

บทที่ 5

บทสรุปและเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องสถานะทางกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย
เปรียบเทียบกับธนาคารกลางของต่างประเทศบางประเทศแล้ว พบว่าธนาคารมี
ลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ ดังนี้

1. การดำเนินงานเป็นไปในลักษณะที่ค้ำประกันถึงเสถียรภาพและความเจริญ
ทางเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมเป็นหลัก โดยไม่หวังผลกำไร

2. การดำเนินงานต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคาร
กลาง ในฐานะเป็นที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของรัฐบาล อิสระในการเสนอแนะนโยบาย
ทางการเงินแก่รัฐบาล เป็นความอิสระที่อยู่ภายในกรอบนโยบายของรัฐบาล
(independent within the government policy) รัฐบาลจะรับฟังความ
คิดเห็นหรือปฏิบัติตามข้อเสนอหรือไม่นั้น เป็นอำนาจและการตัดสินใจของรัฐบาล

3. การดำเนินงานจะกระทำกับหรือผ่านธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงิน
และรัฐบาล ไม่ทำธุรกิจติดต่อโดยตรงกับภาคธุรกิจ และประชาชนทั่วไปเนื่องจาก
เป็นผู้ควบคุมสถาบันการเงินเหล่านั้น และดูแลนโยบายการเงินของประเทศ

การจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย มีแนวความคิดขั้นพื้นฐานไม่แตกต่าง
กับการจัดตั้งธนาคารกลางของต่างประเทศ โดยธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นองค์กร
ที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นธนาคารกลาง มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการควบคุม
และดูแลระบบการเงินและเครดิตของประเทศ เพื่อให้มีความเหมาะสมต่อการพัฒนา
ทางเศรษฐกิจและความมีเสถียรภาพทางการเงินของรัฐ

การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระแยกต่างหาก
จากราชการบริหารส่วนกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นมีเหตุผลและความ
จำเป็นดังนี้คือ

1. ความเป็นอิสระในการดำเนินงานโดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทย มีวิวัฒนาการมาจากการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการ เมือง สังกัดกระทรวงการคลัง และต่อมาได้มีการเปลี่ยนฐานะของสำนักงานธนาคารชาติไทย ให้เป็นธนาคารกลาง ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจการอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง และมีหลักประกันในการดำเนินงาน ที่รัฐจะไม่พึงเข้าไปแทรกแซง

2. ระบบบัญชีและการงบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องมีความสะดวกและคล่องตัว เนื่องจากระบบบัญชีและงบประมาณที่ใช้ในหน่วยงานของรัฐ มีลักษณะไม่ยืดหยุ่น ไม่สามารถปรับสภาพได้เหมาะสมทันทั่วทั้งกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือสถานการณ์ที่มีได้คาดหมายไว้ อันมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องการสภาพคล่องทางการเงินมาก เพื่อเข้าสู้สถานการณ์ในทางการเงินของประเทศ สามารถใช้ระบบบัญชีและงบประมาณ ที่ยืดหยุ่นไม่จำต้องขึ้นกับกฎเกณฑ์ที่เข้มงวด

3. เพื่อให้การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่อยู่ภายใต้ การควบคุมบังคับบัญชาของรัฐ รัฐเพียงแต่มีอำนาจควบคุมกำกับดูแล เพื่อให้ธนาคาร แห่งประเทศไทย ดำเนินการไปตามนโยบายของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความ คล่องตัวในการดำเนินงาน

4. เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ รวมตลอดถึงการจัดหาพนักงาน ของธนาคาร การให้ค่าตอบแทนเป็นไปโดยอิสระและเพื่อเป็นหลักประกันในการ แสดงความคิดเห็นที่เป็นกลางของพนักงาน

เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทย จึง จำเป็นต้องมีสถานะพิเศษแยกต่างหากจากรัฐ จากการพิจารณาสถานะทางกฎหมาย ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยใช้หลักเกณฑ์ 3 ประการคือ หลักเกณฑ์ในเรื่อง การจัดตั้งเรื่องอำนาจหน้าที่ และเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐ พบว่า

1. หลักเกณฑ์ในเรื่องการจัดตั้ง ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดตั้ง โดยกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

มีฐานะ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

2. หลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่อันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการ และมีบทบาทสำคัญในการควบคุมดูแลระบบการเงินการธนาคารของประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินธุรกิจการเงิน ที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยบางประการนั้น มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมหาชน กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของธนาคารแห่งประเทศไทย ตัวอย่างของอำนาจหน้าที่นี้คือ การกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่าง ๆ

3. หลักเกณฑ์ในเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐ รัฐมีอำนาจควบคุมกำกับองค์กร บุคลากร และควบคุมกำกับการกระทำของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งการกำกับดูแลของรัฐ กระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล จะใช้อำนาจนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ การควบคุมกำกับของรัฐที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย และนโยบายของรัฐ

อำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ประกอบไปด้วยอำนาจหน้าที่ที่เป็นธุรกิจของธนาคารกลาง และอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทั้ง 2 ประการดังกล่าว จะถูกควบคุมกำกับดูแลในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ที่เป็นธุรกิจของธนาคารกลาง ซึ่งต้องการความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินการเป็นอย่างมาก จะถูกควบคุมกำกับหลังการกระทำการ โดยจะต้องมีการรายงานผลการดำเนินการให้ทราบ ส่วนอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย จะถูกควบคุมกำกับทั้งก่อนการกระทำการ และหลังการกระทำการ เช่น จะต้องได้รับอนุมัติหรือความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือคณะรัฐมนตรีเสียก่อนแล้วแต่กรณี และควบคุมกำกับหลังการกระทำการ โดยควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าว

