งเศสเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปซึ่งเข้าร่วมใช้สกุลเงินยูโร ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบธนาคารกลางแห่งยุโรปตามที่กล่าวไว้ใน 3.2 การดำเนินการใดๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากจะต้องคำนึงถึงนโยบายภายในของรัฐบาลแล้ว ยังต้องคำนึงถึงนโยบายและกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่ฝรั่งเศสเข้าร่วมด้วย

²⁹ Banque de France, History [Online], 9 December 2009 Available from <http://www.banque-france.fr/gb/instit/histoire/histor.htm>

³⁰ Article L141-1 of Monetary and financial Code

³¹ Article L142-1 of Monetary and financial Code

3.4.1.4 โครงสร้างภายในองค์กร

3.4.1.4.1 The Monetary Policy Council³²

(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

The Monetary Policy Council ประกอบด้วย Governor, Deputy Governor 2 คน และกรรมการอื่นอีก 4 คน

กรรมการอื่นอีก 4 คนนี้ถูกแต่งตั้งโดย the Council of Ministers โดยพิจารณาจากรายชื่อที่ได้รับความเห็นชอบจากประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาเศรษฐกิจและสังคม ผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกต้องมีประสบการณ์โดดเด่นในภาคการเงิน และเศรษฐกิจ กรรมการเหล่านี้จะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ทั้งนี้เมื่อครบ 3 ปี จะมีการคัดเลือกกรรมการใหม่ครั้งหนึ่ง คือ 2 คน โดยกรรมการที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาใหม่จะมีวาระในการดำรงตำแหน่งตามระยะเวลาของกรรมการที่ตนมาแทน ทั้งนี้เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง Governor, Deputy Governor 2 คน จะได้รับค่าตอบแทนต่อไปอีก 3 ปี และค่าตอบแทน 1 ปี สำหรับกรรมการอื่น โดยในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่รับทำงานอื่นได้นอกจากงานราชการ หรือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล (member of the Government)

สมาชิกของ The Monetary Policy Council จะต้องทำงานเต็มเวลาโดยไม่รับตำแหน่งอื่นไม่ว่าจะเป็นงานราชการหรือเอกชน และไม่ควรมีค่าตอบแทนหรือไม่ เว้นแต่การทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกของสภาเศรษฐกิจและสังคม หรือได้รับยกเว้นจากมติของ The Monetary Policy Council สำหรับตำแหน่งในองค์กรระหว่างประเทศ

(ข) อำนาจหน้าที่

The Monetary Policy Council จะถูกผูกพันว่าจะต้องรักษาความลับในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้มีหน้าที่ในการตรวจสอบแนวโน้มทางการเงิน และวิเคราะห์นโยบายการเงินที่เกี่ยวข้องภายในกรอบของระบบธนาคารกลางแห่งยุโรป โดยจะประชุมร่วมกับ Governor อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ในการประชุมนี้ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจเข้าร่วมประชุม หรือแต่งตั้งตัวแทนเข้าร่วมประชุมด้วย แต่จะไม่มีสิทธิในการออกเสียง ทั้งนี้สามารถเสนอความเห็นให้ที่ประชุมพิจารณาได้

ที่ประชุมจะต้องพิจารณาและตัดสินใจโดยเคารพและคำนึงถึงความเป็นอิสระ และข้อตกลงในการรักษาความลับของ Governor ซึ่งนอกจากจะเป็นประธานในที่ประชุมแล้ว ยังดำรงตำแหน่งสมาชิกใน the Governing Council of the European Central Bank

³² Part 2 of Monetary and financial Code

3.4.1.4.2 The General Council³³

(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

The General Council ประกอบด้วยสมาชิกของ the Monetary Policy Council และตัวแทนของเจ้าหน้าที่ธนาคารซึ่งได้รับการคัดเลือกมา โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี การประชุมของ The General Council นั้นจะต้องมีองค์ประชุมอย่างน้อย 5 คน โดยการลงคะแนนจะถือเอาเสียงข้างมากขององค์ประชุมขณะนั้น ในกรณีที่ได้เสียงเท่ากัน ประธานจะต้องลงคะแนนด้วย The General Council สามารถมอบอำนาจให้แก่ Governor ซึ่งสามารถมอบอำนาจช่วงภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดอย่างเดียวกันกับที่ Governor ได้รับได้

(ข) อำนาจหน้าที่

The General Council มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการธนาคารแห่งประเทศไทย ฝรั่งเศส โดยมีอำนาจตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของธนาคารตามกรอบของระบบธนาคารกลางแห่งยุโรป หน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไขการจ้างบุคลากรของธนาคาร หน้าที่ในการจัดสรรเงินทุนของธนาคาร ประมาณการค่าใช้จ่าย จัดทำงบดุลและบัญชี รวมถึงเสนออัตราผลประโยชน์ที่เหมาะสม และเงินปันผลที่ธนาคารจะชำระให้แก่รัฐ หน้าที่ในการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบตามกฎหมาย 2 คนเพื่อตรวจสอบบัญชีของธนาคารในทุกสิ้นปี

3.4.1.4.3 Governor และ Deputy Governor³⁴

(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

Governor และ Deputy Governor ทั้งสองคนได้รับการแต่งตั้งโดย the Council of Ministers โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยอาจดำรงตำแหน่งต่อได้อีกวาระหนึ่ง ทั้งนี้จะต้องมีอายุไม่เกิน 65 ปี

(ข) อำนาจหน้าที่

Governor มีหน้าที่ดูแลจัดการการดำเนินกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมของ the Monetary Policy Council และ the General Council รวมถึงการเป็นตัวแทนของธนาคารเข้าทำสัญญากับบุคคลภายนอก

Deputy Governor จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบอำนาจจาก Governor รวมถึงเข้าประชุมแทนในกรณีที่ Governor ไม่สามารถเข้าประชุมด้วยตนเองได้

³³ Part 3 of Monetary and financial Code

³⁴ Part 4 of Monetary and financial Code

3.4.2 บทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย

1. หน้าที่ในการถือครอง และจัดการทองคำของประเทศ รวมถึงการแลกเปลี่ยนทุนสำรองระหว่างประเทศ
2. อำนาจในการทำข้อตกลงทางการเงินระหว่างประเทศภายใต้การอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
3. อำนาจในการพิจารณาการกู้เบิกเกินบัญชีหรือสินเชื่อประเภทอื่นกับองค์กรของรัฐ ทั้งนี้ธนาคารไม่สามารถซื้อตราสารหนี้ขององค์กรเหล่านั้นโดยตรงได้
4. หน้าที่ในการประกันว่าระบบการดำเนินการและความปลอดภัยของระบบการชำระเงินภายในกรอบวัตถุประสงค์ของระบบธนาคารกลางแห่งยุโรป
5. จัดหาบริการทางการเงินอื่นๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ
6. หน้าที่ในการกำหนดดูแลการชำระเงิน และประเมินสถานะทรัพย์สินภายนอกสุทธิของประเทศภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
7. หน้าที่ในการจัดการดูแลบัญชีของรัฐบาล หน่วยงานราชการ และองค์กรต่างๆ
8. อำนาจในการปล่อยกู้ หรือกู้เงินจากธนาคารต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศได้ โดยอาจเรียกหรือให้หลักประกันตามความเหมาะสม

3.4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบธนาคารกลางแห่งยุโรปและธนาคารกลางแห่งประเทศฝรั่งเศส

โดยที่ประเทศฝรั่งเศสเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปมาตั้งแต่เริ่มแรก ธนาคารกลางแห่งประเทศฝรั่งเศสจึงอยู่ในสถานะธนาคารกลางของประเทศสมาชิก (National Central Bank) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบธนาคารกลางแห่งยุโรปดังที่ได้อธิบายมาแล้วในหัวข้อ 3.2.3

การเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบธนาคารกลางแห่งยุโรปนั้น แม้จะมีข้อดีคือการที่ฝรั่งเศสสามารถเปิดตลาดร่วมภายใต้สกุลเงินยูโรได้ ซึ่งทำให้การค้าขาย ตลอดจนการทำธุรกรรมระหว่างประเทศมีความสะดวกมากขึ้น แต่ก็มีข้อเสียในการที่ฝรั่งเศสเองจะต้องระมัดระวังเสถียรภาพของตลาดเงินและเศรษฐกิจภายในประเทศของตัวเองมากยิ่งขึ้นเช่นกัน เนื่องจากเมื่อมีสถานะเป็นธนาคารกลางของประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป การตัดสินใจและการดำเนินการใดๆ กับตลาดเงินสกุลยูโรก็จะต้องดำเนินการตามกรอบนโยบายการเงินที่ระบบธนาคารกลางแห่งยุโรปร่วมกันกำหนดขึ้น ซึ่งจะพิจารณาจากประโยชน์ของประเทศสมาชิกโดยรวม ซึ่งอาจขัด

หรือไม่สนับสนุนกับประโยชน์โดยตรงของฝรั่งเศสได้ การปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารกลางฝรั่งเศสนั้น นอกจากจะให้การสนับสนุนการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของระบบธนาคารกลางแห่งยุโรปแล้ว ธนาคารกลางฝรั่งเศสจึงมีหน้าที่สนับสนุนนโยบายทางเศรษฐกิจทั่วไปของรัฐบาล เป็นหน้าที่สำคัญ

จากที่กล่าวมานี้ย่อมเห็นได้ว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ฝรั่งเศสได้รับมาจากการเป็นส่วนหนึ่งของระบบธนาคารแห่งยุโรปดังกล่าวนี้ ฝรั่งเศสเองก็ต้องยอมสูญเสียอธิปไตยทางเศรษฐกิจการเงินบางส่วนไปเช่นกัน อย่างไรก็ตามสนธิสัญญาจัดตั้งระบบธนาคารกลางยุโรปและธนาคารแห่งยุโรปได้กำหนดไว้ว่าในกรณีที่มีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารกลางของประเทศสมาชิก กล่าวคือหากธนาคารกลางแห่งยุโรปเห็นว่าธนาคารกลางของประเทศสมาชิกไม่สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่สนธิสัญญากำหนดไว้ได้ ธนาคารกลางแห่งยุโรปจะให้โอกาสธนาคารกลางของประเทศสมาชิกได้ชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน หลังจากนั้นธนาคารกลางแห่งยุโรปจะได้จัดทำความเห็นซึ่งต้องมีการชี้แจงเหตุผลในเรื่องดังกล่าว ซึ่งหากธนาคารกลางของประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามความเห็นของธนาคารกลางแห่งยุโรปในเวลาที่กำหนด ธนาคารกลางแห่งยุโรปก็อาจนำเรื่องเข้าสู่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้³⁵

3.4.4 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของธนาคารกลางแห่งประเทศฝรั่งเศส³⁶

อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง Governor จะต้องจัดส่งรายงานการดำเนินธุรกรรมของธนาคารแห่งประเทศฝรั่งเศส รวมถึงการดำเนินการตามนโยบายการเงินภายในกรอบของระบบธนาคารแห่งยุโรปให้แก่ประธานาธิบดี และรัฐสภา นอกจากนี้ยังต้องจัดส่งรายงานทางบัญชีและรายงานของผู้สอบบัญชีภายนอกให้คณะกรรมการการเงินของรัฐสภาด้วย

3.5 ธนาคารแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตั้งอยู่ในใจกลางทวีปยุโรป จึงเป็นเสมือนสะพานเชื่อมต่อตะวันตกกับตะวันออก เหมือนกับได้ โดยเป็นประเทศที่มีประชากรหนาแน่นที่สุดในยุโรป ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลกลาง (a central Federal Government) และมลรัฐ

³⁵ Article 35 of Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank

³⁶ Chapter III of Monetary and financial Code

(federal state) ทั้ง 16 มีรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข

3.5.1 การจัดตั้ง สถานะ และโครงสร้างองค์กร

3.5.1.1 ความเป็นมา³⁷

ธนาคารกลางแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The Deutsche Bundesbank) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1948 ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารกลางก่อนปี ค.ศ.1990 นั้นเป็นการดำเนินการในด้านการออกบัตรธนาคาร การเป็นนายธนาคารของรัฐบาลและธนาคารพาณิชย์ รวมถึงเป็นผู้ดูแลทุนสำรองเงินตราเท่านั้น โดยไม่ได้มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายการเงินของประเทศซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดทั้งหมด ต่อมาหลังจากปี ค.ศ.1990 ธนาคารกลางของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงเริ่มมีความรับผิดชอบในนโยบายการเงิน ดังเช่นธนาคารกลางของประเทศต่างๆ อย่างไรก็ตามระยะเวลาการใช้อำนาจของธนาคารกลางในขอบเขตที่เกี่ยวกับนโยบายการเงินนั้นก็สิ้นสุดลงในระยะเวลาไม่นานนัก เนื่องจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปในปี ค.ศ.1999 โดยเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของระบบธนาคารกลางแห่งยุโรป (European System Central Banks) ด้วยจึงทำให้เกิดความรับผิดชอบในสกุลเงินยูโร ร่วมกับกับธนาคารกลางของชาติอื่นๆ และธนาคารกลางแห่งสหภาพยุโรป (the European Central Bank) ธนาคารกลางของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีที่ทำการภาค (the Regional Office) 9 แห่ง โดยแต่ละแห่งจะมีประธานของภาค ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของ Executive Board

3.5.1.2 วัตถุประสงค์³⁸

ธนาคารกลางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นส่วนหนึ่งของระบบธนาคารกลางแห่งยุโรป โดยมีเป้าหมายดังนี้

1. มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามเป้าหมายเบื้องต้นของระบบธนาคารกลางแห่งยุโรป คือการรักษาเสถียรภาพราคา
2. ถือครองและจัดการทุนสำรองของประเทศ

³⁷ Bundesbank, Overview [Online], 27 December 2009 Available from http://www.bundesbank.de/50jahre/50jahre_kurzportrait.en.php

³⁸ Part I 3 of Bundesbank Act 1992

3. จัดการระบบการชำระเงินทั้งใน และระหว่างประเทศ
4. ดำเนินการเกี่ยวกับเสถียรภาพการชำระเงินและระบบการหักบัญชี

3.5.1.3 สถานะทางกฎหมาย³⁹

ธนาคารกลางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นหน่วยงานกลางที่มีสภาพบุคคลภายใต้กฎหมายมหาชน โดยได้รับเงินทุนจากรัฐ สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่ Frankfurt

3.5.1.4 โครงสร้างภายในองค์กร

3.5.1.4.1 Executive Board⁴⁰

(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

Executive Board ประกอบด้วย ประธานและรองประธานธนาคารกลาง สมาชิกอีก 4 คนซึ่งมีคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องที่ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ซึ่งสำหรับตำแหน่งประธานและรองประธานของธนาคารกลาง รวมถึงสมาชิกอื่นอีก 1 คนนั้นจะได้รับการเสนอชื่อโดยรัฐบาลกลาง (the Federal Government) และสำหรับสมาชิกอีก 3 คนจะได้รับการเสนอชื่อโดยวุฒิสภา (the upper house) ซึ่งเป็นตัวแทนของ the federal states สมาชิกของ Executive Board จะมีวาระ 8 ปี หรือกรณีพิเศษอาจจะสั้นกว่านั้น แต่ก็จะไม่น้อยกว่า 5 ปี การแต่งตั้งและการออกจากตำแหน่งจะถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(ข) อำนาจหน้าที่

ทำหน้าที่บริหารและจัดการธนาคารกลาง โดยจะออกกฎระเบียบเกี่ยวกับองค์กรซึ่งกำหนดความรับผิดชอบของสมาชิก Executive Board รวมถึงหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจมาจากที่ทำการภาค (the Regional Office)

สมาชิกของ Executive Board จะดำรงตำแหน่งภายใต้กฎหมายมหาชน โดยความผูกพันทางกฎหมายกับธนาคารกลางโดยเฉพาะในเรื่องค่าตอบแทนจะถูกกำหนดไว้ในสัญญาจ้างภายใต้การอนุมัติของรัฐบาลกลาง

³⁹ Part I 2 of Bundesbank Act 1992

⁴⁰ Part III 7 of Bundesbank Act 1992

การลงคะแนนเสียงของ Executive Board ยึดเอาเสียงข้างมาก ในกรณี
ที่เสมอกัน ประธานในที่ประชุมต้องลงคะแนนด้วย และเพื่อกระจายความรับผิดชอบในการปฏิบัติ
หน้าที่ ทุกข้อตกลงของ Executive Board จะต้องได้รับการอนุญาตจากประธานเสมอ

3.5.1.4.2 Advisory Board⁴¹

(ก) คุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

Advisory Board จะประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 14 คน ซึ่งมีความ
เชี่ยวชาญพิเศษในเรื่องการธนาคาร โดยสมาชิกไม่เกินกึ่งหนึ่งจะถูกคัดเลือกจากตัวแทนธุรกิจการ
ธนาคารที่หลากหลาย ส่วนสมาชิกอื่นจะถูกเลือกมาจากภาคการค้า อุตสาหกรรม การพาณิชย์
ประกันภัย องค์กรวิชาชีพ (liberal profession) เกษตรกรรม และภาคแรงงาน Advisory Board
จะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี

(ข) อำนาจหน้าที่

Advisory Board เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจของที่ทำการภาค (the Regional
Office) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการเข้าร่วมประชุมกับประธานของภาคเกี่ยวกับเป้าหมายของการ
บริหารงานในพื้นที่ของตน โดยจะประชุมร่วมกันปีละ 2 ครั้ง

3.5.2 บทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย⁴²

ในการใช้อำนาจของธนาคารกลางตามที่ได้กำหนดไว้ใน Bundesbank Act นี้
ธนาคารกลางมีอิสระและไม่อยู่ภายใต้คำแนะนำของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้โดยธนาคารกลางยังคงไว้
ซึ่งหน้าที่ในการสนับสนุนนโยบายทางเศรษฐกิจทั่วไปของรัฐบาลกลาง

นโยบายด้านการเงินของระบบยูโรถือเป็นหน้าที่หลักของธนาคารกลาง ในฐานะที่
เป็นส่วนหนึ่งของตลาดเงินระหว่างประเทศ สำหรับหน้าที่หลักด้านอื่นๆ นั้นรวมไปถึงระบบการคลัง
และการเงิน การดูแลธนาคาร การชำระเงินโดยไม่ใช้เงินสด และการจัดการเงินสด ดังนี้

1. นโยบายการเงิน หน้าที่หลักคือนโยบายการเงินของระบบยูโร ซึ่งเป็นเป้าหมาย
เบื้องต้นตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (EC Treaty) ในการรักษาเสถียรภาพราคา
สกุลเงินยูโร เสถียรภาพราคาจะเป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมสวัสดิการของประเทศ ทำให้เศรษฐกิจมี

⁴¹ Part II 9 of Bundesbank Act 1992

⁴² Part III 12 of Bundesbank Act 1992 and Bundesbank, Overview [Online], 27 December
2009 Available from http://www.bundesbank.de/50jahre/50jahre_kurzportrait.en.php

ความเจริญก้าวหน้าและมีการจ้างงานในระยะกลาง ปกป้องผู้ฝากเงินและประชาชนที่มีรายได้ประจำจากผลกระทบด้านลบของเงินเฟ้อ โดยที่ประธานของธนาคารกลางเป็นสมาชิกผู้มีสิทธิออกเสียงใน the Governing Council ของระบบธนาคารกลางของยุโรปและมีส่วนในขั้นตอนการกำหนดนโยบายการเงินประจำเดือน

2. ระบบการเงิน การปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารในส่วนหนึ่งของระบบการเงิน มีเป้าหมายเพื่อป้องกันวิกฤตทางการเงินทั้งในระดับประเทศและระดับสากล วิกฤตทางการเงิน เช่น การล้มละลายของธนาคารเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ ผลการวิเคราะห์ของธนาคารและการสังเกตการณ์ในตลาดเงินจะช่วยให้ตระหนักถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้น และหาวิธีจัดการที่เหมาะสม

3. การกำกับดูแลธนาคาร เป็นหน้าที่หลักอีกประการของธนาคารกลาง โดยจะต้องดำเนินการช่วยเหลือเพื่อให้ธุรกิจธนาคารมีความมั่นคงทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบการเงินที่ดี ธนาคารกลางมีความรับผิดชอบในการกำกับดูแลสภาพคล่องทางธุรกิจ และระบบจัดการความเสี่ยง

4. การชำระเงินโดยไม่ใช้เงินสด (cashless payment) ธนาคารกลางจะดำเนินการจัดการระบบการชำระเงินให้เป็นไปโดยเรียบร้อยทั้งในและระหว่างประเทศ ให้มีความปลอดภัยและรวดเร็วโดยธนาคารกลางจะสร้างมาตรฐานของระบบร่วมกับธนาคารกลางอื่นที่เข้าร่วมสกุลเงินยูโร

5. การจัดการเงินสด เพื่อการรักษาเสถียรภาพของสกุลเงินยูโร ธนาคารกลางต้องดูแลให้มีเงินสดหมุนเวียนในระบบมากพอตลอดเวลา

ลักษณะสองประการที่คล้ายกันสำหรับหน้าที่หลักทั้งหมดคือ การให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในองค์กรระหว่างประเทศ และการทำวิจัย นอกเหนือไปจากหน้าที่หลักต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ธนาคารกลางยังต้องรับผิดชอบในการจัดการสินทรัพย์สำรอง (reserve assets) และงานด้านอื่นๆ ในส่วนของสถิติ และเป็นตัวแทนด้านการเงินของรัฐบาล นอกจากนี้ ธนาคารยังให้คำแนะนำกับรัฐบาลกลางในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายทางการเงิน

3.5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบธนาคารกลางแห่งยุโรปและธนาคารกลางแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเข้าร่วมเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปตั้งแต่เริ่มแรกเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ธนาคารกลางของเยอรมนี หรือ Bundesbank จึงมีสถานะเป็นธนาคารกลางของประเทศสมาชิก ซึ่งในปัจจุบันนี้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปที่เข้าร่วมระบบธนาคารกลางแห่งยุโรปมีเพียง 15 ประเทศ จาก 27 ประเทศ เมื่อธนาคารกลางของเยอรมนีเป็นส่วนหนึ่งของระบบธนาคารกลางแห่งยุโรปแล้ว ธนาคารกลางของเยอรมนีก็มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการสนับสนุนการดำเนินการของธนาคารกลางแห่งยุโรป โดยต้อง

