

75 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย เหลือवल้ง แลหน้า¹

พงศัศกดี เหลือองร่าม
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กันยายน 2561

บทคัดย่อ

ตลอดระยะเวลา 75 ปีของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ที่ได้ผ่านช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อทางเศรษฐกิจมาหลายยุคสมัยและฟันฝ่าอุปสรรคนานาประการ บทความนี้ทบทวนต้นกำเนิดและวิวัฒนาการของบทบาท ธปท. ในการดูแลรักษาความมั่นคงทางการเงินของประเทศ เพื่อหาบทเรียนจากอดีตและมองไปข้างหน้าถึงความท้าทายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย ความเป็นธนาคารกลางมิได้จำกัดหน้าที่เพียงรักษาเสถียรภาพทางการเงินตามภารกิจของธนาคารกลางโดยทั่วไปเท่านั้น หากแต่มีบทบาทในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ดังจะให้เห็นจากการวางรากฐานและปรับปรุงโครงสร้างระบบการเงินเพื่อให้เอื้อต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสามารถรองรับสถานการณ์ต่างๆที่เปลี่ยนแปลงไปตามระดับการพัฒนาของประเทศ ดังนั้นในบทความนี้ เราจะมองย้อนกลับไปตั้งแต่ความเป็นมาของการจัดตั้งธนาคารกลางของประเทศและศึกษาจุดเปลี่ยนสำคัญๆที่ ธปท. ต้องเผชิญในแต่ละยุคสมัย ประสบการณ์ในอดีตยังได้แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการเพื่อให้นโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ การบริหารงานธนาคารกลางจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยศิลปะในการประสานความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นๆในระบบเศรษฐกิจ

¹ เนื้อหาของบทความนี้สังเคราะห์และปรับปรุงมาจากหนังสือ 72 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่เรียบเรียงโดยผู้เขียน และผู้เขียนขอขอบคุณธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้อนุญาตให้นำเนื้อหาจากหนังสือมาเผยแพร่ต่อในรูปบทความเพื่อประโยชน์ทางวิชาการ อย่างไรก็ตาม ความเห็นในบทความนี้เป็นของผู้เขียน ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้เขียนขอรับรองความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในบทความนี้แต่เพียงผู้เดียว

1. บทนำ

ปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้เปิดดำเนินการมาครบรอบปีที่ 75 ซึ่งหากเปรียบเทียบกับชีวิตคนก็ต้องถือได้ว่าผ่านประสบการณ์มามากมาย ดังนั้นจึงเป็นศุภมงคลวาระที่เราจะมาทบทวนต้นกำเนิดและวิวัฒนาการของ ธปท. ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศจากบริบททางประวัติศาสตร์ และมองไปข้างหน้าถึงความท้าทายในอนาคต ถึงแม้ว่าสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ในกรณีของประเทศไทย ความท้าทายของธนาคารกลางในประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้มีเพียงการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจตามภารกิจของธนาคารกลางโดยทั่วไปเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับบทบาทการส่งเสริมพัฒนาการทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการพัฒนาภาคการเงินของประเทศให้สอดคล้องไปกับระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เนื่องจากบทบาททั้งสองด้านนี้มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด ในด้านหนึ่ง การมุ่งรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแต่ละเลยปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่อาจเจริญเติบโตอย่างบิดเบือน ในที่สุดแล้วก็นำมาสู่ความไร้เสถียรภาพทางการเงินในระยะต่อไปได้ ขณะที่การมุ่งแต่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่ละเลยปัญหาเสถียรภาพทางการเงิน ในที่สุดการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวก็อาจจะสะดุดหรือล้มลงได้ ดังนั้น งานของธนาคารกลางยังคงเกี่ยวข้องกับการรักษาสมดุลของระบบเศรษฐกิจในหลากหลายมิติ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในด้านการเติบโตของภาคการเงินและภาคเศรษฐกิจจริง รวมถึงการประสานนโยบายการเงินและการคลัง ประสบการณ์ในการรักษาสมดุลในมิติต่างๆ เหล่านี้ได้สะท้อนผ่านบทบาทการดำเนินงานตลอด 75 ปี ของ ธปท.

ในบทความนี้ เราจะมาเหลียวหลังถึงประสบการณ์ของประเทศไทยตั้งแต่ความเป็นมาของการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย โดยสืบสวนถึงที่มาที่ไปของการจัดตั้งธนาคารชาติ ซึ่งกว่าจะเป็นผลสำเร็จต้องใช้ระยะเวลายาวนานและผ่านจุดเปลี่ยนมาถึงสามครั้ง โดยครั้งแรกเกิดขึ้นภายหลังจากการเสด็จประพาสยุโรปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในปี 2440 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในขณะนั้น มีดำริที่จะตั้งธนาคารสำหรับแผ่นดิน เรียกว่า แนนชั่นแนลแบงก์ จุดมุ่งหมายหลักเพื่อการจำหน่ายธนบัตร แต่มิได้ทรงตั้งขึ้นในทันที หากแต่ทรงดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยจัดการสองเรื่องขึ้นมาก่อนการตั้งธนาคารชาติ นั่นคือ การออกธนบัตรโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นผลสำเร็จในปี 2445 และการจัดตั้งกิจการธนาคารพาณิชย์ของคนไทยเป็นครั้งแรกในปี 2447 หลังจากนั้นค่อยจัดตั้งธนาคารชาติขึ้นในภายหลัง แม้ว่าในระยะต่อมาจะมีการศึกษาเรื่องการเปลี่ยนธนาคารพาณิชย์ให้เป็นธนาคารชาติ แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ สาเหตุสำคัญมาจากข้อถกเถียงว่าอะไรคือสิ่งที่ธนาคารกลางควรกระทำและไม่ควรกระทำ ซึ่งขณะนั้นได้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนเป็นอันมากถึงบทบาทหน้าที่หลักของธนาคารกลาง

จุดเปลี่ยนครั้งที่สองเกิดขึ้นในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี โดยมีหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ท่านได้แต่งตั้ง พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ให้เป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลังฝ่ายไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคานอำนาจกับที่ปรึกษาการคลังที่เป็นชาวอังกฤษซึ่งไม่เห็นด้วยที่จะให้ตั้งธนาคารชาติ ในที่สุดก็นำไปสู่การประนีประนอม โดยให้จัดตั้ง ‘สำนักงานธนาคารชาติไทย’ ขึ้นมาก่อน อย่างไรก็ตามสำนักงานธนาคารชาติที่ตั้งขึ้นนี้ยังไม่เป็นธนาคารกลางอย่างแท้จริง เนื่องจากถูกจำกัดให้ทำหน้าที่หลักเพียงเพื่อการดูแลจัดการเงินกู้ให้รัฐบาลเท่านั้นและเพียงเพื่อเตรียมความพร้อมเรื่องบุคลากรด้านการเงินการธนาคารเพื่อที่สามารถจัดตั้งธนาคารกลางเต็มรูปแบบได้ในภายหลัง

ปรากฏว่า ภายหลังจากจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยได้เพียงปีเศษ ได้เกิดสงครามโลกครั้งที่สองขึ้น และนำไปสู่การเข้ามารุกรานอิตาลีจากประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอทางการเงินที่เอารัดเอาเปรียบ ประเทศไทย หนึ่งในนั้นคือการจัดตั้งธนาคารกลางขึ้น โดยมีเจ้าหน้าที่เป็นชาวญี่ปุ่น ซึ่งถือเป็นการควบคุมการเงินของประเทศ และเป็นสิ่งที่รัฐบาลไม่สามารถยอมได้ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยจึงรับหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการทั้งในด้านการร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่ารัฐบาลไทยได้ดำเนินการในเรื่องนี้อยู่แล้ว และด้านการเจรจาจนเป็นผลสำเร็จในการป้องกันมิให้ญี่ปุ่นมีอำนาจควบคุมระบบเงินตราและเครดิตของไทยได้ ในที่สุด ‘ธนาคารแห่งประเทศไทย’ จึงได้ก่อตั้งขึ้นในระหว่างสงคราม โดยจำเป็นต้องมีพนักงานทั้งหมดเป็นคนไทย และเปิดดำเนินการอย่างเป็นทางการในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2485 และพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพระองค์แรก

ภาคที่สองของบทความนี้จะเหลือวหลังถึงพันธกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยตลอดช่วงเวลา 75 ปี ซึ่งได้ผ่านจุดเปลี่ยนสำคัญมา 5 ช่วงเวลา คือ ในยุคแรก (2485-2498) เป็นช่วงเวลาระหว่างและภายหลังสงครามมหาเอเชียบูรพา ซึ่ง ธปท. ประสบปัญหาเสถียรภาพทางการเงินอย่างรุนแรง ทั้งในด้านอัตราเงินเฟ้อสูงอย่างต่อเนื่องและความไร้เสถียรภาพของค่าเงินบาท นอกจากนี้ ธปท. ยังคงต้องเผชิญปัญหาการขาดดุลทางการคลังของภาครัฐที่ใช้วิธีกู้เงินจาก ธปท. มาใช้จ่าย ทำให้ยุคแรก ของ ธปท. ทำได้เพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และไม่มีเวลาดูแลพัฒนาระบบการเงินได้อย่างที่ต้องการ บทเรียนในยุคแรกแสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานของ ธปท. โดยลำพังไม่สามารถที่จะดูแลความมั่นคงทางการเงินของประเทศให้เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน หากภาคส่วนอื่นยังขาดวินัยในการใช้จ่ายเงิน

เมื่อก้าวสู่ยุคที่สอง (2498-2514) เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่นำไปสู่การเปิดศักราชใหม่แห่งเศรษฐกิจไทย เนื่องจากการวางรากฐานความมั่นคงทางการเงินและมีการตื่นตัวต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการปฏิรูปกฎหมายพื้นฐานที่ทำให้ ธปท. สามารถทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางได้อย่างสมบูรณ์มากขึ้น ทั้งด้านการเงิน การธนาคาร และมีการสร้างวินัยด้านการงบประมาณของรัฐบาล ประสบการณ์ในช่วงนี้คือการรักษาสมดุลได้อย่างดี จึงทำให้เศรษฐกิจไทยเติบโตในระดับที่สูงควบคู่ไปกับความมีเสถียรภาพ

ยุคที่สาม (2514-2533) ธปท. พบกับความท้าทายในการบริหารเศรษฐกิจท่ามกลางความแปรปรวนทั้งจากภายนอก คือการลอยตัวของค่าเงินของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ วิกฤตการณ์ราคาน้ำมันโลกถึงสองครั้ง และจากภายในคือเกิดปัญหาความไม่มั่นคงของสถาบันการเงินภายในประเทศ บทเรียนในช่วงนี้คือการประสานนโยบายได้โดยมีความยืดหยุ่นทั้งในด้านการเงินการคลังและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ควบคู่กับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในด้านต่างๆ จนในที่สุดเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยสามารถรอดพ้นความผันผวนที่มาจากภายนอกและนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงในระบะต่อมา

ยุคที่สี่ (2533-2541) เป็นช่วงเวลาที่ ธปท. หันมาผ่อนคลยข้อจำกัดทางเงินต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้ระบบการเงินมีประสิทธิภาพและมีการแข่งขันกันมากขึ้น แต่ต้องเผชิญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจในเวลาอันรวดเร็วควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบการเงินให้เสรีมากขึ้นก่อให้เกิดความไม่สมดุลในระบบเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาค คือการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด การกีดกันต่างประเทศของภาคเอกชน และในระดับสถาบันการเงินและตลาดการเงิน จนในที่สุดต้องประสบกับวิกฤตการณ์ทั้งระบบเศรษฐกิจที่รุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์

ยุคที่ห้า (2541-ปัจจุบัน) ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ขององค์กร ทั้งการใช้กรอบนโยบายการเงินที่เน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการสื่อสารต่อสาธารณชน ควบคู่ไปกับการดูแลเสถียรภาพการเงินผ่านการใช้มาตรการด้าน Macroprudential ด้านนโยบายสถาบันการเงินก็ได้ขยายภารกิจออกไปสู่การให้ความสำคัญกับการคุ้มครองและให้ความรู้ทางการเงินต่อผู้บริโภค การรักษาสถิติระหว่างความมั่นคงและพยายามเพิ่มประสิทธิภาพให้ระบบการเงินได้ช่วยเป็นเกราะรองรับความผันผวนจากเศรษฐกิจโลกดังที่ได้ผ่านบทพิสูจน์

มาแล้วเมื่อวิกฤตการเงินโลกที่ผ่านมาในปี 2552 นอกจากนี้ยังให้เน้นความสำคัญที่มุ่งพัฒนาระบบการเงินให้ก้าวทันกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและบริการทางการเงินที่ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

ส่วนสุดท้ายของบทความนี้ เราจะมาแลไปข้างหน้าถึงบทบาทและความท้าทายขององค์กรในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองความคาดหวังของสังคมไทยที่มีเพิ่มมากขึ้น

2. เหลียวหลังการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย

แนวความคิดที่จะจัดตั้ง ‘ธนาคารแห่งชาติ’ ได้มีความเป็นมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้เนื่องจากความเจริญรุ่งเรืองการค้าระหว่างประเทศได้ทำให้เกิดวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจที่ใช้เงินตราเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนกว้างขวางมากขึ้น และได้เกิดความต้องการบริการทางการเงินอย่างชัดเจนขึ้น โดยในปี 2431 ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ธนาคารพาณิชย์สัญชาติอังกฤษแห่งแรกได้รับพระบรมราชานุญาตให้เปิดดำเนินกิจการสาขาในประเทศไทย ต่อมาได้มีธนาคารพาณิชย์ต่างชาติเข้าดำเนินกิจการในประเทศไทยเพิ่มขึ้น เช่น ธนาคารชาร์เตอร์แห่งอินเดีย ออสเตรเลียและจีน (Charter Bank of India Australia and China) ซึ่งเป็นธนาคารชาติสัญชาติอังกฤษ ในปี 2437 และธนาคารแห่งอินโดจีน (Banque de l'Indo-China) ของฝรั่งเศส ในปี 2439

นอกเหนือจากการตั้งสาขาธนาคารพาณิชย์ของชาติตะวันตก ได้มีชาวตะวันตกขอพระบรมราชานุญาตจัดตั้งสถาบันการเงินที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับบทบาทหน้าที่ของธนาคารกลาง คือดำเนินการออกธนบัตรและดูแลการเงินให้กับรัฐบาล (ขณะนั้น ประเทศไทยยังไม่มีการออกธนบัตรในรูปเงินกระดาษขึ้นใช้เอง มีเพียงแต่บัตรธนาคารของสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างชาติที่ใช้ในวงจำกัด) เช่นการขอเอกสิทธิ์ในการดำเนินงานทางการเงินทั้งปวงแทนรัฐบาลเป็นระยะเวลายาวนานถึง 100 ปี แต่ข้อเสนอต่างชาติเหล่านี้ได้ถูกปฏิเสธมาโดยตลอด ทั้งนี้เนื่องจากเป็นข้อเสนอที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบประเทศไทยเป็นอย่างมาก บุคคลที่มีส่วนสำคัญในการถวายนามเห็นในช่วงแรกต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ

จนกระทั่งภายหลังการเสด็จประพาสยุโรปพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี 2440 ซึ่งถือว่าเป็นต้นกำเนิดอันสำคัญของแนวคิดที่จะจัดตั้งธนาคารกลางของไทย เนื่องจากพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (26 สิงหาคม พ.ศ. 2439 - 1 มิถุนายน พ.ศ. 2449) ได้ตามเสด็จด้วยพระองค์หนึ่ง และได้ทรงเห็นกิจการธนาคารกลางของในประเทศยุโรป จึงทรงมีดำริที่จะตั้งธนาคารสำหรับแผ่นดินขึ้น เรียกว่า แนนชั่นแนลแบงก์ โดยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อการจำหน่ายธนบัตร แต่ต่อมาทรงเห็นว่ารัฐบาลสามารถจัดการเรื่องนี้โดยใช้วิธีของอินเดียคือรัฐบาลเป็นผู้ออกธนบัตรเองโดยเก็บเงินสำรองที่มาแลกธนบัตรไว้เป็นหลักประกันสำหรับจ่ายคืน ซึ่งใช้ได้ผลดี จึงชะลอความคิดจัดตั้งธนาคารชาติก่อน โดยทรงเห็นว่าการตั้งธนาคารชาติขึ้นเพียงดูแลการออกธนบัตรอาจเป็นการ ‘ชี้ข้างจับตักกระแต่น’ พระองค์ท่านจึงดำเนินการสองด้าน คือ การออกเงินกระดาษขึ้นใช้เอง และการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ของไทยขึ้น และเมื่อประสบผลสำเร็จจึงค่อยดำเนินการตั้งธนาคารชาติขึ้นในภายหลัง

กำเนิดธนบัตรไทย²

การใช้เงินตราในรูปแบบที่พิมพ์จากกระดาษให้เป็นที่ยอมรับจากประชาชนเป็นปัญหาที่มีมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้มีความพยายามหลายครั้งที่จะออกใช้เงินกระดาษ แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เช่นการออกเป็น หมาย, ใบพระราชทานเงินตรา, อัฐกระดาษ, เงินกระดาษหลวง เป็นต้น ขณะที่เงินตราในรูปแบบเงินเหรียญซึ่งเป็นที่ยอมรับแล้วก็ยังคงเกิดปัญหาขาดแคลน จึงทำให้สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติต่างทยอยขออนุญาตทางการไทยเพื่อพิมพ์ ‘บัตรธนาคาร’ หรือ Bank Note ของตนเองออกใช้ บัตรธนาคารนี้มีลักษณะเป็นตัวสัญญาใช้เงินชนิดหนึ่ง ซึ่งธนาคารผู้ออกบัตรยินยอมรับบัตรธนาคารของตน แลกกับการจ่ายเงินตราที่เป็นเหรียญโลหะตามราคาพิมพ์ไว้บนบัตรธนาคาร ธนาคารแรกที่นำบัตรธนาคารออกใช้คือ ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ จำกัด ออกใช้ในปี 2432 ต่อมา ธนาคารชาร์เตอร์แห่งอินเดีย ออสเตรเลียและจีน (Chartered Bank of India, Australia and China) นำออกใช้ในปี 2441 และธนาคารแห่งอินโดจีน (Banque de L’Indo Chine) นำออกใช้ในปี 2442

ในช่วงปี 2441 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ได้ทรงดำเนินการมอบหมายให้นาย Alfred Mitchell-Innes ที่ปรึกษาชาวอังกฤษเป็นผู้ศึกษาการออกธนบัตรโดยรัฐบาลไทย ปรากฏว่านาย Mitchell-Innes แสดงความกังวลว่าการออกธนบัตรในไทยนั้นอาจประสบปัญหาดังเช่นในประเทศอื่น ๆ ได้ถ้ารัฐบาลมีทุนสำรองไม่เพียงพอ หากประชาชนเกิดความไม่เชื่อมั่นแล้วนำเงินกระดาษที่ออกใช้มาแลกกลับคืน อาจทำให้รัฐบาลต้องประกาศหยุดการนำธนบัตรมาแลกคืน โดยยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศอียิปต์ ที่นำไปสู่การจลาจลและการล่มสลายของระบบเงินตรา และนำไปสู่ข้ออ้างที่ประเทศอังกฤษใช้ในการแทรกแซงทางการเมือง ส่วนข้อเสนอให้รัฐบาลจ่ายเงินเดือนเป็นธนบัตรให้กับข้าราชการ นาย Mitchell-Innes ก็เชื่อว่าจะไม่ประสบผลสำเร็จ ธนบัตรที่ได้รับก็จะถูกแลกคืนมาที่ทางการทันทีโดยนำมาแลกเปลี่ยนเป็นเงินเหรียญเพื่อจับจ่ายใช้สอย นอกจากนี้ การออกธนบัตรของรัฐบาลไทยยังต้องแข่งขันกับบัตรธนาคารของสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ซึ่งแม้ว่าจะออกมาเป็นเวลาหลายปี ก็ยังจำกัดการใช้อยู่แต่เพียงภายในกรุงเทพเท่านั้น บันทึกของนาย Mitchell-Innes นี้ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยได้นำความกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและได้รับคำแนะนำให้ยึดเวลาออกไปก่อน

ในปี 2443 กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยได้ยื่นกรณที่จะดำเนินการออกใช้ธนบัตรให้เป็นผลสำเร็จ³ โดยครั้งนี้ นาย Charles James Rivett-Carnac รับหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคนใหม่ของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และได้แนะนำให้ขอยืมตัวนาย W.F.J Williamson ที่ปรึกษาชาวอังกฤษของรัฐบาลอินเดียเข้ามาช่วยงานราชการด้านการออกธนบัตร เนื่องจากมีประสบการณ์ในประเทศอินเดียมาก่อน โดย นาย Williamson เข้ามาทำหน้าที่ในการร่างกฎหมายและระเบียบต่างๆ โดยทันที และแนะนำให้รัฐบาลไทยติดต่อธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ ซึ่งได้แนะนำไปที่บริษัท โทมัส เดอ ลา รู จำกัด (Thomas de la Rue) ประเทศอังกฤษ ให้เป็นผู้จัดพิมพ์ธนบัตรไทย

² ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน ธนาคารแห่งประเทศไทย. 100 ปี ธนบัตรไทย. (2545).

³ Brown, Ian G. (1972). “Paper Currency: The Government Note Issues in the Reign of King Chulalongkorn”, Journal of the Siam Society, Vol. 60.2.

