

ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการออกและการจัดการธนบัตร

รัชดา พลินสุต*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์องค์ประกอบ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการออกและการจัดการธนบัตร โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารและข้อเท็จจริงต่างๆ และการสังเกตการณ์ ประกอบกับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการออกและการจัดการธนบัตร ของธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวน 8 คน แบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ ตำแหน่งละ 4 คน ซึ่งผลการศึกษา พบว่า

1) ในภาพรวม ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ โดยที่การเข้าสู่ อำนาจของผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยและการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ เป็นองค์ประกอบ ที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายการเมือง รวมทั้งธนาคาร แห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย เพียงแต่มีความเป็นอิสระในการบริหาร งานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยในองค์ประกอบด้านทรัพยากรนโยบาย พบว่าธนาคาร แห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ ประกอบกับมีการสื่อสารที่โปร่งใส รวมทั้งมีกิจกรรมที่เป็นส่วนสนับสนุนให้การสื่อสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเงื่อนไข ด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจ เป็นองค์ประกอบที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของธนาคาร แห่งประเทศไทยโดยตรง ทั้งนี้ ผลการศึกษายังพบว่าปัญหาด้านกฎหมาย ปัญหาด้านการเมือง และ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ เป็นปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระ

2) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็น อิสระในการกำหนดนโยบายรวมทั้งสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยตัวเอง ทั้งนี้ เงื่อนไข ด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระจากการเมืองในการออก และการจัดการธนบัตร โดยเงื่อนไขด้านสังคมเป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้การออกและการจัดการธนบัตร ปลอดภัยจากการแทรกแซงของอำนาจฝ่ายการเมือง

คำสำคัญ : ความเป็นอิสระจากการเมือง การบริหาร การเมือง ธนาคารแห่งประเทศไทย การออก และการจัดการธนบัตร

* นักศึกษา หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

Abstract

This was qualitative research with the objectives to study and analyze components and problems affecting the political independence of the Bank of Thailand regarding the issue and management of banknotes. The researcher studied various documents together with observation and in-depth interviews with eight officials, four executive officials and four operation officials. The research results are as follows: Generally, The Bank of Thailand is an independent organization. The Bank of Thailand's control and use of group-granted administrative authority do not cause political independence. The Bank of Thailand does not independently impose the policy but independently administers work according to the specified law. As for the component on policy resources, the researcher found that the Bank of Thailand independently manages the budget and transparently communicates to the public. Political and economic conditions are factors directly impacting the independence of the Bank of Thailand. The research results show that the problems of law, politics and economics cause the Bank of Thailand to have no independence. As for regulations regarding the issue and management of banknotes, the Bank of Thailand independently imposes the policy and can manage the budget by itself. Political and economic conditions are factors impacting the issue and management of banknotes. Social conditions are a factor encouraging the issue and management of banknotes to be free from political intervention.

Keywords: The political independence, Administrative, Political, Bank of Thailand, The issue and management of banknotes

บทนำ

แนวคิด “การบริหารแยกออกจากการเมือง” เป็นแนวคิดของนักทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคดั้งเดิม (ค.ศ.1887 – 1950) ที่มีมุมมองว่า “การเมือง เป็นเรื่องของการออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย ส่วนการบริหารนั้นเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล” ซึ่งหน้าที่ทั้งสองประการควรแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด เนื่องจากการบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์ ซึ่งในปัจจุบันแนวคิด “การบริหารแยกออกจากการเมือง” ยังคงใช้เป็นหลักในการบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการสำคัญประการหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มุ่งสร้างให้ราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเป็นมืออาชีพ เพียบพร้อมไปด้วยความรู้ทางด้านเทคนิคและวิธีการบริหารต่างๆ เพื่อที่จะทำหน้าที่ในฐานะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างดีเยี่ยม มีวิชาชีพและจุดแข็งของตนเองพอที่จะไม่โดนแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

ประเทศไทยมีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินมาอย่างต่อเนื่อง โดยจุดเริ่มต้นที่ปรากฏเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนของการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน เกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายสำคัญ 2 ฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งแนวคิดการปฏิรูประบบราชการที่เป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของการปฏิรูปในครั้งนี้ คือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่มีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ การมุ่งปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐให้เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและสภาพแวดล้อมของแต่ละยุคสมัย โดยที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ ได้จัดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีสถานะเป็นธนาคารกลางของประเทศอยู่ในประเภทหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ที่มีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization) เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างแท้จริงโดยไม่บิดเบือน