ยอมสูญเสียอธิปไตยในการตัดสินใจทางการเงินบางประการให้แก่ระบบธนาคารกลางเพื่อประโยชน์ของตลาดร่วมและสกุลเงินยูโรร่วมกันเช่นเดียวกับธนาคารกลางของฝรั่งเศสตั้งที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.4.3

3.5.4 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายธนาคารกลางแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในแต่ละปีจะมีการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายทางบัญชีที่ใช้จ่ายไปจริง และแผนการลงทุนเพื่อส่งต่อให้กระทรวงการคลัง (the Federal Ministry of Finance) และศาลผู้สอบบัญชีกลาง (the Federal Court of Auditors) รวมถึงต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร (the lower house)

ระบบบัญชีของธนาคารกลางในแต่ละปีจะได้รับการตรวจสอบโดยผู้สอบบัญชีภายนอกอย่างน้อย 1 คน หรือมากกว่า ซึ่งผู้สอบบัญชีนี้จะได้รับการแต่งตั้งโดย the Executive Board ซึ่งศาลผู้สอบบัญชีกลาง (the Federal Court of Auditors) จะใช้รายงานนี้เป็นหลักในการตรวจสอบเพื่อรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร (the lower house)⁴³

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴³ Part VI 26 of Bundesbank Act 1992

ธนาคารแห่งประเทศไทย

4.1 จัดตั้ง สถานะ และโครงสร้างองค์กร

4.1.1 ความเป็นมา

เมื่อครั้งที่ริเริ่มจะตั้งธนาคารกลางของประเทศไทยนั้น พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพระองค์แรก ได้มีพระดำริในบันทึกถวายเป็นความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า “ธนาคารกลางในประเทศต่างๆ นั้น ล้วนดำเนินการตามแนวอันคล้ายคลึงกัน คือได้รับสิทธิให้ออกจำหน่ายธนบัตรได้แต่ผู้เดียว และมีความรับผิดชอบอันจะต้องรักษาค่าแห่งเงินตราไว้ให้มั่นคง กับทั้งเป็นผู้รักษาทุนสำรองเงินตราและทุนสำรองของธนาคารต่างๆ รวมตลอดถึงเงินคงคลังของรัฐบาล กิจการที่เป็นสำคัญของธนาคารกลางก็คือเป็นธนาคารของธนาคารต่างๆ และของรัฐบาล และทำการควบคุมเครดิตและปริมาณแห่งเงินตราของบ้านเมือง อนึ่ง ธนาคารกลางย่อมไม่ประกอบการค้าประเภทเดียวกันกับธนาคารอื่นๆ ไม่เข้าทำการแข่งขันกับธนาคารนั้นๆ แต่เมื่อถึงเวลาที่ขัดคัดเงิน ธนาคารกลางย่อมเข้าช่วยเหลือการค้าของประเทศ โดยวิธีเพื่อแม่เจ้าจอนให้เครดิตหมุนเวียนไปโดยสะดวก”¹ แนวคิดการจัดตั้งธนาคารกลางดังกล่าวข้างต้น ได้นำมาซึ่งการจัดตั้ง “สำนักงานธนาคารชาติไทย” ขึ้นเมื่อ พ.ศ.2482 ในครั้งนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้แถลงในพิธีเปิดว่า “สำนักงานธนาคารชาติไทย มีฐานะเป็นองค์กรอิสระมีหน้าที่ต้องด้วยลักษณะเป็นธนาคารกลาง อันได้แก่ การดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งเงินตราแห่งประโยชน์ของปวงชนชาวไทย การค้าพาณิชย์ได้อาศัยหลักที่มั่นคงยั่งยืนสืบไปชั่วกาลนาน กิจการของธนาคารเป็นงานสาธารณะประโยชน์ “ไม่แสวงผลกำไร”² ต่อมาเมื่อพ.ศ.2485 สำนักงานธนาคารชาติไทย ก็ได้เปลี่ยนชื่อเป็น ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธปท.ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งได้มีพัฒนาการของกฎหมายตามความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, วิวัฒนไชยานุสรณ์ (กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2504), หน้า 24

² ธนาคารแห่งประเทศไทย, หนังสือที่ระลึกครบรอบ 30 ปี ประวัติและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย (กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 35

- (2) พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2487 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างภายในของธนาคารแห่งประเทศไทย
- (3) พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505 เพื่อปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ในเรื่องการดำรงเงินสำรองไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย
- (4) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ.2528 เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยประสงค์จะดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือในทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคง โดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤติการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้น
- (5) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 เนื่องจากกฎหมายประสงค์จะให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่สุจริตในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหา จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มอำนาจให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
- (6) พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 แก้ไขเพื่อปรับปรุงวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้เหมาะสมกับการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง ในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงินเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

4.1.2 วัตถุประสงค์

จากความเป็นมาในการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ ดังนี้³

- (1) รักษาตำแหน่งเงินตราไว้ให้มั่นคง

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35

(2) รักษาทุนสำรองเงินตราหรือเงินคงคลังของรัฐบาล และทุนสำรองของธนาคารต่างๆ ถือเป็นธนาคารของธนาคารต่างๆ และธนาคารของรัฐบาล

(3) ควบคุมเครดิตและปริมาณเงินตราแห่งบ้านเมือง

สำนักงานธนาคารชาติไทยจะไม่เข้าประกอบการค้าหรือแข่งขันประเภทเดียวกับธนาคารอื่น เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีได้แสงผลกำไร อีกทั้งเงินทุนที่ใช้ดำเนินการนั้นเป็นเงินของรัฐบาล ซึ่งเงินฝากนี้หากรัฐบาลประสงค์ รัฐบาลจะต้องสามารถถอนเงินดังกล่าวเป็นจำนวนมากๆ ได้ในทันที หากธนาคารกลางนำเอาเงินดังกล่าวไปประกอบธุรกิจแข่งขันกับธนาคารอื่น ย่อมไม่สามารถใช้เงินจำนวนนี้เพื่อดำเนินการตามภารกิจของธนาคารกลางและรัฐบาลได้

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น สำนักงานธนาคารชาติไทยจึงมีหน้าที่ในระยะเริ่มแรกเกี่ยวกับการรับฝากและให้กู้ยืมเงินแทนรัฐหรือองค์การสาธารณะ การจัดการออกกู้เงินและจัดการเงินกู้แทนรัฐบาลและองค์การต่างๆ การธนาคารอื่นได้อันคล้ายคลึงกัน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องอนุมัติเป็นรายไป รวมถึงการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

ในปัจจุบันโดยที่ระบบเศรษฐกิจการเงินของโลกและของประเทศไทยได้ขยายตัวขึ้นอย่างมาก ทั้งในด้านปริมาณและความหลากหลายของธุรกรรมทางการเงิน การปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงทวีความสำคัญและมีบทบาทหลากหลายมากขึ้น โดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงินซึ่งการดำเนินภารกิจดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล*

4.1.3 สถานะทางกฎหมาย

ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 สถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยค่อนข้างคลุมเครือ เนื่องจากกฎหมายกำหนดเพียงว่า“ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล” โดยมีวัตถุประสงค์ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถบริหารจัดการทรัพย์สินและบุคลากรได้เองภายใต้กฎระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ อย่างไรก็ตามเนื่องจากในอดีต “หน่วยงานของรัฐ” นั้นมีความหมายเพียงแค่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ การที่กฎหมายระบุเพียงว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นนิติบุคคล ย่อมก่อให้เกิดประเด็นที่เป็นคำถามตามมาว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใด พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 จึงได้

* มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

แก้ไขโดยกำหนดสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยบัญญัติว่า“ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น”

อย่างไรก็ตามเนื่องจากในปัจจุบันนั้นหน่วยงานของรัฐมีอยู่หลากหลายประเภท ทั้งกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งจัดว่าเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การอิสระ รวมถึงหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีทั้งที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล การบัญญัติถึงสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงยังไม่น่าจะเพียงพอต่อการระบุถึงสถานะทางกฎหมายมหาชนของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างชัดเจนได้ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาต่อไปในบทที่ 5

4.1.4 โครงสร้างภายในของธนาคารแห่งประเทศไทย

4.1.4.1 คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการผู้ใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ประกอบด้วย คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน โดยคณะกรรมการแต่ละชุดจะประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ สำหรับการดำรงตำแหน่งนั้นๆ**

สำหรับคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งการบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทย

4.1.4.1.1 การแต่งตั้ง คุณสมบัติ วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

* วรรคสองของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

** วรรคสองของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

(1) การแต่งตั้ง*

คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ ได้แก่ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย 3 คน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 5 คน

โดยในการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก จำนวน 7 คน โดยแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือเลขาธิการสำนักงาน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ทั้งนี้ กรรมการคัดเลือกจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และไม่มีผลประโยชน์ หรือส่วนได้เสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในขณะที่ได้รับการแต่งตั้ง และในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก และคณะกรรมการได้กำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับการคัดเลือกแล้ว ให้ผู้ว่าการและปลัดกระทรวงการคลังพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายต่อคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแล้วแต่กรณี โดยให้ผู้ว่าการเสนอเป็นจำนวนไม่เกิน 2 เท่าและปลัดกระทรวงการคลังเสนอเป็นจำนวนไม่เกิน 1 เท่าของจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้ง

เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งแล้วในกรณีประธานกรรมการ ให้เสนอชื่อต่อรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแล้วให้ทูลเกล้าฯ เพื่อทรงแต่งตั้ง โดยในกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เสนอชื่อต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

(2) คุณสมบัติ**

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

* มาตรา 24 มาตรา 28/1 – มาตรา 28/5 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช

** มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

- (2.1) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (2.2) เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (2.3) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (2.4) เป็น หรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่จะได้ออกจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี
- (2.5) เป็น หรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง เว้นแต่จะได้ออกจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี
- (2.6) เป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งใดในสถาบันการเงิน เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งเนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ
- (2.7) เป็นกรรมการหรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียอย่างมีนัยสำคัญในนิติบุคคลซึ่งมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของ ธนาคารแห่งประเทศไทย

(3) วาระและการพ้นจากตำแหน่ง*

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุที่ทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (3.1) ตาย
- (3.2) ลาออก
- (3.3) อายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (3.4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใด
- (3.5) ขาดการประชุมคณะกรรมการเกินสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร
- (3.6) รัฐมนตรีให้ออกตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่าง

* มาตรา 19 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

ร้ายแรง หรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง โดยต้องแสดง
เหตุผลในการให้ออกอย่างชัดแจ้ง

4.1.4.1.2 อำนาจหน้าที่*

- (1) การพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนงานและงบประมาณ รวมถึงประเมินผลการดำเนินงานและการดำเนินการของ ธนาคารแห่งประเทศไทย
- (2) การประเมินผลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
- (3) การกำหนดข้อบังคับและหลักเกณฑ์ภายในของธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องดังต่อไปนี้
 - (3.1) ข้อบังคับว่าด้วยโครงสร้างองค์กร และการบริหารงานบุคคล
 - (3.2) ข้อบังคับว่าด้วยการเสนอชื่อ การพิจารณา และการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการ นโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน
 - (3.3) ข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันการมีส่วนได้เสียและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของ กรรมการในคณะกรรมการตามมาตรา 17 ผู้ว่าการ พนักงาน และลูกจ้าง
 - (3.4) ข้อบังคับว่าด้วยการมอบอำนาจ การรักษาการแทน การบริหารงาน หรือดำเนินกิจการอื่นใด
 - (3.5) ข้อบังคับว่าด้วยงบประมาณและรายจ่าย การจัดซื้อและจัดจ้าง
 - (3.6) ข้อบังคับเกี่ยวกับเงินเดือน เงินอื่นๆ รวมตลอดถึงการให้ กู้ยืมเงิน การสงเคราะห์ และให้สวัสดิการต่างๆ แก่ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง และครอบครัว ของบุคคลดังกล่าว

* มาตรา 25 และมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 มาตรา 5 และมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

- (3.7) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราตามกฎหมายว่าด้วยเงินตราและสินทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทย
- (4) การกำหนดขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย
- (5) การกำกับดูแลการจัดทำงบการเงิน รายงานประจำปี และรายงานอื่นๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย
- (6) การควบคุมดูแลกิจการดังต่อไปนี้
- (6.1) การตั้งและการเลิกสาขาและตัวแทน
- (6.2) การกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตทั่วไปแห่งธุรกิจประเภทต่างๆ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้ธนาคารประกอบได้
- (6.3) การกำหนดอัตรามาตรฐานสำหรับรับช่วงซื้อลดและดอกเบีย
- (6.4) การให้ความสะดวกด้วยเครดิต
- (6.5) การเสนอบัญชีกำไรขาดทุน งบดุล และรายงานประจำปี
- (6.6) การออกข้อบังคับของธนาคาร
- (7) การกำหนดระยะเวลาการให้กู้ยืมโดยมีทรัพย์สินเป็นหลักประกัน
- (8) การกำหนดเงื่อนไขการให้เงินอุดหนุนเพื่อเป็นทุนประเดิมของสถาบันประกันเงินฝากที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น

4.1.4.2 คณะกรรมการนโยบายการเงิน

4.1.4.2.1 การแต่งตั้ง คุณสมบัติ วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

(1) การแต่งตั้ง*

คณะกรรมการนโยบายการเงินทำหน้าที่ในการกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายการเงินของประเทศ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ได้แก่ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้งจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ หรือด้านการเงินการธนาคารซึ่งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่งตั้งจำนวน 4 คน

* มาตรา 28/6 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

(2) คุณสมบัติ

คุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการนโยบายการเงิน เป็นไปตามเงื่อนไขเดียวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

(3) วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

วาระและเงื่อนไขในการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการนโยบายการเงิน เป็นไปตามเงื่อนไขเดียวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

4.1.4.2.2 อำนาจหน้าที่*

คณะกรรมการนโยบายการเงินจะกำหนดนโยบายการเงินที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจการเงินของประเทศ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพด้านราคา และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและมีเสถียรภาพ รวมถึงการกำหนดแนวนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมกับนโยบายการเงิน โดยประมาณทุก 6 สัปดาห์ (ปีละ 8 ครั้ง) คณะกรรมการนโยบายการเงินจะประชุมร่วมกันเพื่อประเมินภาวะเศรษฐกิจและการเงิน รวมทั้งปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่จะมีผลต่อแนวโน้มอัตราเงินเฟ้อและการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพื่อพิจารณากำหนดแนวนโยบายการเงินที่เหมาะสม⁴ โดยกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการเงินไว้ดังนี้

- (1) การกำหนดเป้าหมายของนโยบายการเงินของประเทศ โดยคำนึงถึงแนวนโยบายแห่งรัฐ สภาวะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ
- (2) การกำหนดนโยบายการบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา
- (3) การกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายที่คณะกรรมการนโยบายการเงินได้กำหนด
- (4) การติดตามการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยตามมาตรการที่คณะกรรมการนโยบายการเงินกำหนดให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ
- (5) การรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีทุก 6 เดือน

* มาตรา 28 (7) และมาตรา 28 (8) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

⁴ ธนาคารแห่งประเทศไทย, นโยบายการเงิน [ออนไลน์], 26 กุมภาพันธ์ 2553. แหล่งที่มา

- (6) การจัดทำเป้าหมายของนโยบายการเงินของปีถัดไป โดยทำความเข้าใจ ตกลงร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รวมถึงการแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมในกรณีที่มีเหตุสมควรหรือจำเป็นเพื่อ เป็นแนวทางให้แก่รัฐและธนาคารแห่งประเทศไทย โดยคณะกรรมการนโยบายการเงิน และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังได้ตกลงร่วมกันไว้ว่า ในกรณีที่อัตราเงินเฟ้อ พื้นฐานเคลื่อนไหวออกนอกช่วงเป้าหมายตามที่ได้ตกลงร่วมกันไว้ ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินชี้แจงสาเหตุ แนวทางแก้ไข และ ระยะเวลาที่คาดว่าอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานจะกลับเข้าสู่ช่วงที่กำหนด ไว้โดยเร็ว รวมทั้งให้รายงานความคืบหน้าของการแก้ไขปัญหาให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบเป็นระยะตามสมควร⁵

4.1.4.3 คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน

4.1.4.3.1 การแต่งตั้ง คุณสมบัติ วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

(1) การแต่งตั้ง*

คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ทำหน้าที่ในการกำหนดและ ติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ได้แก่ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่ง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้งจำนวน 2 คน ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เลขาธิการสำนักงาน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้ง จำนวน 5 คน

(2) คุณสมบัติ

คุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการนโยบายสถาบัน การเงินเป็นไปตามเงื่อนไขเดียวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

⁵ ธนาคารแห่งประเทศไทย, นโยบายการเงิน [ออนไลน์], 26 กุมภาพันธ์ 2553. ที่มา

<http://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/Target/Pages/Target.aspx>

* มาตรา 28/9 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

(3) วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

วาระและเงื่อนไขในการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินเป็นไปตามเงื่อนไขเดียวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

4.1.4.3.2 อำนาจหน้าที่

- (1) อำนาจในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน
- (2) อำนาจในการกำหนดนโยบายการเปิดและปิดสาขาสถาบันการเงิน
- (3) อำนาจในการกำหนดอัตราส่วนทางการเงินต่างๆ ที่สถาบันการเงิน ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- (4) อำนาจในการเสนอความเห็นหรือข้อเสนอนี้เกี่ยวกับการจัดตั้ง สถาบันการเงินรายใหม่
- (5) หน้าที่ในการติดตามการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการทำหน้าที่เป็นนายธนาคารของสถาบันการเงินตามมาตรา 8(5) และการกำกับ ตรวจสอบสถาบันการเงินตามมาตรา 8 (7)
- (6) หน้าที่ในการรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการธนาคาร แห่งประเทศไทยตามระยะเวลาที่คณะกรรมการธนาคารแห่ง ประเทศไทยกำหนด

4.1.4.4 คณะกรรมการระบบการชำระเงิน

4.1.4.4.1 การแต่งตั้ง คุณสมบัติ วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

(1) การแต่งตั้ง**

คณะกรรมการระบบการชำระเงิน ทำหน้าที่ในการกำหนดและติดตาม การดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแล และ ระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ได้แก่ ผู้ว่าการธนาคาร แห่งประเทศไทย รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้ง

* มาตรา 28/10 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

** มาตรา 28/11 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

จำนวน 2 คน ประธานสมาคมธนาคารไทย ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย
ไทยแต่งตั้ง จำนวน 3 คน

(2) คุณสมบัติ

คุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการระบบการชำระเงิน
เป็นไปตามเงื่อนไขเดียวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

(3) วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

วาระและเงื่อนไขในการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ
คณะกรรมการระบบการชำระเงินเป็นไปตามเงื่อนไขเดียวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ
คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

4.1.4.4.2 อำนาจหน้าที่*

- (1) การติดตามการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยในการ
จัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน
- (2) การรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการธนาคารแห่ง
ประเทศไทยตามระยะเวลาที่คณะกรรมการธนาคารแห่ง
ประเทศไทยกำหนด

4.1.4.5 ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

4.1.4.5.1 การแต่งตั้ง คุณสมบัติ วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4)
พ.ศ.2551 นั้น แม้ว่าตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีใช้ตำแหน่งทางการเมือง หากแต่
เงื่อนไขการเข้าสู่ตำแหน่งที่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรี โดยไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์
เกี่ยวกับตำแหน่งดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่อาจมีหลักประกันได้ว่าผู้ว่าการธนาคารแห่ง
ประเทศไทยจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ ก่อให้เกิดปัญหาการถอดถอนผู้ว่าการธนาคาร
แห่งประเทศไทย เมื่อไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล หรือเมื่อมีความเห็นแตกต่างกับ
รัฐบาลอย่างรุนแรง ทำให้การดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความต่อเนื่อง ส่งผล
ต่อภาพรวมของเสถียรภาพระบบการเงินของประเทศ ดังนั้นเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติ
ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 จึงได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งดังกล่าว
ไว้อย่างชัดเจน

* มาตรา 28/12 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

(1) การแต่งตั้ง*

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 กำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่สรรหาบุคคลซึ่งมีคุณลักษณะ คุณสมบัติ เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกจำนวน 7 คนจากบุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

คณะกรรมการคัดเลือกจะบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่น้อยกว่า 2 คนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

(2) คุณสมบัติ**

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องมีคุณสมบัติทั่วไป คือต้องมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (2.1) มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอชื่อเพื่อทรงแต่งตั้ง
- (2.2) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (2.3) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (2.4) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (2.5) เป็นพนักงานหรือลูกจ้าง
- (2.6) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 1 ปี
- (2.7) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 1 ปี

* มาตรา 28/14 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

** มาตรา 28/17 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

- (2.8) เป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งใดในสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งเนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ
- (2.9) เป็นกรรมการ หรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียอย่างมีนัยสำคัญในนิติบุคคลซึ่งมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากคุณสมบัติข้างต้นแล้วผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยยังต้องมีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง คือต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถและความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ หรือด้านการเงินการธนาคาร^{*}

(3) วาระและการพ้นจากตำแหน่ง^{**}

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งอีกไม่เกิน 1 วาระ ดังนั้นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยท่านหนึ่งๆ จึงอาจดำรงตำแหน่งได้ยาวนานถึง 10 ปี เว้นแต่จะมีเหตุที่ทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (3.1) ตาย
- (3.2) ลาออก
- (3.3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
- (3.4) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง หรือทุจริตต่อหน้าที่
- (3.5) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีหรือการเสนอของรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเพราะบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรงหรือหย่อนความสามารถ โดยมติดังกล่าวต้องแสดงเหตุผลในการให้ออกอย่างชัดเจน

^{*} มาตรา 28/15 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

^{**} มาตรา 28/18 และ 28/19 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพ้นจากตำแหน่งแล้ว ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีหน้าที่ในทางดเว้นการเข้าดำรงตำแหน่งได้ในสถาบันการเงินภายในระยะเวลา 2 ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง*

4.1.4.5.2 อำนาจหน้าที่

ผู้ว่าการมีอำนาจในการบริหารจัดการกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยอิสระ**

(1) อำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

(1.1) การบริหารจัดการกิจการและการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 ตลอดจนให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับและนโยบายที่คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน กำหนด***

(1.2) การเป็นผู้แทนของธนาคารแห่งประเทศไทยในกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก***