เมื่อได้เตรียมกฎระเบียบและแหล่งที่มาของการพิมพ์ธนบัตรเป็นที่เรียบร้อยแล้ว กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสู่คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและหนึ่งวันหลังจากนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติธนบัตรสยาม รัตนโกสินทร ศก 121 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2445 โดยมีคำปรารภความว่า “การค้ำขายในพระราชอาณาจักร ณ บัดนี้ย่อมสมบูรณ์ขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอย่างมาก การรับส่งเงินทองซึ่งเป็นของกลางสำหรับ แลกเปลี่ยนในระหว่างสินค้าทั้งหลายย่อมมีจำนวนที่รับจ่ายมากขึ้น การที่นำเงินไปมาครวระลอะมากๆเช่นนั้น ย่อมทำให้เป็นเรื่อง ลำบากเสียเวลาของอาณาประชาราษฎร์ผู้ที่รับจ่ายมากๆเป็นอเนกประการ โดยพระมหากษัตริย์คุณ เพื่อประโยชน์ต่อความสะดวกของประชาชน จึงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพนักงานกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจัดทำตัวสัญญาที่ใช้แทนเงิน เรียกว่าธนบัตรขึ้น เพื่อรับแลกเงินของประชาชนเก็บรักษาไว้ แลจำหน่ายธนบัตรให้ออกใช้แทนเงินเพื่อสะดวกต่อการนับแลตรวจตราหรือจะพาไปมาก็ง่ายกว่าที่จะขนเงินอันมีจำนวนมากไปนั้น...” พระราชบัญญัติธนบัตร ร.ศ. 121 กำหนดให้ผู้ถือธนบัตรมีสิทธินำธนบัตรมาแลกเปลี่ยนเป็นเหรียญกษาปณ์ได้ และกำหนดให้นำเงินตราที่ผู้นำธนบัตรมาแลกเก็บไว้เป็นเงินสำรอง เพื่อว่า เมื่อมีผู้นำเอาธนบัตรนั้นกลับมาแลกเปลี่ยนเป็นเหรียญกษาปณ์คืนในภายหลัง ก็จะมีเงินตราแลกเปลี่ยนกลับคืนไปได้ ธนบัตรที่จัดพิมพ์ขึ้นนี้จึงมีลักษณะเป็นตัวสัญญาใช้เงิน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญที่รัฐบาลยังคงต้องเผชิญคือ จะทำอย่างไรกับบัตรธนาคารที่สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างชาติที่ออกหมุนเวียนอยู่แล้ว ในช่วงแรกได้เกิดข้อกังวว่าหากประกาศให้ธนาคารเหล่านี้หยุดการออกใช้โดยทันที จะทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาได้เพราะจะมีคนนำบัตรธนาคารเหล่านี้มาแลกคืนทั้งหมดและธนาคารไม่สามารถมีเงินสำรองเพียงพอ ในเรื่องนี้ รัฐบาลได้มีหนังสือแจ้งให้สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศทั้ง 3 แห่ง โดยค่อยทยอยถอนคืนบัตรธนาคารออกจากระบบเงินตราเพราะต้องการนำธนบัตรที่เป็นของรัฐบาลออกใช้เอง ปรากฏว่าสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศต่างยินยอมไถ่ถอนบัตรธนาคารของตน ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเก็บรักษาเงินสำรองไว้เพื่อมีคนนำบัตรธนาคารมาแลกอีก ต่อไปและหันมาใช้ธนบัตรที่ออกโดยรัฐบาลไทยแทน

ประการที่สองซึ่งเป็นเรื่องที่ทำหายอย่างยิ่งคือ จะทำอย่างไรให้ประชาชนทั่วไปเกิดความไว้วางใจกับเงินที่ผลิตจากกระดาษ ในช่วงแรก กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยได้มีดำริจะกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาทรงกล่าวในพิธีเปิดเพื่อให้เป็นที่รับรู้และไว้วางใจของประชาชนทั่วประเทศ โดยมอบหมายให้นาย Rivett-Carnac เป็นผู้ร่างพระราชดำรัส แต่ในร่างที่นาย Rivett-Carnac เขียนนั้น กลับกลายเป็นข้อความที่พระราชบัญญัติที่มีรายละเอียดข้อกฎระเบียบ จำนวนมาก และที่สำคัญในร่างพระราชดำรัสนี้มีข้อความที่กรมหมื่นมหิศรฯ ทรงไม่เห็นด้วย ที่จะประกาศว่าทุกหน่วยงานของทางราชการต้องใช้ธนบัตรที่รัฐบาลไทยเป็นผู้ออก เนื่องจากกรมหมื่นมหิศรฯ ทรงเห็นว่าธนบัตรที่จะออกใช้ใหม่นี้ไม่ควรทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการบังคับให้ใช้ แต่ทรงต้องการให้ประชาชนรู้สึกมีอิสรภาพที่จะนำเงินเหรียญของตนมาแลกเป็นธนบัตร ได้ตามความสมัครใจ แม้ว่าร่างพระราชดำรัสจะถูกทำให้สั่นลง ในวันพิธีเปิดตั้งที่รายงานการเปิดกรมธนบัตรลงวันที่ 19 กันยายน ร.ศ. 121 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ได้เสด็จมาด้วยพระองค์เองเนื่องจากทรงไม่สบาย และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานุพิตนภวัชรเดช เสด็จไปเปิดกรมธนบัตรแทน โดยให้พระบรมวงษานุวงศ์ ข้าราชการและแขกชาวต่างประเทศ

ได้นำเงินมาแลกเปลี่ยนปฐมฤกษ์ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการยอมรับและได้เปิดให้ประชาชนทั่วไปมาแลกเปลี่ยนในเวลาต่อมา ในวันที่ 23 กันยายน 2445

ภายหลังจากที่นำธนบัตรออกใช้แล้ว ผลปรากฏว่าการนำธนบัตรออกใช้ประสบผลสำเร็จอย่างไม่เคยมีมาก่อน ภายในเวลาไม่ถึงสี่เดือน ยอดการหมุนเวียนของธนบัตรรัฐบาลไทยเกินยอดหมุนเวียนของธนบัตรธนาคารของสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างชาติสามแห่งรวมกัน และในปีแรกของการออกใช้ ยอดการหมุนเวียนสูงถึงกว่า 6 ล้านบาท โดยก่อนหน้านี้ นาย Mitchell-Innes ได้ เคยคาดการณ์ไว้ว่าจะมีเพียง 2-3 ล้านบาทเท่านั้น

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2471 กำหนดให้ธนบัตรเป็นเงินตราชนิดหนึ่ง ธนบัตรจึงเปลี่ยนลักษณะจากการเป็นตัวสัญญาใช้เงินมาเป็นเงินตรา และเปลี่ยนข้อความบนธนบัตรแบบสองให้เป็น “ธนบัตรเป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย” ดังนั้นการออกธนบัตรจึงต้องมีทุนสำรองหนุนหลัง จึงสั่งให้โอนเงินสำรอง (ตามพ.ร.บ.ธนบัตร ร.ศ. 121) หรือทุนสำรองธนบัตรออกใช้ มาเป็นทุนสำรองเงินตรา ซึ่งสิ่งที่ชอบตามกฎหมายอันจะประกอบเป็นทุนสำรองเงินตราประกอบไปด้วย 1) ทองคำ 2) หลักทรัพย์ทองคำ 3) เงินฝากที่ถอนได้ทันทีหรือที่ถอนได้โดยบอกล่วงหน้าไม่เกิน 7 วัน และเป็นเงินตราของประเทศที่ใช้มาตราทองคำ 4) เหรียญบาท พ.ร.บ.เงินตราระบุให้กันทุนสำรองไว้ต่างหากจากเงินแผ่นดินชนิดอื่นทั้งหลาย และห้ามไม่ให้ใช้จ่ายเงินทุนสำรองนี้ เว้นแต่การถอนธนบัตรกลับจากระบบเศรษฐกิจ โดยให้มีการตีราคาทุนสำรองทุกปีโดยคำนวณตามราคาตลาด หากทุนสำรองมีมูลค่ามากกว่าธนบัตรออกใช้ให้โอนเป็นรายได้แผ่นดิน แต่หากขาดเหลือให้นำเงินรายได้แผ่นดินเข้าชดเชย ในปี พ.ศ. 2471 กรมธนบัตรจึงได้เปลี่ยนเป็นกรมเงินตรา สังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเช่นเดิม และต่อมาในปี พ.ศ. 2476 ได้เปลี่ยนเป็นกองเงินตรา สังกัดกรมคลัง ทำหน้าที่ออกธนบัตรจนกระทั่งมีการตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2485

กำเนิด ‘บุคคัลย์’ ธนาคารพาณิชย์ไทยแห่งแรก⁴

ในส่วนของการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้นเพื่อให้คนไทยเกิดความคุ้นเคย ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มีธนาคารพาณิชย์ที่เป็นของคนไทย และเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมที่จะให้เป็นธนาคารชาติในระยะต่อไป การดำเนินการในขั้นแรก กรมหมื่นมหิศราชหฤทัยไม่ต้องการให้ชาวต่างชาติได้ทราบ เพราะยังทรงไม่แน่ใจกว่าจะทำการได้สำเร็จ ซึ่งอาจทำให้เสียโอกาสที่จะตั้งธนาคารชาติต่อไปในอนาคต จึงทรงให้ชื่อว่า บุคคัลย์ (Book Club) และกล่าวไว้ว่า “...สำหรับไทยฟังก็ให้คิดแปลเล่นซนๆ ไม่รู้ว่าอะไร ถ้าฝรั่งฟังก็เข้าใจว่าบับบลิกไลเบอรี แลทำอะไรต่ออะไรให้เคลือบคลุมเพื่อไม่ให้ทราบว่าการแบ่งกึ่งกันแต่ต้น เพราะถ้าไม่สำเร็จก็ยอมเป็นที่อัปยศ หรือจะเป็นการตัดความคิดเสียที่จะทำต่อไปไม่ได้...” อย่างไรก็ตาม แผนการตั้งธนาคารชาติมิได้ทรงหวังว่าจะเกิดขึ้นในเร็ววัน จากคำกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไว้ว่า “ถ้าความสามารถแห่งชีวิตจะยืนยาวอยู่จนถึงอายุ 50 ก็คิด ด้วยเกล้าว่า จะใกล้ต่อความสำเร็จมากทีเดียว... การที่กำหนดช้าชืดถึงเพียงนี้ก็เพราะการจัดการแบ่งกึ่งนี้ต้องอาศัยดำเนินไปตามเวลาความรู้ของประชาชนจะมีขึ้น ไม่เป็นอันสามารถจะให้สำเร็จไปได้ด้วยความเร่งร้อนยิ่งกว่าจะค่อยๆ ค่อยๆ สานตามๆ กันไปเท่านั้น...”

⁴ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน “100 ปีจากบุคคัลย์สู่ไทยพาณิชย์” จัดทำโดยธนาคารพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) เนื่องในโอกาสครบรอบ 100 ปีธนาคารไทยพาณิชย์ 2549 (กรุงเทพฯ: ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์)

เมื่อข่าวการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ใหม่ของไทยได้แพร่ออกไปสู่ชาวต่างชาติ ความเกรงกลัวว่าผลประโยชน์ที่เคยได้จะลดลงจึงได้เกิดปฏิกิริยาจากนายธนาคารชาวต่างชาติ ในเรื่องนี้กรมหมื่นมหิศราฯ ได้ทรงเปรียบไว้ว่า: “...ถ้าไทยมีอำนาจในการนี้ขึ้นได้เพียงใด ก็เท่ากับเป็นไทยแก่ตัวขึ้นเพียงนั้น พิแนนซ์เป็นเครื่องป้องกันผลประโยชน์ของบ้านเมืองฝ่ายการพลเรือน ทหารเป็นเครื่องรักษาผลประโยชน์ในการอุกฉกรรจ์ กำลังทั้งสองฝ่ายนี้เมื่อพร้อมจึงนับว่าเป็นกำลัง ถ้าขาดฝ่ายหนึ่งก็ไม่เป็นองค์ การพิแนนซ์เมืองเราเหมือนกับน้ำซึ่งอยู่ในสระ มีคลองไหลเข้าออกแต่สองทาง คือ คลองใหญ่ของอังกฤษและลำหอดเลกของฝรั่งเศส ซึ่งทั้งสองอาจจะปิดเสียให้น้ำเน่าได้ง่าย...”

การมีธนาคารใหม่ที่เปรียบได้กับให้น้ำไหลออกได้สะดวกขึ้นนี้ ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวอย่างมากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในเชิงกล่าวหาว่าเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ได้ใช้อำนาจหน้าที่ช่วยเหลือธนาคารใหม่เนื่องจากมีผลประโยชน์ส่วนตัวอยู่ด้วย เมื่อกรมหมื่นมหิศราฯ ได้ทรงทราบความว่ามีเรื่องการเมืองระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง และแม้ว่ามีได้กระทำการใดๆ เป็นเรื่องเสื่อมเสียดังที่ถูกกล่าวหา แต่ทรงเกรงว่าเรื่องดังกล่าวอาจลุกลามเป็นภัยต่อประเทศชาติ ประกอบกำลังทรงประชวร จึงกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยกล่าวว่า “...ไม่ได้ทำการเสียให้แก่บ้านเมือง ฎราชการ นอกจากโปลิติกซึ่งพินิจคิดทราบเกล้าภายหลังว่าจะมีมาได้... ส่วนตัวข้าพระพุทธเจ้าถึงจะต้องกราบถวายบังคมลาจากตำแหน่งเวลานี้ก็ไม่มี ความเสียใจ... แลจำนวนการที่กำหนดไว้ตามโปรแกรมที่จะจัดฉลองพระเดชพระคุณนั้นก็สำเร็จบริบูรณ์ขาดแคลนบ้างก็ซึ่งเป็นอันทำไม่ได้ จึงรับใส่เกล้าฯ ฟุ้งไปโปรดเวทแบงก์ การนั้นก็สำเร็จเปนรากเหง้าลงแล้ว ข้าพระพุทธเจ้ามีความอิมใจว่าได้ทำการให้แก่ชาติอย่างสำคัญอย่างหนึ่ง...” และเรื่องก็เป็นอันยุติ

การจัดตั้งธนาคารก็ดำเนินการได้โดยเรียบร้อยและได้จดทะเบียนเป็น บริษัท แบงก์สยามกัมมาจลทุนจำกัด ในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2449 กรมหมื่นมหิศราฯ ทรงสิ้นพระชนม์ในปี 2450 เมื่อมีพระชันษา 42 ปี แม้พระองค์จะไม่ได้ทรงเห็นธนาคารชาติ แต่พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ไซยนต์ (ต่อมาได้รับการสถาปนาเป็นพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย) ผู้ซึ่งใน 35 ปีต่อมา ได้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารชาติขึ้น และเป็นผู้นำการธนาคารแห่งประเทศไทยพระองค์แรก และเนื่องจาก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศราฯ ทรงได้ทรงเป็นผู้บุกเบิกการก่อตั้งธนาคารไทย ในเวลาต่อมาจึงทรงได้รับการเทิดพระเกียรติเป็น ‘พระบิดาแห่งการธนาคารไทย’

แนวความคิดที่จะเปลี่ยนแบงก์สยามกัมมาจลมาเป็นธนาคารชาติได้ปรากฏหลักฐานขึ้นในช่วงปี 2457 รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยกรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ได้ขอพระบรมราชานุญาตให้จ้าง Mr. W.B. Hunter ซึ่งเป็นผู้จัดการ Bank of Madras ซึ่งเป็นธนาคารหนึ่งในสามของประเทศอินเดียที่มีลักษณะตรงกับธนาคารชาติในขณะนั้น และทำกิจธุระของธนาคารชาติทุกประการ เว้นแต่การออกธนบัตรซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดการเอง มาให้คำปรึกษาเป็นระยะเวลา 1 เดือน

เมื่อนายฮันเตอร์ได้เดินทางมาในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2457 ก็ได้ศึกษาความเป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนแบงก์สยามกัมมาจลมาเป็นธนาคารชาติ หลังจากทำรายงานที่มีความยาวถึง 32 หน้า ได้ให้ความเห็นโดยสรุป คือ ควรให้ตั้งธนาคารชาติขึ้นโดยชื่อกิจการของแบงก์สยามกัมมาจล เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศและระบบการธนาคาร และไม่เป็นกิจการที่แสวงหากำไร แต่ทำหน้าที่เป็นธนาคารของรัฐบาลและเป็นธนาคารของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม จึงควรพิจารณาส่งเสริมสินค้าการเกษตร นอก

เนื่องจากการพัฒนาชลประทานเพื่อเพิ่มผลผลิต รวมถึงเป็นธนาคารของธนาคารพาณิชย์ ด้วยการรับซื้อลดตัวเงินจากธนาคารพาณิชย์ แต่ไม่ควรไม่ควรซื้อขายเงินตราต่างประเทศกับบุคคลทั่วไป ซึ่งจะเป็นการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ ส่วนการออกธนบัตรให้รัฐบาลเป็นผู้ออกต่อไป แต่ให้ธนาคารชาติเป็นผู้ดำเนินการแทน เพราะประชาชนอาจไม่เชื่อถือ ดังที่เคยเกิดขึ้นในประเทศอินเดีย นอกจากนี้ธนาคารควรมีสาขาในจังหวัดต่างๆ เพื่อสนับสนุนการใช้ธนบัตรและการให้สินเชื่อโดยให้กู้ยืมหรือรับซื้อลดตัวเงินกับพ่อค้าหรือเกษตรกรท้องถิ่น และ คุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำงานควรมีการฝึกงานในธนาคารอังกฤษหรือสก๊อตแลนด์อย่างน้อย 2 ปี และ ศึกษาการธนาคารและเศรษฐศาสตร์ไปด้วย แต่ผลการสอบก็มีใช้เครื่องตัดสินว่าจะทำงานดีหรือไม่ ดังนั้น คุณสมบัติที่สำคัญคือความซื่อสัตย์สุจริต มนุษย์สัมพันธ์ ความรู้รอบตัว สามัญสำนึกและความรู้ทางทฤษฎีเป็นเรื่องสุดท้าย

อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการพิจารณาข้อเสนอของนาย Hunter ในช่วงเวลานั้นเป็นช่วงที่สงครามในทวีปยุโรปได้ลุกลามจนเกิดสงครามโลก แม้ว่าไทยจะไม่ได้รับภัยจากสงครามโลกในครั้งนี้โดยตรง แต่ได้เริ่มนโยบายขอแก้ไขสนธิสัญญาการค้ากับประเทศต่างๆที่ไม่เป็นธรรม และโครงการที่จะตั้งธนาคารชาติจึงถูกละเลยไปจนกระทั่งสิ้นสุทธรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

กำเนิด ‘ธนาคารแห่งประเทศไทย’

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ปรากฏว่าได้มีข้อเสนอของคนไทยให้รัฐบาลจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นและเกิดข้อถกเถียงกันเป็นอันมาก ข้อขัดแย้งสำคัญมาจากที่ปรึกษาการคลังที่เป็นชาวต่างชาติ ซึ่งมีน้ำหนักในการเสนอความเห็นต่อรัฐบาล ทั้งนี้ข้อเสนอต่างๆโดยคนไทยให้จัดตั้งธนาคารชาติก็ยังมีความเห็นที่ไม่ชัดเจนว่าจะอะไรเป็นบทบาทหน้าที่ที่ธนาคารชาติพึงและไม่พึงกระทำ คนไทยโดยทั่วไปก็ยังไม่มีความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องการธนาคารกลาง อย่างไรก็ตามข้อเสนอเหล่านี้นับได้ว่ามีจุดร่วมเดียวกันที่สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าต้องการที่จะให้มีธนาคารชาติเข้ามาช่วยพัฒนาและแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ

ดังจดหมายของนาย James Baxter ที่ปรึกษากระทรวงการคลัง ลงวันที่ 11 กันยายน 2476 ถึงเจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อตอบข้อซักถามเรื่องความพร้อมจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศไทย พร้อมกับจดหมายที่มีความยาว 3 หน้า นาย Baxter ยังได้ทำการศึกษากฎหมายและบทบาทของธนาคารกลางในประเทศต่างๆที่จัดตั้งขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง แล้วทำเป็นข้อเขียนแบบที่มีความยาว 20 หน้ากระดาษ ซึ่งอธิบายถึงบทบาทที่ธนาคารกลางพึงและไม่พึงกระทำ ความสัมพันธ์กับรัฐบาลและความสัมพันธ์กับธนาคารพาณิชย์ โดยกล่าวว่า ธนาคารกลางที่ตั้งขึ้นในช่วงหลังๆนี้ได้ให้ความสำคัญไปที่การดูแลเสถียรภาพทางการเงินและการป้องกันเงินเฟ้อที่มักจะมาจากรงกดันทางการเมือง ดังนั้นธนาคารกลางที่จะจัดตั้งขึ้นมีความจำเป็นที่ต้องสามารถควบคุมปริมาณเงินและปริมาณสินเชื่อได้ อย่างไรก็ตาม นาย Baxter มีความเห็นว่ายังไม่สมควรแก่เวลาในการจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากการจัดตั้งธนาคารกลางนั้นควรต้องกระทำอย่างละเอียดถี่ถ้วน จำเป็นต้องมีที่ปรึกษาที่เป็นผู้เชี่ยวชาญมีประสบการณ์ด้านนี้เป็นการเฉพาะ และได้เสนอว่าการตั้งธนาคารกลางที่เกิดขึ้นใหม่ในช่วงหลังสงครามมักจะได้รับความแนะนำ

และความช่วยเหลือจากธนาคารกลางแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นที่รับรองกันว่าเป็นบ่อเกิดแห่งความรู้ความชำนาญในเรื่องธนาคารกลาง

เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศได้จัดส่งรายงานนี้ให้กับนายรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2476 แต่ในช่วงเวลานั้น รัฐบาลกลับมีภารกิจเร่งด่วนในการปราบปรามกบฏในเดือนตุลาคม 2476 จึงทำให้การพิจารณาเรื่องนี้ถูกเลื่อนออกไปอีก ภายหลังเหตุการณ์เข้าสู่ภาวะปกติ ปรากฏว่าได้มีข้อเสนอของพระยาสุรียานุวัตร (ผู้ซึ่งเคยเสนอความเห็นให้มีการจัดตั้งธนาคารชาติขึ้นเมื่อ 30 ปีก่อนหน้า คือ ในปี 2446 เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งอัครราชทูตประจำกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส) ได้ทำหนังสือ 2 ฉบับถึงพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 16 และ 17 มิถุนายน 2477 เรื่อง 'โครงการของธนาคารชาติ' และให้ชื่อไว้ว่า 'ธนาคารชาติแห่งสยาม' โดยมี "ความมุ่งหมายในการสงเคราะห์ และบำรุงกสิกรรม พาณิชยกรรมของประเทศ" ท่านได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งในจดหมายฉบับวันที่ 17 มิถุนายน 2477 ว่าอุปสรรคใหญ่คือ "กระทรวงการคลังจะไม่ยอมให้ธนาคารชาติเป็นผู้แทนตัว (เอเจนต์) ทำการแทนในการเก็บและจ่ายเงินผลประโยชน์รายได้ของแผ่นดินแทนกระทรวงการคลัง" และได้ลงท้ายจดหมายไว้ว่า "ทุกวันนี้สารพัดกิจการงานของแผ่นดินจะดำเนินไปไม่ได้ ก็เพราะไม่มีธนาคารชาติที่จะหาเงินมาให้อย่างเดียว เพราะหวังจะเอาเงินภาษีอากรมาใช้ในการทั้งหลายนี้ ไม่เพียงพอเป็นแน่ ถ้าไม่อาศัยธนาคารชาติก็เป็นอันว่าโครงการทั้งหลายของกระทรวงพาณิชย์ และทบวงการอื่นๆ ที่ทำขึ้นนั้น ก็เป็นอันป่วยการ จะสมกับความที่หลวงพิบูลย์สงครามยืนยันว่ารัฐบาลใน 2 ปีที่แล้วมา ยังไม่ได้ทำการอะไรให้ปรากฏแก่ตาปวงชนราษฎรสักอย่างเดียว และการธนาคารชาติที่จะสงเคราะห์ราษฎรได้นั้น จะเป็นที่ยินดีด้วยกันทั้งแผ่นดิน"

อีกบุคคลหนึ่งที่สนับสนุนให้มีธนาคารชาติ คือ พระสารสาสน์พลขันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ (29 มีนาคม พ.ศ. 2477 - 22 กันยายน พ.ศ. 2477) ซึ่งได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2477 โดยมีข้อความว่า "...เราพยายามจะเพาะการค้าและอุตสาหกรรมในประเทศ แต่มีข้อขัดข้องที่ไม่มีแบงก์ แบงก์ที่เราต้องการมีถึง 4 ชนิด แต่เรามีอยู่ชนิดเดียวคือ Exchange Bank เรายังต้องการอีก 3 คือ Land Mortgage Bank, Co-operative Bank และ Industrial Bank แต่จะตั้งไม่ได้เพราะไม่มีแม่ ต้องตั้งแม่แบงก์เสียก่อน คือแบงก์ชาติ แล้วแบงก์อื่นๆ ก็คงเกิดขึ้นเอง..."