จะเห็นได้ว่าความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองเป็นหลักการสำคัญในการบริหารและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยมีภารกิจหลักตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางของประเทศ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน ระบบสถาบันการเงิน และระบบการชำระเงิน ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้หลายประการ แต่บทบาทหนึ่งซึ่งมีความสำคัญและมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการดำเนินชีวิตประจำวันของทุกๆ คน คือ “การออกและการจัดการธนบัตรของรัฐบาล” ซึ่งการออกธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจนั้น จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ เพื่อให้ธนบัตรเป็นสิ่งที่เชื่อถือได้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ จะต้องมีการ “ทุนสำรองเงินตรา” หนุนหลังเต็มจำนวนเสมอ ดังนั้น การออกธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

แต่เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา จึงมักประสบกับปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจบ่อยครั้ง โดยเหตุการณ์ครั้งสำคัญ คือ วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งอยู่ในช่วงของการบริหารประเทศโดยคณะรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุนแรงต่อเนื่องจากรัฐบาลก่อน ประกอบกับค่าเงินบาทของไทยถูกโจมตีอย่างหนักจากกองทุนต่างชาติ โดยรัฐบาลได้ตัดสินใจนำทุนสำรองระหว่างประเทศเข้าแทรกแซงเพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องสูญเสียทุนสำรองระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้รัฐบาลในขณะนั้นต้องประกาศลอยตัวค่าเงินบาท ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2540 และตามมาด้วยภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรงเป็นประวัติการณ์

จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงและต่อเนื่องในหลายรัฐบาลนั้น ทุนสำรองระหว่างประเทศซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาทซึ่งส่งผลต่อฐานะของประเทศ จึงเป็นสาเหตุแรกๆ ที่นำไปสู่ความสนใจว่า “รัฐบาลใช้อำนาจเข้าแทรกแซงการบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่” ประกอบกับผลการศึกษา เรื่อง “การเมืองกับการบริหาร” ของสมบัติ อารังธัญวงศ์ ในประเด็นของการนำนโยบายไปปฏิบัติของฝ่ายบริหาร ซึ่งสรุปได้ว่า “บทบาทที่โดดเด่นมากที่สุดของฝ่ายบริหารก็คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เพราะระบบบริหารคือกลไกสำคัญของระบบการเมือง ถ้าระบบบริหารทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลย่อมสะท้อนให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ โดยบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติของฝ่ายบริหารมีผลต่อความอยู่รอดและต่อเสถียรภาพของรัฐบาลโดยตรง จึงเป็นเหตุให้ฝ่ายการเมืองจึงพยายามใช้อำนาจในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการทำงานของระบบบริหาร เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายของตนจะได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ” ซึ่งผลการวิจัยดังกล่าว เป็นประเด็นเสริมความสนใจของผู้วิจัยที่ต้องการศึกษาว่า ทุนสำรองเงินตรา ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของทุนสำรองระหว่างประเทศ และใช้หนุนหลังการออกธนบัตรด้วยนั้น ได้รับผลกระทบด้วยหรือไม่และส่งผลกระทบต่อการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างไร รวมทั้งในการแก้ไขปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาอื่น ๆ นั้น รัฐบาลได้ใช้กลไกของอำนาจรัฐเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการธนบัตรหรือไม่ อีกทั้งปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ อยู่ภายใต้รัฐบาล เตรียมพร้อมกับการแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายการเมืองที่จะมีผลกระทบต่อการทำหน้าที่ในฐานะของธนาคารกลาง ซึ่งต้องการความเป็นอิสระในการบริหารจัดการอย่างไร ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการวิจัยในครั้งนี้

กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษา เรื่อง ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร เป็นการวิจัยที่มุ่งศึกษาถึงลักษณะของความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตรของประเทศ ซึ่งองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร ประกอบด้วย องค์ประกอบและคุณลักษณะหรือตัวบ่งชี้ซึ่งพัฒนาจาก คุณลักษณะขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 หมวด 11 วรรค ๑๓ ตามรัฐธรรมนูญ) คุณลักษณะขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระตามหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานภาครัฐในกำกับของฝ่ายบริหารของสำนักงาน ก.พ.ร. (การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร, 2551) และตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter (1977 : 96-119) โดยสามารถสรุปองค์ประกอบที่ศึกษาและคุณลักษณะหรือตัวบ่งชี้ได้ ดังนี้

สรุป กรอบแนวคิดในการวิจัย

องค์ประกอบที่ศึกษา	คุณลักษณะ / ตัวบ่งชี้
1. ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	
- สถานะขององค์กร	เป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะและกำหนดให้มีสถานะเป็นองค์กรที่เป็นอิสระของรัฐ
- การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารสูงสุด	การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารสูงสุดมาจากกระบวนการที่มีลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายการเมือง
- การใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะ	การบริหารงานภายในองค์กรใช้กระบวนการบริหารแบบคณะกรรมการที่แสดงถึงการบริหารงานที่มีลักษณะของการถ่วงดุลและคานอำนาจในการตัดสินใจ
2. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย	การบริหารงานภายในองค์กร สามารถกำหนดนโยบาย แนวทางและวิธีการดำเนินงานตามกรอบภารกิจขององค์กรได้ด้วยตัวเอง ประกอบกับนโยบายมีวัตถุประสงค์ ที่มีความชัดเจน สอดคล้องกับกรอบกฎหมายที่ใช้บังคับ รวมทั้งมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยผู้ที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบาย มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายไปในทางเดียวกัน
3. ทรัพยากรนโยบาย (งบประมาณ)	สามารถบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภา
4. การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม	การติดต่อสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินงานขององค์กรมีความโปร่งใส รวมทั้งมีกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้การสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
5. ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ	ผู้ปฏิบัติมีการรับรู้และมีความเข้าใจ ในวัตถุประสงค์ นโยบายขององค์กร ที่ต้องการความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายการเมือง โดยมีทัศนคติ และการตอบสนองที่ดี ต่อนโยบาย และ มีการยอมรับในตัวนโยบาย
6. เจ็อนไขด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม	สภาพการณ์ทางการเมือง อำนาจของกลุ่มการเมือง / กลุ่มผลประโยชน์ สภาพเศรษฐกิจ สภาพการณ์ทางสังคม ที่ส่งผลกระทบต่อหรือส่งเสริมความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยและภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบวิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study Approach) และการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ที่มุ่งเน้นการใช้กรอบแนวคิดอธิบายถึงลักษณะของความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร โดยใช้เครื่องมือในการวิจัย ดังนี้ (1) การศึกษาข้อมูลจากเอกสารและข้อเท็จจริงต่างๆ (Documentary Research) ประกอบด้วย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รายงาน บทวิเคราะห์ นิตยสาร วารสาร งานวิจัย สื่อสิ่งพิมพ์อื่นๆ รวมทั้งสื่ออิเล็กทรอนิกส์ แล้วนำมารวบรวม เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหลักฐานต่างๆ และเพื่อตรวจสอบความเป็นจริง (2) การสังเกตการณ์ (Observation) และ (3) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In Depth Interview) โดยทำการสัมภาษณ์จากผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวน 8 คน โดยแบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ตำแหน่งละ 4 คน ซึ่งการศึกษาครั้งนี้จะครอบคลุมทั้งด้านกฎหมาย รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริง งานวิจัย ตลอดจนกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งรายละเอียดและข้อเท็จจริง โดยนำมาสรุปผลและอธิบายในรูปแบบของคำบรรยายเชิงพรรณนา

ผลการศึกษวิจัย

การศึกษา เรื่อง ความเป็นอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร เมื่อวิเคราะห์จากองค์ประกอบต่างๆ ตามกรอบแนวคิดในการวิจัย สามารถสรุปผลได้ ดังนี้

ในภาพรวมขององค์กรนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ อันเป็นไปตามที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ โดยการเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการใช้อำนาจบริหารแบบองค์คณะก็เช่นกัน เนื่องจาก พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องผ่านกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการคัดเลือกที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งผลจากข้อกำหนดของกฎหมาย ส่งผลให้องค์ประกอบด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายการเมือง รวมถึงการที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า การดำเนินภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบาย

ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย ประกอบกับในการจัดทำเป้าหมายนโยบายการเงินของคณะกรรมการนโยบายการเงิน จะต้องทำความเข้าใจร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องนำเสนอเป้าหมายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติด้วยนั้น แสดงได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายเพียงแต่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ทั้งนี้ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้จัดสรรงบประมาณประจำปีจากรัฐบาลนอกเหนือจากทุนประเดิมก้อนแรกที่ได้รับการอุดหนุนในการจัดตั้งเท่านั้น โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีรายได้จากการดำเนินงานเป็นของตนเอง ประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทำให้สามารถบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยตัวเอง ดังนั้น องค์ประกอบด้านทรัพยากรนโยบายจึงเป็นองค์ประกอบส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายการเมือง และสำหรับองค์ประกอบด้านการสื่อสารนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทั้งต่อสาธารณะชนและผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งจากที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติและจากกิจกรรมที่เป็นส่วนส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการสื่อสารดังกล่าว จึงสรุปผลได้ว่าการสื่อสารของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความโปร่งใส โดยเงื่อนไขและปัญหาด้านการเมือง รวมทั้งด้านเศรษฐกิจ ล้วนเป็นปัจจัยที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย อันถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ผลการศึกษายังพบว่า ปัญหาด้านกฎหมาย ปัญหาด้านการเมือง และปัญหาด้านเศรษฐกิจ เป็นปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายการเมือง

สำหรับภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกและการจัดการธนบัตรนั้น แม้ว่าจะอยู่ภายใต้การบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่การที่ภารกิจดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. 2501 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงกับ “ทุนสำรองเงินตรา” ที่มีไว้เพื่อหนุนหลังการออกธนบัตร โดยผลประโยชน์ที่ได้จากการบริหารจัดการในทุนสำรองเงินตรา จะนำมาใช้เพื่อการออกและการจัดการธนบัตร ประกอบกับการที่กิจการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีรายได้เป็นของตนเอง อันเป็นผลมาจากการดำเนินงานตามปกติ จึงแสดงได้ว่ากิจการธนบัตรมีงบประมาณเป็นของตนเองโดยไม่ต้องขอรับการจัดสรรงบประมาณประจำปีจากรัฐบาล ทำให้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ ประกอบกับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติที่ดีและยอมรับในตัวนโยบายตามที่เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ภารกิจในการออกและการจัดการธนบัตรมีความเป็นอิสระ ดังนั้น จึงสรุปผลได้ว่าการออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายการเมือง โดยผลการศึกษายังพบอีกว่าปัญหาด้านเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ “ทุนสำรองเงินตรา” อันอาจเป็นช่องว่างให้อำนาจฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการบริหารจัดการในทุนสำรองเงินตรา โดยผ่านกระบวนการแก้ไขกฎหมาย

ซึ่งจากข้อเท็จจริงพบว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา มีความพยายามที่จะแก้ไข พ.ร.บ.เงินตรา หลายครั้ง แต่ด้วยกระแสคัดค้านจากสังคมทำให้ไม่มีการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าว จึงสามารถสรุปได้อีกชั้นหนึ่งว่า การออกและการจัดการธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงของอำนาจฝ่ายการเมือง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 การเข้าสู่อำนาจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายทางการเงินในฐานะผู้บริหารธนาคารกลางของประเทศ ดังนั้น จึงควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคัดเลือกผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขั้นตอนที่รัฐมนตรีจะต้องนำรายชื่อที่ผ่านการพิจารณาแล้ว นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ โดยกำหนดให้มีการถ่วงดุลจากองค์กรอื่นแทน เช่น วุฒิสภา หรือรัฐสภา โดยว่าที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องผ่านการอภิปรายต่อวุฒิสภาหรือรัฐสภา เพื่อตอบคำถามและแสดงวิสัยทัศน์ด้านนโยบายและแนวทางในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอีกชั้นหนึ่งและเป็นการประกันว่าจะได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