(1.3) การมอบหมายให้พนักงานกระทำกิจการเฉพาะอย่างแทน ทั้งนี้ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด****

(1.4) การเรียกประชุมคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย*****

(2) อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น

(2.1) พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2551

* มาตรา 28/20 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

** มาตรา 28/16 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

*** มาตรา 28/13 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

**** มาตรา 28/21 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

***** มาตรา 28/21 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

***** มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงตำแหน่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งมีอำนาจในการกำกับดูแลตลาดทุนและธุรกิจที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์

(2.2) พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ.2550

ผู้ว่าการดำรงตำแหน่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ซึ่งมีอำนาจในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย

(2.3) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

ผู้ว่าการดำรงตำแหน่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งมีหน้าที่ออกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

4.1.4.6 คณะกรรมการตรวจสอบ*

4.1.4.6.1 การแต่งตั้ง

คณะกรรมการตรวจสอบประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่งตั้ง ไม่น้อยกว่า 3 คนและไม่เกิน 5 คน ซึ่งต้องมาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างน้อย 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากบุคคลภายนอกอย่างน้อย 1 คน

4.1.4.6.2 บทบาทหน้าที่

คณะกรรมการตรวจสอบจะทำหน้าที่กำกับดูแลการตรวจสอบกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย และรายงานต่อคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรายไตรมาส

* มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

4.1.5 องค์การอื่นที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย

4.1.5.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นหนึ่งในคณะรัฐมนตรีซึ่งใช้อำนาจบริหารในการวางนโยบายและกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังมีบทบาทในการใช้อำนาจปกครอง โดยอยู่ในฐานะผู้ใช้อำนาจที่มีความเกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินหลายประเภท ดังนี้

- (1) สถาบันการเงินที่เป็นธนาคาร ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย
- (2) สถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร ในปัจจุบันมี 2 ประเภท ได้แก่ บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- (3) ธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีบทบาทหน้าที่เป็นองค์การกำกับดูแลตลาดเงินและสถาบันการเงินโดยรวมทั้งหมดของประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าสถาบันการเงินประเภทอื่นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังนั้น ล้วนแต่เป็นสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นโดยมีเหตุผลความจำเป็นเฉพาะด้านทั้งสิ้น ย่อมเป็นการสะท้อนให้เห็นได้ว่ากระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยต่างแบ่งบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรในตลาดเงินอย่างชัดเจน ซึ่งสำหรับหน้าที่ที่เป็นของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรงจะได้ศึกษาในหัวข้อถัดไป

โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอยู่ในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ทำให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว* รวมถึงยังมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย** ด้วยเหตุนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับอื่นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงด้วยดังนี้

* มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

** มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

4.1.5.1.1 อำนาจหน้าที่ด้านการกำกับดูแลกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย

- (1) การออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485^{*}
- (2) การกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย^{**}
 - (2.1) การกำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน คณะกรรมการระบบการชำระเงิน
 - (2.2) การจัดให้มีการหารือร่วมกันเป็นครั้งคราวกับผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการรักษา เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเงิน หรือระบบสถาบันการเงิน
 - (2.3) การให้ความเห็นชอบในการจัดให้มีหลักประกันสำหรับการกู้ยืมเงินตราต่างประเทศเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตรา
- (3) การจัดทำเป้าหมายของนโยบายการเงินของปีถัดไป รวมถึงแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมในกรณีที่มีเหตุสมควรหรือจำเป็นเพื่อเป็นแนวทางให้แก่รัฐและธนาคารแห่งประเทศไทยโดยทำความตกลงร่วมกับคณะกรรมการนโยบายการเงิน^{***}
- (4) การเสนอเป้าหมายของนโยบายการเงินที่ได้ทำความตกลงร่วมกับคณะกรรมการนโยบายการเงินต่อคณะรัฐมนตรี^{****}
- (5) การประกาศกำหนดขอบเขตธุรกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย^{*****}

^{*} มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

^{**} มาตรา 23 มาตรา 33/4 มาตรา 49 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 และมาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

^{***} มาตรา 28/8 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

^{****} มาตรา 28/8 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

^{*****} มาตรา 12 (1) มาตรา 12 (3) และมาตรา 12 (4) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

- (5.1) การกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดพิมพ์บัตรธนาคาร และสิ่งพิมพ์อื่น
- (5.2) ให้ความเห็นชอบการกักเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย
- (5.3) การกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินกิจการเงินระหว่างประเทศ

4.1.5.1.2 อำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมกิจการการแลกเปลี่ยนเงินตรา*

- (1) การออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยน พุทธศักราช 2485** ซึ่งรวมถึงเรื่องดังต่อไปนี้***
 - (1.1) การควบคุม กำกัดหรือห้ามการปฏิบัติการทั้งปวงเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินหรือการอื่นซึ่งมีเงินตราต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าในรูปใด
 - (1.2) การซื้อ การขาย การให้กู้ยืมเงินตราต่างประเทศหรือทองคำ
 - (1.3) การส่งเงินตรา ธนาคารบัตร ธนาณัติ หลักทรัพย์ เงินตราต่างประเทศหรือทองคำออกไปนอกประเทศ
 - (1.4) การโอนหลักทรัพย์จากประเทศไทยไปที่อื่น
 - (1.5) การออกตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงิน การทำให้ตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงินเปลี่ยนมือ การโอนหลักทรัพย์ หรือการรับสภาพหนี้ อันเป็นการก่อให้เกิดหรือโอนไปซึ่งสิทธิที่จะได้รับชำระเงินในประเทศไทยเป็นการตอบแทน
 - (1.6) การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงิน
 - (1.7) การอนุญาตให้ธนาคารหรือบุคคลอื่นใดทำการแลกเปลี่ยนเงิน
 - (1.8) สั่งให้ขายของขาออกเป็นเงินตราต่างประเทศ หรือชำระเงินค่าของขาเข้าเป็นเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้จะระบุชื่อเงินตราต่างประเทศนั้นด้วยก็ได้
 - (1.9) สั่งให้ขายเงินตราต่างประเทศที่ได้มาจากของขาออก หรือซื้อเงินตราต่างประเทศ เพื่อชำระค่าของขาเข้าให้แก่หรือ

* พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยน พุทธศักราช 2485

** มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยน พุทธศักราช 2485

*** มาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยน พุทธศักราช 2485

จากบุคคลที่รัฐมนตรีกำหนดและกำหนดระยะเวลา
วิธีการ และเงื่อนไขแห่งการขายและซื้อดังกล่าวนั้น

- (1.10) กัก จำกัดหรือห้ามการส่งออกซึ่งของ เมื่อมิได้ขายเงินตรา
ต่างประเทศที่ได้มาจากของนั้น หรือการนำเข้าซึ่งของ เมื่อ
มิได้ซื้อเงินตราต่างประเทศ เพื่อชำระค่าของนั้นตาม
ระยะเวลา วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้
- (1.11) กำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการรับหรือการใช้จ่ายเงินที่
ส่งมาจากเมืองต่างประเทศ
- (1.12) กำหนดให้ผู้ส่งออกหรือผู้นำของเข้าแจ้งรายการ
เกี่ยวกับเงินที่ได้รับหรือได้ชำระเป็น ค่าของที่ส่งออกหรือที่
นำเข้า พร้อมทั้งแจ้งรายการแห่งของนั้น
- (1.13) ประกาศให้ผู้มีทองคำ เครดิต หรือเงินตราต่างประเทศ
สิทธิที่จะได้รับเครดิตหรือเงินตราต่างประเทศ หรือ
หลักทรัพย์ต่างประเทศให้ขายให้แก่เจ้าพนักงานหรือ
บุคคลอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนด*
- (1.14) ประกาศกำหนดอัตราขั้นสูงของมูลค่าการนำเข้าหรือนำ
ออกซึ่งเงินตราต่างประเทศ**
- (2) การแต่งตั้งเจ้าพนักงานและกำหนดอำนาจหน้าที่ตาม
พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยน พุทธศักราช 2485***
- (3) การมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการตาม
พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยน พุทธศักราช 2485 แทน****
- (4) การออกกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้*****
- (4.1) คำสั่งทั่วไปเพื่ออนุญาตให้บุคคลใดส่งหรือนำเงินตราออก
นอกประเทศ

* วรรคสองของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501

** ข้อ 10 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2497) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยน
พุทธศักราช 2485

*** มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยน พุทธศักราช 2485

**** มาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยน พุทธศักราช 2485

***** ข้อ 9 ข้อ 15 ข้อ 16 ข้อ 20 และข้อ 25 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2497) แห่ง
พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยน พุทธศักราช 2485

- (4.2) คำสั่งทั่วไปเพื่ออนุญาตให้บุคคลใดซื้อ ขาย หรือให้กู้ยืม
ทองคำ
- (4.3) คำสั่งทั่วไปเพื่อกำหนด หรือขยายระยะเวลาการขาย หรือ
ฝากเงินตราต่างประเทศซึ่งบุคคลใดได้รับมาจากการส่ง
ของออกนอกประเทศ
- (4.4) คำสั่งทั่วไปเพื่อให้ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออก บุคคลซึ่ง
ซื้อหรือขายปัจจัยชำระเงินต่างประเทศกับธนาคารรับ
อนุญาตหรือบริษัทรับอนุญาต และบุคคลซึ่งฝากเงินตรา
ต่างประเทศไว้กับธนาคารรับอนุญาตแจ้งรายการตาม
แบบที่เจ้าพนักงานกำหนด
- (5) การเปิดบัญชีหักกลบลบหนี้ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ
และกำหนดวิธีการในการหักกลบลบหนี้ดังกล่าว*
- (6) การออกคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้
- (6.1) เพื่ออนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตแก่บุคคลใดในการ
ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศ**
- (6.2) เพื่ออนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตให้บุคคลใดประกอบ
ธุรกิจเป็นตัวแทนซื้อเงิน***
- (6.3) เพื่ออนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตให้บุคคล นิติบุคคล
ใดประกอบธุรกิจในการให้ซื้อ ขาย ให้กู้ยืม แลกเปลี่ยน
เงินตราต่างประเทศ หรือจัดตั้งศูนย์บริหารเงิน****

* ข้อ 26 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2497) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยน
พutschirkra 2485

** ข้อ 3 และข้อ 5 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2497) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยน
พutschirkra 2485

*** ข้อ 27 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2497) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยน
พutschirkra 2485

**** ข้อ 7 ของประกาศเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับ
การประกอบธุรกิจเป็นตัวแทนโอนเงินระหว่างประเทศ พ.ศ.2547 , ข้อ 4 ของประกาศเจ้าพนักงานควบคุมการ
แลกเปลี่ยนเงิน เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจเป็นบริษัทรับอนุญาต พ.ศ. 2548 , ข้อ 4
ของประกาศเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ

4.1.5.1.3 อำนาจหน้าที่ด้านกิจการเกี่ยวกับเงินตรา

- (1) การออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501*
- (2) การออกกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้**
 - (2.1) ประกาศระงับใช้ค่าเสมอภาคของเงินบาทชั่วคราว
 - (2.2) ประกาศให้ใช้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราระบบใดตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย
 - (2.3) ประกาศถอนคืนเหรียญกษาปณ์ที่ออกใช้ ชนิดและราคาใดๆ โดยให้นำมาแลกเปลี่ยนกับธนบัตรหรือเหรียญกษาปณ์อื่น
 - (2.4) ประกาศให้กรมธนารักษ์นำเหรียญกษาปณ์ที่ได้รับจากการถอนคืนตามมาตรา 12 ทวิ วรรคสอง (2) ไปยุบหลอมหรือทำลายเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือจำหน่ายต่อไปได้
 - (2.5) ประกาศชนิด ราคา สี ขนาด และลักษณะอื่นๆ ของธนบัตรที่จะออกใช้
 - (2.6) ประกาศถอนคืนธนบัตรออกใช้ ชนิดและราคาใดๆ โดยให้นำมาแลกเปลี่ยนกับธนบัตรอื่นได้
 - (2.7) ประกาศกำหนดจำนวนขั้นต่ำในการซื้อหรือขายพันธบัตรที่ซึ่งเงินตราต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราเพื่อประโยชน์ในการดำรงไว้ซึ่งค่าเงินบาท
 - (2.8) ประกาศกำหนดอัตราขั้นสูงและขั้นต่ำสำหรับการซื้อหรือขายพันธบัตรที่ซึ่งเงินตราต่างประเทศโดยธนาคารพาณิชย์หรือบุคคลอื่น ทั้งนี้โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย***

เป็นบุคคลผู้รับอนุญาต พ.ศ. 2547, ข้อ 2 ของประกาศเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับศูนย์บริหารเงิน พ.ศ.2547

* มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501

** มาตรา 8 มาตรา 13 ทวิ มาตรา 13 ตริ มาตรา 14 มาตรา 20 มาตรา 23 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501

*** วรรคแรกของมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501

- (3) การออกคำสั่งเพื่ออนุญาตให้ผู้ใดทำ จำหน่าย ไร่ หรือนำออกใช้ ซึ่งวัตถุหรือเครื่องหมายใดๆ แทนเงินตรา*

4.1.5.1.4 อำนาจหน้าที่ด้านกิจการธุรกิจสถาบันการเงิน

- (1) การออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551**
- (2) การสั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยยื่นรายงานข้อมูลที่ได้รับจากการดำเนินการตามรายการที่รัฐมนตรีกำหนด***
- (3) การออกคำสั่งเพื่อกำหนดในเรื่อง ดังต่อไปนี้****
- (3.1) เพื่อออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่เห็นสมควรก็ได้
- (3.2) เพื่อให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน
- (3.3) เพื่อออกใบอนุญาตจัดตั้งสาขาของธนาคารต่างประเทศในประเทศไทย โดยรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่เห็นสมควรก็ได้
- (3.4) เพื่อผ่อนผันให้มีจำนวนหุ้นหรือกรรมการแตกต่างไปจาก มาตรา 16 วรรคสอง ทั้งนี้โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย

* มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501

** วรรคแรกของมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

*** วรรคสามของมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

**** มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

4.1.5.2 ผู้ตรวจการสถาบันการเงิน

4.1.5.2.1 การแต่งตั้ง

ผู้ตรวจการสถาบันการเงินเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยธนาคารแห่งประเทศไทย^{*} โดยให้ถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบสถาบันการเงิน

4.1.5.2.2 อำนาจหน้าที่^{**}

โดยที่ผู้ตรวจการสถาบันการเงินเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น อำนาจทางปกครองที่ผู้ตรวจการสถาบันการเงินใช้จึงเป็นอำนาจที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมอบให้ จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้ตรวจการสถาบันการเงิน คือ ตัวแทนของธนาคารแห่งประเทศไทยในการทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน

- (1) การตรวจสอบกิจการ สินทรัพย์ หนี้สิน ของสถาบันการเงิน บริษัทแม่ บริษัทลูก หรือบริษัทร่วม และบริษัทที่อยู่ในกลุ่มธุรกิจทางการเงินตลอดจนลูกหนี้และผู้ที่เกี่ยวข้องของสถาบันการเงินนั้น เป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้รวมถึงการตรวจสอบฐานะและการดำเนินงานในสถานที่ประกอบธุรกิจขององค์กรดังกล่าว
- (2) การสั่งให้กรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างของสถาบันการเงิน ผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงิน และผู้รวบรวมหรือประมวลข้อมูลของสถาบันการเงินด้วยระบบคอมพิวเตอร์หรือด้วยอุปกรณ์อื่นใด หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงิน ส่งสำเนาหรือแสดงข้อมูล บัญชี เอกสาร ดวงตรา หรือหลักฐานอื่น
- (3) การเข้าไปในสถานที่ประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน หรือในสถานที่ประกอบธุรกิจของผู้ให้บริการธุรกิจที่เป็นการสนับสนุนแก่สถาบันการเงิน เพื่อตรวจสอบเกี่ยวกับการปฏิบัติของสถาบันการเงิน

^{*} มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

^{**} มาตรา 85 และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

- (4) การเข้าไปในสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการประกอบธุรกิจอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินพ.ศ.2551 หรือมีหลักฐานหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าวในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการของสถานที่นั้น และเมื่อได้เข้าไปและลงมือทำการตรวจสอบดังกล่าวแล้ว ถ้ายังดำเนินการไม่เสร็จจะกระทำต่อไปในเวลากลางคืนหรือนอกเวลาทำการของสถานที่นั้นได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย
- (5) การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เอกสารหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551
- (6) การมอบหมายให้บุคคลใดทำหน้าที่เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่
- (7) การรายงานการตรวจสอบต่อธนาคารแห่งประเทศไทยตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด
- (8) ผู้ตรวจการสถาบันการเงินและบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้ตรวจการสถาบันการเงินมีอำนาจในการขอให้บุคคลที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร
- (9) การดำเนินการสอบสวนและรายงานผลการสอบสวนกรณีสถาบันการเงินใดหยุดทำการจ่ายเงินตามที่มีหน้าที่ต้องชำระคืน

4.1.5.3 คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน

4.1.5.3.1 การแต่งตั้ง

คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คนและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ไม่เกิน 4 คน โดยให้มีกรรมการที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากเสนอชื่ออย่างน้อย 1 คน

* มาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

4.1.5.3.2 อำนาจหน้าที่**

คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นเช่นเดียวกับผู้ตรวจการสถาบันการเงิน แต่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินมีอำนาจที่กว้างขวางกว่า ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของเอกชนได้มากกว่า จึงถูกจัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการ อำนาจที่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินใช้ก็เป็นอำนาจที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมอบให้ จึงอาจกล่าวได้เช่นกันว่าคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน คือ ตัวแทนของธนาคารแห่งประเทศไทยในการทำหน้าที่กำกับดูแลและช่วยแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน

- (1) การแต่งตั้งพนักงานควบคุมสถาบันการเงินคนหนึ่งหรือหลายคน เพื่อปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งได้
- (2) การดำเนินกิจการของสถาบันการเงินที่ได้รับคำสั่งควบคุมได้ทุกประการ
- (3) การมอบหมายให้กรรมการ พนักงาน และลูกจ้าง ของสถาบันการเงินดำเนินกิจการของสถาบันการเงิน
- (4) การปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมได้ในกรณีที่เห็นว่าดอกเบี้ยสูงเกินสมควรและไม่เป็นธรรม ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก
- (5) การทำความตกลงกับเจ้าของทรัพย์สิน คู่สัญญา หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความผูกพันตามสัญญาเพื่อลดภาระของสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมได้ในกรณีที่เห็นว่าสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมมีภาระเกินควรกว่าประโยชน์ที่จะพึงได้
- (6) การเลิกจ้าง ระวังหรือลดการจ่ายค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่ผู้บริหารในกรณีที่เห็นว่า สัญญาจ้างผู้บริหารของสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมมีเงื่อนไขที่ไม่เหมาะสมหรือกำหนดค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์สูงเกินสมควร หรือสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมได้รับความเสียหายจากการบริหารหรือการละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้บริหารสถาบันการเงิน

** มาตรา 104 - มาตรา 110 และมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

- (7) การดำเนินการแทนคณะกรรมการของสถาบันการเงินในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเห็นสมควรให้มีการควบหรือโอนกิจการของสถาบันการเงิน
- (8) การรายงานผลการพิจารณาการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินต่อธนาคารแห่งประเทศไทย ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้สถาบันการเงินที่ถูกคำสั่งควบคุมดำเนินกิจการต่อไปได้ ให้เสนอโครงการแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินต่อธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย
- (9) การสั่งให้บุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือให้แสดง หรือส่งข้อมูล บัญชี เอกสาร ดวงตรา หรือหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมภายในเวลาที่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินหรือพนักงานควบคุมสถาบันการเงินกำหนด

4.1.5.4 คณะกรรมการจัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

4.1.5.4.1 การแต่งตั้ง คุณสมบัติ วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

(1) การแต่งตั้ง*

คณะกรรมการจัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน หรือ คณะกรรมการจัดการกองทุน เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการ ได้แก่ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้งจำนวน 2 คน ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้ง จำนวน 5 คน

(2) คุณสมบัติ

คุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการจัดการกองทุน เป็นไปตามเงื่อนไขเดียวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

* มาตรา 29 นว แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

(3) วาระและการพ้นจากตำแหน่ง

วาระและเงื่อนไขในการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการจัดการกองทุนเป็นไปตามเงื่อนไขเดียวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

4.1.5.4.2 อำนาจหน้าที่*

- (1) อำนาจวางนโยบายในกิจการของกองทุน
- (2) อำนาจควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของกองทุน ซึ่งรวมถึงอำนาจในการออกข้อบังคับดังนี้
 - (2.1) ข้อบังคับเกี่ยวกับการนำส่งเงินเข้ากองทุนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
 - (2.2) ข้อบังคับเกี่ยวกับกิจการของกองทุน ดังนี้
 - (2.2.1) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอนหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
 - (2.2.2) คำประกันหรือรับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าแก้หน้าในตัวเงิน
 - (2.2.3) มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนเห็นว่าจำเป็นและสมควร
 - (2.2.4) กู้หรือยืมเงิน ออกตัวเงินและพันธบัตร
 - (2.2.5) ลงทุนเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดการกองทุน
 - (2.2.6) ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

* มาตรา 29 เตราส แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

- (2.3) ข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมและการดำเนินงานของ คณะกรรมการจัดการกองทุน
- (2.4) ข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้จัดการกองทุน
- (3) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมอบหมาย

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2528 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ หลักการดำเนินงานของกองทุน คือ การให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินให้สามารถปรับสภาพคล่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินพร้อมกับช่วยให้ระบบการชำระเงินดำเนินต่อไปได้ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นตัวกลางเพื่อช่วยให้กลไกตลาดและการไหลเวียนเงินในระบบดำเนินการต่อไปได้ เนื่องจากสถาบันการเงินไม่สามารถกู้ยืมจากตลาดการเงินระหว่างสถาบันการเงินเพราะขาดความเชื่อมั่นระหว่างกัน⁶ อย่างไรก็ตามเมื่อพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 มีผลบังคับใช้แล้ว บทบาทด้านการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินของกองทุนได้สิ้นสุดลง โดยกลายเป็นภารกิจของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ภารกิจของกองทุนคงเหลือเพียงการทำหน้าที่บริหารสินทรัพย์เพื่อนำเงินไปชำระหนี้สินและภาระผูกพันที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เสร็จสิ้นเพื่อให้สามารถชำระบัญชีและปิดกองทุนได้ อย่างไรก็ตามกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่าหากยังไม่มีมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤตทางการเงินใช้บังคับ กองทุนยังคงมีหน้าที่ต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินต่อไป ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี โดยรัฐบาลจะใช้คืนเงินที่ใช้ในการดำเนินการดังกล่าวให้แก่กองทุน⁷