จุดเปลี่ยนที่ทำให้การจัดตั้งธนาคารชาติจนเป็นผลสำเร็จมี 2 ครั้งที่สำคัญ คือ ในช่วงแรก เมื่อหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ได้ขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในยุคของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีคนที่ 3 ของประเทศ (16 ธันวาคม พ.ศ. 2481 - 1 สิงหาคม พ.ศ. 2487) หลวงประดิษฐ์มนูธรรมเป็นผู้หนึ่งที่มีเจตนารมย์ที่จะตั้งธนาคารชาติมาตั้งแต่ช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ๆ เมื่อขึ้นมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ท่านจึงได้ริ่ฟื้นแนวความคิดนี้ขึ้นมาอีกครั้ง และได้แต่งตั้ง พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย (ขณะนั้นเป็นอธิบดีกรมศุลกากร) ให้เป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลังฝ่ายไทยในปี 2482 เพื่อคานอำนาจกับที่ปรึกษาการคลังชาวต่างประเทศ โดยขณะนั้น ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศของกระทรวงการคลังคือ นาย W.A.M. Doll ชาวอังกฤษ ต่อจากนาย James Baxter นายตอลล์ได้เคยเสนอความเห็นผ่านรายงานประจำปีของสำนักงานที่ปรึกษากระทรวงการคลังในปี 2481 ไว้ว่า "คนส่วนมากยังเข้าใจผิดในเรื่องธนาคารกลางว่าจะเป็นการทำให้เกิดมีธนาคารและธุรกิจเครดิตอื่นๆ ซึ่งความจริงตรงกันข้าม ควรมีสิ่งเหล่านี้ก่อนจึงมีธนาคารกลาง บ้างก็คิดว่าจะเป็นการให้เงินมาใช้ในสิ่งซึ่งในขณะนั้นหาเงินมาทำไม่ได้ บ้างก็คิดว่าจะเป็นการช่วยเหลือชาวนา ซึ่งที่ถูกเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรมากกว่าธนาคารกลาง"

ในประเด็นนี้ พระสารสาสน์พลชั้นได้เขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์ประชามิตร (เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2481 และใช้นามปากกาว่า 555) ว่า

“...มิสเตอร์คอล หว่าคนไทยโดยมากเข้าใจผิด เพราะไม่รู้ว่หน้าที่ของแบงก์กลางมีอะไร ข้อนี้ข้าพเจ้ารับรองว่าจริงอยู่บ้าง เพราะได้ฟังความเห็นของพ่อค้าคหบดีหลายคนต้องการแบงก์ชาติเป็นต้นกัลพฤกษ์ ต้องการเงินขึ้นมาก็ว่าเอาได้ที่แบงก์ชาติ ซึ่งเป็นความเข้าใจผิดโดยแท้เพราะแบงก์ชาติเป็นแบงก์ของแบงก์ไม่ใช่แบงก์ของเอกชน แต่ข้าพเจ้าก็จำต้องบอกว่า มิสเตอร์คอลเองก็เข้าใจผิดไปบ้างเหมือนกันในการที่เปรียบแบงก์ชาติเป็นหลังคาของการค้าและเครดิต ที่จริงแบงก์ชาติเป็นคลองรากของการค้าและเครดิตต่างหาก ที่ปลูกษาเข้าใจไขว่ไขวไปเช่นนี้จึงเห็นว่ยังไม่ถึงเวลาที่จะตั้งแบงก์ชาติ มิสเตอร์คอลเห็นว่าคนไทยคร่ำครวญหาหน้ ไม่ใช่แบงก์กลาง แต่เป็นแบงก์กสิกรรม ข้อนี้ก็จริงของที่ปลูกษาอีก แต่แบงก์กสิกรรมอีก แบงก์อุตสาหกรรมและแบงก์อื่นๆ ย่อมต้องพึ่งพาอาศัยแบงก์กลาง ถ้ามีแบงก์กลางแล้ว แบงก์อื่นๆก็เกิดขึ้นได้โดยง่าย เปรียบเหมือนมีแม่ เมื่อไม่มีมารดา บุตรธิดาจะเกิดอย่างไร”

การตั้งตำแหน่งที่ปรึกษาการคลังฝ่ายไทยขึ้นมาอีกหนึ่งตำแหน่ง ทำให้นายดอลล์ได้แสดงความคิดเห็นที่ไม่ค่อยพอใจนัก ดังความในจดหมายของนายดอลล์ถึง Sir Otto Niemeyer ธนาคารแห่งประเทศไทย ตอนหนึ่งว่า “เป็นที่รู้กันว่าฝ่ายฝรั่งเศสต้องการเข้ามามีบทบาทในกระทรวงนี้ และหลวงประดิษฐมนูธรรมซึ่งจบการศึกษาจากมหาวิทยาลัย Sorbonne ก็ถือได้ว่าเป็นผู้นิยมฝรั่งเศส ไม่เพียงแต่เท่านั้น ข้าพเจ้าเชื่อว่าพระสารสาสน์พลชั้น ซึ่งเป็นคนสนิทและเป็นคนที่หลวงประดิษฐมนูธรรมรับฟังความคิดเห็นก็เป็นฝ่ายญี่ปุ่น ...นี่เป็นเหตุผลสำคัญเลยทีเดียวที่ข้าพเจ้าตัดสินใจที่จะอยู่ต่อเพื่อยับยั้งการขยายตัวดังกล่าวในฐานะตัวแทนของอังกฤษ” นอกจากนี้นายดอลล์ยังได้กล่าวถึงที่ปรึกษาชาวไทยในเชิงดูแคลนว่า “...ข้าพเจ้าเข้าใจว่ารัฐมนตรีกำลังร่างหลักการนโยบายการตั้งธนาคารชาติอยู่ จึงได้แต่งตั้งพระองค์เจ้าวรรณไวทยานกรและหม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ เป็นตัวแทนในการพิจารณาหารือเรื่องนี้กับข้าพเจ้า (ซึ่งเป็นวิธีการที่ค่อนข้างแปลก) ซึ่งอาจจะหมายความว่ารัฐมนตรีต้องการขยายงานให้มากกว่าที่ข้าพเจ้าได้เสนอแนะไว้ แต่ข้าพเจ้าจะพยายามหาทางผ่อนปรนให้ดีที่สุด มิให้มีการตั้งธนาคารชาติอย่างเต็มรูป เพราะการตั้งธนาคารชาติเช่นนั้นมีโอกาสอย่างยิ่งว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ เนื่องจากการควบคุมสินเชื่อและเงินตราจะตกอยู่ในมือของนักการเงินมือสมัครเล่น”

แม้ว่านายดอลล์จะไม่เห็นด้วยกับการตั้งธนาคารชาติ แต่การที่หลวงประดิษฐมนูธรรมได้พยายามทำความเข้าใจกับนายดอลล์ถึงวัตถุประสงค์ที่จะจัดให้มีธนาคารแห่งชาติขึ้น ในลักษณะที่มีการดำเนินการเป็นขั้นตอน และผลสรุปจึงออกมาในลักษณะที่มีการประนีประนอมกัน คือในขั้นแรกให้ตั้งองค์กรขึ้นเพื่อให้ดูแลแทนรัฐบาลในด้านการจัดการเงินกู้และเตรียมการฝึกคนให้มีความชำนาญแล้วจึงค่อยตั้งธนาคารชาติเต็มรูปแบบขึ้น ในเรื่องนี้ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ได้เล่าเหตุการณ์ที่สำคัญช่วงนั้นไว้ดังนี้:

“The idea of setting up a Central Bank next came from the new Finance Minister who took office in 1938. It was opposed by the foreign Advisor to the Ministry. Things came to a deadlock and I was brought in to advise. Here then was a domestic problem, to be solved by the homely method of compromise. When the question is: whether or not a certain institution should be set up, obviously the best solution is to set up something else. And that was how a new Government institution, subsequently called the Thai National Banking Bureau, was conceived. The “Act for the Establishment of the Thai National Banking Bureau” was promulgated in 1939. The Bureau was to have two functions, namely (1) to transact the kinds of business to be specified by the minister; and (2) to commence preparation for the subsequent establishment of a Central Bank. The kinds of business specified were the issue and management of internal loans on behalf of the Government and public

⁵ “Of shoes and ships...” by H.H. Prince Vivat, Speech delivered at the Economists’ Luncheon Group, 18 November 1959.

bodies; and the accepting of money on deposits from and the making of loans to the Government, public bodies, banks and other credit institutions. The Bureau was given a capital of Tcs. 10 million.

It so happened that the Treasury was then launching out, for the first time, upon a policy of raising internal loans. Issue and management of Government internal loans were therefore handed over to the new Bureau. Later on, the commercial banks found it convenient to keep a part of their cash reserve with the Bureau for final clearing purposes. Such deposits were re-deposited by the Bureau with the Treasury and were treated by the latter as part of its working balance.

And here I may perhaps be allowed to add that the Minister was happy; because the Bureau was regarded as a stepping stone towards a Central Bank. The foreign Adviser was also happy; because the Bureau was not a Central Bank at all."

หลังจากที่หลวงประดิษฐมนูธรรมได้แก้ไขอุปสรรคเรื่องข้อคัดค้านของที่ปรึกษาค้างแล้ว ยังมีเรื่องการทำ ความเข้าใจกับธนาคารพาณิชย์ของต่างชาติในประเทศไทยว่า การตั้งธนาคารชาติขึ้นนั้นจะไม่กระทบกระเทือนการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์เหล่านี้ หลวงประดิษฐมนูธรรมจึงได้ขอให้ นายดอลแบร์ (F.A. Dolbeare) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศชาวอเมริกัน และพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศฝ่ายไทย ได้ช่วยสร้างความเข้าใจกับนานาชาติ โดยเฉพาะสาขาของธนาคารต่างชาติในประเทศไทย

ในที่สุดก็นำไปสู่การจัดตั้ง 'สำนักงานธนาคารชาติไทย' โดยมีฐานะเป็นทบวงการเมืองในสังกัดกระทรวงการคลัง ได้มีพิธีเปิดอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2483 กล่าวได้ว่าสำนักงานธนาคารชาติถือเป็นเพียงสภาพปฐมแห่งธนาคารกลาง เนื่องจากหน้าที่สำคัญของสำนักงานฯที่ได้รับมอบหมายในระยะแรกมีเพียงการจัดการเงินกู้แทนรัฐบาล และการเตรียมความพร้อมที่จะจัดตั้งธนาคารกลางอย่างสมบูรณ์ในเวลาต่อไป

สำหรับจุดเปลี่ยนครั้งที่สอง ได้เกิดสงครามมหาเอเซียบูรพาขึ้นในวันที่ 8 ธันวาคม 2484 โดยญี่ปุ่นประกาศสงครามกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ และได้ยกกองทัพผ่านเข้ามาในประเทศไทย ทางญี่ปุ่นได้มีข้อเสนอทางการเงิน 3 ข้อและหนึ่งในนั้นคือการจัดตั้งธนาคารกลางขึ้น โดยมีเจ้าหน้าที่ที่ปรึกษาและหัวหน้าหน่วยงานต่างๆเป็นชาวญี่ปุ่น แต่เนื่องจากไทยเป็นประเทศเอกราชมาโดยตลอด การที่ให้เจ้าหน้าที่ต่างชาติมาดูแลการเงินของประเทศจึงเป็นข้อเสนอที่รัฐบาลไทยไม่อาจยอมรับได้ เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ได้เร่งรัดให้รัฐบาลไทยตัดสินใจตั้งธนาคารชาติขึ้น

ขณะนั้นสำนักงานธนาคารชาติเพิ่งเปิดดำเนินงานได้เพียงปีกกว่า แต่รัฐบาลได้ตัดสินใจแก้ปัญหาโดยอ้างกับทางญี่ปุ่นว่ากำลังดำเนินการที่จะจัดตั้งธนาคารกลางอยู่แล้ว และพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ที่ปรึกษาฝ่ายไทยของกระทรวงการคลัง ทรงได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ร่างกฎหมายขึ้น การดำเนินการในเรื่องนี้จึงเป็นไปอย่างรวดเร็วมาก โดยได้ใช้เวลาเพียง 2 เดือนนับจากวันที่พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย (เมื่อครั้งพระยศเป็นหม่อมเจ้า) ได้ทรงทำหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จนถึงวันที่ประกาศออกใช้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 เมื่อได้มีการออกพระราชบัญญัติเป็นหลักฐานแล้ว คณะผู้แทนรัฐบาลไทยเดินทางไปเจรจาว่าด้วยเศรษฐกิจและการเงินในเดือนเมษายน 2485 พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงเจรจากับญี่ปุ่นจนเป็นผลสำเร็จ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ก่อตั้งขึ้นโดยมีพนักงานทั้งหมดเป็นคนไทย เรื่องนี้พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้กล่าวว่า

"Equipped with this evidence, the Economic Mission to Japan, of which I was a member, was able in April 2485 (1942) to persuade the Japanese Government of the inadvisability of having foreigners in a national

institution of a sovereign state. Furthermore by the executive's power to issue the Royal Decree, any infusion of dangerous ideas into the Bank charter was successfully avoided.

Conceived in war and politics, the Bank of Thailand was born on December 10th 2485 (1942); premature, no doubt, but sufficiently lusty to prevent foreign usurpation of the monetary crown."

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีพิธีเปิดขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2585 การจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้เกิดขึ้นเพื่อรักษาอธิปไตยทางการเงินของประเทศจากภัยสงคราม พร้อมกับ 'พันธกิจในการดูแลความมั่นคงทางการเงินของประเทศ'

3. เหลียวหลังพันธกิจธนาคารแห่งประเทศไทย

ในช่วงของสงครามโลกครั้งที่สองที่ธนาคารแห่งประเทศไทยถือกำเนิดขึ้นนั้น การปกครองของประเทศไทยอยู่ภายใต้รัฐบาลทหารของจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยมีพลเอก เภา เพียรเลิศ บริภัณฑ์ยุทธกิจ เป็นรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ธนาคารกลางที่ตั้งใหม่ต้องเผชิญกับภาวะสงครามถือเป็นสิ่งที่ยากลำบากเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากภาวะการเงินและเครดิตย่ำแย่จนไปอย่างรวดเร็วและความใหม่ของธนาคารที่ยังไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลาย ขณะที่พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย นอกจากทรงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ธปท. แล้ว ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงการคลังไปพร้อมๆกัน

หากพิจารณาย้อนกลับไปที่ตั้งแต่ก่อนที่พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 จะถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ที่มาของพระราชบัญญัติฉบับแรกนี้ได้มีจุดเริ่มต้นมาจาก 'บันทึกเรื่องการจัดตั้งธนาคารกลาง' ที่พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงทำขึ้นเพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในเดือนกุมภาพันธ์ 2485 นอกเหนือไปจากการกำหนดบทบาทหน้าที่อันพึงเป็นงานของธนาคารกลางแล้ว พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงกล่าวถึงปัญหาต่างๆที่พึงพิจารณาในการตั้งธนาคารกลาง โดยในหัวข้อแรกที่ทรงเขียนเป็นเรื่องที่ว่า จะให้ธนาคารกลางนี้มีฐานะอย่างไร และมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลอย่างไร หลังจากที่ทรงพิจารณาจากกฎหมายธนาคารกลางในประเทศต่างๆ พระองค์เจ้าได้ทรงให้ความเห็นไว้ว่า สำหรับธนาคารกลางที่จะตั้งขึ้นใหม่ ลักษณะการปกครองควรเป็นไปเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมทั่วไปก็จะเป็นการสมควร เพื่อที่ทำงานดำเนินได้สะดวกรวดเร็วและมีการควบคุมแข็งแรงพอ อย่างไรก็ตาม ได้ทรงเล็งเห็นว่าการดำเนินการของธนาคารกลางในการดูแลความมั่นคงทางการเงิน อาจถูกแรงกดดันทางการเมืองแทรกแซงได้ และทรงได้ให้ความเห็นในบันทึกที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษ (เรื่อง The Bank of Thailand) ในเวลาต่อมาว่า ไม่ว่าจะด้วยทฤษฎีใดๆจะมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุล หรือจะเขียนป้องกันไว้อย่างไร การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะสามารถแยกตัวออกจากแรงกดดันทางการเมืองได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับกรรมการผู้บริหารขององค์กรและสุดท้ายขึ้นกับรัฐบาลเอง ถ้าสามารถสร้างและรักษาประเพณีให้มีการบริหารงานได้อย่างมีอิสระ ธนาคารก็สามารถที่จะดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะได้

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ธปท. แม้จะได้รับอำนาจที่จะประกอบกิจการอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางคือ นายธนาคารของรัฐบาล นายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ การดูแลทุนสำรองเงินตราและมีเอกสิทธิ์ในการออกธนบัตร แต่การกำหนดพันธกิจในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินนั้นกลับไม่ได้ถูกกล่าวถึงไว้โดยตรงไว้ในพระราชบัญญัติ ทั้งที่เจตนารมณ์การจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นได้ปรากฏในบันทึกร่างพระราชบัญญัติฉบับแรกที่พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ดังความว่า "สมควร

จัดให้มีธนาคารประเภทที่เรียกกันว่า ‘ธนาคารกลาง’ (Central Bank) มีหน้าที่จัดระเบียบการเงินตราและควบคุมเครดิต กับทั้งเป็นธนาคารของรัฐและธนาคารของธนาคารอื่นทั้งหลาย เพื่อประโยชน์ในอันจะนำมาซึ่งความมั่นคงในการเงินของประเทศ” สาเหตุที่พันธุกิจอันสำคัญนี้ไม่ได้ถูกระบุไว้ในกฎหมายกลับถูกอธิบายไว้ในรายงานประจำปีฉบับแรก ดังนี้:

“คณะกรรมการใคร่เสนอความท้าวไปว่าด้วยกิจการอันหนึ่ง ซึ่งนิยมกันว่าเป็นหน้าที่สำคัญของธนาคารกลาง กล่าวคือการดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งเงิน หรือการใช้สิทธิพลในอันจะให้ระดับราคาสินค้าไม่เพิ่มลดย่างรวดเร็ว ในเรื่องความมั่นคงแห่งเงินนั้น มีข้อควรสังเกตว่าแม้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเหมือนกับกฎหมายว่าด้วยธนาคารกลางของนานาประเทศโดยมาก จะมีได้มีบทบัญญัติกล่าวถึงการให้ธนาคารกลางรักษาความมั่นคงแห่งเงินไว้ก็ตาม แต่หลักการทั่วไปที่ว่าธนาคารกลางมีหน้าที่สำคัญในอันที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งเงินนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ยอมรับนับถืออย่างเคร่งครัดเหมือนกัน... อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงสังเกตด้วยว่า อันการดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งเงินนั้น มิใช่เป็นกิจการที่จะทำได้สำเร็จไปได้โดยอาศัยแต่เฉพาะกำลังของธนาคารกลางแต่อย่างเดียว แต่ย่อมจะต้องอาศัยพฤติกรรมอื่นๆประกอบด้วย พฤติกรรมเหล่านั้นบางเวลาก็อยู่นอกอำนาจของธนาคารกลางที่จะฟันได้ ดังจะเห็นได้ในกรณีประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันเช่นเมื่อมีสงคราม เป็นต้น ในพฤติกรรมเช่นว่านี้ลำพังแต่ธนาคารกลางฝ่ายเดียว ก็ไม่มีธนาคารใดเลยที่สามารถดำรงไว้ซึ่งค่าภายในแห่งเงินตราให้ยืนที่”

จะเห็นได้ว่า พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงเล็งเห็นความยากลำบากที่อาจเกิดขึ้นทั้งในด้านการรักษาเสถียรภาพทางการเงินที่จำเป็นที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกัน และในด้านการบริหารงานของธนาคารกลางที่อาจถูกแรงกดดันทางการเมืองแทรกแซงได้ เมื่อเสถียรภาพหลังการดำเนินงานในช่วงระยะเวลา 75 ปี กล่าวได้ว่า ธปท. ได้ผ่านบทพิสูจน์ความท้าทายต่างๆเหล่านี้มาโดยตลอด โดยได้ผ่านจุดเปลี่ยนสำคัญๆ ดังต่อไปนี้

ยุคที่ 1: ธปท. ในระหว่างและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (2485-2498)

โจทย์สำคัญของธนาคารแห่งประเทศไทยในทันทีเมื่อเปิดดำเนินการคือการดำเนินการจัดหาธนบัตรให้เพียงพอต่อความต้องการของรัฐบาลและเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของกองทัพของญี่ปุ่นในประเทศไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามความรุนแรงของสงคราม ปัญหานี้เป็นความจำเป็นทางการเมืองที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในยามสงคราม แต่เมื่อมองในด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ธปท. ก็จำเป็นต้องหาวิธีทางป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบของปัญหาเงินเฟ้อที่กำลังเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางการเงินของประเทศอันเป็นผลมาจากจากการออกธนบัตรที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก

ความต้องการเงินบาทจำนวนมากในช่วงสงครามทั้งจากฝ่ายทหารญี่ปุ่นและฝ่ายรัฐบาลไทยทำให้จำนวนธนบัตรที่ออกใช้เพิ่มขึ้นถึง 7 เท่า จากช่วงก่อนสงครามในเดือนพฤศจิกายน 2483 จนสิ้นสงครามในวันที่ 31 สิงหาคม 2488 สถานการณ์ต่างๆบังคับให้ ธปท. ต้องออกธนบัตรโดยไม่มีส่วนสัมพันธ์กับปริมาณสินค้า พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้อธิบายว่า “เหตุที่กระทำให้ค่าของเงินไม่เป็นเสถียรภาพนั้นมีอยู่ 3 ประการ เรียงตามลำดับแห่งความสำคัญได้ดังต่อไปนี้ คือ 1) การใช้จ่ายของทหารญี่ปุ่น 2) รัฐบาลจ่ายเงินเกินกว่ารายได้ และ 3) อัตราแลกเปลี่ยนบาทกับเยน”⁶ ในด้านการใช้จ่ายของทหารญี่ปุ่น เมื่อทหารญี่ปุ่นนำเงินเยนมาแลก ทาง ธปท. จะนำเงินเยนนั้นเข้าเป็นทุนสำรองเงินตรา และจำหน่ายธนบัตรให้ญี่ปุ่นไปใช้จ่ายใช้สอย ดังนั้นตลอดช่วงเวลาสงคราม ประเทศไทยได้สะสมเงินเยนเข้าบัญชีทุนสำรองเงินตราเป็นจำนวนมากและทำให้เกิดการ

⁶ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย. “สถานการณ์การคลังและการเงินปัจจุบัน,” วิวัฒนไชยานุสรณ์. (2504). หน้า 202.

เปลี่ยนแปลงในโครงสร้างส่วนประกอบของทุนสำรองเงินตราจากก่อนหน้ากองทัพญี่ปุ่นจะบุกไทย 8 วัน ทุนสำรองเงินตราประกอบด้วย ทองคำและสินทรัพย์ที่เป็นเงินปอนด์ถึงร้อยละ 84 ของธนบัตรออกใช้ ขณะที่ หลังเสร็จสิ้นสงคราม ทุนสำรองเงินตราเป็นเงินเยนถึงร้อยละ 70 และเป็นทองคำเพียงแค่อ้อยู่ 17 เท่านั้น⁷

ส่วนปัญหาการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินเพื่อการป้องกันประเทศ ขณะที่รายได้ภาษีและเงินกู้จากประชาชนมีไม่เพียงพอ ทำให้รัฐบาลขาดดุลการคลัง และธปท. ต้องจัดหาเงินส่วนที่ขาดออกมาให้รัฐบาลกู้ยืม โดยส่งพันธบัตรคลังตามที่ พ.ร.บ. เงินตรา ในภาวะฉุกเฉิน พ.ศ. 2484 ได้ให้อำนาจไว้ ให้นำเงินตรา และแลกเปลี่ยนธนบัตรออกมาให้รัฐบาลมาใช้จ่ายยามต้องการมาก “การหาเงินที่ขาดอยู่โดยวิธีนี้ ก็ต้องว่ารัฐบาลอาศัยโรงพิมพ์ให้พิมพ์เงินกระดาษออกมาจนพอใช้เท่านั้น อันเป็นเหตุอีกประการหนึ่งที่ช่วยทำให้เงินเฟ้อ”⁸

สาเหตุประการที่สามที่ก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อก็คือ อัตราแลกเปลี่ยนที่ถูกกำหนดไว้ที่ 1 บาท ต่อ 1 เยน ในภาวะปกติอัตราแลกเปลี่ยนจะเป็นกลไกที่ทำให้การชำระเงินระหว่างประเทศปรับตัวสู่ดุลยภาพ กล่าวคือ ในช่วงสงครามมีเงินไหลเข้าประเทศโดยเฉพาะเงินส่งเข้ามาเพื่อใช้จ่ายของทหารญี่ปุ่นจำนวนมากกว่าเงินที่ไทยชำระให้ประเทศอื่น ย่อมเกิดความต้องการบาทจากธปท.มากกว่าบาทที่ธปท. ได้มาจากผู้ที่ต้องการ ในการค้าของสิ่งใดๆ เมื่อมีความต้องการมากกว่าปริมาณสิ่งของที่จัดหามาได้ ผู้ค้าย่อมเพิ่มราคาสินค้านั้นๆ จนทำให้อุปสงค์และอุปทานเท่าเทียมกัน ดังนั้นในเวลาปกติเมื่อมีความต้องการเงินบาทมากกว่าที่ธนาคารได้มา ก็ควรปรับขึ้นอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างบาทกับเยน เพื่อปรับดุลชำระเงินให้กลับสมดุลได้ แต่ในช่วงเวลาสงครามกลไกการปรับตัวนี้ได้ถูกทำลายลงเพราะประเทศไทยได้มีความตกลงไว้กับฝ่ายญี่ปุ่นว่าจะต้องดำรงอัตราแลกเปลี่ยนไว้ 1 บาทต่อ 1 เยน “ธนาคารจึงต้องจำหน่ายธนบัตรแลกเปลี่ยนกับเยนอยู่เรื่อยไป นี่เป็นเหตุอีกอันหนึ่งที่กระทำให้ค่าของเงินตกต่ำลง”

ปัจจัยทั้งสามข้างต้นเป็นชนวนให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่คนไทยในขณะนั้นยังไม่คุ้นเคย คำว่า “เงินเฟ้อ” ปรากฏครั้งแรกในรายงานประจำปีของ ธปท. เมื่อปี 2487 โดยใช้เรียกสถานการณ์ที่ “ปริมาณแห่งเงินเพิ่มมากขึ้น แต่สิ่งของที่ซื้อได้เพิ่มมากขึ้นตามส่วน ราคาสินค้าก็จะต้องแพงขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งค่าแห่งเงินตราจะเสื่อมลง”