จากการพิจารณาแยกเรื่องการควบคุมกำกับงานที่เป็นหน้าที่หลัก กับงานอื่น ๆ กล่าวโดยสรุป ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรอิสระแต่ถูกควบคุมกำกับโดยองค์กรของรัฐ ซึ่งอาศัยอำนาจหน้าที่และวิธีการในการควบคุมกำกับตามบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่เป็นธุรกิจของธนาคารกลาง เช่น ในการออกและการจัดการเกี่ยวกับธนบัตร และบัตรธนาคาร และการเป็นนายธนาคารของรัฐ ถือว่าได้รับความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ อนึ่งการเป็นตัวแทนและที่ปรึกษาทางการเงินของรัฐบาล พบว่าการเป็นที่ปรึกษาทางการเงินของรัฐบาล ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความอิสระในทางการเสนอความคิดเห็น แต่ในส่วนของการเป็นตัวแทนของรัฐบาลนั้น เป็นเรื่องของนโยบายสาธารณะ จึงจำเป็นต้องพิจารณานโยบายของรัฐบาล และความต้องการของตลาดการเงินด้วย โดยมีกฎหมายรองรับคือ พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งระบุอำนาจไว้ชัดเจนตั้งนั้นจะกระทำการในฐานะตัวแทนเกินขอบอำนาจไม่ได้ ส่วนอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์พุทธศักราช 2505 ให้อำนาจกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำการภายใต้กฎหมาย และธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะถูกควบคุมกำกับโดยคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีการกำหนดการกระทำอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือแก่ประโยชน์ของประชาชน ฯลฯ หรือการควบคุมกำกับโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เช่น กรณีการถอดถอนกรรมการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ กรณีธนาคารพาณิชย์ไม่ถอดถอนบุคคลดังกล่าวตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งตามมาตรา 24 ตรี แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นต้น

โดยที่ประเทศฝรั่งเศสมีความเจริญก้าวหน้าทางกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะกฎหมายปกครองเป็นอย่างมาก จากประสบการณ์ในการจัดองค์กรทางกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสจึงเป็นตัวอย่งที่ถูกนำมาพิจารณาประกอบเป็นแนวทางในการพิจารณาการจัดองค์กรในประเทศไทยโดยที่องค์ประกอบทางกฎหมายขององค์กร

มหาชนอิสระ ประกอบด้วย

1. องค์การมหาชนอิสระเป็นนิติบุคคลเสมอ
2. องค์การมหาชนอิสระเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน
3. องค์การมหาชนอิสระเป็นองค์การมหาชนที่จัดทำบริการสาธารณะ

อย่างใดอย่างหนึ่ง

เมื่อนำองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้นมาพิจารณา ธนาคารแห่งประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย มีองค์ประกอบเหมือนกับองค์การมหาชนอิสระของประเทศฝรั่งเศส คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นนิติบุคคลและจัดเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งอันได้พิจารณาจากหลักเกณฑ์ในเรื่องการจัดตั้ง ในเรื่องอำนาจหน้าที่ และในเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐแล้ว

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงใคร่ขอเสนอให้กำหนดแนวทางในการจัดประเภทองค์กรของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่แสวงหากำไร เป็นองค์กรมหาชนประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และใช้ชื่อว่า "องค์การมหาชนอิสระ" โดยให้มีกฎหมายประเภทหนึ่งกำหนดสถานะองค์กรเหล่านี้ ตลอดจนกำหนดระบบกฎหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ 2 ประการ คือ

1. ในระบบกฎหมายไทย การแบ่งแยกนิติบุคคลออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนให้มีความชัดเจนขึ้น สำหรับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งยังคงแยกประเภทเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยที่นิยามหรือคำจำกัดความของคำว่ารัฐวิสาหกิจไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนและเป็นการทั่วไป ยังคงเป็นการจำแนกรายการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับหนึ่งแต่ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับหนึ่ง หากได้นิยามหรือคำจำกัดความของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ใต้อย่างชัดเจนและเป็นการทั่วไปคือรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการกิจการทางการค้าหรืออุตสาหกรรม และดำเนินการกิจการในเชิงพาณิชย์ก็จะมีปัญหาในการตีความต่อไป

2. ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพื่อให้การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยอำนวยความสะดวกต่อประเทศมากที่สุด ธนาคารแห่งประเทศไทยควรมีอำนาจในการบริหารการเงินมากพอสมควรและปลอดจากอำนาจทางการเมืองโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ได้หมายความว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ต้องอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล แต่หมายถึงการให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะบริหารงานในฐานะที่เป็นผู้ชำนาญพิเศษด้านการเงินอย่างแท้จริง ผู้เขียนเห็นว่าต้องแก้ไขในหลักการ ดังต่อไปนี้

2.1 การควบคุมกำกับ แก้ไขให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมกำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอิสระจากกระทรวงการคลัง

2.2 การแต่งตั้งและถอนจากตำแหน่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แก้ไขในตำแหน่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหรือถอนจากตำแหน่งโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ ในกรณีที่รัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว ให้ได้รับความเห็นชอบของสภานั้น ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายบริหารในการเสนอชื่อผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

2.3 การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นประกันความเป็นอิสระและสร้างความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่ง

2.4 เมื่อเกิดกรณีขัดแย้งที่ผู้ว่าการไม่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของกรรมการฝ่ายข้างมาก ต้องวางกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการชี้ขาด ตลอดจนการเสนอหรือรายงานต่อผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้ชี้ขาดก็จะเปลี่ยนเป็นนายกรัฐมนตรี ตามข้อ 2.1)