

สรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินในประเทศไทย มีสาเหตุเนื่องจากในระหว่างหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยขาดแคลนเงินตราต่างประเทศอย่างมาก โดยเฉพาะเงินดอลลาร์สหรัฐฯ และเงินปอนด์สเตอร์ลิง เพื่อรวบรวมเงินตราต่างประเทศไว้ในแหล่ง และควบคุมการใช้เงินตราต่างประเทศให้เป็นไปในทางประหยัดและเป็นประโยชน์ที่สุด และเพื่อรักษาเสถียรภาพของเงินบาท การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินในระยะแรกจึงดำเนินไปอย่างเข้มงวด กล่าวคือ ผู้ส่งสินค้าออกจะต้องจัดให้ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศเป็นค่าของที่ส่งออกนั้น และจะต้องขายให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยภายในระยะเวลาที่กำหนด การนำสินค้าเข้าจำกัดแต่เฉพาะที่จำเป็นและสินค้าประเภททุนเท่านั้น แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนไว้ได้ จึงได้หันมาใช้ระบบการควบคุมการแลกเปลี่ยนหลายอัตรา เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจภายหลังสงครามเอาไว้

ภายใต้ระบบการควบคุมการแลกเปลี่ยนหลายอัตรา ได้กำหนดให้ผู้ส่งสินค้าออก ซึ่งได้แก่ ข้าว ยาง คีบูก และไม้สัก ส่งมอบเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการส่งสินค้าออกนั้นให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราส่วนร้อยละที่แตกต่างกันในอัตราทางการ (40 บาทต่อปอนด์) ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราแลกเปลี่ยนในท้องตลาด เท่ากับจึงเอารายได้ส่วนเกินออกจากระบบเศรษฐกิจ เมื่อรายได้ถูกดึงเช่นนี้ ความสามารถของระบบเศรษฐกิจที่เพิ่มการนำสินค้าเข้าจึงถูกตัดทอนลง นอกจากนั้น พ่อค้าผู้นำสินค้าเข้าจะต้องชำระค่าสินค้าด้วยเงินตราต่างประเทศในอัตรา

เสรี (60 บาทต่อปอนด์) ยกเว้นสินค้าเข้าบางประเภทเท่านั้นที่ใช้อัตราทางการ ผลก็คือ ราคาสินค้าเข้าตามค่าของเงินบาทเพิ่มสูงขึ้น เป็นการจำกัดปริมาณการนำสินค้าเข้าให้ลดลง

ระบบการควบคุมการแลกเปลี่ยนหลายอัตราได้ถูกนำมาใช้เป็นเวลาประมาณ 10 ปี และได้ยกเลิกไปเมื่อเดือนกันยายน 2498 อัตราแลกเปลี่ยนเงินคงเหลืออัตราเดียว โดยลดอัตราทางการลงมาเป็นอัตราเดียวกับอัตราเสรี การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเริ่มผ่อนคลายความเข้มงวดลง เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายที่จะยกเลิกการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เพื่อเข้าสู่สภาวะแลกเปลี่ยนสมบูรณ์ (Full Convertibility) ตามความตกลงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ซึ่งประเทศตะวันตกหลายประเทศก็ได้ยกเลิกการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินแล้ว

การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของไทย ปัจจุบันยังคงอาศัยกฎกระทรวงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2485 ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้ได้ปรับปรุงแก้ไขพิธีการและระเบียบต่าง ๆ เพื่อความสะดวกและลดความยุ่งยากอันไม่จำเป็นแก่ธุรกิจการค้า

พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2485 ซึ่งออกบังคับใช้ในภาวะสงครามนั้นมีข้อกำหนดที่กว้างขวางมาก โดยได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวง ควบคุม กำกัด หรือห้ามปฏิบัติกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงิน หรือการอื่นใดที่มีเงินตราต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องกับทุกกรณี ในทางปฏิบัตินี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการแทนเกือบทุกกรณี ยกเว้นการขอประกอบ ----- ธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินตราต่างประเทศในรูป ธนาคารรับอนุญาต บริษัทรับอนุญาต และบุคคลรับอนุญาต