การแก้ปัญหาของ ธปท. มีหลากหลายวิธีแต่สามารถกล่าวสรุปได้เป็นหลักการแห่งการกันเงินเฟ้อตามบันทึกของพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ 2 หลักการคือ “1) ต้องดึงเงินออกจากมือประชาชนมาเข้าคลัง 2) ควบคุมการให้เครดิตมิให้เกินกว่าที่จำเป็นจริงๆ โดยปฏิบัติตามหลัก 2 ประการนี้ อำนาจการซื้อที่อยู่ในมือประชาชนจะลดน้อยลง ระดับราคาสินค้าทั่วไปก็จะพุ่งขึ้นรวดเร็วได้ เมื่อได้ดึงเงินมาเข้าคลังได้แล้ว ธนบัตรออกใช้จะไม่เพิ่มขึ้นมากและรวดเร็ว อาการแห่งโรคเงินเฟ้อก็จะไม่รุนแรง” อย่างไรก็ตาม มาตรการต่างๆที่ยับยั้งการเพิ่มของปริมาณเงินและการควบคุมเครดิตได้ผลเพียงชั่วคราว เพราะการใช้จ่ายของทหารญี่ปุ่นที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องยังคงเป็นแรงผลักดันให้เกิดเงินเฟ้ออย่างที่ประเทศไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ อัตราเงินเฟ้อในช่วงสงครามเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณการออกธนบัตร แต่หากทางการไม่มีมาตรการต่างๆย่อมทำให้ค่าครองชีพและราคาสินค้าสูงขึ้นกว่าที่เป็น

⁷ ธนาคารแห่งประเทศไทย หนังสือที่ระลึกวันครบรอบปีที่ 20. หน้า 12

⁸ ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานประจำปี พ.ศ. 2488. หน้า 4

ในเดือนกันยายน ปี 2489 ได้มีเหตุการณ์สำคัญที่แสดงให้เห็นหลักการทำงานของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อถูกการเมืองแทรกแซง ในช่วงเวลานั้น พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงพยายามที่จะลดปริมาณเงินในประเทศเพื่อควบคุมภาวะเงินเฟ้อ โดยต้องการแบ่งขายทองคำจากทุนสำรองเงินตราภายในประเทศบางส่วนเพื่อไถ่ถอนธนบัตรจากการหมุนเวียนในระบบ การขายทองคำครั้งนั้นปรากฏว่าได้รับความเห็นขัดกันระหว่างรัฐบาลในสมัยนั้นกับคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยในประเด็นที่เกี่ยวกับวิธีการขายทองคำ โดยรัฐบาลต้องการจะให้ดำเนินวิธีการขายโดย 1. ทำเป็นทองคำแท่งเล็กๆ 2. กำหนดว่าจะขายในคราวหนึ่งๆ เป็นปริมาณเท่าใด แล้วประกาศแจ้งวันที่จะขาย 3. ขายในราคาที่ได้กำหนดขึ้น ซึ่งจะเป็นราคาที่ต่ำกว่าตลาดเล็กน้อย

ส่วนคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า ในประเด็นแรกว่า: เนื่องจากทองคำที่มีอยู่แต่ละแท่งมีความหนาประมาณ 5.2 ซม. ถ้าจะทำเป็นทองคำแท่งเล็กๆขาย ก็จะต้องหลอมแล้วรีดให้บางกว่านั้นมาก แล้วจึงจะตัดแบ่งเป็นแท่งเล็กๆได้ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ย่อมจะต้องเกิดรายจ่ายขึ้น และจะมีปริมาณทองคำสูญเปลืองไปมิใช่น้อย นอกจากนี้ยังจะต้องมีการควบคุมตรวจตรากันอย่างแข็งแรง แต่เมื่อได้พิจารณาวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติจัดสรรทุนสำรองเงินตราเพื่อบูรณะประเทศที่จะให้ลดจำนวนธนบัตรที่จำหน่าย การที่ต้องมีรายจ่ายขึ้นก็จะทำให้ไม่ได้ผลเต็มตามวัตถุประสงค์นั้น การทำทองคำเป็นแท่งเล็กๆขายนั้น ถ้าขายไม่ได้หรือขายไม่หมด ขนาดของทองคำซึ่งแต่เดิมเคยเป็นแท่งใหญ่อันเป็นขนาดที่ซื้อขายกันในต่างประเทศก็จะเสียไป หรือในแง่ที่ขายทองไปได้ก็อาจเปิดช่องให้มีผู้ทุจริตเอาทองคำที่มีเนื้อต่ำกว่าทองคำทุนสำรองไปขาย โดยอ้างว่าเป็นทองคำที่ซื้อมาจากธนาคาร ถ้ามีการหลอกลวงกันเช่นนี้ ก็อาจกระทบกระเทือนชื่อเสียงของธนาคารรวมถึงรัฐบาลด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้คณะกรรมการธนาคารฯจึงเห็นควรบอกขายทั้งแท่งใหญ่ตามสภาพที่เป็นอยู่ทดลองดูก่อน การขายตามข้อเสนอแนะจะไม่ทำให้มีรายจ่ายอย่างใดเกิดขึ้น

สำหรับประเด็นต่อมาก็คือคณะกรรมการฯได้เสนอว่าควรที่จะขายโดยวิธีประมูลราคา เนื่องจาก 1.การดำเนินการขายของรัฐบาล มีหลักการทั่วไปว่าจะต้องขายโดยวิธีประมูลราคา 2. การขายโดยวิธีประมูลราคาเป็นทางที่จะได้ราคาอย่างดีที่สุดที่จะพึงได้ และถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติด้วย 3. ถ้าจะขายโดยวิธีกำหนดราคา โดยถือราคาตลาดในกรุงเทพฯเป็นเกณฑ์กำหนดแล้ว จะทำให้เกิดความเสียหายได้ เพราะราคาทองคำในกรุงเทพฯถูกกำหนดโดยพ่อค้าทองคำใหญ่ๆ 5-6 คน ซึ่งในบางคราวที่พ่อค้าเหล่านั้นเองกำหนดราคาขึ้น แต่ก็ไม่ยอมขายในราคาตนที่กำหนด

ในเวลาต่อมา แม้ว่าธนาคารได้มีหนังสือแจ้งความเห็นดังกล่าวไปให้รัฐบาลทราบแล้วก็ตาม คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นก็ยังยืนยันให้ธนาคารปฏิบัติตามวิธีการเดิมที่ได้เคยแจ้งให้ธนาคารทราบไว้แล้ว ซึ่งในครั้งหลังนี้คณะกรรมการธนาคารได้ประชุมหารือกันในประเด็นสำคัญ 2 ข้อ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้ คือ 1. ให้หลอมเป็นแท่งเล็กๆขาย และ 2. ให้ขายโดยวิธีการกำหนดราคาให้ต่ำกว่าราคาตลาด (ซึ่งไม่ต้องประมูลราคา) ในประเด็นแรก คณะกรรมการธนาคารฯ อนุโลมปฏิบัติไปได้ตามความเห็นรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม สำหรับประเด็นที่สอง คณะกรรมการธนาคารฯ ถือเป็นข้อสำคัญ และหลังจากได้พิจารณาถึงผลได้เสียในการปฏิบัติในข้อนี้แล้ว ไม่สามารถที่จะให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีได้ นอกจากนั้นคณะกรรมการธนาคารฯ ยังกล่าวถึงสาเหตุไว้ว่า

“ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และตามกฎหมายและวิธีปฏิบัติที่เป็นมาภายหลังพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินของประเทศ กระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทยตกอยู่ในฐานะที่ต้องแยกเป็นต่างหากจากกัน กระทรวงการคลังมีหน้าที่ในอันที่จะหาเงินและใช้จ่ายเงินไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณ ส่วนทรัพย์สินในทุนสำรองอัน

เป็นสมบัติของชาตินั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย อันมีคณะกรรมการเป็นผู้บริหารและรับผิดชอบตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กล่าวคือ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ประกอบด้วยความรับผิดชอบโดยตนเอง เป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหากจากองค์การของรัฐบาล

เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงตกอยู่ในฐานะที่จะต้องปฏิบัติภารกิจไปตามความคิดเห็นของตนโดยสุจริต สิ่งใดที่คณะกรรมการเห็นว่าถ้าทำไปจะเป็นการเสียหาย หรือไม่ได้ประโยชน์เท่าที่ควรจะได้แล้ว คณะกรรมการจะขึ้นทำไปหรือกระทำไปโดยคำสั่งของผู้หนึ่งผู้ใดไม่ได้ทั้งสิ้น การที่ไม่ปฏิบัติตามหลักที่ว่านี้ คณะกรรมการก็ต้องรับผิดชอบโดยไม่มีข้อแก้ตัวใดๆ การขายโดยไม่ประมูลเป็นการเสียหายแก่ผลประโยชน์ของธนาคารฯ เป็นอย่างมาก คณะกรรมการธนาคารฯ จึงมีความเสียใจที่จะปฏิบัติไปไม่ได้”

ต่อมาเมื่อรัฐมนตรียังมีมติยืนยันอยู่ตามเดิมและได้มีการเปลี่ยนคณะกรรมการจำนวน 4 ท่าน พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารพร้อมด้วยรองผู้ว่าการ เมื่อวันที่ 17 ต.ค. 2489 การลาออกของผู้ว่าการ ธปท. ได้เกิดปฏิกิริยาจากภายนอก ดังจะเห็นได้จากบทความตอนหนึ่งของจดหมายถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ “สแตนดาร์ด” ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2489 โดยผู้ใช้นามว่า A foreign reader ดังต่อไปนี้:

“The news that Prince Vivat has resigned his appointment as Governor of Bank of Siam is bound to arouse considerable interest in banking circles. Prince Vivat has steered the baht through many difficult years, and is perhaps the only Siamese banking authority with an international reputation. It is generally believed that the masterly review of Siam’s war currency problems included in the last annual report of the Bank of Siam was written by Prince Vivat himself and this fact did much to impress on foreign authorities the view that Siam’s currency problems were in safe hands. The news of Prince Vivat’s resignation has therefore come as something of a shock.

The immediate cause of Prince Vivat’s drastic action is reported to have been a disagreement between the authorities of the Bank of Siam and the present Government as to the best method of effecting the sale of gold recently authorized by Parliament. The Bank of Siam took the view that, since the avowed object of selling the gold was to effect an immediate reduction in the volume of outstanding currency, and thus to encourage a fall in the present exorbitant cost of living, the gold should be carefully placed on the market at the highest prices it would fetch. We have yet to learn the Government’s reason for rejecting this advice, and arguing that the gold should be liquidated at a price below the present market level...”

สงครามโลกครั้งที่สองยุติลงในวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2488 เมื่อสงครามยุติลง แม้ว่ากิจการการค้าจะเริ่มฟื้นตัวขึ้นแต่ประชาชนยังคงได้รับความเดือนร้อนจากความขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคที่ต้องซื้อจากต่างประเทศ ขณะที่ประเทศไทยแทบไม่มีเงินตราต่างประเทศเหลืออยู่เลย และไม่สามารถหันไปใช้อัตราแลกเปลี่ยนเดิมโดยการผูกค่าเงินบาทไว้กับปอนด์สเตอร์ลิง (ปอนด์สเตอร์ลิงละ 11 บาท) เหมือนในช่วงก่อนสงครามได้ ขณะที่เงินเยนของญี่ปุ่นที่เป็นเงินทุนสำรองเงินตราในช่วงสงครามได้เสื่อมค่าลงเป็นอันมาก

ดังนั้น โจทย์ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของ ธปท. ในช่วงหลังสงครามมีสองประการที่สำคัญคือ หนึ่ง จะจัดสรรเงินตราต่างประเทศที่มีอยู่อย่างไรให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด และสอง จะจับจ่ายเงินในการฟื้นฟูบูรณะประเทศอย่างไรจะไม่ทำให้ภาวะเงินเฟ้อทวีความรุนแรงขึ้นไปอีก ผู้ว่าการเสริม วินิจฉัยกุล ได้กล่าวถึงสถานการณ์เงินตราต่างประเทศของไทยในเวลานั้นว่า “ในปี พ.ศ. 2489 อาจเรียกได้ว่าเรามีเงินตราต่างประเทศน้อยมาก หรือเรียกว่าเกือบไม่มีเลย เราต้องค่อยๆ สะสมเงินตราต่างประเทศไว้ทีละชนิดละน้อย และเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ” เพื่อบรรเทาความขาดแคลนดังกล่าว ในช่วงแรกจึงได้ออกมาตรการควบคุมการแลก

⁹ วิวัฒนไชยานุสรณ์ – สดุดีพระเกียรติ หน้า 106

เปลี่ยนเงินอย่างสิ้นเชิงเพื่อรวบรวมเงินตราต่างประเทศที่ได้มาไว้ที่ ธพท. ซึ่งจะเป็นแหล่งกลางและแหล่งเดียว แต่หลังจากทางการได้ใช้ระบบควบคุมการแลกเปลี่ยนที่เข้มงวดนี้ไปเพียง 8 เดือน ในวันที่ 28 มกราคม ปี 2490 ทางการได้เปลี่ยนระบบใหม่เป็น ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (Multiple currency practice) คือ 1) อัตราทางการ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยทางการตามกฎหมายเงินตรา และ 2) อัตราตลาดเสรี ซึ่งกำหนดขึ้นตามความต้องการของตลาดเงินตราต่างประเทศในตลาดเสรี (และเดิมก็คือ อัตราตลาดมืดแต่เป็นการพัฒนาให้เป็นตลาดอันชอบด้วยกฎหมาย)

การเปลี่ยนระบบการควบคุมเป็นระบบหลายอัตรา พร้อมกับผ่อนคลายการควบคุมการส่งออกสินค้า ส่งผลให้ประเทศไทยสามารถสะสมเงินตราต่างประเทศและเป็นการพัฒนาตลาดเงินตราต่างประเทศไปด้วย เนื่องจากเมื่อ ธพท. ได้สะสมเงินตราต่างประเทศมากพอจึงเริ่มขายให้กับธนาคารพาณิชย์เพื่อไปขายต่อให้ผู้นำเข้าอีกที มีผลทำให้อุปทานเงินตราต่างประเทศในตลาดเสรีเพิ่มมากขึ้น โดยอัตราเงินตราต่างประเทศโน้มลงมาหาอัตราราชการ อันเป็นทางไปสู่การจذبระบบเงินตราให้เข้าสู่เสถียรภาพได้ จากต้นปี 2490 อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยอยู่ที่ 80-84 บาทต่อ 1 ปอนด์สเตอร์ลิง เป็น 57-59 บาทต่อ 1 ปอนด์สเตอร์ลิง ในปลายปี 2490 นอกจากนี้ ยังหวังผลทางนโยบายการเงินในประเทศด้วย การขายเงินตราต่างประเทศในอัตราเสรีจะช่วยให้มีการดึงธนบัตรกลับเข้ามาจากการหมุนเวียนได้มากกว่าธนบัตรที่จ่ายออกไป ทั้งนี้เนื่องจาก ธพท. จ่ายเงินบาทเมื่อรับเงินตราต่างประเทศจากการส่งออกข้าว ยาง ดีบุก และไม้สัก ในอัตรา 40 บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง แต่ขายในอัตราเสรีซึ่งสูงกว่าอัตราทางการมาก กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนนี้ ธพท. ได้กั้นส่วนหนึ่งไว้ต่างหาก ในบัญชีเสถียรภาพค่าเงิน ด้วยความประสงค์จะลดปริมาณเงินในระบบ

ในระหว่างปี 2493 - 2494 ผลกระทบจากสงครามเกาหลีทำให้สินค้าส่งออกของไทยขายได้ราคาดี มากโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยาง และดีบุก ส่งผลให้การค้าต่างประเทศของไทยฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องจนเกินดุล ส่วนในด้านสินค้านำเข้า ธพท. ได้ใช้อัตราตลาดเสรีที่สูงกว่าอัตราทางการในการกำกับสินค้านำเข้า ในช่วงนี้การชำระเงินของไทยมีจำนวนเกินดุลมากจนทำให้เงินสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่การที่ประเทศไทยมีการชำระเงินระหว่างประเทศเกินดุลเป็นเวลาหลายปี ธพท. จึงต้องพิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้นเพื่อแลกกับเงินตราต่างประเทศที่ผู้ส่งออกได้มาเป็นจำนวนมาก

ต่อมารัฐบาลต้องการให้ ธพท. เปลี่ยนแปลงนโยบายการเงินต่างประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจในเวลานั้น เพราะปริมาณเงินในระบบได้เพิ่มขึ้นรวดเร็ว โดยเฉพาะปี 2493 และ 2494 ที่เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 25.3 และ 23.7 ซึ่งเป็นผลมาจากการชำระเงินที่เกินดุลมากติดต่อกันตั้งแต่ปี 2490 - 2494 ทำให้ ธพท. สะสมเงินตราต่างประเทศได้มากขึ้น อีกปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นคือ การขาดดุลการคลังของรัฐบาล ทำให้มีการกู้ยืมจาก ธพท. ถึงแม้ว่า ธพท. ได้พยายามลดปริมาณธนบัตร โดยการกั้นกำไรที่เกิดจากการขายเงินตราต่างประเทศไปเก็บไว้ในบัญชีเสถียรภาพแล้วก็ตาม ความพยายามในการระงับภาวะเงินเฟ้อนี้จึงไม่เกิดผลเท่าที่ควร

สถานการณ์ดังกล่าวนี้ รัฐบาลจึงมีความต้องการที่จะลดราคาของสินค้าเข้าและลดค่าครองชีพไปพร้อมๆ กัน โดยการเพิ่มค่าเงินบาททันที การปรับปรุงอัตราแลกเปลี่ยนในลักษณะนี้ หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ ผู้ว่าการ ธพท. ในขณะนั้นไม่เห็นด้วย และเสนอให้รัฐบาลดำเนินนโยบายที่ ธพท. ปฏิบัติอยู่ต่อไป คือให้อัตราแลกเปลี่ยนในตลาดเสรีเป็นไปตามภาวะการค้าระหว่างประเทศ โดย ธพท. จะค่อยๆ โนม้อตราแลกเปลี่ยนให้ต่ำลงเท่าที่จะทำได้ตามอุปทานของเงินตราต่างประเทศ ในขณะที่อัตราที่รัฐบาลขายอยู่ที่ 51 บาทต่อ 1

ปอนด์สเตอร์ลิง ซึ่งใกล้เคียงกับอัตราตลาดที่ 51.35 บาทต่อ 1 ปอนด์สเตอร์ลิง นอกจากเรื่องการปรับปรุงอัตราแลกเปลี่ยนแล้ว ท่านยังไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลจะกลับไปใช้นโยบายการควบคุมการจ่ายเงินตราต่างประเทศอีกครั้ง จึงเป็นเหตุให้ท่านลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2495 และในที่สุด ธปท. ก็ได้รับนโยบายจากรัฐบาลให้ลดอัตราขายเงินปอนด์สเตอร์ลิงเพื่อการนำเข้าโดยทันที โดยลดลงจาก 51 บาทต่อ 1 ปอนด์สเตอร์ลิง เหลือ 45 บาทต่อ 1 ปอนด์สเตอร์ลิง

ผลปรากฏว่าความตั้งใจของรัฐบาลในการยับยั้งภาวะเงินเฟ้อโดยให้มีการนำเข้าสินค้ามากขึ้นไม่ได้เป็นไปอย่างที่คาดการณ์ไว้เพราะสาเหตุ 3 ประการ ประการแรก สินค้าที่ประชาชนคนไทยบริโภคส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศ ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของปัญหาเงินเฟ้อ ประการที่สอง งบประมาณขาดดุลของรัฐบาลมีจำนวนมากจนรัฐบาลต้องกู้เงินจาก ธปท. โดยตรง และการกู้ยืมโดยตรงจาก ธปท. ส่งผลให้ปริมาณเงินเพิ่มมากกว่าจำนวนที่ ธปท. สามารถดึงเข้ามาจากภาคประชาชนจากการขายเงินตราต่างประเทศได้ ประการที่สาม ภาวะการค้าต่างประเทศของไทยได้เปลี่ยนแปลงไปหลังจากฟื้น Korean Boom โดยอุปสงค์ของสินค้าส่งออกของไทยลดลงและระดับราคาลดต่ำลง พร้อมกันนั้นประเทศต่างๆ ได้พยายามเพิ่มผลผลิตของตนเองประกอบกับการเพิ่มค่าของเงินบาทอย่างกะทันหันทำให้สินค้าส่งออกของไทยแข่งขันในตลาดได้ยาก

ปลายปี 2497 รัฐบาลได้ตัดสินใจให้มีการปรับปรุงแก้ไขนโยบายการเงินการคลัง ตลอดจนนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนใหม่ให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ หลังจากที่ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรามาเกือบ 8 ปี โดยจุดประสงค์ของการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราเพื่อสะสมเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศนั้นถือว่าประสบความสำเร็จ เพราะเงินทุนสำรองได้เพิ่มขึ้นมากจนอยู่ในระดับที่เพียงพอ จากที่ประเทศไทยมีทองคำที่เป็นทุนสำรองเพียงร้อยละ 17 ของธนบัตรออกใช้ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนเพิ่มขึ้นเท่ากับธนบัตรออกใช้ หรือเท่ากับร้อยละ 100 ของธนบัตรออกใช้ในปี 2495 การปรับนโยบายให้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินเป็นระบบตลาดเสรีเพื่อให้สะท้อนกับสถานะเศรษฐกิจต่างประเทศและการค้าของไทย จึงนับได้ว่าเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญของระบบเศรษฐกิจและระบบอัตราแลกเปลี่ยนของไทย

นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ธปท. ได้เสนอแนะแนวทางในการดำเนินนโยบายเพื่อให้การดูแลเสถียรภาพทางการเงินเกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง ดังข้อความที่ปรากฏอยู่ในรายงานประจำปี 2497 แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องประสานนโยบายของทางการอย่างใกล้ชิดทั้งนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และการค้าระหว่างประเทศ ดังนี้

“ธนาคารใครจะเสนอว่า นโยบายการเงิน การคลัง การค้าต่างประเทศ ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศควรดำเนินต่อไปด้วยความประสานกันอย่างใกล้ชิดและไม่ขัดแย้งกันเอง เป็นต้นว่า ในด้านการเงิน ความประสงค์ที่จะให้ปริมาณทางการเงินอยู่ในสภาพที่เหมาะสมและไม่เพื่อย่อมไม่อาจดำเนินไปได้ ถ้านโยบายการคลังทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนในมือประชาชนเพิ่มสูงขึ้นโดยรัฐบาลมีรายจ่ายท่วมรายได้ ในด้านนโยบายการค้าระหว่างประเทศ การรักษาความสมดุลแห่งดุลการชำระเงินโดยการส่งเสริมสินค้าขาออกและจำกัดสินค้าขาเข้าประเภทไม่จำเป็น ย่อมกระทำไปได้ยาก ในเมื่อปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นในมือประชาชน ย่อมเป็นเครื่องจูงใจให้ประชาชนจับจ่ายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเภทสินค้าฟุ่มเฟือยจากต่างประเทศ และอัตราปริวรรตเงินตราต่างประเทศอยู่ในระดับที่ไม่ส่งเสริมสินค้าขาออกในด้านพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ก็ควรส่งเสริมเฉพาะกิจการที่จะสามารถกระทำไปได้โดยมีสมรรถภาพ โดยได้มีการศึกษาและมีแผนการปฏิบัติแล้วโดยพร้อมมูล มิฉะนั้น ผลที่ได้รับก็จะไม่คุ้มกับรายจ่ายที่จะต้องเสียไป และการจ่ายเงินเป็นจำนวนมากในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตเพิ่มขึ้นนั้น จะนำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อต่อไปอีกด้วย”

ยุคที่ 2: ช่วงแห่งการวางรากฐานและพัฒนาเศรษฐกิจ (2498-2514)

ประสบการณ์ในยุคแรกของ ธปท. ที่ต้องเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางการเงินทั้งในระหว่างสงคราม และการบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจการเงินที่เป็นผลพวงภายหลังสงคราม ทำให้ ธปท. ไม่มีเวลาและทรัพยากรมาวางรากฐานความมั่นคงของระบบการเงินและสถาบันการเงินได้อย่างแท้จริง ซึ่งได้สะท้อนในบทสรุปของหนังสือครบรอบหนึ่งทศวรรษของ ธปท. ว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินกิจการอันเป็นบทบาทสำคัญยิ่งในการเศรษฐกิจของประเทศ การดำเนินงานของธนาคารยังมีอาจเปรียบได้กับกิจการของธนาคารกลาง ซึ่งตั้งอยู่ในประเทศที่ระบบธนาคารเจริญแล้ว... ธนาคารยังคงมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องปฏิบัติต่อไปในการจัดระบบการธนาคารของประเทศไทยและในการสถาปนาเงินบาทให้มีความมั่นคงต่อไป” ในช่วงระหว่างปี 2498-2514 ธปท. จึงได้เน้นหนักไปในด้านวางรากฐานเพื่อดูแลเสถียรภาพการเงินของประเทศ และสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ จนนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงควบคู่ไปกับเสถียรภาพทางการเงิน กล่าวได้ว่ายุคที่สองนี้เป็นจุดเริ่มต้นของ ธปท. ในการทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางเพื่อการพัฒนาประเทศ