⁶ พรพสา ศิริบุบผาศรี, “กองทุนเพื่อการฟื้นฟู : บทบาทที่ต้องเปลี่ยนไป,” วารสารการเงินการคลัง, ปีที่ 13 ฉบับที่ 39 (2541) : หน้า 39 - 42

⁷ ธนาคารแห่งประเทศไทย, กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน [ออนไลน์], 26 กุมภาพันธ์ 2553. ที่มา http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutionsDevelopmentFund/About_FIDF/Pages/History.aspx

4.2 บทบาทหน้าที่และการใช้อำนาจทางปกครองของธนาคารแห่งประเทศไทย

4.2.1 บทบาทหน้าที่

ตามที่ได้ศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ใน 4.1.2 ธนาคารแห่งประเทศไทยมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการในบทบาทหน้าที่ ดังต่อไปนี้

4.2.1.1 การออกและจัดการธนบัตรของรัฐบาลและบัตรธนาคาร

ในอดีตนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยได้มอบหมายให้คลังจังหวัดแต่ละจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้แทนในด้านการรับฝากและจ่ายเงินให้กับธนาคารพาณิชย์ในจังหวัดของตน ต่อมาธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการปรับปรุงระบบจัดการธนบัตรโดยเพิ่มสายงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการธนบัตรขึ้น เรียกว่า สายออกบัตรธนาคาร ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการฝ่ายออกบัตรธนาคาร โดยจะดำเนินการออกใช้และจัดการธนบัตรผ่านศูนย์จัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีธนาคารพาณิชย์เป็นตัวแทนในการกระจายธนบัตรสู่มือประชาชน⁸

4.2.1.2 การกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน

ตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการตราพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กำหนดให้คณะกรรมการธนาคารมีอำนาจในการกำหนดอัตรา ดอกเบี้ยมาตรฐาน ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเรียกเก็บจากการเป็นแหล่งเงินกู้แหล่งสุดท้าย (Lender of the last resort) ของสถาบันการเงิน จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายมีบทบัญญัติโดยอ้อมให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินนโยบายการเงิน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว นโยบายการเงินของไทยแบ่งเป็น 3 ช่วงคือ

(1) การผูกค่าเงินบาทกับทองคำ ค่าเงินสกุลอื่นหรือกับตะกั่วเงิน (Pegged Exchange Rate) ตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 - มิถุนายน 2540 นโยบายนี้เริ่มใช้ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยช่วงแรกใช้วิธีผูกค่าเงินไว้กับทองคำ ก่อนที่จะ

^{*} มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

⁸ ธนาคารแห่งประเทศไทย, การออกใช้และจัดการธนบัตร [ออนไลน์], 26 กุมภาพันธ์ 2553. แหล่งที่มา http://www.bot.or.th/Thai/Banknotes/BMD/Pages/manage_note.aspx

เปลี่ยนไปผูกค่าเงินบาทกับเงินสกุลอื่น และเปลี่ยนไปใช้ระบบผูกค่าเงินบาทกับตะกร้าเงินในช่วง พฤศจิกายน 2527 - มิถุนายน 2540 ภายใต้ระบบตะกร้าเงินนี้ ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Equalization Fund) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราให้มีเสถียรภาพเหมาะสมแก่สถานการณ์เศรษฐกิจและการเงินของประเทศ โดยจะเป็นผู้ประกาศและปกป้องค่าเงินบาทเทียบกับค่าเงินดอลลาร์ในแต่ละวัน ซึ่งในขณะนั้น การมีอัตราแลกเปลี่ยนที่คงที่ช่วยในการสนับสนุนการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืนในระยะยาว

(2) การกำหนดเป้าหมายทางการเงิน (Monetary Targeting) ตั้งแต่ กรกฎาคม 2540 - พฤษภาคม 2543 หลังจากที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนมาเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ประเทศไทยขอรับความช่วยเหลือด้านการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) และได้มีการกำหนดเป้าหมายทางการเงินเพื่ออิงกับกรอบของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

(3) การกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) ตั้งแต่ 23 พฤษภาคม 2543 - ปัจจุบัน เมื่อประเทศไทยออกจากโปรแกรมกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) ซึ่งการดำเนินนโยบายการเงิน ในกรอบ Inflation Targeting นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยอาศัยอำนาจผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการเงินชุดแรกขึ้น เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2543 โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ ร่วมกับผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย รวมจำนวน 9 ท่าน เพื่อกำหนดทิศทางนโยบายการเงินของประเทศในการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาและพัฒนาขอบเขตของ Inflation Targeting ให้เหมาะสมกับประเทศไทย⁹

ภายใต้กรอบการดำเนินนโยบายการเงินแบบการกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อข้างต้น ตั้งแต่วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2551 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้อัตราดอกเบี้ยธุรกรรมซื้อคืนพันธบัตรแบบทวิภาคี (Bilateral Repurchase Transactions) ระยะ 1 วัน เป็นอัตราดอกเบี้ยนโยบาย¹⁰ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายการเงินจะส่งสัญญาณการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการเงินผ่านอัตราดอกเบี้ย ธนาคารแห่งประเทศไทยจะดำเนินการผ่านเครื่องมือในการ

⁹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, เป้าหมายของนโยบายการเงิน [ออนไลน์], 26 กุมภาพันธ์ 2553. แหล่งที่มา <http://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/Target/Framework/Pages/index.aspx>

¹⁰ ธนาคารแห่งประเทศไทย, การตัดสินใจนโยบาย [ออนไลน์], 26 กุมภาพันธ์ 2553. แหล่งที่มา <http://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/Decision/PolicyRate/Pages/index.aspx>

ดำเนินนโยบายการเงิน (Monetary Policy Instruments) ต่างๆ¹¹ ได้แก่ การรับเงินฝาก การกำหนดอัตราดอกเบี้ยในการให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน การซื้อขายเงินตราต่างประเทศและแลกเปลี่ยนกระแสเงินสดในอนาคต การกู้ยืมเงินตราต่างประเทศเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตรา การกู้ยืมเงินเพื่อการดำเนินนโยบายการเงิน การซื้อขายหลักทรัพย์เท่าที่จำเป็นและแลกเปลี่ยนกระแสเงินสดในอนาคต เพื่อควบคุมปริมาณเงินในระบบการเงินของประเทศ รวมถึงยืมหรือให้ยืมหลักทรัพย์ตามที่กำหนดโดยมีหรือไม่มีค่าตอบแทน¹² เพื่อดูแลรักษาระดับอัตราดอกเบี้ยนโยบายให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินกำหนด

4.2.1.3 การบริหารจัดการสินทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

สินทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทยในที่นี้ไม่หมายรวมถึงสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา เนื่องจากสินทรัพย์ดังกล่าวมิใช่กรรมสิทธิ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย¹³ ทั้งนี้การนำสินทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทยไปลงทุนหาประโยชน์จะต้องคำนึงถึงความมั่นคง สภาพคล่อง ผลประโยชน์ตอบแทนของสินทรัพย์ และความเสี่ยงในการบริหารจัดการด้วย¹⁴

4.2.1.4 การเป็นนายธนาคารและนายทะเบียนหลักทรัพย์ของรัฐบาล

ฐานะนายธนาคารของรัฐบาล ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีหน้าที่จะต้องรักษาเสถียรภาพการเงินภาครัฐซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อสภาพเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ โดยหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจจะมอบให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รักษาบัญชีเงินฝากของตน โดยเรียกบัญชีนี้โดยทั่วไปว่า “บัญชีเงินคงคลัง” โดยเงินฝากเหล่านี้จะไม่ได้รับดอกเบี้ยใดๆ

¹¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, เครื่องมือการดำเนินนโยบายการเงิน [ออนไลน์], 26 กุมภาพันธ์ 2553.

แหล่งที่มา <http://www.bot.or.th/Thai/FinancialMarkets/operations/Pages/MonetaryInstruments.aspx>

¹² ธนาคารแห่งประเทศไทย, บทบาทหน้าที่ [ออนไลน์], 26 กุมภาพันธ์ 2553. แหล่งที่มา

<http://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/index/Pages/RolesAndResponsibilities.aspx>

¹³ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, “คำถามคาใจเรื่องการรวมบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทยและคำตอบ,” วารสารการเงินการคลัง, ปีที่ 15 ฉบับที่ 46 (กันยายน 2543) : หน้า 106 - 116

¹⁴ ธนาคารแห่งประเทศไทย, บทบาทหน้าที่ [ออนไลน์], 26 กุมภาพันธ์ 2553. แหล่งที่มา

<http://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/index/Pages/RolesAndResponsibilities.aspx>

เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถนำเงินดังกล่าวออกไปหาผลประโยชน์ได้¹⁵ สำหรับบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินการคลังนั้น เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ต้องรักษาเสถียรภาพทางการเงินของระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องพยายามให้รัฐบาลกู้ยืมที่น้อยที่สุด หรือให้กู้ในวงเงินที่ต่ำกว่าที่รัฐบาลต้องการเสมอ เพราะการให้รัฐบาลกู้จากธนาคารโดยตรงนั้นเท่ากับเป็นการสร้างเงินขึ้นมา เหมือนกับการพิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจส่งผลเสียร้ายแรงได้ คือ อาจส่งผลให้เกิดอัตราเงินเฟ้อ¹⁶

4.2.1.5 การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มให้ธนาคารพาณิชย์กู้ยืมโดยมีหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นประกันได้เริ่มทำครั้งแรกในปี พ.ศ.2490 แต่ในระยะแรกๆ มิได้กำหนดระเบียบกู้ยืมไว้เป็นที่แน่นอน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิจารณาให้กู้ยืมเป็นรายๆ ไปตามความจำเป็นของแต่ละธนาคาร¹⁷

4.2.1.6 การจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน

ระบบการชำระเงิน หมายถึง กระบวนการส่งมอบหรือโอนสื่อการชำระเงินเพื่อชำระราคา โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ระบบการชำระเงินด้วยเงินสด และระบบการชำระเงินด้วยสื่อการชำระเงินประเภทอื่นที่ไม่ใช่เงินสด

ระบบการชำระเงินด้วยเงินสดจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการต่างๆ เช่น การจัดพิมพ์ธนบัตร การนำธนบัตรออกใช้ การรับและจ่ายเงินสดระหว่างธนาคารกลาง สถาบันการเงิน และบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการตรวจคัดธนบัตรชำระออกไปทำลาย และพิมพ์ธนบัตรใหม่ขึ้นทดแทนเป็นต้น ส่วนระบบการชำระเงินด้วยสื่อการชำระเงินที่มีไม่ใช่เงินสด จำแนกได้เป็นการใช้สื่อการชำระเงินที่เป็นตราสาร เช่น เช็ค ดริฟท์ ตั๋วแลกเงิน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับผู้สั่งจ่าย ผู้ทรงเช็ค ธนาคารที่เกี่ยวข้อง ระบบหรือวิธีการแลกเปลี่ยนเช็คระหว่างธนาคาร ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เช็คเป็นต้น สำหรับสื่อการชำระเงินที่มีใช่ตราสารเช่นระบบอิเล็กทรอนิกส์ จะเกี่ยวข้องกับบุคคล สถาบันการเงิน รวมถึงระบบการโอนเงินด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ การสื่อสารข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และระเบียบวิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ซึ่งระบบการชำระเงิน

¹⁵ ธนาคารแห่งประเทศไทย, หนังสือที่ระลึกครบรอบ 30 ปี ประวัติและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 175 -176

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 177 – 179

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43

อิเล็กทรอนิกส์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการมี 3 ระบบได้แก่ ระบบการโอนเงินรายใหญ่ทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือ ระบบ BAHTNET ระบบการหักบัญชีเช็คด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ หรือ ระบบ ECS และระบบการโอนเงินรายย่อยระหว่างธนาคาร หรือ ระบบ Media Clearing¹⁸

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการพัฒนาและบริหารระบบการชำระเงินมาตั้งแต่ปี 2535 และทยอยเปิดให้บริการมาตั้งแต่ปี 2538 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการชำระเงิน โดยคำนึงถึงความต้องการและพฤติกรรมของผู้ใช้สื่อการชำระเงินต่างๆ ตลอดจนแนวโน้มของการพัฒนาของเทคโนโลยีเพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในระบบการชำระเงิน โดยได้กำหนดนโยบายด้านระบบการชำระเงินไว้ว่าเพื่อกำกับดูแลและสนับสนุนให้ระบบการชำระเงินในประเทศไทยดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มั่นคงและปลอดภัยเพื่อช่วยสนับสนุนการทำธุรกรรมการค้าและการเงินให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและคล่องตัว¹⁹

4.2.1.7 การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

การกำกับดูแลสถาบันการเงินนั้นมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ การป้องกันและคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย ซึ่งมีมาตรการสำคัญได้แก่ การประกันเงินฝาก การกำหนดเงินกองทุน ข้อกำหนดเกี่ยวกับกิจกรรมของสถาบันการเงิน การเพิ่มการเปิดเผยข้อมูล และการให้ความช่วยเหลือของธนาคารกลาง

จากรูปแบบแนวทางการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 2 การกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศไทยโดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นไปตามแนวทางของรูปแบบที่สาม คือ รวมองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงินและกำกับดูแลสถาบันการเงินเข้าด้วยกัน ซึ่งจะแตกต่างจากธนาคารกลางของบางประเทศซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดและกำกับดูแลนโยบายการเงินและเสถียรภาพราคาเท่านั้น การทำหน้าที่ทั้งสองด้านของธนาคารกลาง คือเป็นทั้งผู้วางหลักเกณฑ์ และกำกับดูแลการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อาจทำให้มีผู้ตั้งข้อสงสัยในประเด็นเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) โดยเห็นว่าอาจทำให้ขาดความสมดุลในการให้น้ำหนักความสำคัญในการกำกับดูแลธุรกิจการเงิน ซึ่งธนาคารกลางมักให้ความสำคัญแก่

¹⁸ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ความหมายของระบบการชำระเงิน [ออนไลน์], 26 กุมภาพันธ์ 2553.

แหล่งที่มา http://www.bot.or.th/Thai/PaymentSystems/Others/PSFAQ/Pages/ps_meaning.aspx

¹⁹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, นโยบายด้านการชำระเงิน [ออนไลน์], 26 กุมภาพันธ์ 2553. แหล่งที่มา

http://www.bot.or.th/Thai/PaymentSystems/BOT_ps/PolicyPS/Pages/ps_policy.aspx

ความมั่นคงของสถาบันการเงิน (Prudential) มากกว่าการพัฒนาธุรกิจการเงิน²⁰ แม้ว่าจะมีข้อสงสัยในประเด็นดังกล่าวข้างต้นแต่การรวมองค์การกำกับดูแลเช่นนี้ก็ย่อมมีข้อดีในแง่ของการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน โดยในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยดูแลสถาบันการเงิน โดยแบ่งเป็นสถาบันการเงินประเภทธนาคาร ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์และสาขาของธนาคารพาณิชย์ รวมถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่จัดตั้งในรูปแบบของธนาคาร และสถาบันการเงินประเภทที่ไม่มีธนาคาร ได้แก่ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทบริหารสินทรัพย์ และบริษัทข้อมูลเครดิต นอกจากนี้ยังหมายรวมถึง ผู้ประกอบธุรกิจการเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non - Bank) 3 ประเภท ได้แก่ ธุรกิจบัตรเครดิต ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล ธุรกิจบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์

4.2.1.8 การบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา

บทบาทในด้านนี้หมายถึงรวมถึงการบริหารจัดการสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา ทุนสำรองเงินตรา คือ สินทรัพย์ที่ใช้หนุนหลังธนบัตรออกใช้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในค่าของธนบัตรและเป็นหลักประกันว่าการออกใช้ธนบัตรมีขอบเขตอยู่เท่ากับสินทรัพย์ที่จะมาเป็นทุนสำรองเงินตรา²¹

พระราชบัญญัติเงินตรา พุทธศักราช 2501 กำหนดว่าสิ่งอันชอบด้วยกฎหมายที่ประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตรา ได้แก่ ทองคำ เงินตราต่างประเทศอันเป็นเงินตราที่พึงเปลี่ยนได้ หรือเงินตราต่างประเทศอื่นใดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ทั้งนี้ ต้องเป็นรูปเงินฝากในธนาคารนอกราชอาณาจักรหรือในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ หลักทรัพย์ต่างประเทศที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศ ทองคำ สินทรัพย์ต่างประเทศ และสิทธิพิเศษถอนเงิน ทั้งนี้ที่นำส่งสมทบทุนกองทุนการเงิน ใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรอง ใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงิน หลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศหรือเป็นบาท ตั๋วเงินในประเทศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพึงซื้อหรือรับช่วงซื้อลดได้ แต่ต้องมีค่ารวมกันไม่เกินร้อยละยี่สิบของ

²⁰ โชติชัย สุวรรณภรณ์, “ความลึกกลับ 7 ประการของธนาคารกลาง,” ในวารสารการเงินการคลัง ปีที่ 19 ฉบับที่ 58 (2549) : หน้า 29 -34

²¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, การจัดการการออกธนบัตร [ออนไลน์], 26 กุมภาพันธ์ 2553. แหล่งที่มา http://www.bot.or.th/Thai/Banknotes/BMD/Pages/issue_management.aspx

จำนวนธนบัตรออกใช้ ซึ่งสินทรัพย์ทั้งหมดนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องจัดดำรงไว้ให้มีค่ารวมกันทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของมูลค่าธนบัตรออกใช้

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาและกักตุนสำรองเงินตราไว้ต่างหากจากทรัพย์สินอื่นๆ โดยมีได้ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของตน ดังนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจะกระทำการใดอันเป็นการผูกพันทุนสำรองเงินตรา หรือใช้ผลประโยชน์แห่งทุนสำรองเงินตราให้ผิดไปจากที่กฎหมายกำหนดมิได้²²

4.2.1.9 การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน หรือที่เรียกว่าการควบคุมการปริวรรต หมายถึงการควบคุมการซื้อขาย แลกเปลี่ยน การโอนเงินตราต่างประเทศและการส่งเงินออกนอกประเทศ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งในสมัยนั้นคือสำนักงานธนาคารชาติไทยได้เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง โดยในพ.ศ.2498 ได้มีการจัดตั้งทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา (Exchange Equalization Fund) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราให้มีเสถียรภาพเหมาะสมแก่สถานการณ์เศรษฐกิจและการเงินของประเทศตลอดจนการลงทุนหาผลประโยชน์ หน้าที่หลักของทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา คือ การแทรกแซงในตลาดเงินตราต่างประเทศระยะสั้นด้วยการซื้อเงินตราต่างประเทศเมื่อเงินสกุลนั้นล้นตลาด และขายเงินตราต่างประเทศเมื่อตลาดขาดแคลนเงินตรานั้นๆ ทั้งนี้เสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยนระยะยาวยังเป็นไปตามกลไกตลาด²³

ระบบอัตราแลกเปลี่ยน แบ่งเป็น 2 ระบบ ได้แก่ ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ (fixed exchange rate) และระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (floating exchange rate) ซึ่งการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่นั้น เท่ากับรัฐบาลมีข้อผูกมัดอย่างชัดเจนต่อประชาชนในการกำหนดระดับอัตราแลกเปลี่ยนทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจ ส่งผลดีต่อระดับราคาและการลงทุนภายในประเทศ อย่างไรก็ตามหากรัฐบาลกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนไว้ในระดับที่ไม่สอดคล้องกับพื้นฐานเศรษฐกิจแล้วจะส่งผลให้การจตุสดรทรัพย์ากรของประเทศเป็นไปอย่างไม่มี

* มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501

²² สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, คำถามคาใจเรื่องการรวมบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทยและ

คำตอบ, หน้า 106 - 116

²³ ธนาคารแห่งประเทศไทย, หนังสือที่ระลึกครบรอบ 30 ปี ประวัติและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 185 - 195

ประสิทธิภาพ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าประเทศที่รักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนไว้จะมีการลงทุนสูงกว่าประเทศที่มีระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว แต่การขยายตัวของผลผลิต และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะต่ำกว่าประเทศที่มีระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าไม่มีระบบอัตราแลกเปลี่ยนใดเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจทั้งหมด การจะเลือกใช้อัตราแลกเปลี่ยนระบบใดนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ตามความเหมาะสมของระบบเศรษฐกิจในขณะนั้น²⁴

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2485 ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรี^{*} เนื่องจากตามกฎหมายดังกล่าวได้ระบุให้รัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย จึงศึกษาไว้ภายใต้หัวข้อเรื่องอำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

4.2.1.10 การปฏิบัติการตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตัวอย่างเช่น กำกับดูแลการทำงานของบริษัทข้อมูลเครดิต รับเรื่องราวร้องทุกข์จากเจ้าของข้อมูลเครดิต^{**} ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545

4.2.1.11 การกระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตัวอย่างเช่น การถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง รวมถึงดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องใดๆ หรือก่อตั้งหรือกระทำนิติกรรมใดๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักรตามมาตรา 8 การงดเว้นการกระทำการตามมาตรา 9 หรือการรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและการเงินตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

²⁴ นวจิตต์ บุญยรัตพันธุ์, แปลและเรียบเรียงจาก “Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?,” วารสารการเงินการคลัง, ปีที่ 14 ฉบับที่ 41 (พ.ศ.2542) : หน้า 43 - 48

^{*} วรรคสามของมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2485

^{**} มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545

4.2.2 กฎหมายที่ให้อำนาจทางปกครองของธนาคารแห่งประเทศไทย

จากวัตถุประสงค์ในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และระบบการชำระเงินข้างต้น ทำให้เห็นว่าวัตถุประสงค์หลักของธนาคารแห่งประเทศไทยคือการกำกับดูแลตลาดเงินทั้งระบบ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะปฏิบัติภารกิจดังกล่าวได้นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องได้รับอำนาจตามกฎหมาย ในปัจจุบันมีกฎหมายหลักที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลตลาดเงินโดยตรงทั้งหมด 5 ฉบับ ซึ่งในแต่ละฉบับ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีรูปแบบการใช้อำนาจทางปกครองดังนี้