เท่านั้นที่จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังก่อน โดยผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย สาเหตุที่กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศ เนื่องจากปริมาณการค้าระหว่างประเทศมีจำนวนมาก หากกระทรวงการคลังเป็นผู้อนุญาตทุกเรื่อง งานก็จะล่าช้าและคั่งค้าง อันจะเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศและขัดขวางการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ธุรกิจการค้ายิ่งขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มอบหมายให้ตัวแทนรับอนุญาต (ธนาคารรับอนุญาต และบริษัทรับอนุญาต) อนุญาตคำขอแบบ ล.ป.ต่าง ๆ ในบางเรื่องในนามเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินได้ ทั้งนี้ ตัวแทนรับอนุญาตจะต้องจัดทำรายงานรายละเอียดในการอนุมัติแบบ ล.ป.ประจำวันรวมทั้งสำเนาแบบ ล.ป.ที่ได้อนุญาตแล้วนั้น ส่งมายังธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อตรวจสอบ รายการเกี่ยวกับรายการบัญชีเดินสะพัด (Current Account) ซึ่งได้แก่ การนำสินค้าเข้า การส่งสินค้าออก การเดินทางไปต่างประเทศ ค่าขนส่ง ค่าประกันภัย เป็นต้น กล่าวได้ว่ามีข้อจำกัดน้อยมาก คงควบคุมแต่รายการเงินทุน การส่งเงินทุนที่นำเข้ามาจากต่างประเทศกลับออกไป ธนาคารแห่งประเทศไทยจะอนุญาตด้วยดี เมื่อเจ้าพนักงานพอใจในหลักฐานที่นำมาแสดงว่าเป็นเงินทุนที่ส่งมาจากต่างประเทศจริง สำหรับเงินทุนในประเทศที่คนไทยส่งออกไปลงทุนในต่างประเทศนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหลักการว่าจะพิจารณาอนุญาตเฉพาะที่เห็นว่า จำเป็นและการลงทุนในต่างประเทศนั้นอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจแก่ประเทศเป็นส่วนรวม เช่นการลงทุนในต่างประเทศที่มีผลส่งเสริมการส่งสินค้าออกของประเทศ เป็นต้น

สำหรับเงินทุนจากต่างประเทศนั้น เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ และส่งเสริมการอุตสาหกรรม การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินในระยะที่ล่วงมาจึงได้โน้มเอียงไปในทางให้ความสะดวกแก่ธุรกิจชาวต่างประเทศที่สนใจจะนำมาลง

ทุนในประเทศ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะจดทะเบียนเงินทุนหรือเงินที่กู้ยืมมาจากต่างประเทศนั้น ซึ่งจะทำให้การส่งเงินทุนนั้นออกไปโดยสะดวก ผู้นำเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนจึงนิยมที่จะแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทราบก่อนเพื่อจะได้มีการจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐาน เรื่องการชักชวนให้เงินทุนต่างประเทศเข้ามานี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยนอกจากอำนวยความสะดวกแล้ว ยังส่งเสริมชักจูงให้ผู้มีถิ่นที่อยู่ในต่างประเทศนำเงินตราต่างประเทศมาฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ในประเทศให้มากยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศถึงร้อยละ 12 ต่อปี

ข้อเสนอแนะ

อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินต่อไป เนื่องจากปัจจุบัน ดุลการค้ายังขาดดุล ดุลการชำระเงินแม้จะเกินดุลในระยะนี้ ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องจะวางใจได้นัก เสถียรภาพของเงินบาทอาจคลอนแคลนเมื่อใดก็ได้ มาตรการการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินแม้จะมีข้อเสียบ้าง แต่ก็ยังเป็นมาตรการที่ช่วยผ่อนคลายภาวะตึงเครียดของดุลการชำระเงินและทุนสำรองเงินตราต่างประเทศได้มาก จึงขอเสนอแนะดังนี้