การวางรากฐานในยุคนี้มาจากการปฏิรูปนโยบายทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ทั้ง 3 ด้าน คือ การเงิน การคลัง และการธนาคาร โดยในด้านการเงิน ได้มีการจัดตั้งทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา (เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2498) เพื่อทำหน้าที่รักษาสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานเงินตราต่างประเทศเพื่อให้อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพ และได้ทำการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเงินตราขึ้นมาใหม่ (พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501) เพื่อให้การจำหน่ายธนบัตรภายในประเทศให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับความต้องการของวงการค้าและภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งสองด้านนี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการดูแลเสถียรภาพทางการเงินทั้งภายในและภายนอก ส่วนทางด้านคลัง ได้มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณ ในปี 2501 การประกาศใช้พระราชบัญญัติการงบประมาณ พ.ศ. 2502 การจัดตั้งสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ในปี 2504 เพื่อเป็นหน่วยงานด้านการวางแผนและนโยบายให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ด้านการธนาคาร จุดเปลี่ยนที่สำคัญคือการออกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 เนื่องมาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจไทยหลังสงครามได้เปลี่ยนแปลงไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่มีธนาคารพาณิชย์ของไทยเกิดขึ้นใหม่หลายธนาคารและการจัดตั้งสมาคมธนาคารไทยในปี 2501 การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ขึ้นใหม่นี้เพื่อให้มีเครื่องมือควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ให้เป็นไปโดยรอบคอบมากขึ้น และส่งเสริมให้ระบบธนาคารก้าวหน้ายิ่งขึ้น

ทั้งนี้ โครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่ผ่านมานั้นเจริญเติบโตและผันผวนไปตามสภาวะการค้าระหว่างประเทศ โดยรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศพึ่งพิงอยู่กับสินค้าออกหลักเพียง 4 ชนิดคือ ข้าว ยางพารา ดีบุก และไม้สัก ก่อนหน้าที่จะมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง ประเทศไทยไม่เคยมีการจัดเก็บตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติอย่างเป็นทางการ ทำให้การพิจารณาฐานะเศรษฐกิจทางเศรษฐกิจของประเทศจึงมักดูจากสถิติการค้ากับต่างประเทศเป็นสำคัญ เมื่อประเทศไทยได้เริ่มเข้าสู่ยุคตื่นตัวในการพัฒนาเศรษฐกิจทางการไทยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศนับตั้งแต่ปี 2499 เป็นต้นมา โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก ซึ่งได้ช่วยแบ่งเบาภาระงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล และเป็นการเติมช่องว่างระหว่างเงินออมภายในประเทศและเงินที่ต้องการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากธนาคารโลก โดยคณะสำรวจของธนาคารโลกและเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยได้จัดทำรายงาน

สำคัญในชื่อ ‘A Public Development Program for Thailand’ (โครงการพัฒนาการของรัฐบาลสำหรับประเทศไทย) ผลของการสำรวจคือ การเสนอให้รัฐบาลเตรียมวางแผนเศรษฐกิจระยะยาว ทั้งด้านการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และคมนาคม และให้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นเป็นการถาวร เพื่อทำหน้าที่วางแผนและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้ รัฐบาลไทยในขณะนั้นซึ่งมี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี พิจารณาเห็นชอบจึงได้ออก พ.ร.บ. สถาปนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ประกาศออกใช้วันที่ 5 กรกฎาคม 2502 มีหน้าที่สำคัญคือ จัดทำแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวเสนอรัฐบาล และในภายหลังได้ขยายเป้าหมายในการพัฒนาประเทศให้ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผลการดำเนินงานของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ผลักดันให้เศรษฐกิจไทยรุดหน้าไปอย่างชัดเจน โดยเศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 7.9 ต่อปี ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2510 - 2514) ยังคงเน้นพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่วางไว้ แต่กระจายออกสู่ชนบทมากขึ้น เช่น สร้างทางหลวงที่เชื่อมภาคต่างๆ หรือเชื่อมอำเภอที่ห่างไกล พัฒนาระบบคลองให้สามารถส่งน้ำถึงไร่นาประชาชน ในด้านไฟฟ้าก็สร้างระบบสายส่งเพื่อให้อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ผลปรากฏว่ารายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.2 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายความสำเร็จของการเร่งรัดพัฒนาไม่เพียงแต่ทำให้ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตที่ดีขึ้น เสถียรภาพทางการเงินก็อยู่ระดับที่ดีมาก คือมีภาวะเงินเฟ้อเฉลี่ยเพียงไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี ขณะที่ฐานะการคลังของรัฐบาลขาดดุลต่ำกว่าร้อยละ 2 ของรายได้ประชาชาติโดยเฉลี่ยในช่วงแผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับ

บทบาทของรพท. ภายใต้ผู้ว่าการ ปว้ย อึ้งภากรณ์ ยังได้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาตลาดทุน โดยริเริ่มให้มีการศึกษาการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และเกิดการเปลี่ยนแปลงภายใน รพท. อย่างสำคัญอีกหลายประการ เช่น การเปิดสำนักงาน รพท. ในต่างจังหวัด การจัดตั้งโรงพิมพ์ธนบัตรเป็นครั้งแรก และการส่งนักเรียนทุนไปศึกษาต่างประเทศ เป็นต้น ด้านความร่วมมือกับต่างประเทศก็นับว่า รพท. ได้สร้างชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศเป็นอันมาก และมีการจัดตั้งศูนย์วิจัยและฝึกอบรมของกลุ่มธนาคารกลางในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ (SEACEN Centre) เป็นต้น

ในเรื่องการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างมีเสถียรภาพนั้น ผู้ว่าการปว้ยวางหลักการสำคัญที่ท่านเรียกว่า “ทฤษฎีลูกโป่ง” ซึ่งอธิบายถึงระบบเศรษฐกิจโดยเปรียบรายได้ประชาชาติกับปริมาณเงินเป็นลูกโป่งสองใบซ้อนกัน ใบในแทนรายได้ที่แท้จริง ใบนอกแทนปริมาณเงิน รพท. มีหน้าที่จะต้องรักษาขนาดของลูกโป่งทั้งสองให้สัมพันธ์กัน ผ่านลูกสูบลมเข้าออกสามทางคือ ลูกสูบการคลังหรือการใช้จ่ายของรัฐบาล ลูกสูบการเงินภายในประเทศผ่านการขยายเครดิตหรือสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ และลูกสูบการเงินระหว่างประเทศผ่านการค้าระหว่างประเทศ

จากทฤษฎีลูกโป่งสามสูบ ผู้ว่าการปว้ยได้ให้แนวคิดเพิ่มเติมว่า “มาตรการทางการคลังและการเงิน ใช้ไม่ได้ผล ถ้าแยกออกจากกัน... จากประสบการณ์ของเรา นโยบายการเงินในประเทศกำลังพัฒนาจะใช้ได้ผลก็ต่อเมื่อนโยบายการคลังกำลังทำงานอยู่ หรืออีกนัยหนึ่ง นโยบายงบประมาณและนโยบายภาษีที่รัดกุม ทำให้การดำเนินงานของธนาคารกลางง่ายขึ้น... จากข้อเท็จจริงดังกล่าวและจากความเชื่อที่ว่ากันไว้ดีกว่าแก้

ธนาคารชาติจึงควรพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณางบประมาณประจำปีและการเก็บภาษีตั้งแต่ในระยะแรก”¹⁰

ในยุคพัฒนาประเทศนั้น การวางรากฐานทางการคลังและการงบประมาณถือเป็นเรื่องเร่งด่วนในขณะนั้น รัฐบาลได้วางระเบียบโดยถือรายได้เป็นเกณฑ์ในการประเมินรายจ่าย ไม่ใช่ถือรายจ่ายเป็นเกณฑ์ในการกำหนดรายได้อย่างที่เป็นมา โดยรัฐบาลต้องจัดทำงบประมาณออกต่างหากจากการจัดเก็บรายได้และเบิกจ่ายเงิน และได้จัดตั้งสำนักงบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี นับแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2502 พร้อมทั้งตรา พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยกฎหมายฉบับนี้วางระบบการกำหนดรายจ่ายของรัฐบาลให้มีความรัดกุมและสอดคล้องกับรายได้ที่รัฐบาลจะได้รับในแต่ละปีงบประมาณ ยกเลิกอำนาจการเบิกเงินเกินบัญชีของรัฐบาลจาก ธปท. และจำกัดอำนาจการกู้ยืมเงินของรัฐบาลไว้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่าย การที่ผู้ว่าการป่วยเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการร่างกฎหมายฉบับนี้ ท่านจึงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการสำนักงบประมาณ เป็นคนแรก (14 กุมภาพันธ์ 2502 - 30 กันยายน 2504) เพื่อที่จะวางกรอบงบประมาณในแต่ละปีให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และประสานนโยบายการเงินการคลังให้สอดคล้องกันมากขึ้น ผู้ว่าการป่วยได้ริเริ่มให้มีการประชุมระหว่าง 4 หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านการเงินการคลัง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้ชี้แจงเกี่ยวกับรายได้ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ชี้แจงเกี่ยวกับรายจ่าย เลขาธิการสภาพัฒนาฯ ชี้แจงเกี่ยวกับการลงทุนของประเทศในด้านต่างๆ และผู้ว่าการ ธปท. พิจารณาประเด็นเกี่ยวกับปริมาณเงินและเงินเพื่อ

ในส่วนลูกสูบที่สองนี้จะเกี่ยวกับนโยบายการเงินผ่านการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ คือ เมื่อธนาคารพาณิชย์มาเอาเงินไปจาก ธปท. หรือขยายการให้สินเชื่อแก่ประชาชน ก็คือการสูบลมเข้าทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้น ในขณะที่ถ้าธนาคารพาณิชย์นำเงินมาคืน ธปท. หรือลดการให้สินเชื่อก็คือ การสูบลมออกให้ปริมาณเงินลดลง ในช่วงระยะเวลานี้ ธปท. ได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการกำกับดูแลให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล การปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์สามารถแยกเป็น 2 รูปแบบ คือสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ปล่อยเองทั้งหมด และสินเชื่อที่ ธปท. มีส่วนเกี่ยวข้องผ่านธนาคารพาณิชย์ โดยการให้สินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่ต้องการสนับสนุนเป็นพิเศษนี้ ธปท. จะใช้วิธีรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินของผู้ประกอบกิจการต่างๆ ที่ผ่านธนาคารพาณิชย์ในอัตราส่วนลดที่ต่ำเป็นพิเศษ เช่น ธปท. คิดดอกเบี้ยกับธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 5 ต่อปี แล้วให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อให้ผู้ประกอบการในภาคเศรษฐกิจที่ได้รับการสนับสนุนในอัตราร้อยละ 7 ต่อปี เป็นต้น ซึ่งเท่ากับ ธปท. ให้เอกชนกู้ทางอ้อมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

มาตรการดังกล่าวเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการ ธปท. พ.ศ. 2485 ซึ่งได้กำหนดไว้ว่าให้ ธปท. อาจทำการ “ซื้อ ขาย และรับช่วงซื้อลดตั๋วแลกเงินและตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการค้าหรือพาณิชย์อันสุจริต...” ในเรื่องนี้ คุณหญิงสุภาพ ยศสุนทร (ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในงานวิชาการของ ธปท. ตั้งแต่ ปี 2503 เป็นต้นมา และเป็นกำลังสำคัญท่านหนึ่งของผู้ว่าการป่วย) ได้ให้แนวคิดของ ธปท. เรื่องนโยบายเรื่องการรับช่วงซื้อลดไว้ว่า

¹⁰ ปวย อึ้งภากรณ์. “การประสานนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และการบริหารหนี้,” ในปวย อึ้งภากรณ์ ทศนะว่าด้วยเศรษฐกิจ. (2545). หน้า 248.

“ในการปฏิบัติงานของ ธปท. ได้ ถือจุดหมายที่จะพยายามจัดให้มีปริมาณเงินและเครดิตเพียงพอแก่ความต้องการของ เศรษฐกิจ ถึงแม้เรายังมีอาจยึดติดเครดิตได้ตามความต้องการ เช่นประเทศที่มีตลาดเงินอย่างมีระเบียบก็ตาม แต่เราเชื่อว่าเรากำลัง ดำเนินการไปในทางที่ถูก เศรษฐกิจของประเทศไทยผูกพันอยู่กับการเกษตร โดยเฉพาะกับการส่งออกซึ่งเป็นพืชผลการเกษตรเสีย ส่วนใหญ่ ฉะนั้นการที่ ธปท. เริ่มจุดปล่อยเงินทางการส่งออกก่อนด้วยด้วยการรับช่วงซื้อลดตัวเงินเกี่ยวกับสินค้าออก เสริม ด้วยนโยบายทางด้านทุนรักษาระดับฯ และอำนวยความสะดวกในการโอนเงินกับภูมิภาค ตลอดจนจัดให้มีปริมาณเงินเพียงพอแก่ความต้องการตามฤดูกาล เราเชื่อว่าได้ส่งผลทางอ้อมไปยังการเกษตรด้วย ดังจะเห็นได้ว่าพืชผลการเกษตรได้เพิ่มประเภทและปริมาณขึ้นเป็น ลำดับใน 2-3 ปีที่ผ่านมา...”¹¹

ผลของการปรับโครงสร้างการผลิตเศรษฐกิจไทยที่ผ่านมา ซึ่งเดิมที่มีรายได้จากการส่งออกสินค้าขั้น ปฐมไม่กี่ชนิด สินค้าส่งออกดั้งเดิม คือ ข้าว ยางพารา ติบูก ไม้สัก ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 80 - 90 ของ การส่งออกทั้งหมดในปี 2493 แต่สัดส่วนนี้ได้ลดลงเป็นลำดับจนเหลือร้อยละ 52 ในปี 2511 เนื่องจากได้มีการ เติบโตของสินค้าเกษตรใหม่อย่างรวดเร็ว (พืชใหม่ 6 ชนิดคือ ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอแก้ว นุ่น เมล็ดพืช น้ำมันและยาสูบ) ทำให้โครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรมีการกระจายตัวออกไปกว้างขวางมากขึ้น

ลูกสูบที่สามคือด้านการเงินระหว่างประเทศ การส่งออกสินค้าทำให้ประเทศได้เงินตราต่างประเทศมา และแลกเปลี่ยนเงินบาทไปใช้ในระบบเป็นการสุบลมเข้า ส่วนการนำเข้าสินค้า ผู้นำเข้าต้องนำเงินบาทมาแลกเปลี่ยน เงินตราต่างประเทศเท่ากับการสุบลมออก การรักษาสมดุลจึงเป็นการรักษาเสถียรภาพด้านการค้าและการ ชำระเงินระหว่างประเทศ หลังจากที่ได้มีการวางรากฐานความมั่นคงในระบบการเงินมาตั้งแต่มีการตรา กฎหมาย พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 และได้จัดตั้งให้มีกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราคู่แลกค่าเงิน บาทตั้งแต่ปี 2498 ค่าเงินบาทก็มีเสถียรภาพจนน่าพอใจ ในเดือน ตุลาคม 2506 ตามพันธะที่มีต่อกองทุนการ เงินระหว่างประเทศ ประเทศไทยจึงได้ประกาศค่าเสมอภาคของเงินบาท ไว้ที่ 20.80 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. (1 บาทเท่ากับทองคำ 0.0427245 กรัมบริสุทธิ์) โดยทุนรักษาระดับฯจะเป็นผู้กำหนดอัตราซื้อขายกับธนาคาร พาณิชย์ และคอยควบคุมให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวขึ้นลงได้ไม่เกินร้อยละ 1 ของอัตราค่าเสมอภาค การ กำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาทนั้นเป็นเครื่องชี้วัดว่ารัฐบาลมั่นใจในเสถียรภาพของเศรษฐกิจไทย และเปรียบ เเสมือนเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพของเงินบาทซึ่งช่วยทำให้การค้าระหว่างประเทศของไทยดำเนินไปได้ สะดวก

ยุคที่ 4: ยืนหยัดท่ามกลางความแปรปรวน (2514-2533)

ช่วงเวลานี้เป็นช่วงที่มีความยุ่งยากทางการเงินระหว่างประเทศมากที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ เนื่องจากมีการปรับค่าเงินและการเก็งกำไรอย่างไม่หยุดหย่อน แสดงให้เห็นข้อบกพร่องสำคัญของระบบการ เงินระหว่างประเทศ (ภายใต้ระบบค่าเสมอภาคหรือระบบ Bretton Woods) โดยในวันที่ 16 สิงหาคม 2514 เมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศงดรับแลกเงินดอลลาร์ สรอ. เป็นทองคำ (15 สิงหาคม 2514 ตามเวลาใน สหรัฐอเมริกา) ประวัติศาสตร์การเงินของโลกได้บันทึกว่าเป็นวัน “Nixon Shock” เนื่องจากการส่ง สัญญาณถึงการล่มสลายของระบบค่าเสมอภาค ส่วนประเทศอุตสาหกรรมที่สำคัญหลายประเทศก็ได้ปล่อยให้ ค่าเงินลอยตัวจนตลาดการเงินปั่นป่วน จนกระทั่งวันที่ 18 ธันวาคม 2514 ที่ประชุมของกลุ่มประเทศ

¹¹สุภาพ ยศสุนทร. “นโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยช่วยการเกษตรได้อย่างไร,” บทความในการประชุมวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ เกษตร ครั้งที่ 2. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 29 มกราคม 2506

อุตสาหกรรม 10 ประเทศก็สามารถตกลงกันได้ (Smithsonian Agreement) โดยขยายขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนจากค่าเสมอภาคให้กว้างขึ้นเป็นร้อยละ 2.5 จากเดิมที่ร้อยละ 1

ธปท. ในยุคของผู้ว่าการพิสุทธ์ นิมมานเหมินท์ (ผู้ว่าการคนแรกที่เป็นลูกหม้อขนานแท้ของ ธปท. โดยได้เริ่มต้นชีวิตการทำงานมาตั้งแต่เริ่มต้นจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย) ได้เตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงครั้งนั้น โดยได้หารือร่วมกับกระทรวงการคลังในเรื่องผลกระทบที่มีต่อประเทศไทยจากการปรับอัตราค่าเงินบาทและเสนอต่อคณะปฏิวัติ (นำโดยจอมพล ถนอม กิตติขจร) นายบุญมา วงศ์สวรรค์ ปลัดกระทรวงการคลังในขณะนั้น และท่านได้เข้าร่วมชี้แจงจนได้ข้อสรุปว่าจะคงค่าเงินบาทไว้กับดอลลาร์ สรอ. ในอัตราเดิมคือ 1 ดอลลาร์ สรอ. ต่อ 20.80 บาท เมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศลดค่าเงินอย่างเป็นทางการในวันที่ 8 พฤษภาคม 2515 ประเทศไทยจึงได้ประกาศปรับค่าเสมอภาคของเงินบาทในวันเดียวกัน (จากเดิม 1 บาท ต่อทองคำบริสุทธิ์ 0.0427245 กรัม เป็น 0.0393516 กรัม) นับว่าเป็นการปรับค่าเงินครั้งแรกในสมัยผู้ว่าการพิสุทธ์ เรื่องดังกล่าวนี้ นับเป็นเรื่องสำคัญมากในยุคนั้นถึงแม้ว่าอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับดอลลาร์ สรอ. ไม่ได้เปลี่ยนแปลง แต่เป็น “เพราะเป็นการปรับค่าเงินครั้งแรกนับตั้งแต่ที่ประเทศไทยได้มีการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาทมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2506”¹²

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลง Smithsonian เป็นเพียงมาตรการชั่วคราวที่จะแก้ปัญหาวิกฤตการณ์การเงินระหว่างประเทศในระยะสั้น แต่ไม่ได้แก้ไขข้อบกพร่องอันเป็นพื้นฐานของระบบ ในเวลาต่อมาตลาดการเงินระหว่างประเทศได้เริ่มปั่นป่วนขึ้นอีกครั้งและมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้นจำนวนมาก เหตุการณ์นี้ได้ทำให้สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องลดค่าเงินเป็นครั้งที่สอง โดยประกาศลดค่าเงินดอลลาร์ สรอ. ลงร้อยละ 10 จากนั้นหลายประเทศในยุโรปและญี่ปุ่นก็เริ่มลอยตัวอัตราแลกเปลี่ยนอย่างอิสระ ในระยะนี้ข้อตกลง Smithsonian ก็เท่ากับสลายตัวไปเช่นเดียวกับระบบ Bretton Woods ที่สลายตัวไปโดยปริยาย

หลังจากนั้นช่วงกลางปี 2516 เมื่อเงินสกุลสำคัญต่างๆ ได้มีการลอยตัวและมีค่าสูงมากเมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์ สรอ. การที่เงินบาทผูกกับการปรับค่าเงินตามสกุลเงินดอลลาร์ สรอ. จึงมีค่าต่ำลงเมื่อเทียบกับเงินสกุลอื่นเช่นเดียวกัน ทั้งๆ ที่ในระยะนั้นฐานะดุลการคลังและการชำระหนี้ของประเทศไม่ได้เสื่อมลง ทำให้เกิดข้อกังวลถึงปัญหาเงินเฟ้อ ธปท. จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงค่าเงินบาทให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 4 เพื่อป้องกันไม่ให้ราคาสินค้าในประเทศสูงขึ้น ทำให้อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างบาทกับดอลลาร์ สรอ. เป็น 20.00 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์ สรอ. และประเทศไทยยังได้แจ้งต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอให้เงินบาทสามารถเคลื่อนไหวในช่วงที่กว้างมากขึ้นคือ แทนที่จะเป็นร้อยละ 1 เป็นร้อยละ 2.25 จากค่าเสมอภาค หลังการปรับในครั้งนี้แล้ว ธปท. ก็สามารถรักษาค่าเสมอภาคนี้ไว้ได้ตลอดมาจนถึงปี 2521

ในวันที่ 8 มีนาคม 2521 ธปท. ในสมัยของผู้ว่าการเสนาะได้ประกาศยกเลิกการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาทโดยหันมาผูกกับตะกร้าเงิน แม้ว่าในทางปฏิบัติยังคงผูกอยู่กับดอลลาร์ สรอ. แต่ได้เปลี่ยนจากรักษาอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราเป็นผู้นำกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแต่เพียงผู้เดียวมาใช้วิธีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวันร่วมกับธนาคารพาณิชย์แทน เรียกว่า “ระบบกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวัน” (หรือ Daily Fixing) และได้เริ่มใช้ในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2521 โดยวิธีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวันจะช่วยให้การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนมีความยืดหยุ่นขึ้น จึงสะท้อนถึงอุปสงค์และอุปทานในการซื้อขายเงินตราต่าง

¹² ขวลิต ธนะชานันท์. “ท่านผู้ว่าการพิสุทธ์,” ในหนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายพิสุทธ์ นิมมานเหมินท์. (2528). หน้า 63-68.

ประเทศในแต่ละวันและเป็นการเรียนรู้การดำเนินงานระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่มีความยืดหยุ่นเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ เพื่อให้สามารถเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจทั้งภายในและนอกประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

จากความผันผวนของค่าเงินดอลลาร์ สรอ. ที่ได้เพิ่มสูงขึ้นในปี 2523 ถึงร้อยละ 35.9 เนื่องจากเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกา พุ่งตัวและขยายตัวได้ดีกว่าประเทศในแถบยุโรปและญี่ปุ่น นักลงทุนมีความเชื่อมั่นจึงสนใจที่จะถือเงินดอลลาร์ สรอ. ขณะที่เงินบาทก็ได้เพิ่มค่าอย่างรวดเร็วจากการผูกโยงไว้กับดอลลาร์ สรอ. การแข็งค่าของเงินบาทแน่นอนว่าส่งผลกระทบต่อการส่งออกโดยเฉพาะภาคการเกษตร ธปท. จึงได้ประกาศปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2527 โดยมีการเปลี่ยนแปลงในระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา 2 ประการคือ 1. การผูกค่าเงินบาทไว้กับกลุ่มเงินตราต่างประเทศของประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยแทนการผูกค่าเงินบาทกับเงินดอลลาร์ สรอ. สกุลเดียว โดยให้ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราเป็นผู้กำหนดอัตรากลางสำหรับการซื้อขาย และ 2. ปรับปรุงอัตราแลกเปลี่ยนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมมากขึ้น โดยลดค่าเงินบาทลงประมาณร้อยละ 15 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 5 พฤศจิกายน 2527 อัตราแลกเปลี่ยนจึงเปลี่ยนแปลงจาก 23 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์ สรอ. มาเป็น 27 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์ สรอ.