1.2 การเข้าสู่องค์อำนาจในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในขั้นตอนของการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ถูกแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายการเมือง และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเรื่องการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งอาจสรรหามาจากกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกับคณะกรรมการคัดเลือกหรือมีที่มาจากฝ่ายการเมือง จากปัจจุบันที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและปลัดกระทรวงการคลัง เป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด โดยปรับให้มีกระบวนการเปิดรับสมัครจากบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนดอย่างกว้างขวาง เพื่อแสดงถึงความโปร่งใส และควรให้ผู้สมัครได้แสดงวิสัยทัศน์ก่อนการคัดเลือกโดยเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้รับทราบวิสัยทัศน์ดังกล่าว

1.3 การกำกับดูแลธนาคารแห่งประเทศไทย ตาม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องรายงานผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ต่อรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเป็นระยะ ๆ ซึ่งมีลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชาจากรัฐบาลมากกว่าการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ในขณะที่รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนกลับไม่มีบทบาทในการกำกับดูแลหรือควบคุมธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายการเมืองไม่ให้แทรกแซงการดำเนินงานของ

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ดังนั้น ควรแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานผลการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภารกิจที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อระดับประเทศ ได้แก่ ผลการตรวจสอบกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย งบการเงินประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทย ทุนสำรองเงินตราและกิจการธนบัตร สภาพเศรษฐกิจและแนวทางในการดำเนินนโยบายการเงินต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาสามารถถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายการเมืองไม่ให้แทรกแซงการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 การเปิดเผยหลักเกณฑ์การพิจารณาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในการสรรหาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนปัจจุบัน ซึ่งเป็นคนแรกที่ผ่านกระบวนการสรรหาตาม พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นฉบับที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน โดยหลังจากที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังควรเปิดเผยหลักเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าวให้สาธารณชนทราบอย่างเป็นทางการ เพื่อแสดงถึงความโปร่งใส เนื่องจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินในฐานะผู้บริหารธนาคารกลางของประเทศ

2.2 การปรับปรุงภาพลักษณ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ควรปรับปรุงภาพลักษณ์และบทบาทในลักษณะปิดของธนาคารแห่งประเทศไทย ถึงแม้ว่าในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดให้การสื่อสารเป็นวัฒนธรรมองค์กร แต่โดยภาพลักษณ์และบทบาทตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงมีลักษณะที่เป็นตัวของตัวเองและมีบทบาทในลักษณะปิด ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงภาพลักษณ์เหล่านี้ โดยเพิ่มบทบาทในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานของตนเอง รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินนโยบายทางการเงินให้สาธารณชนได้รับทราบ พร้อมทั้งสร้างความสัมพันธ์กับภาคสังคมให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับวิธีการสังเกตธนบัตรปลอมเชิงรุกให้กับประชาชนทั่วไป เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับประชาชนทุกคน

เอกสารอ้างอิง

ราชกิจจานุเบกษา. (2540). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. เล่ม 114 ตอนที่ 55ก, 11 ตุลาคม 2540.

_____. (2550). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. เล่ม 124 ตอนที่ 47ก, 24 สิงหาคม 2550.

วารสารวิทยบริการ

ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๑ มกราคม-เมษายน ๒๕๕๕

ความเป็นอิสระจากการเมืองฯ

รัชดา พลินสุต

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2551). *การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพฯ: บริษัท เลคแอนด์ฟาวเทนด์ พรินติ้ง จำกัด.

Carl E. Van Horns & Donald, S. Van Meter. (1977). "The implementation of intergovernmental policy". *Policy Studies Review Annual*. Volume 1 Edited by Stuart S. Nagel. California: SAGE Publications, Inc.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-นามสกุล

นางรัชดา พลินสุต

สถานที่เกิด

จังหวัดชัยนาท

วุฒิการศึกษา

มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา พ.ศ.2531-2532

ศิลปศาสตรบัณฑิต (การจัดการทั่วไป)

มหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ.2552-2554

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)

ที่อยู่ปัจจุบัน

60/158 หมู่ 6 แขวงหนองแขม เขตหนองแขม

กรุงเทพมหานคร 10160

E-mail : rphalinsut631@gmail.com

สถานที่ทำงาน

บมจ. ธนาคารกรุงเทพ