4.2.2.1 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 เป็นกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจในการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย โครงสร้างขององค์กรผู้ใช้อำนาจ บทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย

4.2.2.1.1 อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไป ได้แก่

- (1) การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน*
- (2) การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับระบบการชำระเงิน**
- (3) การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทน หรือการกำหนดให้วางหลักประกัน สำหรับการกู้ยืมเงินที่เป็นการให้สภาพคล่องระหว่างวัน***

4.2.2.1.2 อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการเฉพาะราย ได้แก่

- (1) การมีคำสั่งให้สถาบันการเงินใดส่งรายงานเกี่ยวกับสินทรัพย์หนี้สิน ภาวะผูกพัน ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด และอาจเรียกให้สถาบันการเงินชี้แจงเพื่ออธิบายหรือขยายความในรายงานนั้นได้****

* มาตรา 41 (1) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

** มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

*** มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

**** มาตรา 41 (3) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

4.2.2.2 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งประกอบด้วย ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ โดยมีธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และควบคุมตรวจสอบการประกอบธุรกิจดังกล่าว ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงการคลัง

4.2.2.2.1 อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไป ได้แก่

(1) การจัดตั้งและการถือหุ้นในสถาบันการเงิน

(1.1) การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (ก) รูปแบบใบขออนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน
- (ข) การจัดตั้ง หรือย้ายสำนักงานใหญ่หรือสาขา หรือการเลิกสาขาของสถาบันการเงิน เช่น
 - ประกาศรพท.เรื่องหลักเกณฑ์การประกอบกิจการสาขาของธนาคารพาณิชย์
 - ประกาศรพท.เรื่องหลักเกณฑ์การขออนุญาตมีสำนักงานอำนวยการสินเชื่อของบริษัทเงินทุน
- (ค) การถือหุ้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไปของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด
- (ง) การตรวจสอบและการแจ้งผลการตรวจสอบทะเบียนผู้ถือหุ้นก่อนประชุมผู้ถือหุ้น หรือก่อนจ่ายเงินปันผล หรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใด
- (จ) ลักษณะของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงิน
- (ฉ) การอนุญาตให้บุคคลใดถือหุ้นหรือมีไว้ซึ่งหุ้นของสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งไม่ว่าโดยทางตรงหรือ

* มาตรา 9 มาตรา 13 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 22 มาตรา 24 มาตรา 26 และมาตรา 27 แห่ง

ทางอ้อมเกินร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้
แล้วทั้งหมด เช่น

- ประกาศปท. เรื่องหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ถือ
หรือมีไว้ซึ่งหุ้นของสถาบันการเงินเกิน 10%

(ข) ผลประโยชน์และค่าตอบแทนที่กรรมการ ผู้จัดการ
และผู้มีอำนาจในการจัดการได้รับจากสถาบันการเงิน
และหลักเกณฑ์ในการเป็นกรรมการในธุรกิจอื่น

(ค) การจัดทำและเก็บรักษาบัญชีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง
เพื่อแสดงฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานที่
แท้จริงของสถาบันการเงิน

(2) การกำกับสถาบันการเงิน

(2.1) การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การดำรงเงินกองทุนของสถาบันการเงิน รวมถึง
ประเภท ชนิดของเงินกองทุน และหลักเกณฑ์ในการ
คำนวณเงินกองทุนของสถาบันการเงิน เช่น

- ประกาศปท. เรื่องการดำรงเงินกองทุนเป็น
อัตราส่วนกับสินทรัพย์สำหรับบริษัท
เครดิตฟองซิเออร์

- ประกาศปท. เรื่ององค์ประกอบเงินกองทุนสำหรับ
ธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศ

- ประกาศปท. เรื่องหลักการคำนวณสินทรัพย์เสี่ยง
ด้านเครดิตสำหรับบริษัทเงินทุน

- ประกาศปท. เรื่องหลักเกณฑ์ในการคำนวณ
สินทรัพย์เสี่ยงสำหรับธนาคารพาณิชย์ โดยวิธี
Standardised Approach

(ข) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำรงเงินกองทุนและ
ข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยง

* มาตรา 29 – มาตรา 41 มาตรา 46 มาตรา 49-มาตรา 51 มาตรา 57-มาตรา 59 มาตรา 66 มาตรา 71
มาตรา 74 มาตรา 80(2) และมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

- (ค) การดำรงเงินกองทุนของสาขาของธนาคารพาณิชย์
ต่างประเทศที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ
- (ง) การลงทุนในหลักทรัพย์ของสถาบันการเงิน เช่น
- ประกาศปท. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการลงทุนของ
สถาบันการเงิน
- (จ) การถือหรือมีหุ้นของสถาบันการเงินในบริษัท
- (ฉ) หุ้นหรือหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับหุ้นของสถาบัน
การเงิน
- (ช) การประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน
หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ เช่น
- ประกาศปท. เรื่องขอบเขตการประกอบธุรกิจและ
ขอบเขตการทำธุรกรรม ของธนาคารพาณิชย์เพื่อ
รายย่อย
 - ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้สถาบันการเงิน
ประกอบธุรกิจแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์
 - ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์
ทำธุรกรรม Credit Derivatives
 - ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้บริษัทเงินทุนทำ
ธุรกรรม Credit Default Swaps และ Credit
Linked Notes
 - ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์
ทำธุรกรรมอนุพันธ์ที่อ้างอิงตัวแปรด้านการตลาด
 - ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์
ประกอบธุรกิจให้เช่าซื้อและให้เช่าแบบ leasing
 - ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้บริษัทเงินทุนให้
เช่าซื้อสังหาริมทรัพย์และการรับโอนซึ่งสิทธิ
เรียกร้องที่เกิดจากการจำหน่ายสินค้าในกิจการ
เงินทุนเพื่อการจำหน่ายและการบริโภค
 - ประกาศปท. เรื่องหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจ
ให้เช่าซื้อสังหาริมทรัพย์ของบริษัทเงินทุนเพื่อการ
เคหะและของบริษัทเครดิตฟองซิเออร์

- ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ ประกอบธุรกิจ Factoring
- ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ ลงทุนในตราสาร Collateralized Debt Obligation
- ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ ทำธุรกรรมเงินฝากหรือเงินกู้ยืมที่มีอนุพันธ์แฝง
- ประกาศปท. เรื่องหลักเกณฑ์การบริหารความเสี่ยง สำหรับธุรกรรมอนุพันธ์
- ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์
- ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้บริษัทเงินทุน ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์
- ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ ประกอบธุรกิจประกันภัย
- ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเออร์ให้บริการด้านงาน สนับสนุนและบริการอื่น
- ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ ประกอบกิจการให้บริการทางการเงินตามหลัก Shariah
- ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเออร์ ประกอบ ธุรกรรมซื้อคืนภาคเอกชน (Private Repo)
- ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้สถาบันการเงิน ประกอบธุรกิจนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้เช่า
- ประกาศปท. เรื่องการอนุญาตให้บริษัท เครดิตฟองซิเออร์ให้กู้ยืมเงินโดยวิธีรับจำนำตัว สัญญา ใช้เงิน และให้กู้ โดยไม่รับจำนอง อสังหาริมทรัพย์กรณีอื่น

- ประกาศรพท. เรื่องการอนุญาตให้บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ให้บริการการเงินอิเล็กทรอนิกส์
- ประกาศรพท. เรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้บริการจากบุคคลภายนอก (Outsourcing) ในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน
- ประกาศรพท. เรื่องการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ให้บริการด้านงานสนับสนุนแก่บุคคลอื่น (Insourcing) และให้บริการอื่น
- ประกาศรพท. เรื่องการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์
- ประกาศรพท. เรื่องการอนุญาตให้บริษัทเครดิตฟองซิเอร์และบริษัทเงินทุนให้บริการรับฝากเงินที่มีเงื่อนไขการเบิกถอนเงินจากบัญชีตามคำสั่งลูกค้า

(ช) วันเวลาเปิดทำการ และวันหยุดตามประเพณีของสถาบันการเงิน

(ฅ) การรายงาน การจัดส่งสำเนาประกาศ และประกาศ ข้อมูลผ่านสื่อในเรื่องอัตราดอกเบี้ย อัตราส่วนลด และค่าบริการต่างๆ ของสถาบันการเงิน เช่น

- ประกาศรพท. เรื่องหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงินจากประชาชนโดยการออกตั๋วแลกเงินของธนาคารพาณิชย์
- ประกาศรพท. เรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเรื่องดอกเบี้ย ส่วนลด ค่าบริการต่างๆ และเบี้ยปรับสำหรับธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์
- ประกาศรพท. เรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเรื่องดอกเบี้ย ค่าบริการต่างๆ และเบี้ยปรับที่สถาบันการเงินอาจเรียกได้ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ

(ญ) การประกอบธุรกิจ

(ญ1) การรับฝากเงิน การรับเงินจากประชาชน การกู้ยืมเงิน การลงทุน การให้สินเชื่อ การก่อภาวะผูกพัน และการประกอบธุรกิจอื่นที่สถาบันการเงินนั้นดำเนินการได้ เช่น

- ประกาศขปท. เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล ภายใต้การกำกับสำหรับสถาบันการเงิน
- ประกาศขปท. เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตของธนาคารพาณิชย์

(ญ2) การทำนิติกรรมหรือสัญญาับประชาชน ผู้บริโภค หรือลูกค้ารายย่อยในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน ซึ่งมีทุนทรัพย์หรือมูลค่าตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด เช่น

- ประกาศขปท. เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำในการดูแลลูกค้าสำหรับการอนุพันธ์

(ญ3) การทำสัญญาค้ำประกันด้วยบุคคล

- ประกาศขปท. เรื่องการทำสัญญาค้ำประกันด้วยบุคคลของสถาบันการเงิน

(ญ4) ข้อที่ต้องปฏิบัติหากนิติกรรมหรือสัญญาที่ทำขึ้นนั้น ให้สิทธิแก่สถาบันการเงินที่จะเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ฝ่ายเดียว

(ญ5) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงิน

(ฎ) วิธีการคำนวณอัตราค่าบริการรายปี

(ฎ) การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการรับฝากเงิน รับเงินจากประชาชน ให้สินเชื่อกู้ยืมเงิน ลงทุน ก่อภาวะผูกพัน ซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด หรือซื้อขายเงินปริวรรตต่างประเทศ

(ฐ) ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อความมั่นคงของสถาบันการเงินและเพื่อการตรวจสอบของผู้ตรวจการสถาบัน

การเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้สถาบันการเงินถือปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้ได้

(ฐ1) การทำนิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน เช่น

- ประกาศขปท. เรื่องการให้สินเชื่อในลักษณะที่สังเกตเห็นว่าจะเรียกคืนไม่ได้

(ฐ2) การตรวจสอบและการควบคุมภายในสถาบันการเงิน เช่น

- ประกาศขปท. เรื่องหลักเกณฑ์การดำรงฐานะเงินตราต่างประเทศสำหรับธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย

- ประกาศขปท. เรื่องการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติเรื่องเงินฝาก

- ประกาศขปท. เรื่องการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อขายตัวเงิน

(ท) ดอกเบี้ย หลักประกัน และผลประโยชน์อื่น ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เช่น

- ประกาศขปท. เรื่องหลักประกันทรัพย์สินของบริษัทเงินทุนต้องเรียก

(ฒ) การกำหนดอัตราขั้นสูงในการให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือแก่กิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องให้สูงกว่าอัตราที่กำหนดในวรรคหนึ่งได้ รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เช่น

- ประกาศขปท. เรื่องหลักเกณฑ์กำกับการทำธุรกรรมกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หรือกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง (Related Lending)

(ณ) การให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ

(ด) การห้ามมิให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือแก่บุคคลหลายคนรวมกันในโครงการหนึ่งโครงการใด หรือเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน เมื่อสิ้นวันหนึ่งๆ เกินร้อยละ 25 ของเงินกองทุนชนิดหนึ่งชนิดใด เช่น

- ประกาศปท. เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับลูกหนี้รายใหญ่ (Single Lending Limit)

(ต) การห้ามมิให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจแต่ละประเภทเกินอัตราส่วนกับเงินกองทุนหรือสินทรัพย์

(ถ) เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความมั่นคงของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับบการเงิน และการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน บริษัทแม่ บริษัทลูก บริษัทร่วมของสถาบันการเงินนั้นในลักษณะเหมือนกับเป็นนิติบุคคลเดียวกัน เช่น

- ประกาศปท. เรื่องการจัดทำและการประกาศงบการเงินของธนาคารพาณิชย์ และบริษัทโฮลดิ้งที่เป็นบริษัทแม่ของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน

(ท) การมูลค่าการซื้อหรือมีหุ้นในบริษัทลูกของสถาบันการเงิน

(ธ) การจัดทำบัญชีของสถาบันการเงินเพื่อแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินที่เป็นอยู่ตามความเป็นจริง เช่น

- ประกาศปท. เรื่องหลักเกณฑ์การจัดชั้นและการกันเงินสำรองของสถาบันการเงิน

- ประกาศปท. เรื่องข้อกำหนดเกี่ยวกับการบันทึกบัญชีของสถาบันการเงิน

- (น) การให้หรือเพิกถอนความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สอบบัญชีเพื่อดำเนินการตรวจสอบงบการเงินของสถาบันการเงิน เช่น
- ประกาศปท.เรื่องหลักเกณฑ์การให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงิน
- (บ) การสั่งให้สถาบันการเงิน บริษัทแม่ บริษัทลูก บริษัทร่วม หรือบริษัทที่อยู่ในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงินนั้นส่งรายงานหรือข้อมูลตามระยะเวลาหรือเป็นครั้งคราวตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด โดยมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้ เช่น
- ประกาศปท.เรื่องการจัดทำและการประกาศงบการเงินของบริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์
- (ป) การบอกกล่าวต่อที่ประชุมผู้ถือหุ้น
- (ผ) การอนุญาตให้สถาบันการเงินซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับการประกอบธุรกิจ หรือเป็นที่พัก หรือเพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของสถาบันการเงินนั้นตามสมควร ในการอนุญาตนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ด้วยก็ได้ เช่น
- ประกาศปท.เรื่องหลักเกณฑ์การซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อเป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจ หรือสำหรับพนักงาน ลูกจ้างของสถาบันการเงิน
- (ฝ) การซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทเงินทุนที่ประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการเคหะ หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ซื้อหรือมีไว้เพื่อประกอบธุรกิจ
- (พ) การจัดเก็บข้อมูล บัญชี เอกสาร ดวงตรา หรือหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงิน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

4.2.2.2 อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการเฉพาะราย ได้แก่

(1) การจัดตั้งและการถือหุ้นในสถาบันการเงิน

(1.1) การออกคำสั่งเพื่อให้มีการดำเนินการ ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (ก) เพื่ออนุญาตให้มีการจัดตั้ง หรือย้ายสำนักงานใหญ่ หรือสาขา หรือการเลิกสาขาของสถาบันการเงิน
- (ข) เพื่ออนุญาตให้มีการจัดตั้งสำนักงานผู้แทนของสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่เห็นสมควรให้ต้องปฏิบัติได้
- (ค) เพื่ออนุญาตให้สถาบันการเงินออกหุ้นบุริมสิทธิที่ไม่มีสิทธิออกเสียง หรือหุ้นบุริมสิทธิอื่น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่เห็นสมควรให้ต้องปฏิบัติได้
- (ง) เพื่ออนุญาตให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นในสถาบันการเงินได้ถึงร้อยละ 49 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้มีกรรมการที่เป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยได้เกินกว่า 1 ใน 4 แต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด
- (จ) เพื่อผ่อนผันการขายหุ้นของบุคคลที่ถือหุ้นโดยฝ่าฝืนอัตราส่วนที่กำหนดตามมาตรา 18
- (ฉ) เพื่ออนุญาตให้บุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 24 สามารถได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงิน
- (ช) เพื่อให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงิน

* มาตรา 13 – มาตรา 16 มาตรา 18 มาตรา 24 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบัน

(2) การตรวจสอบสถาบันการเงิน

(2.1) การกำหนดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้**

- (ก) เพื่อให้สถาบันการเงินมีระบบการบริหารจัดการที่ดี
ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจประกาศกำหนดให้
สถาบันการเงินจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ
ตลอดจนมีอำนาจกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ และ
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เช่น
- ประกาศรพท. เรื่องอำนาจหน้าที่ของกรรมการของ
สถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้
ความสำคัญสูงสุด

(3) การกำกับสถาบันการเงิน

(3.1) การออกคำสั่งเพื่อให้มีการดำเนินการ ในเรื่องดังต่อไปนี้***

- (ก) เพื่อสั่งการให้สถาบันการเงินดำเนินการใดๆ ที่
เกี่ยวข้องกับการดำรงเงินกองทุนตามที่เห็นสมควร
- (ข) เพื่ออนุญาตให้มีการผ่อนผันการถือหรือมีหุ้นเกิน
อัตราที่มาตรา 34 วรรคแรกกำหนด
- (ค) เพื่ออนุญาตให้
- (ค1) ขายหรือโอนกิจการของสถาบันการเงิน
ทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่บุคคลอื่น
ตามมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น
 - (ค2) ซื้อหรือรับโอนกิจการบริษัทอื่นทั้งหมดหรือ
บางส่วนที่สำคัญมาเป็นของสถาบันการเงิน
ตามมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น
 - (ค3) ทำสัญญา ยินยอม หรือมอบหมายให้บุคคล
อื่นซึ่งมิใช่กรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงาน
ของสถาบันการเงิน มีอำนาจทั้งหมดหรือ
บางส่วนในการบริหารงานของสถาบัน

** มาตรา 84 และมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

*** วรรคสองของมาตรา 30 มาตรา 34 มาตรา 50 มาตรา 53 มาตรา 59 มาตรา 71 มาตรา 73 มาตรา 78 มาตรา 79 มาตรา 83 มาตรา 93 มาตรา 95 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.

การเงิน หรือรวมกิจการกับบุคคลอื่น โดยมี
วัตถุประสงค์ที่จะแบ่งกำไรขาดทุนกัน

- (ง) เพื่อผ่อนผันให้สถาบันการเงินซึ่งควมรวมกิจการ
ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ หรือจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์
ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์
- (จ) เพื่อผ่อนผันการให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือ
ทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อเกิน
อัตราส่วนกับทุน หรือเงินกองทุนของบริษัท
- (ฉ) เพื่ออนุญาตให้สถาบันการเงินมี หรือจัดตั้งกลุ่มธุรกิจ
ทางการเงิน
- (ช) เพื่ออนุญาตให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อหรือทำ
ธุรกรรมกับบริษัทแม่ บริษัทลูก บริษัทร่วมเกินกว่าที่
ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด
- (ซ) เพื่อสั่งให้สถาบันการเงินต้องจัดให้กรรมการผู้จัดการ
พนักงาน ลูกจ้าง ผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบัน
การเงิน หรือผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินมาให้
ถ้อยคำ แสดงข้อมูลบัญชี เอกสารและหลักฐานอื่น
เกี่ยวกับกิจการของสถาบันการเงินภายในระยะเวลา
ที่กำหนด
- (ฌ) เพื่อแต่งตั้งผู้สอบบัญชีหรือผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน
ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าข้อมูลของ
สถาบันการเงินไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน หรือเห็นว่า
มีความจำเป็น
- (ญ) เพื่อให้ความเห็นชอบในการควบ โอน หรือรับโอน
กิจการของสถาบันการเงินทั้งหมด หรือบางส่วนที่
สำคัญให้แก่หรือจากสถาบันการเงินอื่น ทั้งนี้จะ
กำหนดระยะเวลาการดำเนินการ หรือหลักเกณฑ์ใดๆ
ไว้ด้วยก็ได้
- (ฎ) เพื่ออนุญาตให้สถาบันการเงินเล็ก หรือหยุดประกอบ
กิจการเป็นการชั่วคราว และอำนาจในการกำหนด
หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

(ฎ) เพื่อขยายเวลาการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาจากการชำระหนี้ การให้ประกันสินเชื่อ การซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินนั้นรับจำนองไว้

(จ) เพื่อสั่งให้สถาบันการเงินที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดประกอบกิจการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาไว้ด้วยก็ได้ หากสถาบันการเงินไม่ดำเนินการตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งการ ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจสั่งปิดกิจการสถาบันการเงินนั้นก็ได้

(4) การตรวจสอบสถาบันการเงิน

(4.1) การออกคำสั่งเพื่อให้ผู้ตรวจการสถาบันการเงิน หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายสามารถเข้าไปในสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจสอบสถาบันการเงินในเวลากลางคืน หรือนอกเวลาราชการ

(5) การแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน

(5.1) การออกคำสั่งเพื่อให้มีการดำเนินการ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อห้ามการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 หรือข้อกำหนดหรือประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

(ข) เพื่อถอดถอนกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการคนหนึ่งคนใดหรือทุกคน เมื่อมีการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

(ค) เพื่อแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการที่ถูกถอดถอนกลับคืน หากบุคคลดังกล่าวพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบใน

* มาตรา 89 มาตรา 90 มาตรา 93 – มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

การกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
ธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

(ง) ในกรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงาน
อยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่
ประโยชน์ของประชาชน ให้ธนาคารแห่งประเทศไทย
มีอำนาจออกกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้เป็นการเฉพาะ
รายดังต่อไปนี้

(ง1) เพื่อสั่งให้สถาบันการเงินแก้ไขสถานะหรือ
การดำเนินงาน

(ง2) เพื่อสั่งให้สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน หรือ
ทั้งลดและเพิ่มทุนภายในเวลาที่กำหนดแต่
ต้องไม่เกิน 90 วันนับแต่วันที่สถาบันการเงิน
ได้รับแจ้งคำสั่ง ถ้าสถาบันการเงินไม่
ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ได้ตามกำหนด
ให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือ
หุ้นนับแต่วันที่ครบกำหนดในคำสั่ง เว้นแต่
กรณีมีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อพยุลงฐานะ
และการดำเนินงานของสถาบันการเงิน
ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจมีคำสั่งให้
สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน หรือทั้งลดทุน
และเพิ่มทุนทันทีได้ โดยให้ถือว่าคำสั่ง
ดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