ดังนั้น อัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทในระบบใหม่นี้จะมีค่าเปลี่ยนแปลงขึ้นลงตามความเหมาะสม ไม่ได้ยึดตายตัวกับการเคลื่อนไหวของเงินดอลลาร์ สรอ. มีการนำสกุลเงินต่างๆ ของประเทศคู่ค้าที่สำคัญซึ่งสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของสภาวะเศรษฐกิจภายนอกประเทศมาพิจารณา รวมถึงปัจจัยด้านเศรษฐกิจภายในประเทศไทยที่อาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงด้านอัตราแลกเปลี่ยน การปรับลดค่าเงินบาทกว่าร้อยละ 15 ในครั้งนี้ถือว่ารุนแรงมาก และก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่เปลี่ยนโฉมหน้าเศรษฐกิจของไทยในระยะต่อมา เพราะมาตรการนี้ช่วยให้สินค้าออกของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเภทอุตสาหกรรมแข่งขันสู่ประเทศอื่นๆ ได้ดีกว่าเดิมมาก ปริมาณและมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเศรษฐกิจไทยระหว่างปี 2530 - 2533 รุ่งเรืองขึ้นมาก อีกทั้งยังทำให้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรามีความคล่องตัวและสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินระหว่างประเทศของโลกได้ นายชวลิตจึงได้เปรียบเปรยว่า “การดำเนินมาตรการนี้ไม่ใช่ให้ยาธรรมดา แต่เป็นการผ่าตัดเพื่อรักษาโรคร้าย คนไข้ต้องเจ็บปวดเป็นอย่างมาก และแพทย์ผู้รักษาก็ถูกประณาม”¹³

นอกจากความปั่นป่วนในด้านการเงินระหว่างประเทศแล้ว ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์น้ำมันโลกถึงสองครั้ง โดยครั้งแรกในปี 2516 กลุ่มโอเปกได้รวมตัวกันขึ้นราคาน้ำมันถึง 4 เท่า เศรษฐกิจไทยประสบกับภาวะผันผวนอย่างมาก ส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อในปี 2517 เพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 24 แต่เนื่องจากขณะนั้นเศรษฐกิจไทยยังคงแข็งแรง ภาระหนี้ต่างประเทศอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ประกอบกับราคาสินค้าส่งออกขึ้นปฏุมอยู่ในเกณฑ์สูง เศรษฐกิจปรับตัวเพียงเล็กน้อยก็สามารถฟื้นตัวได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเสถียรภาพที่รุนแรงได้ก่อตัวขึ้นอีกในปี 2522 โดยวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ รุนแรงกว่าครั้งแรก เนื่องจากเป็นช่วงที่เศรษฐกิจโลกกำลังเข้าสู่ภาวะซบเซา สินค้าขึ้นปฏุมมีราคาตกต่ำ สถานการณ์ดังกล่าวได้สร้างแรงกดดันให้ประเทศต่างๆ ต้องดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา ทำให้ดอกเบี้ยและค่าเงินดอลลาร์ สรอ. เพิ่มสูงขึ้นมากเป็นประวัติการณ์ ภาวะซบเซาของเศรษฐกิจโลก

¹³ ชวลิต ณะชานันท์. “คำไว้อาลัย,” ในหนังสืออนุสรณ์พระราชทานเพลิงศพนายสมหมาย สุนทระกุล. (2536).

ประกอบกับการกีดกันทางการค้าได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย การส่งออกชะลอตัวลง ราคาสินค้าตกต่ำ ขณะที่การนำเข้ายังคงเพิ่มสูงเนื่องจากการขยายตัวด้านอุปสงค์และการนำเข้าน้ำมันในราคาที่สูงขึ้น ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบทั้งเสถียรภาพด้านราคาและด้านการเงินระหว่างประเทศ โดยอัตราเงินเฟ้อได้พุ่งสูงขึ้น เงินทุนจำนวนมากได้ไหลออกไปยังต่างประเทศ ดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลการชำระเงินขาดดุลอย่างหนัก จนทำให้เกิดปัญหาเงินออมในประเทศ ภาวะหนี้ต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น

ชปท. จำเป็นต้องดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเงินเฟ้อและฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศ ด้วยการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจเข้มงวดเพื่อควบคุมการขยายตัวของอุปสงค์ในประเทศ ปรับอัตราดอกเบี้ยในประเทศให้สูงขึ้นเพื่อเร่งระดมเงินออมและแก้ปัญหาการขาดสภาพคล่องของระบบการเงิน รวมทั้งป้องกันการไหลออกของเงินทุนไปต่างประเทศ อันเนื่องมาจากความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยภายในกับภายนอกประเทศ การดำเนินนโยบายที่เข้มงวดในขณะนั้นส่งผลให้การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยชะลอตัวลงอย่างมากในปี 2525 และ 2526 เมื่อปัญหาเงินเฟ้อเริ่มคลี่คลายลง ชปท. ได้หันมาให้ความสำคัญกับการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานลงหลายครั้ง รวมทั้งประกาศลดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำและเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ ทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว แต่การฟื้นตัวดังกล่าวได้นำมาสู่แรงกดดันเพิ่มเติมในด้านดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศในปี 2527 ชปท. จึงได้ดำเนินมาตรการทางการเงินเข้มงวดโดยการขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ในการควบคุมการปล่อยสินเชื่อให้แก่ภาคเอกชน รวมทั้งได้ใช้มาตรการอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานและปรับเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนให้สูงขึ้น จากการดำเนินนโยบายอย่างระมัดระวังประกอบกับภาวะเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวย ทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ปัญหาเงินเฟ้อและหลุดพ้นจากภาวะชบเซาทางเศรษฐกิจ และได้ดำเนินนโยบายการเงินในลักษณะผ่อนคลายเป็นต้นตั้งแต่มิถุนายนปี 2528 จนทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวโดยในช่วงปี 2530 - 2533 เศรษฐกิจไทยสามารถฟื้นตัวเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 11.7 ต่อปี

ขณะที่ประเทศไทยอยู่ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) ซึ่งให้ความสำคัญกับการกระจายความเจริญไปถึงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ชปท. ในยุคผู้ว่าการเสนาะ อุณากรูได้มีนโยบายให้ธนาคารพาณิชย์มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น แต่ขณะนั้นธนาคารพาณิชย์ได้มีปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญอยู่สองประการ เรื่องแรกคือ โครงสร้างผู้ถือหุ้นมีลักษณะที่ผูกขาดโดยกลุ่มคนเพียงไม่กี่ครอบครัว ทำให้มีการให้สินเชื่อกันในกลุ่มพวกพ้องเป็นจำนวนมาก เรื่องที่สองคือการปล่อยสินเชื่อมีลักษณะเอื้อให้เกิดการพัฒนาที่ขาดความสมดุล นั่นคือเมื่อมีการระดมเงินฝากจากทั่วประเทศแล้ว เงินให้สินเชื่อมักจะอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ท่านจึงดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาประเด็นที่สมควรแก้ไขใน พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ที่ได้ใช้มาถึงกว่า 13 ปี และยังไม่มีการแก้ไขปรับปรุงให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจเลย แต่ในกระบวนการแก้กฎหมายนั้นมีความล่าช้าเป็นอันมาก เนื่องจากสภาวะทางการเมืองก็ขาดเสถียรภาพ มีการปฏิวัติรัฐประหาร มีการเปลี่ยนนายกรัฐมนตรีถึง 4 คน และมีการต่อต้านจากบุคคลหลายกลุ่มเนื่องจากการเสียผลประโยชน์ของบุคคลเหล่านั้น แต่ในที่สุดก็สามารถผลักดันให้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2522 ซึ่งใน พ.ร.บ. ฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ การให้ธนาคารพาณิชย์กระจายหุ้นเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดและการใช้อิทธิพลของเจ้าของธนาคารเพื่อประโยชน์ในพวกพ้อง และให้ธนาคารที่เปิดใหม่ต้องเป็นบริษัทมหาชน

นอกจากนี้ ธปท. ได้มีการออกมาตรการให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อให้ภาคเกษตรในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยในขั้นแรกกำหนดเพียงร้อยละ 5 ของยอดสินเชื่อ และในกรณีที่ธนาคารใดไม่มีประสบการณ์ความชำนาญเพียงพอก็สามารถปล่อยผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ได้ หลังจากนั้นก็ได้มีการปรับเปลี่ยนสัดส่วนต่อยอดเงินกู้เป็นสัดส่วนต่อยอดของเงินฝากและได้ค่อยๆ เพิ่มปีละร้อยละ 2 ไปจนถึงร้อยละ 13 ในปี 2522 และได้อนุญาตให้รวมสินเชื่อเพื่อธุรกิจในชนบทและเปลี่ยนชื่อเป็น “โครงการสินเชื่อสู่ชนบท” นอกจากนี้ ธปท. ยังได้มีนโยบายเรื่องการเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์ โดยกำหนดให้การขออนุญาตเปิดสาขาในเขตกรุงเทพฯ นั้นจำเป็นต้องเปิดสาขาในอำเภอในชนบทด้วย และกำหนดให้สาขาของธนาคารพาณิชย์ที่เปิดใหม่ในอำเภอรอบนอกให้สินเชื่อแก่ธุรกิจท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของยอดเงินฝากที่ระดมได้ในสาขานั้น ซึ่งนอกเหนือจากการให้มีการกระจายบริการทางการเงินออกไปมากขึ้น

ในช่วงตั้งแต่ปลายปี 2521 จนถึงปี 2522 ได้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นกับบริษัทราชาเงินทุน ซึ่งเป็นบริษัทที่ประกอบธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ขนาดใหญ่เป็นอันดับสอง ได้มีการเก็งกำไรในตลาดหลักทรัพย์จนทำให้ราคาสูงขึ้นมาก โดยนับตั้งแต่เข้าทำการซื้อขายในเดือนกันยายน 2520 จนถึงเดือนพฤศจิกายน 2521 ราคาได้เพิ่มสูงขึ้นถึงประมาณ 9 เท่า ในช่วงแรกบริษัทราชาเงินทุนได้ให้กู้ยืมเพื่อซื้อหุ้นในบริษัทอื่นๆ ในตลาดหลักทรัพย์ แต่ต่อมากลายเป็นการให้กู้ยืมเพื่อซื้อหุ้นของบริษัทตนเอง ดังนั้นความมั่นคงของกิจการจึงขึ้นอยู่กับราคาหุ้นของบริษัทเอง ต่อมาเมื่อราคาหุ้นลดต่ำลงและระบบการเงินอยู่ในภาวะตึงตัว ประกอบกับการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ บริษัทราชาเงินทุนจึงประสบปัญหาขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง และในเดือนเมษายน 2522 บริษัทได้ตกอยู่ในสภาพไม่สามารถชำระหนี้ได้ ผู้ว่าการเสนาะได้เล่าที่มาที่ไปในเรื่องนี้ว่า

“ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อระบบการเงินภายในประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญคือ มีกิจการเงินทุนเกิดขึ้นมากมายที่ระดมเงินด้วยการกู้เงินจากประชาชนไปปล่อยสินเชื่ออีกต่อหนึ่ง จนกระทั่งรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังต้องหาทางกำหนดวิธีการควบคุมด้วยการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมได้ จึงมีบริษัทที่ดำเนินการอยู่แล้วมาขอใบอนุญาตเป็นบริษัทเงินทุนตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นจำนวนมาก ซึ่งกระทรวงการคลังได้ให้ใบอนุญาตเป็นระยะๆ จนกระทั่งมีจำนวนบริษัทเงินทุนนับ 100 บริษัท เมื่อผมเข้ามารับตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2518 ก็รู้สึกหนักใจที่กระทรวงการคลังมอบหมายให้ ธปท. เป็นผู้ที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลบริษัทเงินทุนอันเป็นธุรกิจที่เกิดขึ้นมาใหม่ในระบบการเงินของประเทศ บริษัทเหล่านี้สามารถระดมเงินจากประชาชนทั่วไปมาใช้ในการปล่อยสินเชื่อในทำนองเดียวกับธนาคารพาณิชย์ หากปล่อยทิ้งไว้โดยมีแต่การอนุญาตและการดูแลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เท่านั้นจะไม่เพียงพอ และถ้ากิจการมีปัญหาจะเป็นปัญหาต่อระบบการเงินในอนาคตได้ จึงได้สั่งให้เร่งร่าง พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ เพื่อให้มีการควบคุมดูแลบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อย่างรอบคอบและมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนขึ้นเพื่อนำเสนอสภานิติบัญญัติ แต่ก็ประสบปัญหาทำให้การผ่านกฎหมายล่าช้าเช่นเดียวกับ พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ฉบับที่สอง ดังนั้นกว่าจะผ่านเป็นกฎหมายได้ก็เป็นปี พ.ศ. 2522 เมื่อวิกฤตการณ์ในธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ได้เกิดขึ้นแล้ว”¹⁴

ในที่สุดเมื่อ พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2522 ธปท. ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายเข้าควบคุมในสองวันถัดมาและถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจเงินทุนในเดือนสิงหาคม 2522 พร้อมแจ้งความจับผู้กระทำความผิด

จากบทเรียนวิกฤตการณ์ราชาเงินทุนในปี 2522 ทำให้ ธปท. จึงมีแนวคิดที่จะป้องกันการตื่นตระหนกของผู้ฝากซึ่งเงินมักก่อให้เกิดผลกระทบเป็นลูกโซ่ที่อาจลุกลามไปสู่สถาบันการเงินอื่นที่ยังมีฐานะดีได้ ธปท. จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาเรื่องสถาบันประกันเงินฝากและได้ร่าง พ.ร.บ. สถาบันประกันเงินฝากขึ้น อย่างไรก็ตาม

¹⁴ เสนาะ อุณาภูล. พลังเทคโนโลยี : ผ่านชีวิตและงานของเสนาะ อุณาภูล. (2556).

ก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวต่อรัฐสภาหลายครั้ง แต่ด้วยเหตุผลทางการเมืองได้มีผู้ขอให้เปลี่ยนวาระการประชุมนี้อยู่ตลอด จนเมื่อสภาพิตสมัยประชุมจึงไม่ได้มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้น

ในปี 2524 ผู้ว่าการนกุล ประจวบเหมาะ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ธปท. ในขณะนั้น ได้หารือกับนายไพศาล กุศลวิสัย ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย และนายศุภชัย พานิชภักดิ์ ผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าการ ถึงแนวทางที่จะปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. สถาบันประกันเงินฝาก มาเป็นการจัดตั้งองค์กรขนาดเล็กและให้มีอำนาจดำเนินการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในเรื่องที่ ธปท. ทำไม่ได้ เช่น การซื้อหุ้นสถาบันการเงิน เป็นต้น จนกระทั่งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี 2526 หลังจากที่ทางการได้ออกมาตรการแก้ไขหลายประการ เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่อง การออกโครงการ 4 เมษายน 2527 การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินแล้ว ปรากฏว่าแก้ปัญหาได้ลำบากและไม่คล่องตัว นายสมหมาย สุนทรกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงมีดำริให้นำเรื่องการจัดตั้งองค์กรนี้มาทบทวน ผู้ว่าการกำจร สิริกุล จึงได้ดำเนินการร่างกฎหมายขึ้น โดยเป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง ธปท. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงการคลัง และภาคสถาบันการเงิน ทั้งนี้ การร่างกฎหมายได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2528 และพร้อมกันนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ. ธปท. และเพิ่มเติมเนื้อหาหมวด 5 ทวิ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน

กองทุนฟื้นฟูฯ ถูกจัดตั้งเป็นกองทุนหนึ่งใน ธปท. มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยให้ทางการสามารถดำเนินมาตรการต่างๆ ผ่านทางกองทุนฟื้นฟูฯ และให้จัดตั้งคณะกรรมการของกองทุนฟื้นฟูฯ โดยมีผู้ว่าการ ธปท. เป็นประธาน และปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน โดยคณะกรรมการฯ จะแต่งตั้งผู้จัดการกองทุนฟื้นฟูฯ ให้ “มีหน้าที่ดำเนินกิจการของกองทุนฟื้นฟูฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของกองทุนฟื้นฟูฯ และตามนโยบายหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการจัดการกองทุนฟื้นฟูฯ กำหนด” ทั้งนี้ กองทุนฟื้นฟูฯ มีอำนาจให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน เข้าซื้อหรือถือหุ้น การรับซื้อสินทรัพย์เสียหาย การให้ความช่วยเหลือโดยการรับอวัล การรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงิน

กองทุนฟื้นฟูฯ ได้เริ่มเข้าช่วยเหลือธนาคารเอเชียทิสต์ในช่วงปลายปี 2528 เนื่องจากธนาคารมีฐานะการเงินที่ขาดทุนและมีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมาก โดยหนี้สินส่วนมากเป็นเงินฝากของประชาชน เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ฝากเงินและป้องกันไม่ให้นานาการแห่งนี้ต้องเลิกกิจการซึ่งจะมีผลกระทบต่อความเชื่อถือในระบบธนาคารพาณิชย์ ทางกรจึงได้ออกคำสั่งให้นานาการลดทุนเพื่อตัดบัญชีความเสียหายและให้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าช่วยซื้อหุ้นเพิ่มทุน พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่องโดยการให้กู้โดยไม่คิดดอกเบี้ย แต่มีทรัพย์สินเป็นประกัน ธนาคารเอเชียทิสต์จึงสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ และเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารสยาม จำกัด ต่อมาในปี 2530 ทางกรมีนโยบายที่จะให้มีธนาคารของรัฐเพียงแห่งเดียว จึงได้รวมกิจการธนาคารสยามเข้ากับธนาคารกรุงไทย โดยโอนสินทรัพย์ หนี้สิน และบัญชีผู้ฝากเงินไปยังธนาคารกรุงไทย เรื่องราวของการให้ความช่วยเหลือแก่ธนาคารเอเชียทิสต์ข้างต้นเป็นตัวอย่างของการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูฯ โดยการให้ความช่วยเหลือในสถาบันการเงินแต่ละแห่งจะแตกต่างกันไปโดยจะพิจารณาจากสาเหตุและเลือกวิธีการแก้ปัญหาที่เหมาะสม

หลังจากผ่านพ้นช่วงเวลาแห่งวิกฤตการณ์ทั้งในตลาดการเงินโลกและสถาบันการเงินต่างๆ ในประเทศ ธปท. ได้ปรับปรุงระบบการเงินและระบบสถาบันการเงินให้พร้อมและมั่นคงเพื่อรองรับการเติบโตทาง

เศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและปัจจัยสนับสนุนจากภาวะเศรษฐกิจโลก นอกจากนี้ ในช่วงปี 2528 ค่าเงินดอลลาร์ สรอ. แข็งค่าขึ้นมากและทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกา ประสบปัญหาขาดดุลการค้า นำไปสู่ข้อตกลงที่เรียกกันว่า “พลาซ่าแอคคอร์ด” (Plaza Accord) ให้ประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่เกินดุลการค้าปรับค่าเงินให้แข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับดอลลาร์ สรอ. ประเทศญี่ปุ่นที่เคยอาศัยค่าเงินเยนอ่อนเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมถูกบังคับให้เพิ่มค่าเงิน ญี่ปุ่นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องย้ายแหล่งการผลิตอุตสาหกรรมออกนอกประเทศ โดยหาที่ตั้งฐานการผลิตใหม่ ซึ่งเป็นจังหวะเดียวกับที่การแก้ไขวิกฤตการณ์และเสริมสร้างเสถียรภาพสถาบันการเงิน รวมถึงการปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนได้สร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุน ประจวบเหมาะกับการที่ประเทศไทยมีแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ไทยจึงพร้อมที่จะเป็นฐานการลงทุนใหม่สำหรับประเทศต่างๆ การดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2530 - 2535 เฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 10 ต่อปีเป็นอัตราการขยายตัวที่สูงสุดรองจากประเทศจีน ขณะที่การส่งออกของไทยก็ขยายตัวสูงขึ้นในปี 2529 - 2535 โดยขยายตัวเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 23 นับเป็นอัตราการขยายตัวสูงที่สุดในภูมิภาคเอเชีย ส่งผลให้เงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้าอย่างต่อเนื่อง

ยุคที่ 4: ธปท. ท่ามกลางมรสุมเศรษฐกิจ (2533-2441)

การที่เศรษฐกิจของไทยมีการขยายตัวในระดับสูง พร้อมกับโครงสร้างเศรษฐกิจได้เปลี่ยนไปสู่ระบบที่มีภาคอุตสาหกรรมและบริการเป็นตัวนำ ก่อให้เกิดความต้องการด้านบริการทางการเงินในรูปแบบที่หลากหลายยิ่งขึ้น ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) จึงได้ดำเนินนโยบายการปฏิรูประบบการเงิน โดยมีเป้าหมายให้การระดมและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินของประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถรองรับการเจริญเติบโตได้อย่างต่อเนื่องและเตรียมความพร้อมให้สถาบันการเงินไทยสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล ในยุคนี้ จึงเป็นช่วงเวลา ที่ ธปท. ได้ปรับบทบาทจากการควบคุมระบบการเงินเป็นการส่งเสริมให้การดำเนินกิจกรรมทางการเงินเป็นไปได้อย่างเสรีตามกลไกตลาดมากยิ่งขึ้น

ในวันที่ 21 พฤษภาคม 2533 ถือเป็นวันเริ่มต้นของการเปิดเสรีทางการเงินอย่างเป็นทางการของไทย เนื่องจากเป็นวันที่ประเทศไทยได้มีการผ่อนคลายการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ด้วยการประกาศรับพันธะมาตรา 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) เพื่อเป็นการยกระดับให้เกิดความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างประเทศ ส่งผลให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนมีความสะดวกมากขึ้น โดยมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานในพิธี การรับพันธะมาตรา 8 ของประเทศไทยเป็นลำดับที่ 68 จากประเทศสมาชิกกองทุนการเงินฯ จำนวน 152 ประเทศ อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าการชวลิต ณะชานันท์ ได้อธิบายถึงเรื่องนี้ไว้ว่า

“ในทางปฏิบัติการซื้อขายแลกเปลี่ยนเงินบาทมีความเสรีสอดคล้องตามพันธะข้อ 8 มานานแล้ว ดังนั้น การประกาศครั้งนี้จึงเสมือนเป็นการเปลี่ยนสถานภาพและการประกาศอย่างเป็นทางการเท่านั้น เราสามารถรับพันธะข้อ 8 ได้โดยไม่ต้องทำอะไรเพิ่มเติม แต่เหตุผลสำคัญของการรับพันธะข้อ 8 คือ เพื่อให้นานาชาติประเทศรับทราบอย่างเป็นทางการถึงนโยบายของทางการไทยที่ถือหลักการบริหารเศรษฐกิจของประเทศว่าโดยทั่วไปเราผูกพันตัวเองกับระบบแลกเปลี่ยนเพื่อการค้าและบริการที่เสรี และปราศจากข้อจำกัดที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ การรับพันธะข้อ 8 ของทางการจะทำให้ธุรกิจ นักลงทุน และนักการค้าเชื่อมั่นต่อแนวนโยบายเสรีของทางการ และในสายตาของนักธุรกิจต่างประเทศเป็นการแสดงว่าเรามีความมั่นใจต่อฐานะเศรษฐกิจของ

ประเทศ เรามีความพร้อมที่จะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศดังนานอารยประเทศ โดยเฉพาะเมื่อเกิดปัญหาเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายของเราจะมุ่งแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ ดังที่เราได้ดำเนินการมาแล้วในอดีต อาทิเช่น หากมีปัญหาดุลการค้า ดุลการชำระเงินอย่างรุนแรง เราจะไม่หันกลับไปใช้นโยบายจำกัดหรือควบคุมการชำระสินค้าและบริการระหว่างประเทศอันเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด แต่เราจะใช้มาตรการการเงินและมาตรการการคลังเป็นแกนนำในการแก้ไขสถานการณ์”¹⁵