แม้ประเทศไทยจะมีดุลการค้าขาดดุลต่อเนื่องกันมาหลายปี เพราะอยู่ในระยะเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ แต่รัฐบาลก็ไม่ควรใช้นโยบายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินจำกัดการนำสินค้าเข้า แม้ว่าจะเป็นสินค้าประเภทหุ้มเพื่อยกก็ตาม หากมีเหตุผลทางเศรษฐกิจที่จะจำกัดการนำสินค้าบางประเภทเข้า ก็น่าจะใช้มาตรการทางด้านภาษี หรือมาตรการทางการค้า ธนาคารแห่งประเทศไทยควรยึดหลักให้มีการควบคุมการแลกเปลี่ยนน้อยที่สุด เพราะการควบคุมอย่างเข้มงวดเป็นสิ่งที่ทำได้ยากและจะไม่ได้รับผลเท่าที่ควร

กระทรวงการคลังควรกำหนดมาตรการควบคุมการนำเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย โดยอนุญาตให้นำเงินทุนเข้ามาได้เฉพาะในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อการเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น เพราะการไหลเข้าของเงินทุนเกินจำเป็นจากต่างประเทศจะมีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของเงินตราภายในประเทศอย่างมาก และจะก่อให้เกิดการปั่นป่วนทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันนี้ก็มีเงินทุนเกินจำเป็นจากต่างประเทศไหลเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมากน้อย เช่น มีการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเข้ามาใช้ในการจัดสรรที่ดิน เป็นต้น เป็นผลให้เงินทุนมาจมนอยู่ที่ดิน ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการผลิต หรือธุรกิจบางประเภทกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค ซึ่งสินค้าชนิดนี้ให้กำไรหน่วยสุดท้าย (Marginal Profit) สูง ธุรกิจสามารถที่จะใช้คืนเงินที่กู้ยืมมานั้นได้ในเวลารวดเร็วภายใน 1 - 2 ปี ดังนั้นการจัดทำสัญญาการกู้ยืมเงินอาจไม่รัดกุมเพียงพอ อัตราดอกเบี้ยอาจสูงเกินไป หากยอมให้มีการนำเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนได้โดยไม่มีข้อจำกัด ก็จะมีผลกระทบกระเทือนต่อดุลการชำระเงินได้ ดังนั้นกระทรวงการคลังจึงควรจะได้ปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 ให้มีอำนาจควบคุมการนำเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาได้ในประเทศไทยนอกจากควบคุมตอนส่งออกตั้งในปัจจุบัน

ในด้านการควบคุมบุคคลรับอนุญาตยังมีข้อของไหว เพราะมีการขายเงินตราต่างประเทศโดยบุคคลรับอนุญาตจำนวนมากที่เกินจำนวนที่ได้รับมอบอำนาจ การเลียงในเรื่องนี้กระทำได้ โดยไม่รายงานการซื้อให้ถูกต้อง เพื่อจะได้นำเงินตราต่างประเทศออกขายให้แก่ประชาชนได้เกินกว่าที่กำหนด

ส่วนการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาทกับเงินตราต่างประเทศ เท่าที่เข้ามาในอดีตรัฐบาลค้ำเงินแต่เฉพาะทางค้ำหนุนสำรองเงินตราต่างประเทศ และการส่งเสริมสินค้าออก ในเรื่องการปรับค่าของเงินบาทที่ควรจะเป็น รัฐบาลควรค้ำเงินถึงสาเหตุที่จะ

ลคค่าของเงิน ซึ่งเป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจ ฐานะการเงินของประเทศ กล่าวคือ ถ้า
ดุลการชำระเงินของประเทศขาดดุล แสดงว่าประเทศมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ซึ่ง
หมายถึงเงินตราต่างประเทศของประเทศไหลออกมาก ผลที่เกิดขึ้นคือค่าของเงินตรา
ของประเทศจะต่ำลงเมื่อเปรียบเทียบกับเงินตราต่างประเทศ จำเป็นที่ต้องลคค่าของ
เงินลงให้เท่ากับมูลค่าที่แท้จริง นอกจากจะพิจารณาที่ดุลการชำระเงินแล้ว ควรจะ
พิจารณาที่ดุลการค้าระหว่างประเทศ และฐานะทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเป็น
บรรทัดฐานในการลคค่าของเงินด้วย