(ง3) เพื่อสั่งให้สถาบันการเงินระงับการดำเนินการ
ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวภายใน
ระยะเวลาที่กำหนด

(ง4) เพื่อสั่งให้สถาบันการเงินถอดถอนกรรมการ
ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจจัดการคนใดคนหนึ่ง
หรือทุกคน และแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าไปดำรง
ตำแหน่งแทนในทันทีตามที่เห็นสมควรโดย
ให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

(ง5) เพื่อควบคุมสถาบันการเงิน หรือมีคำสั่งปิด
กิจการของสถาบันการเงินนั้น

(จ) เพื่ออนุญาตให้สถาบันการเงินหยุดทำการจ่ายเงิน
ตามที่มีหน้าที่ต้องชำระคืน

(ฉ) เพื่อแต่งตั้งผู้ตรวจการสถาบันการเงินเพื่อทำการ
สอบสวน

(ช) เพื่อควบคุมสถาบันการเงิน ปิดกิจการของสถาบัน
การเงิน หรือสั่งการตามความเห็นสมควร

(ซ) เพื่ออนุญาตให้สถาบันการเงินซื้อคืน ใถ่ถอน สละ
หรือได้มาซึ่งหุ้นหรือผลประโยชน์ในฐานะเป็นผู้ถือหุ้น

(ฅ) เพื่อให้ความเห็นชอบต่อโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและ
การดำเนินงานของสถาบันการเงิน กรณีที่สถาบัน
การเงินนั้นมีเงินกองทุนเหลือต่ำกว่าเงินกองทุนที่ต่อ
ดำรงไว้ตามกฎหมาย โดยมีระยะเวลาการพิจารณา
ไม่เกิน 30 วัน

กรณีที่สถาบันการเงินไม่เสนอโครงการ หรือไม่ได้รับ
ความเห็นชอบ หรือไม่ดำเนินการตามโครงการ ให้ธนาคาร
แห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงิน
ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามความเห็นสมควร หรือมี
คำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้น

(ญ) เพื่อควบคุมสถาบันการเงิน ในกรณีที่สถาบันการเงิน
ดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 60 ของอัตราที่กำหนด
ตามกฎหมาย เว้นแต่กรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทย
เห็นว่าคำสั่งควบคุมดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบ
หรือความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่าง
รุนแรง หรือสถาบันการเงินนั้นจะสามารถดำเนินการ
แก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวได้ภายในระยะเวลา
อันรวดเร็ว

(ฎ) ให้สถาบันการเงินนั้นเลิกกิจการบริษัทลูกและชำระ
บัญชี หากปรากฏว่าสินทรัพย์ของลูกหนี้ไม่เพียงพอ
กับหนี้สิน หรือไม่สามารถชำระหนี้ติดต่อกันได้เป็น

ปกติ หรือมีคำสั่งอื่นใดตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นสมควร

- (ฎ) เพื่อปิดกิจการของสถาบันการเงิน ในกรณีที่ตั้งสถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 35 ของอัตราที่กำหนดตามกฎหมาย เว้นแต่กรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าคำสั่งควบคุมดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างรุนแรง

4.2.2.2.3 อำนาจในการเสนอให้ตรากฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย

ได้แก่ การเสนอให้พระราชกฤษฎีกา เพื่อควบคุมการประกอบกิจการประเภทที่มีลักษณะเป็นการระดมเงินจากประชาชนโดยการรับฝากเงินหรือโดยวิธีอื่นใด ให้สินเชื่อหรือธุรกิจการเงิน*

4.2.2.3 พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2485

เนื่องจากในปัจจุบันประเทศต่างๆ จำเป็นต้องติดต่อกันอยู่ตลอดเวลา จึงเกิดระบบแลกเปลี่ยนเงินตราขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตามกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้แทนได้ ดังนั้นโดยแท้จริงแล้วผู้ที่มีอำนาจทางปกครองตามกฎหมายฉบับนี้คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไป หรือกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการเฉพาะรายตามที่ได้ศึกษาไว้ในหัวข้อ 4.1.5.1

* มาตรา 8(2) มาตรา 33 – 34 มาตรา 42 และมาตรา 63 - 64 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

4.2.2.4 พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501

พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำและจัดการเงินตรา การรักษาค่าเงินบาทและทุนสำรองเงินตรา โดยที่ประเภทของเงินตราที่ออกใช้ตามกฎหมายในปัจจุบัน การออกใช้ และจัดการธนบัตรจึงเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะที่การออกใช้ และจัดการเหรียญกษาปณ์เป็นหน้าที่ของกรมธนารักษ์

4.2.2.4.1 อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไป

เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกธนบัตร การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำ จัดการ และนำออกใช้ รวมถึงการดำเนินการอื่นใดซึ่งธนบัตรของรัฐบาล

4.2.2.5 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายลำดับรองที่ถูกรับรองขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544 อันเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยโดยคณะกรรมการระบบการชำระเงินมีหน้าที่จัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงินตามที่พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

4.2.2.5.1 อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไป* ได้แก่

- (1) การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งเอกสารเพื่อยื่นขออนุญาตประกอบธุรกิจให้บริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์
- (2) การออกกฎเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้บริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มเติมที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความเรียบร้อย และเพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจของผู้ให้บริการ

* มาตรา 10 และมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2541

4.2.2.5.2 อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการเฉพาะราย* ได้แก่

- (1) การออกคำสั่งเพื่อให้มีการดำเนินการ ในเรื่องดังต่อไปนี้
 - (1.1) เพื่อให้ผู้ให้บริการที่ประสงค์จะเลิกให้บริการต้องปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ใช้บริการก่อนเลิกการให้บริการ
 - (1.2) เพื่อให้ผู้ให้บริการที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศของคณะกรรมการ หรือพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2541^{*} แก้ไขหรือให้ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

4.3 การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าเนื่องจากการใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐในการกำกับดูแลตลาดเงินมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเหนือปัจเจกชน กล่าวคือเป็นการใช้อำนาจในฐานะผู้กำกับดูแล จึงอาจกล่าวได้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาวดังกล่าวเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนผู้ถูกกำกับดูแลที่ประกอบการอยู่ในตลาดเงินนั้น

4.3.1 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

โดยที่การใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจดังกล่าวจึงมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้บัญญัติเขตอำนาจศาลปกครองขึ้นต้นไว้ในมาตรา 9 และเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุดในมาตรา 10

^{*} มาตรา 19 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2541

4.3.1.1 เขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

4.3.2.2 เขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้**

* มาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

** มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือ กฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด
- (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นอกจากกรณีที่มีกฎหมายกำหนดข้างต้นแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดว่า เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

- (1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
- (2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
- (3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

จากเขตอำนาจดังกล่าวจะเห็นได้ว่าหากเป็นการใช้อำนาจทางปกครองทั่วไปแล้ว ศาลปกครองย่อมเป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบทั้งสิ้น ทั้งนี้จะได้พิจารณาประเด็นเรื่องการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรนี้ในบทที่ 5

4.3.3 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น

นอกจากการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการแล้วนั้น ยังมีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอำนาจขององค์กรอื่นๆ ดังที่จะได้พิจารณาดังต่อไปนี้

4.3.3.1 การควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ย่อมจะต้องมีองค์กรที่บัญญัติกฎหมายให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว มิฉะนั้นแล้วการกระทำของธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ อันอาจส่งผลให้เป็นการละเมิดสิทธิ เสรีภาพของปัจเจกชน ผู้เกี่ยวข้องโดยปราศจากฐานอำนาจทางกฎหมายรองรับได้ การควบคุมตรวจสอบโดยอำนาจนิติ

บัญญัติจึงแตกต่างจากอำนาจในการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น เนื่องจากเป็นการควบคุมก่อนการใช้อำนาจ จึงอาจกล่าวได้ว่าการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอำนาจในเชิงป้องกันมากกว่าอำนาจในเชิงแก้ไข

4.3.3.2 การควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายบริหาร

บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น องค์กรที่มีความสำคัญซึ่งปรากฏอำนาจตามกฎหมาย คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจในการกำกับดูแลธนาคารแห่งประเทศไทย และหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องโดยได้ศึกษามาแล้วในข้อ 4.1.5.1 และนอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้ว คณะรัฐมนตรีก็มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบธนาคารแห่งประเทศไทยโดยอ้อมผ่านกระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยตามที่ได้ศึกษามาแล้วในหัวข้อ 4.1.4.5 และการพิจารณาการเพิ่มหรือลดทุนของธนาคารแห่งประเทศไทย*

4.3.3.3 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น

4.3.3.3.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2550 นั้นได้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในประเด็นสำคัญ คือ การทำให้เจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งนัยย่อหมายถึงอำนาจและหน้าที่ที่เพิ่มมามากขึ้นเช่นกัน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือป.ป.ช. มีบทบาทอย่างสำคัญในการควบคุมตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงโดยมีความมุ่งหมายในแง่การตรวจสอบที่เน้นหนักไปในเรื่องการควบคุมมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงใช้อำนาจไปในทิศทางที่กระทำการทุจริตต่ออำนาจหน้าที่²⁵ บทบาทของป.ป.ช. มีหลายลักษณะ บทบาทหนึ่งคือการทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่า

* มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

²⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง วิญญูชน พิมพ์ครั้งแรก ม.ค.

เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ อีกบทบาทหนึ่งคือการทำหน้าที่เป็นองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นให้แก่วุฒิสภา หรือองค์กรตุลาการ จึงเห็นได้ว่าป.ช. มีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงเพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

4.3.3.3.2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 มาตรา 56 กำหนดว่าให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย การควบคุมตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น แม้จะมีใช้การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรนั้นๆ โดยตรง แต่การควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยการตรวจสอบงบประมาณและการคลังขององค์กรนั้นก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง องค์กรที่ขาดวินัยทางงบประมาณและการคลัง จนเป็นเหตุให้มีความรับผิดชอบตามกฎหมายแล้ว ย่อมอาจนำไปสู่การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิชอบได้เช่นกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถานะทางกฎหมายมหาชน และการใช้อำนาจกำกับดูแลตลาดเงิน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตามที่ได้ศึกษาถึงตลาดเงิน ตลอดจนบทบาทของตลาดเงินที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ ส่งผลให้ต้องมีการจัดตั้งธนาคารกลางซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายการเงินและกำกับดูแลตลาดเงินของประเทศ การศึกษาโครงสร้าง รวมถึงบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารกลางในต่างประเทศนั้น ทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนประการหนึ่งว่าการกำหนดสถานะ โครงสร้าง และบทบาทหน้าที่ของธนาคารกลางในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไปตามบริบทของสังคม การเมือง และแนวโน้มทางเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละช่วงเวลา ในกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทยก็เช่นกัน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงสถานะทางกฎหมายมหาชนของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และรูปแบบการใช้อำนาจกำกับดูแลตลาดเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย และองค์กรที่เกี่ยวข้อง

5.1 สถานะทางกฎหมายมหาชนของธนาคารแห่งประเทศไทย

การพิจารณาสถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาเบื้องต้นถึงสถานะความเป็นอิสระของธนาคารกลาง เพื่อให้เห็นแนวทางและรูปแบบการใช้อำนาจของธนาคารกลาง ซึ่งจะเป็นปัจจัยหนึ่งในการพิจารณาสถานะทางกฎหมายต่อไป

ในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของธนาคารกลางนั้น ฝ่ายสนับสนุนความเป็นอิสระของธนาคารกลาง ให้เหตุผลสำคัญว่าการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายการเงินควรแยกออกมาต่างหากจากการตัดสินใจทางการเมือง ความสามารถในการสร้างเงินไม่สมควรที่จะตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกลุ่มบุคคลที่เข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองในระยะสั้นๆ ข้อเสนอสนับสนุนความเป็นอิสระของธนาคารกลางในประเด็นนี้มาจากความคิดพื้นฐานที่ว่าธนาคารกลางมีความรับผิดชอบในการดูแลปริมาณเงินและสินเชื่อในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพื่อรักษามูลค่าของเงินให้มีเสถียรภาพ ดังนั้นถ้าธนาคารกลางต้องถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหาร และ/หรือนิติบัญญัติของประเทศแล้ว แนวโน้มที่อิทธิพลทางการเมืองจะเข้ามาแทรกแซงการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลางย่อมมีโอกาสเกิดขึ้นได้ กล่าวคือ นโยบายการเงินอาจมีแนวโน้มไปในลักษณะ “ผ่อนคลาย” (easy monetary policy) เนื่องจากนักการเมืองมักต้องการจะใช้จ่ายเงิน

ในเรื่องต่างๆ เป็นจำนวนมาก แต่ไม่ค่อยอยากเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ดังนั้นงบประมาณของประเทศจึงมีแนวโน้มที่จะขาดดุล ซึ่งหมายถึงรัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องก่อภาระหนี้สินเพื่อชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล วิธีการหาเงินชดเชยที่มักใช้กันมากแต่ก่อให้เกิดแนวโน้มของภาวะเงินเฟ้อสูงก็คือ การที่รัฐบาลขายหลักทรัพย์รัฐบาลให้แก่ธนาคารกลาง ซึ่งมีผลเสมือนการที่รัฐบาลพิมพ์พันธบัตรขึ้นมาใหม่เพื่อนำมาชดเชยการขาดดุล แต่เนื่องจากหน้าที่ของธนาคารกลางคือการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาสินค้า ธนาคารกลางจึงควรมีอำนาจในการตรวจสอบและดูแลการใช้จ่ายของรัฐบาลให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

ในขณะที่ฝ่ายโต้แย้งความเป็นอิสระของธนาคารกลางนั้น ได้แย้งว่านโยบายเศรษฐกิจระดับชาติควรมีการประสานกันเป็นอย่างดี โดยไม่สามารถดำเนินนโยบายแต่ละอันอย่างเอกเทศโดยไม่คำนึงถึงข้อขัดแย้งระหว่างจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าจุดมุ่งหมายของการมีเสถียรภาพในระดับราคาสินค้าและจุดมุ่งหมายของการจ้างงานเต็มที่เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกัน และการที่ทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายหนึ่งก็จะต้องแลกเปลี่ยนกับการไม่บรรลุอีกจุดมุ่งหมายหนึ่ง ดังนั้นการที่ธนาคารกลางดำเนินนโยบายการเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพของระดับราคาสินค้าอันเป็นจุดมุ่งหมายดั้งเดิมของธนาคารกลาง อาจทำให้อัตราว่างงานสูงกว่าอัตราที่สังคมปรารถนา อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายการเงินและนโยบายการคลังควรมีการประสานกันเป็นอย่างดีและไม่ดำเนินการไปในทิศทางตรงกันข้ามกัน หากธนาคารกลางมีความเป็นอิสระและดำเนินนโยบายการเงินไปโดยเอกเทศ การประสานระหว่งนโยบายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการเงินและนโยบายการคลังจะทำได้ยากยิ่งขึ้น¹

จากความเห็นดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นได้ว่าหลักความเป็นอิสระของธนาคารกลางดังกล่าวเป็นหลักการที่มีการยอมรับเป็นการทั่วไปว่าการใช้อำนาจเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางของประเทศนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การจะอิสระเพียงใดและในช่วงเวลาใดนั้นเป็นประเด็นที่นักเศรษฐศาสตร์การเงินการธนาคารและผู้เกี่ยวข้องโดยตรงจะได้พิจารณาต่อไป

เมื่อพิจารณาว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรทางปกครองที่ควรจะสามารถใช้อำนาจได้อย่างเป็นอิสระแล้ว จึงได้พิจารณาต่อไปว่าธนาคารแห่งประเทศไทย จะมีสถานะเช่นไรในทางกฎหมาย โดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงสถานะขององค์กรในทางกฎหมาย ประเด็นที่จะมักจะได้รับพิจารณาเป็นประการแรก คือ สถานะตามกฎหมายแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนเป็นพื้นฐาน ซึ่งในประเด็นนี้ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4)

¹ ชมเชลิน จันทร์เรืองพิญ, เศรษฐศาสตร์การเงินและการธนาคาร, หน้า 188

พ.ศ.2551 สถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยค่อนข้างคลุมเครือ เนื่องจากกฎหมายกำหนดเพียงว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล” สะท้อนให้เห็นว่าการพิจารณาสถานะขององค์กรตามกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายเอกชนนั้น มีประเด็นในการพิจารณาหลักอยู่ที่ความเป็นนิติบุคคลของตัวองค์กร หากองค์กรมีสภาพความเป็นนิติบุคคล องค์กรย่อมสามารถทำนิติกรรมตามกฎหมายแพ่ง รวมถึงการมีสิทธิและหน้าที่ของตนเองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่หากไม่มีสภาพนิติบุคคล องค์กรนั้นก็ไม่สามารถทำนิติกรรมในนามของตนได้ โดยจะต้องให้องค์กรในระดับสูงขึ้นไปที่หน่วยงานนั้นสังกัดเป็นผู้ทำนิติกรรมแทน ซึ่งในอดีตนั้นองค์กรของรัฐจะมีเพียงส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเท่านั้น การที่กฎหมายระบุเพียงว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นนิติบุคคล ย่อมก่อให้เกิดการโต้เถียงตามมาว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรของรัฐประเภทใด

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 จึงได้กำหนดสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยระบุว่า “ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น”² อย่างไรก็ตามเนื่องจากในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐทั้งที่อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาโดยตรง รวมถึงองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมีอยู่หลากหลายประเภท ทั้งกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งเมื่อพิจารณาเพียงสถานะตามกฎหมายเอกชนแล้ว องค์กรเหล่านี้มีทั้งที่มีสถานะ และไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล อย่างไรก็ตามสถานะตามกฎหมายเอกชนดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการอธิบายถึงลักษณะการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรอันเป็นสิ่งสะท้อนสถานะตามกฎหมายมหาชนได้ การพิจารณาถึงสถานะในทางกฎหมายมหาชนนั้นเป็นไปเพื่อที่จะสามารถพิจารณาได้ว่าองค์กรมีการใช้อำนาจทางปกครองที่สอดคล้องกับสถานะขององค์กรหรือไม่ และหากองค์กรมีการใช้อำนาจที่ไม่สอดคล้องกับสถานะขององค์กรแล้ว ก็จะนำไปสู่การพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตหรือไม่ต่อไป และผู้ที่ถูกกระทบสิทธิจะสามารถเรียกร้องหรือเยียวยาความเสียหายอย่างไร จะเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากสถานะตามแนวคิดทางวิชาการกฎหมายมหาชนแล้ว การบัญญัติถึงสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยตามที่กล่าวมาข้างต้นจึงไม่เพียงพอต่อการระบุถึงสถานะตามกฎหมายมหาชนของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างชัดเจนได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก่อให้เกิดแนวคิดขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ การเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สามารถใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ไว้โดยอิสระ แต่คำว่าอิสระนี้ไม่อาจหมายถึงว่าองค์กรดังกล่าวจะสามารถใช้อำนาจโดย

² มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

ปราศจากการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาการตีความสถานะขององค์กรที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนมากขึ้น โดยแบ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ³ อย่างไรก็ตามการบัญญัติชื่อองค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญช่วยแก้ปัญหาการพิจารณาสถานะความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ไม่ได้หมายความว่าองค์กรอื่นๆ ที่ไม่ได้รับการบัญญัติชื่อองค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจได้

ตามที่ได้ศึกษาแนวคิดเรื่องนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมาแล้วในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่าตามแนวคิดทางวิชาการนั้น นิติบุคคลมหาชนสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ หน่วยงานราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐอื่น ซึ่งคำว่าหน่วยงานของรัฐอื่นนี้เองเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่ามีลักษณะอย่างไร อย่างไรก็ตามในการแบ่งประเภทหน่วยงานของรัฐนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. ได้จัดทำหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐเพื่อสร้างรูปแบบองค์การในภาคราชการประเภทต่างๆ ให้เหมาะสมกับการดำเนินบทบาทภารกิจของภาครัฐที่มีความแตกต่างกันหลากหลายตามภารกิจแต่ละประเภทได้และสามารถกำหนดกระบวนการการบริหารภายในให้สอดคล้องกับประเภทภารกิจเพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากกว่ารูปแบบองค์การที่เป็นหน่วยราชการ โดย ก.พ.ร. ได้นำเสนอหลักการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับหลักการดังกล่าวเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 โดยมีกำหนดประเภทหน่วยงานของรัฐออกเป็น 4 ประเภท⁴ ได้แก่

(1) **ส่วนราชการ** เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎระเบียบ อนุมัติ อนุญาตตามกฎหมาย รวมทั้งงานนโยบายต่างๆตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545

(2) **รัฐวิสาหกิจ** เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะและงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อคุณภาพของชีวิตประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุน

³ หมวด 11 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร [ออนไลน์]. 28 กุมภาพันธ์

ดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อให้งานให้บริการนั้นได้มาตรฐานทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่ายและอื่นๆ รัฐวิสาหกิจจะเป็นองค์กรที่มีสภาพนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหารายได้ในเชิงพาณิชย์เพื่อให้มีงบประมาณสามารถดูแลตนเองได้ โดยองค์กรของรัฐที่มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจนั้น มักพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 หรือตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ

(3) **องค์กรมหาชน** เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคม และวัฒนธรรม ซึ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใดซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหาร องค์กรเหล่านี้จะเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร สามารถพิจารณาได้ตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางและกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ

(4) **หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่** ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่สามารถกำหนดให้เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรมหาชนได้ แบ่งตามลักษณะขององค์กรได้เป็น 2 แบบ คือ

(4.1) **องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ** (Independent Administrative Organization) ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองเพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างแท้จริง โดยไม่บิดเบือน ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกิจการพลังงาน องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

(4.2) **กองทุนที่เป็นนิติบุคคล** เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เนื่องจากต้องการอำนาจรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อภาคเอกชนหรือประชาชนในการสมทบเงินเข้ากองทุน โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐในการดำเนินการบริการสาธารณะแก่ประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะด้าน โดยการดำเนินการของกองทุนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินสมทบจากกลุ่มเป้าหมายนั้นๆ

สำหรับสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจะกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็น 1 ใน 8 หน่วยงานของรัฐประเภทองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย