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้เข้าสู่ยุคทองของเศรษฐกิจในช่วงปี 2530 - 2533 ขณะนั้นเศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 11.7 การส่งออกมีการขยายตัวเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 20.1 ขณะเดียวกันเศรษฐกิจภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ทำให้นักลงทุนต่างชาติสนใจที่จะเข้ามาลงทุนในภูมิภาคและส่งผลให้มีเงินทุนไหลเข้าในระดับที่สูง กระทบ. ในสมัยผู้ว่าการวิจิตร สุพินิจ ได้เห็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจไทยจึงวางเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการเงินของภูมิภาคอินโดจีน คือให้มีความสามารถในการให้บริการทางการเงินในระดับสากล เป็นศูนย์กลางการระดมเงินและการให้กู้ยืมเงินตราต่างประเทศขนาดใหญ่ได้ และเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคอินโดจีน กระทบ. ได้อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ทั้งในและต่างประเทศเปิดให้มีกิจการวิเทศธนกิจ (Bangkok International Banking Facilities: BIBF) ได้ในเดือนมีนาคม 2536 โดยให้บริการรับฝากเงินหรือกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเป็นเงินตราต่างประเทศ และนำมาให้กู้ยืมเป็นเงินตราต่างประเทศในประเทศไทย (Out-In) หรือต่างประเทศ (Out-Out) ทำการซื้อขายเงินตราต่างประเทศ ทำธุรกรรมการเงินที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศและยังสามารถให้บริการข้อมูลทางการเงินเป็นที่ปรึกษาทางการเงิน จัดจำหน่ายขายตราสารหนี้ที่ออกจำหน่ายในต่างประเทศ หรือเรียกรวมๆ ว่าบริการด้านวาณิชธนกิจ (Investment Banking) ได้ด้วย โดยในเดือนมีนาคม 2536 ทางกรได้ให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจวิเทศธนกิจแก่ธนาคารพาณิชย์จำนวน 46 ธนาคาร ประกอบด้วยธนาคารไทย 15 ธนาคาร สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศในประเทศไทย 11 ธนาคาร และธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศรายใหม่ 20 ธนาคาร

การเปิดเสรีและการปฏิรูปทางการเงินของประเทศไทยตามแผนพัฒนาระบบการเงินมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการคือ 1. เพื่อให้ตลาดการเงินทำงานมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามกลไกตลาดมากขึ้น 2. เกิดการจัดสรรเงินออมในประเทศไปสู่การลงทุนที่ช่วยสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจ 3. พัฒนาระบบการเงินให้เป็นสากล ทั้งนี้ การปฏิรูประบบการเงินในช่วงเวลานั้นถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเงินของประเทศไทย เพราะมีการลดข้อจำกัดทั้งด้านอัตราดอกเบี้ย (Price) อนุญาตให้สถาบันการเงินต่างชาติมาทำธุรกิจในประเทศไทยทำให้เกิดการแข่งขันเพิ่มขึ้นผ่านธุรกิจวิเทศธนกิจ (Entry) ขยายขอบเขตการดำเนินงานให้สถาบันการเงิน (Scope of Operation) และปรับปรุงการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (Infrastructure Building of the Payments and Supervision System)

นอกจากนี้ การพัฒนาตลาดทุนเป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่ กระทบ. เล็งเห็นและได้มีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมาตั้งแต่แรก แต่ที่ผ่านมากการกำกับดูแลตลาดทุนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานและเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับในวันที่ 16 มีนาคม 2535 จึงได้มีการตรากฎหมาย พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ขึ้นเพื่อกำหนดให้มีองค์กรคือ “คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์” ทำหน้าที่ควบคุมธุรกิจหลักทรัพย์และกำกับการออกหลักทรัพย์ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้ลงทุนในหลักทรัพย์ จึงได้เปลี่ยนแปลงให้กิจการที่เกี่ยวข้องกับ

¹⁵ ขวลิต ธนะชานันท์. “การเปลี่ยนแปลงทิศทางการเงินของประเทศไทยกับการปรับตัวของธุรกิจ,” สุนทรพจน์เนื่องในงานครบรอบ 35 ปี สภาหอการค้าไทย (27 มิถุนายน 2533).

ธุรกิจหลักทรัพย์ซึ่งเดิมอยู่ภายใต้การดูแลของ ธปท. ไปอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

ภาวะเศรษฐกิจที่ร้อนแรงของประเทศไทยประกอบกับการผ่อนคลายทางการเงินและการเปิดเสรีทางด้านเงินทุนในช่วงปี 2530 เป็นต้นมา ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของเงินทุน ซึ่งไม่ได้เกิดเฉพาะประเทศไทยเท่านั้นแต่เกิดกับประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ทั้งในภูมิภาคเอเชียและละตินอเมริกา ทั้งนี้เพราะเงินทุนจะโยกย้ายไปยังแหล่งที่ให้ผลตอบแทนสูง โดยเงินไหลเข้าสู่สุทธิของประเทศไทยเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 3 ต่อ GDP ในช่วงปี 2526 - 2531 เป็นร้อยละ 11 ในช่วงปี 2532 - 2538 การไหลเข้าของเงินทุนต่างประเทศนี้ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจสองด้านด้วยกัน ได้แก่ 1. เป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของการใช้จ่ายในประเทศ จากสภาพคล่องและสินเชื่อของสถาบันการเงินขยายตัวได้มากขึ้น โดยในปี 2533 - 2539 สินเชื่อจากสถาบันการเงินให้แก่ภาคเอกชนขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 24 ต่อปี¹⁶ 2. เป็นปัจจัยที่สร้างความเสี่ยงเพิ่มเติมให้แก่สถาบันการเงินในการทำธุรกิจ เนื่องจากเงินทุนเหล่านี้ไหลเข้าผ่านช่องทางระบบสถาบันการเงินต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์และกิจการวิเทศธุรกิจ ซึ่งเป็นผลจากการที่ภาครัฐสร้างแรงจูงใจให้สิทธิพิเศษทางภาษีสำหรับช่องทางกิจการวิเทศธุรกิจ ช่องทางนี้จึงเป็นช่องทางที่นิยมและมีเงินทุนไหลเข้าผ่านมากที่สุด

จากการที่เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างเฟื่องฟูในช่วงปี 2531 - 2533 นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพในระดับมหภาคแล้ว ยังก่อให้เกิดการสะสมของความไม่สมดุลทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งราคาที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและภาวะการก่อสร้างในปี 2532 ได้ขยายตัวในอัตราสูงที่สุดในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของงานก่อสร้างทั้งโรงงาน อาคารพาณิชย์ และที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอาคารชุด สภาพคล่องทางการเงินที่ไหลเข้ามาจากต่างประเทศ และความคาดหวังว่าเศรษฐกิจไทยกำลังอยู่ในยุคทอง ทำให้เกิดโครงการด้านอสังหาริมทรัพย์มากมายทั้งในเมืองและทั่วทุกภาคของประเทศ ในช่วงเวลานั้น ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนได้ให้สินเชื่อแก่การประกอบธุรกิจประเภทอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของบริษัทเงินทุนได้มีการเปลี่ยนโครงสร้างการให้สินเชื่อจากที่เคยเน้นการให้สินเชื่อแก่ภาคอุตสาหกรรมมาเป็นเน้นภาคอสังหาริมทรัพย์และการบริโภคส่วนบุคคล การปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจที่เติบโตสูงในช่วงวัฏจักรเศรษฐกิจขยายนั่นทำให้บริษัทเงินทุนมีบทบาทในการจัดสรรเงินทุนมากขึ้น และสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนก้าวกระโดดเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 26 ต่อปี ในช่วงปี 2527 - 2537 ราคาหุ้นของภาคอสังหาริมทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ (SET) ทะยานสูงขึ้นไปกว่า 20 เท่าภายในระยะเวลาเพียง 5 ปีคือ ตั้งแต่ต้นปี 2532 จนถึงปลายปี 2536 หากเปรียบเทียบกับราคาหุ้นหมวดอื่นๆ ราคาหุ้นของบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์เองก็เพิ่มสูงขึ้นถึง 15.7 เท่า เนื่องจากเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญของภาคอสังหาริมทรัพย์ ขณะที่ดัชนีตลาดหลักทรัพย์และดัชนีราคาหุ้นภาคธนาคาร เติบโตในสัดส่วนที่ต่ำกว่ามาก คือ 3.9 และ 5.6 เท่าตามลำดับ

ผลจากการดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวด ทำให้ภาคการก่อสร้างขยายตัวอย่างชะลอตัวมาเรื่อยๆ จนในปี 2537 การก่อสร้างอาคารพาณิชย์และอาคารสำนักงานในเขตกรุงเทพฯ เริ่มมีสินค้าล้นตลาดและมีโครงการที่ก่อสร้างแล้วแต่ไม่เสร็จตามกำหนด การโอนขายไม่เป็นไปตามกำหนด ทั้งหมดนี้เริ่มส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตวัสดุก่อสร้างและมีผลต่อความสามารถในการชำระหนี้สินเงินกู้ให้แก่สถาบันการเงิน เมื่อบริษัทต่างๆ

¹⁶ อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร. การโอนหนี้เอกชนมาเป็นหนี้สาธารณะ. (2546). หน้า 25.

ในภาคอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถขายสินค้าได้อย่างที่คาดการณ์ จึงส่งผลกระทบต่อภาระหนี้สินแก่สถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริษัทเงินทุนได้รับผลกระทบโดยตรงเพราะให้สินเชื่อแก่ภาคอสังหาริมทรัพย์ในสัดส่วนที่สูง ทำให้ราคาหุ้นของทั้งภาคอสังหาริมทรัพย์และบริษัทเงินทุนลดลงอย่างรุนแรงในปี 2537

ในปี 2539 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจของประเทศไทยได้เปลี่ยนสภาพจากเศรษฐกิจที่ขยายตัวในอัตราค่อนข้างสูงมาเป็นการชะลอตัว เมื่อภาวะพื้นฐานของประเทศเริ่มอ่อนลงเหตุการณ์ต่างๆ ก็เข้ามารุมเร้าเริ่มจากปัญหาหนี้ต่างประเทศของเอกชน การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดซึ่งเป็นผลจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจ ทำให้ช่องว่างระหว่างการลงทุนและการออมของประเทศกว้างขึ้น ประกอบกับปัญหาการส่งออกชะลอตัวอันเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมการส่งออกของประเทศรวมถึงการชะลอตัวของความต้องการซื้อในต่างประเทศ ปัจจัยลบเหล่านี้เมื่อสะสมกันมากเข้าก็กลายเป็นผลทางจิตวิทยาที่บั่นทอนความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศไทย

หลังจากที่บริษัทมูดีส์ อินเวสเตอร์ส เซอร์วิส (Moody's Investors Service) ประกาศลดอันดับความน่าเชื่อถือหนี้ระยะสั้นของไทยลงในวันที่ 3 กันยายน 2539 เงินทุนต่างประเทศเริ่มไหลออกอย่างต่อเนื่องจากที่เคยมีการไหลเข้ามาเป็นจำนวนมาก การไหลออกของเงินทุนต่างประเทศนี้ก่อให้เกิดปัญหาเงินดิ่งตัว ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ลดลงอย่างต่อเนื่อง บริษัทต่างๆ ที่ลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์เริ่มประสบปัญหาสภาพคล่องปัญหาในภาคอสังหาริมทรัพย์จากภาวะที่มีสินค้าล้นตลาด การก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามกำหนดได้ส่งผลกระทบต่อภาระหนี้สินให้กับสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทเงินทุนต่างๆ และปัญหาฐานะการเงินของบริษัทเงินทุนนี้ทำให้ทางการได้ประกาศรายชื่อให้บริษัทเงินทุน 10 แห่งทำการเพิ่มทุนเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2540 อย่างไรก็ตาม การสั่งให้สถาบันการเงินเพิ่มทุนกลับทำให้ประชาชนแตกตื่นถอนเงินจากบริษัทเงินทุน ธปท. จึงได้ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนฟื้นฟูฯ) รับอวัลต์สัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนที่ประสบปัญหาและให้กู้ยืมเงินเพื่อช่วยสภาพคล่องกับบริษัทอื่นๆ ในขณะเดียวกันสถาบันการเงินที่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงฐานะการเงินและการบริหารงานนั้น ทางการได้สั่งระงับการดำเนินกิจการและให้สถาบันการเงินเหล่านั้นส่งแผนฟื้นฟูกิจการ โดยการเพิ่มทุนหรือรวมกิจการเข้ากับบริษัทที่แข็งแกร่งกว่า ทั้งนี้ การสั่งระงับการดำเนินกิจการแบ่งออกเป็นสองช่วงเวลา คือ การสั่งระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุน 16 แห่งในวันที่ 26 มิถุนายน 2540 และต่อมาจึงมีการสั่งระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุนเพิ่มเติมอีก 42 แห่งในวันที่ 5 สิงหาคม 2540

นอกเหนือจากปัญหาฟองสบู่แตกในภาคอสังหาริมทรัพย์ที่ส่งต่อไปที่ความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินแล้ว ยังมีเรื่องแรงกดดันต่อค่าเงินบาท การที่หนี้ระยะสั้นของภาคเอกชนมีสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับทุนสำรองระหว่างประเทศ ได้ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่สูงขึ้นจากการโจมตีค่าเงินบาท ดังในหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2540 ผู้ว่าการเรอิจัยได้สรุปเหตุการณ์ในครั้งหลังของปี 2539 ไว้ดังนี้

“นับตั้งแต่ปลายปี 2539 เป็นต้นมา ค่าเงินบาทได้รับแรงกดดันเป็นระลอก และได้ทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจและการส่งออกของประเทศที่ชะลอตัวลงอย่างมาก ส่งผลให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ซบเซา ตลอดจนความห่วงใยในปัญหาความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ปัจจัยเหล่านี้ได้บั่นทอนความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติต่อเศรษฐกิจของประเทศ และต่อนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน โดยคาดว่าทางการอาจจะปรับเปลี่ยนใช้อัตราแลกเปลี่ยนเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ เช่น การลดค่าเงินบาท การคาดการณ์ดังกล่าวเป็นชนวนให้นักเก็งกำไรต่างชาติโจมตีค่าเงินบาทในตลาดหลายครั้ง เพื่อสร้างแรงกดดันให้ทางการต้องลดค่าเงิน และ/หรือปรับเปลี่ยนนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อทำกำไร”

ในที่สุด เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 กระทรวงการคลังและ ธปท. จึงประกาศลอยค่าเงินบาท ซึ่งหลังจากที่ทางการประกาศลอยตัวค่าเงินบาทไม่นาน ธปท. ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากภาคธุรกิจและหน่วยงานต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบ ผู้ว่าการเร่งช่วยจึงได้ลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 29 กรกฎาคม 2540

ในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของไทยในช่วงหลังวิกฤตการณ์นั้น ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินฯ ซึ่งได้มีการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ให้ประเทศไทยปฏิบัติตามผ่านการจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนง ทางด้านนโยบายการเงิน กองทุนการเงินฯ ได้เสนอให้ทางการยังคงต้องดำเนินนโยบายการเงินเข้มงวดเพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนและระดับราคาในประเทศ โดยกำหนดให้อัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 23.8 ต่อปี (อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมข้ามคืนระหว่างธนาคาร เดือนกันยายน 2540) การกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูงเช่นนี้ได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งนักวิชาการและประชาชนโดยทั่วไปเป็นอย่างมาก ผลปรากฏว่าแนวทางที่กองทุนการเงินฯ ได้เสนอนั้นกลับไม่เหมาะสมกับสถานะและระบบเศรษฐกิจของไทย เงินทุนต่างประเทศไหลออกมากกว่าที่คาดและอัตราแลกเปลี่ยนยังอ่อนตัวอย่างต่อเนื่องจนถึงสิ้นปี 2540 ผู้ว่าการชัชววัฒน์ ได้สะท้อนเบื้องหลังการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายการเงินครั้งนั้นว่า

“จุดตัดสินใจที่สำคัญในแง่ของนโยบายการเงินจึงอยู่ที่ว่า จะใช้นโยบายการเงินที่เข้มงวดเป็นการชั่วคราวนานเพียงใด และจังหวะใดจึงเหมาะสมกับการผ่อนคลายนโยบายโดยไม่ก่อให้เกิดผลเสีย ผู้ที่มองเหตุการณ์ย้อนหลังไปจากจุดปัจจุบัน อาจจะวิจารณ์ได้ว่า การผ่อนคลายเป็นเหตุให้เกิดขึ้นช้าเกินไป แต่สำหรับผู้วางนโยบายแล้ว ณ จุดที่ตัดสินใจ รูปภาพจะไม่ชัดเจนเท่าที่มองกลับในขณะนี้ เพราะการตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ทางการเงินของประเทศที่ยังผันผวนอยู่มาก จะมีความเสี่ยงทั้งสองทิศทาง หากผ่อนคลายนโยบายการเงินเร็วเกินไป และก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับค่าเงิน เหตุการณ์กลับจะยิ่งเลวร้ายมากขึ้น แต่หากผ่อนคลายเป็นช้าเกินไป ผลกระทบจากอัตราดอกเบี้ยสูงก็ก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงเช่นกัน”¹⁷

การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในช่วงต้นปี 2541 ไม่ได้มีเพียงอุปสรรคในด้านการดำเนินนโยบายและปัญหาในระบบเศรษฐกิจเท่านั้น แต่การทำงานของ ธปท. ต้องเผชิญกับเรื่องของกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างต่อเนื่องและรุนแรงเป็นผลให้ผู้ว่าการชัชววัฒน์ พร้อมรองผู้ว่าการลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 5 พฤษภาคม 2541 ผู้ว่าการชัชววัฒน์ ได้กล่าวถึงสาเหตุในการลาออกผ่านหนังสือลาออกว่า

“ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้พยายามทุ่มเทกำลังความสามารถในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการเงินของประเทศอย่างเต็มที่อยู่ขณะนี้ แต่ก็มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ผลการดำเนินงาน โดยโยงกับเรื่องอดีตที่การดำเนินงานของธนาคารไม่ได้ผลตามที่คาดการณ์นำเรื่องในอดีตกับปัจจุบันมาโยงกันตลอดเวลา ทำให้ผลงานในปัจจุบันของธนาคาร ไม่ได้รับการยอมรับและสนับสนุนเท่าที่ควร จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาทางตัดความเชื่อมโยงดังกล่าว โดยเฉพาะตัวผมเองซึ่งเป็นตัวเชื่อมโยงที่สำคัญเพราะเคยเป็นผู้บริหารระดับสูงในอดีตมาก่อน ทั้งนี้เพื่อให้ธนาคารมีผู้นำใหม่ ที่สามารถดูแลการดำเนินการแก้ไขปัญหาของประเทศให้ลุล่วงต่อไป โดยไม่มีภาพในอดีตมาเป็นตัวถ่วง ผมมีความเชื่อมั่นว่า การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการเงินของประเทศ จะมีความต่อเนื่องอย่างราบรื่น เพราะการปฏิบัติงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้อาศัยการทุ่มเทความสามารถของพนักงานทุกระดับตลอดมา มิได้ขึ้นกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพียงคนเดียว เมื่อผู้ว่าการคนใหม่เข้าปฏิบัติหน้าที่ก็จะร่วมทำงานกับพนักงานของธนาคารในการแก้ไขปัญหาของประเทศให้ลุล่วงไปได้โดยเร็ว”

¹⁷ ชัชววัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์. “ข้อคิดจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของไทย,” บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2542 ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 26 มีนาคม 2542.

ยุคที่ 5: ธปท. บนรอยต่อแห่งการเปลี่ยนแปลง (2441-ปัจจุบัน)

วิกฤตการณ์เศรษฐกิจปี 2540-2541 เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของ ธปท. โดยเฉพาะการฟื้นฟูภาพลักษณ์องค์กรและแก้ปัญหาเศรษฐกิจไทยซึ่งกำลังเข้าสู่ภาวะถดถอยไปพร้อมๆ กับปัญหาความอ่อนแอของสถาบันการเงินทั้งระบบ การดำเนินงานของ ธปท. จนถึงปัจจุบัน (ครอบคลุมการทำงานของผู้อำนวยการจำนวน 5 ท่าน) จึงถือได้ว่าเป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์องค์กร โดยในสมัยของผู้ว่าการหม่อมราชวงศ์จัตุมงคล โสณกุล ธปท. ไม่เพียงต้องแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบการเงินที่มีสัดส่วนสูงมาก แต่ต้องพลิกฟื้นคืนวิกฤตศรัทธาของประชาชนที่มีต่อ ธปท. โดยได้ริเริ่มปรับปรุงระบบโครงสร้างการทำงานภายในองค์กรขนาดใหญ่ให้มีประสิทธิภาพและนำกรอบการดำเนินงานนโยบายการเงินรูปแบบใหม่ที่เน้นความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

ในด้านสถาบันการเงินก็มีการแก้ปัญหาระบบสถาบันการเงินให้มีความเข้มแข็งโดยจุดเปลี่ยนสำคัญเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปี 2547 ในสมัยของผู้ว่าการหม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล ที่ ธปท. เริ่มใช้แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 (2547 - 2551) เพื่อจัดรูปแบบและขอบเขตการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้มีความชัดเจนมากขึ้น และเป็นจุดเริ่มต้นของแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินในระยะต่อมา ดังเช่นแผนพัฒนา ระยะที่ 2 (2553 - 2557) ซึ่งมุ่งเน้นการลดอุปสรรคในด้านต่างๆ เพื่อส่งเสริมการแข่งขันและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการใช้บริการได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้นเป็นต้น ปัจจุบัน ธปท. อยู่ในช่วงการดำเนินการของแผนพัฒนา ระยะที่ 3 ดังที่จะกล่าวต่อไป ในช่วงของผู้ว่าการ ธาริชา วัฒนเกษ ซึ่งเป็นผู้ว่าการหญิงคนแรก ธปท. ที่ต้องทำงานในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อทางการเมืองภายในซึ่งมีการเปลี่ยนผ่านถึง 4 รัฐบาลและ 5 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ปรับปรุงกฎหมายสำคัญ 3 ฉบับที่เริ่มต้นมาตั้งแต่สมัยของผู้ว่าการหม่อมราชวงศ์จัตุมงคล โสณกุลจนเป็นผลสำเร็จในปี 2551 ได้แก่ พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ร.บ. สถาบันคุ้มครองเงินฝาก และ พ.ร.บ. ธปท. โดย พ.ร.บ. ธุรกิจสถาบันการเงิน ได้เปิดโอกาสให้สามารถรองรับการดำเนินธุรกิจการเงินใหม่ๆ ของสถาบันการเงิน ทางการเงินมีอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ มีการคุ้มครองผู้บริโภคได้ดีขึ้น ขณะที่ พ.ร.บ. คุ้มครองเงินฝากสามารถรองรับการจัดตั้งระบบประกันเงินฝากที่มีการค้าประกันอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมแทนการค้าประกันเต็มจำนวน โดยการเปลี่ยนแปลงระบบประกันเงินฝากได้ดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ส่วน พ.ร.บ. ธปท. มีแนวทางให้ ธปท. มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานขณะเดียวกันก็มีกลไกการถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสม ซึ่งได้กำหนดกระบวนการสรรหาตำแหน่งผู้อำนวยการมีความโปร่งใสและเปิดกว้างยิ่งขึ้น จนได้ผู้ว่าการประสาร ไตรรัตน์วรกุล มาเป็นผู้ว่าการ ธปท. คนแรกภายใต้ พ.ร.บ. ฉบับใหม่นี้ ซึ่งได้มีการกำหนดวาระการทำงานที่ชัดเจนคือคราวละ 5 ปี (และสามารถต่อได้อีกไม่เกินหนึ่งวาระ) การดำเนินนโยบายของ ธปท. ยุคใหม่นี้ได้ให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในการทำงาน ด้านการสื่อสารต่อสาธารณชนในรูปแบบต่างๆ และได้ปรับปรุงโครงสร้างระบบการทำงานอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการสร้างวัฒนธรรมองค์กรและแผนกลยุทธ์องค์กรที่มีกำหนดระยะเวลาและเป้าหมายที่ชัดเจน

ในปัจจุบันมาถึงยุคของผู้ว่าการ วิรไท สันติประภพ ซึ่งนอกเหนือจากพันธกิจหลักในการรักษาเสถียรภาพ ยังได้เพิ่มเติมมิติด้านการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์ 3 ปี (2560-2562) ของ ธปท. ซึ่งประกอบด้วย การพัฒนาระบบการเงิน การเชื่อมโยงกับต่างประเทศ และการส่งเสริมบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง

หลังจากที่ทางการได้มาหันใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบมีการจัดการ (Managed Float) ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2540 โดยให้ค่าเงินของประเทศถูกกำหนดโดยกลไกของตลาดและปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ได้ทำให้เงินบาทอ่อนค่าลงจนประเทศไทยสามารถกลับมาดึงดูดการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 รวมทั้งเงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศที่ไหลออกไปในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเริ่มไหลกลับเข้ามาในประเทศ ในเดือนพฤษภาคม 2543 ธปท. ได้เปลี่ยนกรอบการดำเนินนโยบายการเงินมาเป็นการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) ภายใต้กรอบนโยบายการเงินแบบกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อนี้ ธปท. จะดำเนินนโยบายการเงินผ่านอัตราดอกเบี้ยนโยบาย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะรักษาเสถียรภาพของระดับราคาหรือดุลอัตราเงินเฟ้ออยู่ในเป้าหมายที่กำหนดไว้ ภายใต้กรอบใหม่นี้ คณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดทิศทางของนโยบายการเงินที่เหมาะสม หัวใจสำคัญกรอบในการดำเนินนโยบายการเงินแบบใหม่นี้ได้เน้นความโปร่งใสผ่านการสื่อสารและความรับผิดชอบผ่านการรักษากรอบเป้าหมายเงินเฟ้อ ซึ่งความโปร่งใสและการสื่อสารแก่สาธารณชนดังกล่าวถือเป็นแนวทางที่ธนาคารกลางทั่วโลกให้ความสำคัญมากขึ้นในช่วงหลัง เพราะนอกจากจะช่วยเพิ่มความเชื่อถือที่สาธารณชนมีต่อธนาคารกลางแล้ว การสื่อสารถึงทิศทางของนโยบายการเงินยังจะช่วยเสริมประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายการเงิน และทำให้ตลาดการเงินสามารถปรับตัวได้อย่างราบรื่นยิ่งขึ้น

เมื่อเหลียวหลังถึงผลการดำเนินนโยบายการเงินของ ธปท. ภายใต้กรอบเป้าหมายเงินเฟ้อ ในช่วงทศวรรษแรก ธปท. ได้ทำการประเมินว่า “ภายใต้สภาวะแวดล้อมของเศรษฐกิจการเงินโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กรอบนโยบายการเงินดังกล่าวยังมีความเหมาะสมกับประเทศไทยอยู่หรือไม่ และมีความจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือไม่อย่างไร” การประเมินผลนี้ทำโดยผู้เชี่ยวชาญอิสระจากภายนอก โดยพิจารณาในประเด็นที่สำคัญอย่างรอบด้าน เช่น ประสิทธิภาพของการใช้กรอบเป้าหมายเงินเฟ้อเพื่อบรรลุเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ความพอเพียงของเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินนโยบายการเงิน กระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการนโยบายการเงิน ข้อมูลและแบบจำลองที่ใช้ การสื่อสารกับสาธารณชน ความสัมพันธ์ของนโยบายการเงินกับการรักษาเสถียรภาพระบบการเงิน การบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยน ในภาพรวมผู้เชี่ยวชาญทั้งสองท่านได้แสดงความเห็นว่าการดำเนินนโยบายการเงินภายใต้กรอบเป้าหมายเงินเฟ้ออยู่ในเกณฑ์ที่ดีสอดคล้องกับมาตรฐานสากลสูงสุด (Best International Practices) และยังมีเหมาะสมกับประเทศไทยในระยะต่อไป สำหรับผลการดำเนินการในการรักษาเสถียรภาพทางด้านราคาเมื่อเทียบกับทศวรรษก่อนหน้า อัตราเงินเฟ้อได้ปรับตัวลดลงจากเดิมอย่างเห็นได้ชัด ขณะที่รักษาการเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 4.2 ต่อปี

เมื่อเริ่มต้นปี 2554 ที่เป็นการก้าวเข้าสู่ทศวรรษที่สองของการดำเนินนโยบายการเงินภายใต้เป้าหมายเงินเฟ้อ ธปท. ในยุคของผู้ว่าการประสาร โดย กนง. ได้มีมติเห็นชอบให้เปิดเผยผลการลงคะแนนเสียงและรายงานการประชุมฉบับย่อเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นพัฒนาการที่สำคัญอีกขั้นหนึ่งของการสื่อสารเชิงนโยบาย เนื่องจากจะช่วยให้ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้คนในตลาดการเงิน นักธุรกิจ และประชาชนมีความเข้าใจถึงที่มาที่ไปของการตัดสินใจด้านนโยบายการเงินในแต่ละครั้งมากขึ้น ผู้ว่าการประสารได้กล่าวในเรื่องนี้ว่า “ถ้าเทียบเรื่อง

การสื่อสารนโยบายการเงินของ ธปท. กับธนาคารกลางอื่นๆ ในภูมิภาคแล้ว ถือว่าเราเป็นประเทศที่เปิดเผย ข้อมูลการดำเนินนโยบายการเงินมากที่สุดในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก”¹⁸

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายการเงินในประเทศที่ให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวได้อย่างยืดหยุ่น (Managed float) ในกรณีของเศรษฐกิจไทยที่มีขนาดเล็กและเปิดต้องประสบกับความท้าทายสำคัญในการดูแลความผันผวนของเงินทุนเคลื่อนย้าย ดังที่เห็นจากปี 2549 ธปท. ในยุคของผู้ว่าการธรรมาภิบาลเป็นช่วงเวลาที่เงินบาทปรับตัวแข็งค่ากว่าค่าเงินในภูมิภาคทุกสกุลทั้งที่เศรษฐกิจไทยไม่ได้ขยายตัวสูงกว่าประเทศอื่นๆ ทำให้เริ่มมีสัญญาณความเสี่ยงต่อระบบเศรษฐกิจ ธปท. จึงเริ่มใช้มาตรการดูแลเงินทุนไหลเข้าโดยเริ่มต้นจากมาตรการที่ไม่รุนแรงและเข้มข้นตามลำดับ เมื่อมาตรการไม่รุนแรงที่ดำเนินการมาไม่ได้ผล ซึ่งมองได้จากการแข็งค่าของเงินบาทในทางเดียว จนพูดเป็นภาษาการเงินได้ว่าเป็น ‘One Way Bet’ ธปท. จึงจำเป็นต้องออกมาตรการที่รุนแรงขึ้น (19 ธันวาคม 2549) โดยกำหนดให้กันเงินตราต่างประเทศที่นิติบุคคลรับอนุญาตรับแลกเปลี่ยนเป็นเงินบาทต้องกันเงินสำรองร้อยละ 30 แต่ต่อมาได้มีการผ่อนผันการกันเงินสำรองในกรณีต่างๆ ที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเก็งกำไรค่าเงินบาท

หลังจากออกมาตรการกันสำรองเป็นระยะเวลาหนึ่ง การเคลื่อนไหวของเงินบาทแม้จะยังคงแข็งค่าขึ้น แต่เป็นการเคลื่อนไหวที่สอดคล้องกันกับภูมิภาคมากขึ้น ในที่สุดเมื่อพิจารณาแล้วว่าปริมาณเงินตราต่างประเทศเข้าและออกมีความสมดุลมากขึ้น ขณะที่ภาคการผลิตและภาคการส่งออกก็ได้ปรับตัวรองรับการเปลี่ยนแปลงค่าเงินได้ดีขึ้นจากการป้องกันความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนเพิ่มขึ้นมาก ธปท. จึงได้ยกเลิกมาตรการดำรงเงินสำรองระยะสั้นในวันที่ 3 มีนาคม 2551 ประสบการณ์ดังกล่าว ทำให้ ธปท. ได้พัฒนาระบบติดตามข้อมูลเงินทุนอย่างละเอียดและทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น และมีแนวคิดที่ต้องการให้เงินทุนมีการไหลออกมากขึ้นได้อย่างมีสมดุลมากขึ้น

ปริมาณเงินทุนที่ไหลเข้ามาในปริมาณที่สูงมากเมื่อเทียบกับขนาดของเศรษฐกิจไทย สามารถเปรียบได้กับ “ช้างตัวใหญ่กับน้ำบ่อเล็ก เมื่อช้างเข้ามาเหยียบย่ำ น้ำในบ่อก็ทะลักทลาย” ซึ่งผู้ว่าการธรรมาภิบาลได้กล่าวไว้ในหนังสือ “ดอกไม้แกร่งกลางแรงลม” (หน้า 106-107) ว่า

“หากจะถามว่า เหตุใดแบงก์ชาติไม่เพิ่มการซื้อดอลลาร์ สรอ. เพื่อหยุดการแข็งค่าของเงินบาทให้ได้ ก็คงต้องเฉลยว่า ในช่วงนั้นรวมทั้งก่อนหน้าแบงก์ชาติได้เข้าซื้อดอลลาร์ สรอ. อย่างเต็มที่และต่อเนื่อง ในขณะที่อัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อดอลลาร์อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าอัตราแลกเปลี่ยนของปริมาณเงินที่แบงก์ชาติต้องจ่ายซื้อดอลลาร์ สรอ. มาโดยตลอดนับตั้งแต่วิกฤตต้มยำกุ้งเป็นต้นมา หากแบงก์ชาติยังฝืนแทรกแซงค่าเงินด้วยการซื้อดอลลาร์ สรอ. เพื่อหยุดการแข็งค่าของเงินบาทก็จะทำให้การดูแลปริมาณเงินบาทในระบบทำได้ยากขึ้นและอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินนโยบายการเงิน ซึ่งหมายความว่า การดูแลเงินเพื่อจะทำได้ไม่เต็มที่ ซึ่งถือเป็นเรื่องใหญ่ที่แบงก์ชาติไม่สามารถปล่อยให้เกิดขึ้นได้เด็ดขาด ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างกำแพงเพื่อป้องกันการไหลเข้าของเงินทุนระยะสั้นและชะลอการแข็งค่าของเงินบาทเพิ่มขึ้นโดยลำดับ”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรการดำรงเงินสำรองการนำเข้าเงินทุนระยะสั้นจะช่วยชะลอการไหลเข้าของเงินทุนระยะสั้นจากต่างประเทศและช่วยเพิ่มความอิสระของการดำเนินนโยบายการเงินหลังจากการออกมาตรการในเดือนธันวาคม 2549 ธปท. ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากเนื่องจากส่งผลกระทบต่อตลาดการเงิน ผู้ว่าการธรรมาภิบาลได้มองเหลียวหลังในเรื่องนี้ไว้ว่า

“มาตรการ URR (Unremunerated Reserve Requirement) ในอดีตเป็นสิ่งที่คนมองว่าตลกๆ ถอยหลังเข้าคลอง เพราะเห็นว่าทุกอย่างต้องอิงกลไกตลาด ในยุคนั้นไม่มีองค์กรใดออกมาพูดในลักษณะยอมรับหรือสนับสนุน แต่ตอนนี้กระแสโลกเปลี่ยนไป ทั้ง

¹⁸ ประสาร ไตรรัตน์วรกุล. “จดหมายจากผู้ว่าการ ถึง อาจารย์ป่วย,” ในพระสยาม. ปีที่ 36, ฉบับพิเศษ (2556): หน้า 9-11.

IMF และนักเศรษฐศาสตร์ต่างยอมรับว่า มาตรการดังกล่าวเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ใช้ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม... เมื่อมองย้อนกลับไป สรุปได้ว่า มาตรการ URR ได้ให้บทเรียนแก่แบงก์ชาติหลายเรื่อง โดยเฉพาะความสำคัญของการเตรียมการด้านสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนทั่วไปเมื่อจะมีการออกมาตรการที่สำคัญ และความจำเป็นที่ต้องมีระบบข้อมูลเร็วแม้ว่าจะเป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้น โดยเฉพาะเกี่ยวกับการไหลเข้าออกของเงินที่มีความรวดเร็ว”

บทเรียนดังกล่าวได้มีส่วนทำให้ ธปท. จัดทำแผนแม่บทเงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2555 เพื่อเป็นการผ่อนคลายด้านเงินทุนขาออกของคนไทยและลดแรงกดดันจากเงินทุนไหลเข้า เนื่องจากการผ่อนคลายเงินทุนเคลื่อนย้ายจะช่วยสร้างสภาพแวดล้อมในประเทศที่เอื้อให้เกิดความสมดุลของเงินทุนเคลื่อนย้าย และทำให้ค่าเงินบาทจะมีโอกาสเคลื่อนไหวในลักษณะ 2 ทิศทางมากขึ้น กล่าวคือไม่แข็งค่าหรืออ่อนค่าอยู่ด้านเดียวเป็นเวลานาน นอกจากนี้ยังเป็นปัจจัยสนับสนุนให้นักลงทุนไทยสามารถกระจายการลงทุนออกไปในต่างประเทศได้กว้างขวางขึ้นแล้ว

สำหรับเรื่องความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินนั้นไม่มีมติที่เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับภาวะเศรษฐกิจการเงินในระดับมหภาค แม้ว่าสถาบันการเงินไทยจะสามารถผ่านพ้นวิกฤตการณ์การเงินโลกในปี 2551 ได้เป็นอย่างดี แต่ผู้ว่าการประสารได้กล่าวว่า

“บทเรียนหนึ่งที่เราได้จากวิกฤตการณ์การเงินโลกนั้น คือความสำคัญในการดูแลความเสี่ยงในเชิงระบบ (Systemic Risk) เพราะเป็นความเสี่ยงที่สามารถส่งผลกระทบต่อระบบได้มากดังเช่นที่เราได้เห็นในช่วงที่ผ่านมา สำหรับประเทศไทยที่มีแบงก์ชาติทำหน้าที่ทั้งกำกับดูแลสถาบันการเงินและยังเป็นผู้ดำเนินนโยบายการเงินในระดับมหภาคด้วย ก็ย่อมเป็นธรรมดาที่ประชาชนจะฝากความหวังไว้กับแบงก์ชาติในการระแวดระวังดูแลทั้งความเสี่ยงในแต่ละสถาบันการเงินและความเสี่ยงเชิงระบบ ซึ่งแบงก์ชาติก็ได้มีการ เตรียมความพร้อมอย่างสม่ำเสมอ สำหรับความเสี่ยงเชิงระบบที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยมีกระบวนการตรวจสอบที่ช่วยสะท้อนความเสี่ยงของระบบสถาบันการเงินล่วงหน้า (Macro-Surveillance) เช่น การกระตุกตัวของสินเชื่อ ความผันแปรในราคาอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ส่วนในแง่ปฏิบัตินั้น ประเทศไทยก็นับว่าเป็นประเทศแรกๆ ที่ได้รับริเริ่มใช้นโยบาย Macro-Prudential ซึ่งคือการกำหนดกฎระเบียบที่ตามปกติที่แบงก์ชาติใช้ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน มาเป็นเครื่องมือนโยบายเพื่อวัตถุประสงค์ในการ ป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงเชิงระบบขึ้นแต่เนิ่นๆ”¹⁹

ในด้านการกำกับสถาบันการเงินนั้น การที่บริการทางการเงินมีความซับซ้อนสูงขึ้นอีกทั้งยังมีผู้เล่นมากขึ้นและหลากหลายขึ้นตลอดจนมีผู้กำกับดูแลหรือรับผิดชอบที่ขยายวงออกไปกว้างขึ้นจึงเป็นความจำเป็นที่ ธปท. จะต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้นด้วย โดยเฉพาะหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในตลาดทุนและตลาดเงินด้านต่างๆ ดังนั้นในคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) ได้มีตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และคณะกรรมการกำกับและพัฒนาธุรกิจประกันภัย ประกันชีวิต มาร่วมอยู่ด้วย นอกจากนี้ ในเดือนมิถุนายน 2555 ธปท. ได้ริเริ่มให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการสองชุดคือ กนง. และ กนส. อย่างเป็นทางการขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอันจะนำไปสู่การประสานความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการทั้งสองในการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดูแลเสถียรภาพระบบการเงิน ซึ่งประกอบไปด้วย ด้านเศรษฐกิจมหภาค สถาบันการเงิน และตลาดการเงิน ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันที่การส่งผ่านความเสี่ยงระหว่างภาคเศรษฐกิจและระบบการเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ของกรรมการทั้งสองคณะจะช่วยให้การประเมินความเสี่ยงเชิงระบบและการพิจารณาผสมผสานเครื่องมือนโยบายเป็นไปอย่างเหมาะสม

¹⁹ ประสาร ไตรรัตน์วรกุล. “ทิศทางการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2554,” สุนทรพจน์ (26 มกราคม 2554).

อีกมิติหนึ่งที่สำคัญคือด้านระบบการชำระเงิน ซึ่งถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานหลักที่สำคัญของระบบการเงิน ธปท. ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระบบการชำระเงิน (กรช.) ในเดือนสิงหาคม ปี 2544 เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินของประเทศให้มีประสิทธิภาพและปลอดภัย และได้ดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์มาแล้ว 3 ฉบับ ในปัจจุบันเพื่อเป็นการยกระดับการกำกับดูแลระบบและบริการการชำระเงินให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ธปท. จึงผลักดันให้มีการออกพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. 2560 (มีผลใช้บังคับในวันที่ 16 เมษายน 2561) ภายใต้ยุคการทำงานของผู้ว่าการวิโรจน์ สันติประภพ ธปท. ได้ร่วมขับเคลื่อนและผลักดันแผนยุทธศาสตร์ National e-Payment กับกระทรวงการคลังและสมาคมธนาคารไทย โดยผ่านโครงการพร้อมเพย์ที่ทำให้การโอนเงินระหว่างธนาคารได้สะดวกและต้นทุนต่ำ ทั้งนี้ ธปท. ในยุคของผู้ว่าการวิโรจน์เห็นถึงการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็วเพื่อพัฒนาระบบการเงิน ซึ่งสามารถช่วยเพิ่มทั้งผลิตภาพให้กับระบบเศรษฐกิจและช่วยกระจายประโยชน์การเข้าถึงบริการทางการเงินให้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันได้มีการพิจารณาประโยชน์ควบคู่กับความเสี่ยงจากนวัตกรรมทางการเงินใหม่ๆ จึงได้มีการส่งเสริมให้นำกลไกกระบะทราย หรือ “Regulatory Sandbox” มาใช้ เพื่อให้ผู้ต้องการให้บริการทางการเงินสามารถทดสอบกับผู้บริโภคจริงภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีขอบเขตจำกัดและมีกรอบการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่น

นอกจากนี้ ในวาระครบรอบ 75 ปีของการสถาปนา ธปท. ได้เปิดอาคารศูนย์การเรียนรู้ให้ประชาชนทั่วไปสามารถเรียนรู้ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเงินของประเทศไทยและใช้บริการห้องสมุดของ ซึ่งเดิมทีอาคารแห่งนี้เป็นอาคารโรงพิมพ์ธนบัตรแห่งแรกของประเทศไทย

4. แลหน้า บทบาทธนาคารแห่งประเทศไทย

ในการรักษาพันธกิจในการดูแลความมั่นคงทางการเงินของประเทศซึ่งเป็นหน้าที่หลักของธนาคารกลางนั้น นโยบายหรือมาตรการต่างๆสามารถอำนวยความสะดวกหรือโทษแก่ผู้คนในระบบเศรษฐกิจได้อย่างมาก ดังนั้น ธปท. จึงต้องดำเนินมาตรการการเงินต่างๆ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายให้เป็นกลางที่สุดโดยมองประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง อีกทั้งยังต้องมีความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายต่างๆด้วย แต่ความเป็นกลางจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากการดำเนินการของธนาคารไม่ปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งอาจมุ่งแสวงประโยชน์แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง นอกจากนี้ความต่อเนื่องก็จะเกิดขึ้นไม่ได้หากสถานะของธนาคารไม่เป็นอิสระพอสมควรจากรัฐบาลซึ่งมักมีการเปลี่ยนแปลงได้บ่อยๆ โจทย์ที่สำคัญของ ธปท. ในระยะต่อไป คือ ทำอย่างไรให้ประชาชนในวงกว้างเข้าใจบทบาทหน้าที่ของ ธปท. และ ทำอย่างไรให้ประชาชนไว้วางใจและเชื่อใจได้ว่า ธปท. ทำหรือมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อผลประโยชน์ของสังคมและส่วนรวม

อดีตผู้ว่าการประสาร ไตรรัตน์วรกุล ได้กล่าวว่า “หากแบงก์ชาติไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่สมควรจะทำ ไม่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนได้ จนความน่าเชื่อถือหดหาย แบงก์ชาติก็จะไม่สามารถปฏิบัติภารกิจของธนาคารกลางให้ลุล่วงได้ ดังนั้น การตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ” และเสนอว่าแบงก์ชาติควรมีลักษณะ 3 ประการ²⁰ คือ

²⁰ ประสาร ไตรรัตน์วรกุล. “ภารกิจที่ท้าทายของธนาคารแห่งประเทศไทย” คำกล่าวปาฐกถา (31 มกราคม 2556).

1. เป็นองค์กรที่พึ่งพาได้ ทั้งในเรื่องเศรษฐกิจการเงินและคุ้มครองดูแลผู้ใช้บริการทางการเงิน การเป็นที่พึ่งพาได้ มีสองมิติคือ หนึ่ง “รู้สึกและรู้รอบ” หมายถึงความเข้าใจสถานการณ์เศรษฐกิจทั้งของไทยและต่างประเทศอย่างลึกซึ้ง เพื่อให้การตัดสินใจทางนโยบายเป็นไปอย่างรอบคอบรอบด้านและทันกาล และ สอง “มองไกลและกล่าวเตือน” หมายถึงการมองไปข้างหน้าและหากมีความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น แบงก์ชาติควรเป็นหน่วยงานแรกๆ ที่ออกมาเตือน แม้ว่าความเสี่ยงจะยังไม่มากก็ตาม

2. เป็นองค์กรที่เตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาทในการพัฒนาประเทศ ในด้านการเตรียมความพร้อมเศรษฐกิจไทยรับมือกับกระแสการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เช่น เรื่องการเตรียมพร้อมให้สามารถรองรับความผันผวนที่อาจเพิ่มขึ้นจากความเชื่อมโยงของตลาดเงินตลาดทุนทั่วโลก เรื่องการพัฒนาาระบบชำระเงินให้มีประสิทธิภาพและมีความมั่นคงปลอดภัยยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การค้าการลงทุนทั้งในและต่างประเทศมีความคล่องตัวมากขึ้น และเรื่องการศึกษารูปแบบธุรกิจใหม่ๆ ตามเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

3. เป็นองค์กรที่เข้าถึงผู้คนในทุกภาคส่วน หมายถึง สามารถสื่อสารให้ผู้คนทั่วไปเข้าใจได้ง่าย มีความเข้าใจในภาคธุรกิจให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้นด้วยการออกไปพบผู้ประกอบการเพื่อรับทราบปัญหาและข้อมูล แลกเปลี่ยนความเห็นในทุกสาขา ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค และการเข้าถึงภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการให้คำปรึกษาผ่านการตั้งศูนย์คุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน เพื่อเข้าถึงประชาชนรายย่อยโดยการให้ความรู้และคำปรึกษาเกี่ยวกับบริการทางการเงิน รับฟังเรื่องร้องเรียน ประกอบกับการให้ความรู้ทางการเงินและการวางแผนทางการเงินผ่านหลายช่องทาง ทั้งผ่านสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และรูปแบบการสื่อสารใหม่ๆ ที่สร้างสรรค์

ในการทำภารกิจเพื่อให้บรรลุความคาดหวังของสาธารณชนนั้น ธปท. จำเป็นต้องรับฟังและเข้าถึงผู้คนในทุกภาคส่วน ซึ่งไม่เพียงแต่ระหว่างองค์กรของทางการด้วยกันเอง แต่รวมทั้งภาคธุรกิจและภาคประชาชนด้วย โดยผู้ว่าการประสารได้เปรียบเทียบเพื่อให้เห็นภาพของ ‘ความเป็นธนาคารชาติในอนาคต’ ว่า “หากเปรียบเทียบแบงก์ชาติเป็นบุคคลหนึ่งคน แบงก์ชาติในความคิดของคนส่วนใหญ่อาจจะป็นนักวิชาการที่รอบคอบ ยึดมั่นในหลักการ ฉลาดหลักแหลม แต่สื่อความหมายให้ผู้อื่นเข้าใจได้ไม่ถนัด และดูเหมือนเป็นคน ที่เข้าถึงได้ยาก ภารกิจที่ท้าทายของแบงก์ชาติ จึงเป็นการปรับเปลี่ยนบุคลิกให้แบงก์ชาติเป็นคนที่เปิดเผย ใจกว้าง เข้าถึงได้ง่าย และสื่อสารให้ทุกฝ่ายเข้าใจได้ อย่างชัดเจน ขณะที่ยังคงคุณสมบัติยึดมั่นในหลักการเอาไว้”