พุทธศักราช 2485 ที่ได้ศึกษาไว้ตอนต้นจะเห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดถึงสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ ประกอบกับการที่องค์กรทางปกครองอิสระเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคม จึงทำให้ไม่มีแนวความคิดหลัก (core concept) เพื่อนำไปอธิบายองค์กรทางปกครองอิสระทุกองค์กร จึงอาจทำให้เกิดข้อโต้แย้งในความไม่ชัดเจนดังกล่าวได้ ทั้งนี้จากการศึกษาแนวคิดของนิติบุคคลมหาชนจะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐที่สามารถใช้อำนาจได้โดยอิสระ ที่อาจมีลักษณะใกล้เคียงกับธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แก่

(1) องค์กรมหาชน

องค์กรมหาชน คือ นิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่งที่ทำบริการสาธารณะ การที่องค์กรมหาชนมิได้เป็นผู้กำหนดประเภทบริการสาธารณะเอง จึงทำให้มีความแตกต่างจากองค์กรประเภทอื่นๆ ซึ่งเกิดจากการรวมกันของสมาชิก ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะอย่าง ถือได้ว่าเป็นทั้งข้อจำกัดและหลักประกันขององค์กรมหาชนอิสระ เนื่องจากเมื่อมีกฎหมายกำหนดประเภทบริการสาธารณะแล้ว องค์กรมหาชนอิสระจะจัดทำบริการสาธารณะนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ และองค์กรมหาชนอื่นจะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวทับซ้อนอีกไม่ได้ การที่องค์กรมหาชนเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนทำให้มีความแตกต่างจากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นๆ คือมีอำนาจพิเศษบางประการ เช่น การใช้อำนาจมหาชนเพื่อปฏิบัติตามคำวินิจฉัยภายใต้ขอบเขตของคำพิพากษา การออกกฎเกณฑ์ทั่วไปเพื่อใช้บังคับกับบุคลากรและผู้ใช้บริการขององค์กรมหาชน ทั้งนี้องค์กรมหาชนอิสระยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

(2) องค์กรทางปกครองอิสระ

องค์กรทางปกครองอิสระ หรือ Independent Administrative Organization นี้ถูกจัดตั้งขึ้นเนื่องจากสภาพการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมด้วยเหตุผลเดียวกับแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรมหาชน โดยองค์กรของรัฐประเภทดังกล่าวนี้มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยในประเทศไทย ก็มีการเรียกแตกต่างกันไป เช่น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรทางปกครองอิสระ ทั้งนี้ผู้เขียนขอเลือกใช้คำว่า “องค์กรทางปกครองอิสระ” เนื่องจากองค์กรดังกล่าวใช้อำนาจทางปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น องค์กรทางปกครองอิสระนี้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ หรือควบคุมกิจกรรมบางอย่างไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐ หรือเอกชน โดยกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรเหล่านี้มักเป็นกิจกรรมที่สำคัญและมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุติธรรมซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเฉพาะด้านเข้ามากำกับดูแลเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ลักษณะพิเศษที่สำคัญขององค์กรประเภทนี้ คือ ทั้งๆ ที่ยังเป็นองค์กรของรัฐอยู่ แต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือจากสถาบันการเมืองอื่น โดยไม่ถึงกับจำเป็นต้องทำให้องค์กรดังกล่าวกลายเป็นองค์กรตุลาการ ตามแนวคิดของฝรั่งเศสมองว่าองค์กรประเภทนี้เป็นองค์กรของฝ่ายบริหารและใช้อำนาจอย่างเป็นอิสระตามแบบของฝ่ายตุลาการ รูปแบบขององค์กรจึงต้องเป็นอิสระทั้งทางโครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ลักษณะพิเศษดังกล่าวข้างต้นเป็นสิ่งที่ทำให้องค์กรประเภทนี้เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพของการบริหาร

ลักษณะพิเศษทั้งในแง่สถานะขององค์กร และในแง่ของอำนาจหน้าที่ทำให้องค์กรดังกล่าวสามารถทำในสิ่งที่องค์กรของรัฐอื่นๆ ที่มีได้มีสถานะอย่างเดียวกันยากจะทำได้ กล่าวคือ ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และควบคุมการดำเนินกิจกรรมบางประการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งที่ดำเนินการโดยรัฐและโดยเอกชนให้อยู่ในกรอบที่สมควร

จากแนวคิดเชิงวิชาการขององค์การมหาชน และองค์กรทางปกครองอิสระที่กล่าวมาข้างต้นนั้นหลักการสำคัญที่ทำให้องค์การมหาชนแตกต่างจากองค์กรทางปกครองอิสระ คือ การที่องค์การมหาชนนั้นมีหลักสำคัญอยู่ที่การจัดทำบริการสาธารณะ องค์การมหาชนเกิดขึ้นเนื่องจากเห็นว่าในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างนั้นควรมีความเป็นอิสระ ในขณะที่องค์กรทางปกครองอิสระนั้น ถูกออกแบบเพื่อเป็นองค์กรผู้กำกับดูแล เพื่อป้องกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจสังคมและเทคโนโลยีในปัจจุบัน สำหรับธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น จากการศึกษาในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ทั้งในด้านการให้บริการทางการเงินในฐานะที่เป็นนายธนาคารทั้งของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ รวมถึงสถาบันการเงินเอกชนด้วย ซึ่งในส่วนนี้จะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับลักษณะขององค์การมหาชน ในขณะที่เดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลสถาบันการเงิน ทั้งสถาบันการเงินเอกชน และสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นคุณสมบัติสำคัญขององค์กรทางปกครองอิสระ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากบทบาทหน้าที่แล้วย่อมเห็นได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีลักษณะตามแนวคิดทางวิชาการร่วมกันทั้งองค์การมหาชน และองค์กรทางปกครองอิสระ

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากลักษณะเชิงวิชาการขององค์กรของรัฐแต่ละประเภทตามแนวคิดของกฎหมายมหาชนตามที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย อีกทั้งยังกำหนดให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวย่อมเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าธนาคาร

แห่งประเทศไทยยังไม่สามารถใช้อำนาจได้อิสระอย่างแท้จริงตามจุดมุ่งหมายซึ่งเป็นลักษณะพิเศษขององค์กรทางปกครองอิสระ ดังนั้นสถานะขององค์กรในทางกฎหมายมหาชนของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงใกล้เคียงกับลักษณะตามแนวคิดเชิงวิชาการขององค์กรมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรที่ยังมีอำนาจรัฐเข้ามากำกับดูแลและเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กร แตกต่างจากองค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระที่ต้องสามารถใช้อำนาจทางปกครองได้โดยอิสระจากการกำกับดูแลของรัฐหรือฝ่ายบริหาร

5.2 การใช้อำนาจกำกับดูแลตลาดเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย

จากการศึกษาบทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่สามารถใช้อำนาจทางปกครองเพื่อกำกับดูแลตลาดเงินของประเทศ ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครองอันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนนั้น มีหลักการที่แตกต่างจากการดำเนินการตามกฎหมายเอกชน คือ ตามหลักการของกฎหมายเอกชน คู่กรณีสามารถตกลงกระทำการใดๆ ร่วมกันได้ทั้งหมด เว้นแต่ที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ กล่าวคือบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการกระทำการใดๆ ก็ได้ เว้นแต่ที่มีกฎหมายที่บัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติมาจำกัดเสรีภาพเท่านั้น ในขณะที่หลักการของกฎหมายมหาชนนั้นเป็นไปในทางตรงกันข้าม คือ ถ้ากฎหมายไม่ให้อำนาจไว้จะไม่สามารถกระทำได้ หากกระทำลงไปย่อมถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการใช้อำนาจทางปกครองเป็นการใช้อำนาจเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ผู้ใช้อำนาจ คือ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองย่อมไม่มีสิทธิก้าวล่วงสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง เว้นแต่ที่มีกฎหมายซึ่งบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้นเมื่อการใช้อำนาจทางปกครองเป็นการใช้อำนาจโดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว การใช้อำนาจดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน การกระทำการตามกฎหมายมหาชนฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในฐานะผู้ใช้อำนาจไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมจากเอกชนก่อน

จากหลักการข้างต้นนั้นย่อมส่งผลให้การกระทำทุกอย่างของธนาคารแห่งประเทศไทย และขององค์กรผู้ใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องต้องมีความหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคลภายนอก หากกฎหมายไม่ให้อำนาจไว้แล้วธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมไม่สามารถดำเนินการได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับตลาดเงินนั้นโดยหลักก็คือการใช้อำนาจ อย่างไรก็ตามการที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรใด ก็เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจขององค์กรนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรจึงต้องรับมาทั้งอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย

จากการศึกษาอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลตลาดเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยในบทที่ 4 นั้น จะเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีอำนาจทางปกครองซึ่งสามารถแบ่งเป็น

(1) **การกระทำทางปกครอง** เป็นการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อออกสู่ภายนอกองค์กร โดยมีบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือบุคลากร เจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับคำสั่ง หรือรับผลกระทบที่เกิดจากการใช้อำนาจนั้น จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในบทที่ 4 นั้นจะเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทย และองค์ผู้ใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับอำนาจให้สามารถกระทำการทางปกครองประเภทต่างๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน โดยสามารถแบ่งประเภทของการกระทำทางปกครองได้ ดังนี้

(1.1) **นิติกรรมทางปกครอง** ได้แก่ การแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับเอกชน⁵ ในกรณีนิติกรรมทางปกครองสองฝ่าย ได้แก่ สัญญาทางปกครอง ส่วนนิติกรรมฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจปกครองอย่างแท้จริงนั้น สามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

(1.1.1) **กฎ** ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้ความหมายของ"กฎ" ไว้ว่า หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ กฎนั้นเป็นการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อออกกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในการที่จะออกกฎมีมานานแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนการปฏิบัติงานตามที่เป็นจริงได้ โดยถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะขยายความให้รายละเอียดกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรืออาจจะมีลักษณะเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายได้ ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะสามารถออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ภายในขอบเขตที่จำกัด คือต้องออกกฎเกณฑ์ภายในขอบอำนาจและตามวัตถุประสงค์ที่นิติบัญญัติให้อำนาจไว้

(1.1.2) **คำสั่งทางปกครอง** ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้ให้ความหมายของ"คำสั่งทางปกครอง" ไว้ว่า หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการ

ถาวรหรือชั่วคราว เช่นการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียน ทั้งนี้รวมถึงการอื่นในกฎกระทรวงที่กำหนดให้เป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ในกรณีของคำสั่งทางปกครองนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้เป็นการเฉพาะราย โดยที่ฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงได้รับอำนาจฝ่ายเดียวตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้เป็นการเฉพาะราย คือ มีผลต่อเอกชนที่จะต้องถูกบังคับตามกฎหมายเกณฑ์เป็นการเฉพาะรายฝ่ายเดียวได้ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนก่อน

(1.2) **ปฏิบัติการทางปกครอง** หมายถึง การกระทำขององค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติแทนและในนามขององค์กรดังกล่าว ซึ่งการกระทำนั้นไม่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเพื่อออกกฎเกณฑ์ตามที่กล่าวมาข้างต้น ปฏิบัติการทางปกครองอาจเป็นการกระทำในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกนิติกรรมทางปกครองขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรืออาจเป็นการกระทำที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติกรรมทางปกครองที่ได้มีการออกมาใช้บังคับก่อนหน้านั้นแล้ว ปฏิบัติการทางปกครองอาจก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกับบุคคลอื่นได้เช่นกัน⁶

(2) **การกระทำที่มีใช้การกระทำทางปกครองโดยแท้** นอกจากการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีบทบาทหน้าที่อื่นของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นการกระทำที่มีได้ใช้อำนาจทางปกครอง ในกรณีนี้คือ การกระทำของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องซึ่งมีผลบังคับภายนอกองค์กร แต่ไม่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง เช่น การกำหนดนโยบายทางการเงิน ซึ่งโดยทั่วไปนั้นนโยบายไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เว้นแต่มีการออกกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขตามนโยบาย ซึ่งนโยบายจะแปรสภาพเป็นกฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะรายที่มีสภาพบังคับแทน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในฐานะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจทางปกครอง เมื่อมีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น การกระทำนั้นย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางปกครองประเภทนิติกรรมทางปกครอง หรือปฏิบัติการทางปกครอง ซึ่งใน

⁶ รายละเอียดโปรดดูหน้าทวิฉน์ บรรณานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน) พ.ศ. 2552

การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกระทำทางปกครอง หรือการกระทำของรัฐนั้น อาจพิจารณาได้ 2 นัย คือ การกระทำของรัฐทุกอย่างต้องชอบด้วยกฎหมาย และการควบคุมการกระทำของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้เป็นข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองจะกระทำการทางปกครองที่กระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ก็ต่อเมื่อดำเนินการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ กฎหมายที่จะให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะกระทำการที่กระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามกฎหมายที่เป็นที่มาของอำนาจฝ่ายปกครองยังรวมถึงกฎหมายลำดับรองกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายอื่นๆ หลักกฎหมายทั่วไป หรือแม้กระทั่งแม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องได้เองตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ การใช้อำนาจทางปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร กฎหมายจึงเป็นทั้งฐานอำนาจ และขณะเดียวกันก็เป็นขอบเขตหรือข้อจำกัดของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เมื่อพิจารณาในแง่ของการเป็นขอบเขตหรือข้อจำกัดของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแล้ว กฎหมายย่อมเป็นกฎเกณฑ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของเอกชนผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจนั้น หากเอกชนถูกลิดรอนสิทธิ หรือเสรีภาพที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้ หรือเห็นว่าการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เอกชนผู้นั้นย่อมสามารถใช้สิทธิผ่านองค์กรตุลาการเพื่อร้องขอให้ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้นหมดสิ้นไปได้

จากการศึกษาอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลตลาดเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยในบทที่ 4 นั้น เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรทางปกครองที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ การใช้อำนาจทางปกครองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลตลาดเงินไม่ว่าในรูปแบบใดจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายเสมอ และตามที่กล่าวมาแล้วถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยอิสระของธนาคารกลาง ซึ่งความเป็นอิสระดังกล่าวก็มีได้หมายความว่า การใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางจะปลอดพ้นจากการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องมาจากอำนาจที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้นั้นเป็นการใช้อำนาจทางปกครองเช่นเดียวกับการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐประเภทอื่นๆ ดังนั้นการใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่อาจเป็นไปโดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการได้ ทั้งนี้ตามที่อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 6 ได้บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาพิพากษาด้วยความเท่าเทียมกัน โดยเปิดเผยและภายในระยะเวลาที่

เหมาะสม โดยศาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่เป็นอิสระและเป็นกลาง” การใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรตุลาการ

ในกรณีของประเทศไทยที่มีการใช้อำนาจตุลาการผ่านระบบศาลคู่ คือ ศาลยุติธรรม และศาลปกครองนั้น เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองแล้ว การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครอง ส่งผลให้การใช้อำนาจทางปกครองของธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามหากเอกชนผู้รับผลของการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวประสงค์จะได้แย้งการใช้อำนาจทางปกครองของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็จะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในกรณีที่พิจารณาว่าเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองแล้ว ยังต้องนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เข้ามาพิจารณาด้วย

อนึ่ง ในช่วงแรกของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ยังมีองค์กรตุลาการอีกแห่งหนึ่งเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับธนาคารแห่งประเทศไทยอีกองค์กรหนึ่ง คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่โดยทั่วไปในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งก่อนและหลังการบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ โดยกฎหมายที่จะอยู่ในเขตอำนาจการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องเป็นกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออาจเรียกว่าเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติซึ่งถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ในกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทย ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางนิติบัญญัติซึ่งให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการใช้อำนาจทางปกครอง ดังเช่นคำวินิจฉัยที่ 4/2542 โดยเป็นการพิจารณาสถานะของประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดคอตราคาดอกเบี้ยให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลดลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2536 ซึ่งศาลได้พิจารณาว่าประกาศดังกล่าวเป็นข้อกำหนดที่ออกโดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องซึ่งมีผลบังคับใช้ในขณะนั้น คือพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ซึ่งเมื่อประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ประกาศดังกล่าวจึงต้องมีผลบังคับใช้ได้เท่าที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ และเนื่องจากประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ

ประกาศดังกล่าวได้ คำวินิจฉัยดังกล่าวถือเป็นการวางบรรทัดฐานที่สำคัญให้กับการกำหนดเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ที่ออกโดยองค์กรของรัฐอื่นที่ไต่ฝายนิติบัญญัติซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งในปัจจุบันได้เกิดเป็นข้อสรุปที่ชัดเจนแล้วว่าการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

นอกจากประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังได้มีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับธนาคารแห่งประเทศไทยอีกหลายกรณี เช่น ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ.2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 5/2542 ไว้ว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ หรือคิดให้ผู้ใช้กู้ยืมสูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปีก็ได้ โดยมีบทบัญญัติให้ยกเว้นมิให้นำมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมไว้ที่ร้อยละ 15 ต่อปีมาใช้บังคับ ศาลเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะ ซึ่งให้อำนาจสถาบันการเงินสามารถคิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปีได้ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 แต่อย่างไรก็ดี หรือคำวินิจฉัยที่ 7/2543 ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ย หรือส่วนลด ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในขณะนั้น โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากฎหมายให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลด โดยมีได้มีประเด็นเกี่ยวกับการมีสิทธิ หรือมีส่วนร่วมของบุคคลในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ และในประเด็นเดียวกันนี้ ยังได้มีคำวินิจฉัยที่ 13/2545 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้อำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว ธนาคารพาณิชย์จะต้องปฏิบัติตามอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่อาจปฏิบัติตามอำเภอใจได้ จึงไม่ถือว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้

กล่าวโดยสรุปก็คือในการใช้อำนาจเพื่อกำกับดูแลตลาดเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น เมื่อเป็นการกำกับดูแลโดยการใช้อำนาจทางปกครองแล้ว จึงต้องมีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยจะสามารถใช้อำนาจ

ทางปกครองได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และเมื่อมีข้อโต้แย้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองเกิดขึ้น ย่อมต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองตามรายละเอียดที่ได้ศึกษามาแล้ว เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นประการอื่น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ตลาดเงินเป็นแหล่งระดมเงินทุนประเภทหนึ่งโดยเป็นส่วนประกอบของการเงิน ซึ่งทำหน้าที่ระดมเงินออมและกระจายไปยังแหล่งทุนต่างๆ ทั้งระยะสั้นในตลาดเงิน และระยะยาวในตลาดทุนตามความต้องการ โดยที่ตลาดเงินเป็นแหล่งระดมทุนระยะสั้น มีความเสี่ยงต่ำและสภาพคล่องค่อนข้างสูงทำให้มีองค์กรธุรกิจ และประชาชนที่มีเงินออมทั่วไปเกี่ยวข้องด้วยเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้เองทำให้ตลาดเงินมีเงินทุนหมุนเวียนเป็นจำนวนมากส่งผลต่อเนื่องให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้ ด้วยความสำคัญของตลาดเงินดังกล่าว ทำให้รัฐต้องเข้ามากำกับดูแล โดยมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายการเงิน และกำกับดูแลสถาบันการเงินประเภทต่างๆ ซึ่งองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลตลาดเงินนี้โดยหลักได้แก่ ธนาคารกลาง ซึ่งมีหน้าที่โดยหลัก คือ การกำกับดูแลเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ โดยต้องดำเนินการในลักษณะที่คำนึงถึงเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมเป็นหลัก โดยไม่หวังผลกำไร วัตถุประสงค์ในการดำเนินการของธนาคารกลางนั้นมีความแตกต่างจากการดำเนินการของสถาบันการเงินเอกชนอื่นๆ ตรงที่ธนาคารกลางเป็นองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งแสวงหากำไร หรือประโยชน์สูงสุดของธนาคารกลางเอง

ธนาคารกลางแห่งแรก คือ ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England) เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐบาลอังกฤษต้องการแหล่งรายได้เพื่อนำเงินไปใช้ในการทำสงครามกับฝรั่งเศส อย่างไรก็ตามความจำเป็นในการจัดตั้งธนาคารกลางของประเทศอื่นๆ ส่วนใหญ่เพื่อให้เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศในยามที่ประเทศเผชิญวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งแม้ว่ารูปแบบการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารกลางและรัฐบาลจะแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขและปัจจัยภายในของแต่ละประเทศ แต่สิ่งที่ธนาคารกลางของทุกประเทศมีส่วนร่วมกันก็คือการเป็นองค์กรของรัฐที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบตลาดเงินในประเทศนั้นๆ ในบรรดาธนาคารกลางด้วยกัน อย่างไรก็ตามในขณะที่ระบบเศรษฐกิจการเงินมีการขยายตัวมากขึ้น ธนาคารกลางก็มีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน จากเดิมที่มีลักษณะเป็นธนาคารกลางเดี่ยว ก็พัฒนามาเป็นระบบธนาคารกลาง ได้แก่ ระบบธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา และระบบธนาคารกลางยุโรป

ระบบธนาคารกลางยุโรป หรือ European System Central Banks นั้นเกิดขึ้นจากความร่วมมือระดับพหุภาคีระหว่างประเทศต่างๆ ในการจัดตั้งสหภาพยุโรป มีวัตถุประสงค์ในการสร้างตลาดร่วมกันในนามของสหภาพยุโรป โดยใช้สกุลเงินเดียวกันคือ ยูโร (Euro) ก่อให้เกิดระบบธนาคารยุโรป ซึ่งประกอบด้วย ธนาคารกลางแห่งยุโรป (European Central Bank) และธนาคารกลางของประเทศสมาชิก (National Central Banks) โดยธนาคารกลางแห่งยุโรปมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายการเงิน รวมถึงทำหน้าที่อื่นเช่นเดียวกับธนาคารกลางทั่วไป แต่มีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็นธุรกรรมหรือการดำเนินการที่มีความเกี่ยวข้อง หรือมีผลกระทบต่อสกุลเงินยูโรเท่านั้น โดยอำนาจของธนาคารกลางแห่งยุโรปดังกล่าว มีที่มาจากการที่ธนาคารกลางของประเทศสมาชิกยินยอมสละอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเงิน และตลาดเงินบางส่วนให้เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ในลักษณะนี้จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ในระบบธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา กับความสัมพันธ์ในระบบธนาคารกลางยุโรปนั้น แม้ว่าจะเป็นการกำกับดูแลตลาดเงินด้วยระบบธนาคารกลางเช่นเดียวกัน แต่ก็มี ความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือในขณะที่ระบบธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วย Federal Reserve Bank หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นธนาคารกลางเฉพาะพื้นที่จำนวน 12 แห่ง ซึ่งสามารถใช้อำนาจได้เช่นเดียวกับธนาคารกลางทั่วไปภายในเขตพื้นที่ของตนเอง แต่ละ Federal Reserve Bank ต่างมีอำนาจเป็นของตนเองโดยไม่มี Federal Reserve Bank ใดมีอำนาจเหนือกว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง Federal Reserve Bank กับระบบธนาคารกลางนั้นเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ในระดับจุลภาคและมหภาค ในขณะที่ระบบธนาคารกลางยุโรปซึ่งประกอบด้วย ธนาคารกลางแห่งยุโรป และธนาคารกลางของประเทศสมาชิกนั้นแตกต่างกัน เนื่องจากธนาคารกลางของประเทศสมาชิกมีที่มาจากรัฐแต่ละรัฐที่ต่างก็มีอำนาจอธิปไตยของตนเอง การเป็นส่วนหนึ่งของระบบธนาคารกลางยุโรปจึงเป็นการยินยอมสละอำนาจอธิปไตยทางการเงินบางส่วนของตนให้แก่ธนาคารกลางแห่งยุโรป โดยธนาคารกลางของประเทศสมาชิกจะจำกัดอำนาจหน้าที่ของตนไว้ที่การดูแลตลาดเงิน และธุรกิจของระบบธนาคารทั่วไปภายในประเทศเท่านั้น เพื่อให้ธนาคารกลางแห่งยุโรปมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการเงิน และแนวทางในการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพของเงินยูโรซึ่งเป็นสกุลเงินร่วมกันของสหภาพได้ โดยธนาคารกลางของประเทศสมาชิกตกลงจะปฏิบัติตามแนวทางที่ธนาคารกลางแห่งยุโรปกำหนดไว้

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการก่อตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นใน พ.ศ.2485 เพื่อทำหน้าที่ธนาคารกลาง ซึ่งนอกจากบทบาทในการดูแลเสถียรภาพทางการเงินเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคงแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีบทบาทในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ทั้งสถาบันการเงินเอกชน และสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังอีกด้วย ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความเป็น

อิสระในการปฏิบัติหน้าที่ แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของธนาคารกลางนั้นเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป แต่ถึงเช่นนั้นแนวคิดดังกล่าวก็มีใช้แนวคิดที่ปราศจากข้อโต้แย้ง เนื่องจากความเป็นอิสระขององค์กรของรัฐที่สามารถใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศได้นั้นย่อมมีผู้โต้แย้งว่าควรอิสระในระดับใด ซึ่งในประเด็นนี้ก็มีผู้เสนอแนวคิดที่เป็นการประนีประนอมระหว่างอำนาจของฝ่ายบริหารที่เป็นผู้กำกับดูแล และแนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของธนาคารกลางทำให้เกิดแนวคิดความเป็นอิสระภายใต้รัฐบาลขึ้น อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของธนาคารกลางควรจะเป็นเช่นไรนั้น เป็นเรื่องที่นักเศรษฐศาสตร์การเงินการธนาคารและผู้เกี่ยวข้องย่อมสามารถพิจารณาและให้ความเห็นได้ดีกว่าผู้เขียนว่าแนวคิดความเป็นอิสระภายใต้รัฐบาลนี้เหมาะสมกับธนาคารกลางหรือไม่ หรือหากเหมาะสมแล้วจะเหมาะสมในภาวะเศรษฐกิจเช่นไร

แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของธนาคารกลางย่อมสะท้อนให้เห็นว่าธนาคารกลางเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งควรจะใช้อำนาจได้โดยอิสระ ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดเรื่ององค์กรของรัฐในรูปแบบเดิมที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา ทั้งนี้เนื่องจากรัฐสมัยใหม่มีการกิจการมากขึ้น จึงย่อมมีการพัฒนาองค์กรของรัฐในรูปแบบต่างๆ ขึ้นมาเพื่อรองรับภารกิจดังกล่าว ในกรณีของธนาคารกลางก็เช่นกัน ซึ่งแม้จะใช้ชื่อว่าธนาคาร แต่ธนาคารกลางซึ่งเป็นองค์กรของรัฐย่อมไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร ทำให้ต้องพิจารณาว่าธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น จะมีสถานะ เช่นไรในทางกฎหมายมหาชน

ในประเด็นเรื่องสถานะทางกฎหมายมหาชนของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 สถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายค่อนข้างคลุมเครือ เนื่องจากกฎหมายกำหนดเพียงว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล” ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นการพิจารณาสถานะขององค์กรตามกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายเอกชน ต่อมาพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ได้แก้ไขสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยระบุว่า “ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น” อย่างไรก็ตามเนื่องจากในปัจจุบันองค์กรของรัฐทั้งที่อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาโดยตรง รวมถึงองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมีอยู่หลากหลายประเภท ซึ่งเมื่อพิจารณาเพียงสถานะตามกฎหมายเอกชนแล้วองค์กรเหล่านี้มีทั้งที่มีสถานะ และไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสถานะตามกฎหมายเอกชนดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการอธิบายถึงสถานะทางกฎหมายมหาชนขององค์กร อันสะท้อนถึงลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรได้

ทั้งนี้ แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจะกำหนดประเภทให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็น 1 ใน 8 หน่วยงานของรัฐที่มีสถานะองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระก็ตาม

แต่เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 จะเห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดถึงสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ชัดเจน ผู้เขียนจึงได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรของรัฐ 2 ประเภทที่มีแนวคิดทางวิชาการใกล้เคียงกับธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แก่ องค์กรมหาชน ซึ่งคือนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่งที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐโดยมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และองค์กรทางปกครองอิสระ ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ หรือควบคุมกิจกรรมบางอย่างไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐ หรือเอกชน โดยกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรทางปกครองอิสระนั้น มักเป็นกิจกรรมที่สำคัญและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจเพื่อปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรทางปกครองอิสระดังกล่าวจึงต้องเป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซง หรือการควบคุมบังคับบัญชาจากฝ่ายบริหาร

จากหลักการขององค์กรมหาชน และองค์กรทางปกครองอิสระที่กล่าวมาข้างต้นนั้นหลักการสำคัญที่ทำให้องค์กรมหาชนแตกต่างจากองค์กรทางปกครองอิสระ คือ องค์กรมหาชนนั้นมีหลักสำคัญอยู่ที่การจัดทำบริการสาธารณะ ในขณะที่ยังเป็นองค์กรซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ในขณะที่องค์กรทางปกครองอิสระนั้น ถูกออกแบบเพื่อเป็นองค์กรผู้กำกับดูแล เพื่อประกันการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพให้แก่ประชาชนจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีในปัจจุบัน

ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ทั้งในด้านการให้บริการทางการเงินในฐานะที่เป็นนายธนาคารทั้งของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ รวมถึงสถาบันการเงินเอกชนด้วย ซึ่งในส่วนนี้จะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับลักษณะขององค์กรมหาชน ในขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลสถาบันการเงิน ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นคุณสมบัติสำคัญขององค์กรทางปกครองอิสระ ดังนี้เมื่อพิจารณาจากบทบาทหน้าที่แล้วย่อมเห็นได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีลักษณะตามแนวคิดทางวิชาการร่วมกันทั้งองค์กรมหาชน และองค์กรทางปกครองอิสระ

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากลักษณะเชิงวิชาการขององค์กรของรัฐแต่ละประเภทตามแนวคิดของกฎหมายมหาชนตามที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย อีกทั้งยังกำหนดให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวย่อมเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างอิสระ ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษขององค์กรทางปกครองอิสระ ดังนั้นสถานะขององค์กรในทางกฎหมายมหาชนของธนาคารแห่งประเทศไทยจึง

ใกล้เคียงกับลักษณะตามแนวคิดเชิงวิชาการขององค์การมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรที่ยังมีอำนาจรัฐเข้ามากำกับดูแลและเกี่ยวข้องกับกำกับการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กร แตกต่างจากองค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระที่ต้องสามารถใช้อำนาจทางปกครองได้โดยอิสระจากการกำกับดูแลของรัฐหรือฝ่ายบริหาร

สำหรับบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลตลาดเงินนั้น จากการศึกษาในบทที่ 4 และบทที่ 5 จะเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแลตลาดเงินผ่านการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน ซึ่งมีหลักการ คือ การใช้อำนาจทางปกครองนั้นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ จึงจะสามารถกระทำได้ ถ้ากฎหมายไม่ให้อำนาจไว้ หากกระทำลงไปย่อมถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการใช้อำนาจทางปกครองเป็นการใช้อำนาจเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ ผู้ใช้อำนาจคือฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ย่อมไม่มีสิทธิก้าวล่วงสิทธิ หรือเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง เว้นแต่ที่มีกฎหมายซึ่งบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้เช่นเดียวกัน ดังนี้เมื่อการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนเป็นการใช้อำนาจโดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว การใช้อำนาจดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน การกระทำการตามกฎหมายมหาชนฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในฐานะผู้ใช้อำนาจไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมจากเอกชนก่อน หลักการข้างต้นนั้นย่อมส่งผลให้การกระทำทุกอย่างของธนาคารแห่งประเทศไทย และขององค์กรผู้ใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคลภายนอก หากกฎหมายไม่ให้อำนาจไว้แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมไม่สามารถดำเนินการได้

จากการศึกษาอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลตลาดเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยในบทที่ 4 ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551 นั้น จะเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีอำนาจทางปกครอง ซึ่งสามารถแบ่งเป็น

(1) **การกระทำทางปกครอง** เป็นการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อผู้ภายนอกองค์กร โดยมีบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือบุคลากร เจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับคำสั่ง หรือรับผลกระทบซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจนั้น จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในบทที่ 4 นั้นจะเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทย และองค์กรผู้ใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับอำนาจให้สามารถกระทำการทางปกครองประเภท

ต่างๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน โดยสามารถแบ่งประเภทของการกระทำทางปกครองได้ ดังนี้

(1.1) **นิติกรรมทางปกครอง** ได้แก่ การแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับเอกชน ในกรณีนิติกรรมทางปกครองสองฝ่าย ได้แก่ สัญญาทางปกครอง ส่วนนิติกรรมฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจปกครองอย่างแท้จริงนั้น สามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

(1.1.1) **กฎ** ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้ความหมายของ"กฎ" ไว้ว่า หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ กฎนั้นเป็นการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อออกกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ในกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทย คือ การออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อกำหนดเงื่อนไข และหลักเกณฑ์ต่างๆ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบใบอนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน การกำหนดหลักเกณฑ์การถือหุ้นของสถาบันการเงิน การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำรงเงินกองทุนของสถาบันการเงิน การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน การออกกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการให้บริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

(1.1.2) **คำสั่งทางปกครอง** ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้ให้ความหมายของ"คำสั่งทางปกครอง" ไว้ว่า หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียน ทั้งนี้รวมถึงการอื่นในกฎกระทรวงที่กำหนดให้เป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ในกรณีของคำสั่งทางปกครองนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้เป็นการเฉพาะราย ในกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทย คือ การออกคำสั่งเพื่ออนุญาต อนุมัติ หรือ กำหนดให้เอกชนผู้เกี่ยวข้องดำเนินการในเรื่องต่างๆ เป็นการเฉพาะตัว เช่น การอนุญาตให้สถาบันการเงินจัดตั้ง หรือย้ายสำนักงานใหญ่ หรือสาขา รวมถึงการเลิกสาขาของสถาบันการเงิน การอนุญาตให้สถาบันการเงินออกหุ้นบุริมสิทธิ การให้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษา

ของสถาบันการเงิน การออกคำสั่งเพื่อควบคุมสถาบันการเงิน ปิดกิจการของสถาบันการเงิน หรือสั่งการตามที่เห็นสมควร เป็นต้น

(1.2) **ปฏิบัติการทางปกครอง** เป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเพื่อออกนิติกรรมทางปกครองตามที่กล่าวมาข้างต้น ปฏิบัติการทางปกครองอาจเป็นการกระทำในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกนิติกรรมทางปกครองขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรืออาจเป็นการกระทำที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติกรรมทางปกครองที่ได้มีการออกมาใช้บังคับก่อนหน้านั้นแล้ว ปฏิบัติการทางปกครองอาจก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกับบุคคลอื่นได้เช่นกัน ในกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทย เช่น การใช้อำนาจของผู้ตรวจการสถาบันการเงินในการเข้าไปในสถานที่ประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินเพื่อตรวจสอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสถาบันการเงิน การเข้าไปในสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจสอบในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการประกอบธุรกิจอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น

(2) **การกระทำที่มีใช้การกระทำทางปกครองโดยแท้** นอกจากการใช้อำนาจทางปกครองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีบทบาทหน้าที่อื่นที่เป็นการกระทำที่มีได้ใช้อำนาจทางปกครอง ในกรณีนี้คือ การกระทำของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องซึ่งมีผลออกสู่ภายนอกองค์กร แต่ไม่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง เช่น การกำหนดนโยบายทางการเงิน หรือการกำหนดมาตรการเพื่อดำเนินการตามนโยบาย โดยทั่วไปนั้นนโยบายไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เว้นแต่มีการออกกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขตามนโยบาย ซึ่งนโยบายจะแปรสภาพเป็นกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะรายที่มีสภาพบังคับแทน

จากการศึกษาลักษณะการใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยตามที่กล่าวมาแล้วนั้น เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการเสมอ รวมถึงหลักกฎหมายปกครองอื่นทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นต้น กล่าวโดยสรุปก็คือการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถใช้อำนาจทางปกครองได้นั้น ย่อมส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องถูกผูกพันด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายตามหลักนิติรัฐ แม้ว่าในทางเศรษฐศาสตร์นั้นจะมีแนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของธนาคารกลาง แต่แนวคิดดังกล่าวนั้นก็หมายถึงเฉพาะความเป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเท่านั้น การที่

ธนาคารกลางจะมีความเป็นอิสระดังกล่าวจึงมิได้หมายถึงการปลดพันการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยอำนาจตุลาการ ซึ่งได้แก่ศาลปกครองด้วย เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงใช้อำนาจทางปกครองเพื่อกำกับดูแลตลาดเงินตามที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมต้องอยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครองเสมอ

6.2 ข้อเสนอแนะ

1. จากการศึกษานโยบายในทางวิชาการกฎหมายมหาชน และการพิจารณารูปแบบของธนาคารแห่งประเทศไทยดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงมีลักษณะเป็น "องค์กรมหาชน" ตามแนวคิดทางวิชาการเรื่ององค์กรมหาชนอยู่ เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยยังอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้จัดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็น "องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ" ก็ตาม ฉะนั้นหากมีความเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยควรมีอิสระตามแนวคิดเรื่ององค์กรทางปกครองอิสระตามที่ได้เสนอไว้ในบทที่ 2 แล้ว ก็ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 บางมาตราเสียใหม่ เพื่อให้มีการยกเลิกอำนาจกำกับดูแลธนาคารแห่งประเทศไทยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

2. จากที่ได้ศึกษาเรื่องแนวคิดในการแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการเงินและหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากกัน ในบทที่ 2 นั้น การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องดำเนินภารกิจทั้งสองด้านไปพร้อมๆ กันนั้น อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินบทบาทในการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไปพร้อมๆ กับการดูแลสิทธิ เสรีภาพของผู้ประกอบการในตลาดเงิน รวมถึงประชาชนทั่วไปได้อย่างเต็มที่ การแบ่งแยกองค์กรมีข้อดีหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะทำให้การกำกับดูแลสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสำหรับธนาคารแห่งประเทศไทยเองก็จะสามารถปฏิบัติภารกิจในการกำหนดและกำกับดูแลนโยบายการเงินซึ่งเป็นภารกิจหลักได้ดียิ่งขึ้นด้วย นอกจากนี้ยังสามารถป้องกันปัญหาในเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ได้

อย่างไรก็ตามในการพิจารณาดำเนินการแยกหน่วยงานตามแนวคิดดังกล่าว ยังจำเป็นที่จะต้องศึกษาข้อมูล และรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เกี่ยวข้องอีกหลายด้านการจะสรุปว่าการรวม หรือการแยกองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการเงินและหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินนั้น เป็นประเด็นที่ผู้เขียนไม่อาจสรุปได้ แต่หากมีความเห็นว่าการแยกองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินออกมาเป็นองค์กรใหม่ต่างหากจากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยแล้ว ผู้เขียนขอเสนอให้

พิจารณาจัดตั้งองค์กรใหม่นี้ตามแนวทางขององค์กรทางปกครองอิสระ (Independent Administrative Organization) ตามแนวคิดทางวิชาการกฎหมายมหาชน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติภารกิจและกำกับดูแลสถาบันการเงิน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544

จักรกริศจิน เหล่าจันอ้น. ปัญหาสถานะทางกฎหมายและขอบเขตอำนาจทางปกครองของธนาคาร แห่งประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549

จรินทร์ เทศวานิช. เงิน ตลาดการเงิน และสถาบันการเงิน พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2542

จรินทร์ เทศวานิช. การเงินและการธนาคาร พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2545.

ชมเพลิน จันทรเรืองเพ็ญ. เศรษฐศาสตร์การเงินและการธนาคาร พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535

ชวลิต คณานิตย์. สถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2550

โชติชัย สุวรรณภรณ์. ความลึกกลับ 7 ประการของธนาคารกลาง. วารสารการเงินการคลัง 19, 58 (2549)

โชติชัย สุวรรณภรณ์ และนพพร สุทธาชีพ. แนวทางการพัฒนาและกำกับดูแลธุรกิจสถาบัน การเงินที่มีใช้ธนาคาร. วารสารการเงินการคลัง 18, 56 (2548)

ณัฐพัชร์ ล้อประดิษฐ์พงษ์, การดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยในช่วงวิกฤตการณ์ทางการเงินเพื่อ ปกป้องอัตราแลกเปลี่ยน : กรณีศึกษาวิกฤต, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะ เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. ตลาดการเงินและการกำกับดูแล พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ตลาด หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2548

ธนชัย มีโชค. คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ตามแนวความคิดเรื่ององค์กร ทางปกครองอิสระ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548

ธนาคารแห่งประเทศไทย. วิวัฒนาการของธนบัตร พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2504. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2504.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. หนังสือที่ระลึกครบรอบ 30 ปี ประวัติและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2515.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. "50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485-2535" พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2535.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. การอภิปรายเนื่องในโอกาสครบรอบ 50 ปี "ศิลปะของการเป็นนายธนาคารกลาง" พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.2535

ธนาคารแห่งประเทศไทย. "60 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485-2535" พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2545.

นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2552

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538

ประทีป สนธิสุวรรณ. สถานภาพของธนาคารกลาง. เศรษฐกิจการคลังและธนาคาร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน, 2523

พรวิสา ศิริบุษงค์. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ : บทบาทที่ต้องเปลี่ยนไป. วารสารการเงินการคลัง 13, 39 (2541)

มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.2551

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. Rules of the game กับการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย [ออนไลน์]. 2543.แหล่งที่มา : <http://www.gotomanager.com/news/details.aspx?id=600> - 94k (2551, มีนาคม 31)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. เหตุใด ธปท. และ ก.ล.ต. จึงควรมีอิสระ? [ออนไลน์]. 2546. แหล่งที่มา : <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2003q4/article2003dec02p3.htm> - 13k (2551, มีนาคม 31)

รัตนภรณ์ สุวัฒน์พิศาลกิจ. ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย.วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541

วรวจน์ วิศรุตพิชญ์. การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ.

วารสารนิติศาสตร์ เล่มที่ 47 ตอน 1 (มีนาคม 2534)

วิจิต จรัสสุขสวัสดิ์. องค์กรทางปกครองอิสระของฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 31 ตอน 3.

วิมลวรรณ ภัทโรดม. สหภาพยุโรป. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ยุโรปศึกษา กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546

- วิษณุ วรรณฎ. รายงานการวิจัยองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- สมชัย สัจจพงษ์ และเกตุสุดา สุประดิษฐ์. การกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายการเงิน. วารสารการเงินการคลัง 14, 41 (2542)
- สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2547
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. คำถามคาใจเรื่องการรวมบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย และคำตอบ. วารสารการเงินการคลัง 15, 46 (2543)
- สุรจิต ลักษณะสุด. “เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาทฤษฎีและนโยบายการเงิน หน่วยที่ 1-8 ฉบับปรับปรุง” พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2547
- สุรวัชร์ บุญนาค และ วณี คุ้มเกียรติกุล. การเงินและการธนาคาร. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2538
- สันติ ธีรพัฒน์และคณะ. โครงการวิจัยที่ 1 เรื่อง การศึกษาการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามแนวทฤษฎี. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน, 2544.
- สันติ ธีรพัฒน์และคณะ. โครงการวิจัยที่ 2 เรื่อง โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์การดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน, 2544.
- สันติ ธีรพัฒน์และคณะ. โครงการวิจัยที่ 6 เรื่อง แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน, 2544.
- อภิญา เลื่อนฉวี. กฎหมายสหภาพยุโรป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน. 2548

ภาษาอังกฤษ

- Francesco Lippi. Central Bank Independence, Targets and Credibility : Political and Economic Aspects of Delegation Arrangement for Monetary Policy, Edward Elgar Publishing Limited, 1999 Fabian Amtenbrink. The Democratic Accountability of Central Banks, Hart Publishing, 1999

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวปภาวี กิตติกานต์วงศ์ เกิดเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2526 สำเร็จการศึกษาจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2547 และสอบไล่ได้ประกาศนียบัตรชั้นเนติบัณฑิต รุ่น 58 ในปีการศึกษา 2548

ประสบการณ์การทำงาน เริ่มทำงานในตำแหน่งนิติกร ที่สถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ต่อมาได้เข้าทำงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ด้านกฎหมาย สำนักงานศาลปกครอง ปัจจุบันทำงานในตำแหน่ง Legal Counsel หน่วยงาน Legal Services ในบริษัท ทูมูฟ จำกัด



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย