

สถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย

จากแนวความคิดในการแบ่งแยกนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภท คือ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน โดยที่ในการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ในประเทศไทยจำกัดไว้เพียงว่า องค์กรดังกล่าวเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือวัด เมื่อนำแนวทางดังกล่าวมาพิจารณาจะพบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2535 (ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216) และในเอกสารการแบ่งแยกประเภทรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 15 มิถุนายน 2527 ทำให้เกิดปัญหาว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะทางกฎหมาย ในระบบการจัดองค์กรของรัฐอย่างไร หากเปรียบเทียบกับธนาคารกลางในต่างประเทศที่ได้ศึกษามาข้างต้น จะพบว่าธนาคารกลางทั้งในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และ ฝรั่งเศส มีสถานะเป็นองค์กร ของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะ แม้จะมีรูปแบบต่างกันตามการปกครองของแต่ละประเทศ แต่ก็มีความเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ ไม่ใช่ส่วนราชการ มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในองค์กรของตนเอง (มีคณะกรรมการบริหาร) และความเป็นอิสระภายใต้นโยบายหลักของรัฐ ตลอดจนภาระหน้าที่อื่นเป็นงานของธนาคารกลางก็เหมือนกัน โดยจะแตกต่างกันในความสัมพันธ์กับรัฐ และภาระหน้าที่อื่น ๆ ที่รัฐมอบหมายให้ อย่างไรก็ตามก็แสดงให้เห็นถึงสถานะพิเศษของธนาคารกลางที่แตกต่างจากองค์กรอื่นของรัฐ

ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่รัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้นให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ เป็นองค์การอิสระแยกต่างหากจากรัฐหรือองค์การปกครองท้องถิ่น เช่นเดียวกับธนาคารกลางในต่างประเทศเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศสซึ่งมีรูปแบบการปกครองเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยที่ประเทศฝรั่งเศสมีระบบกฎหมายแบบ Civil Law และมีความเจริญก้าวหน้าทางกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะกฎหมายปกครองเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ประสบการณ์ในการจัดองค์กรทางมหาชนของประเทศฝรั่งเศส จึงเป็นตัวอย่างที่ควรถูกนำมาพิจารณาประกอบเป็นแนวทางในการจัดองค์กรในประเทศไทย ดังนั้นการศึกษาวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้นำหลักเกณฑ์การพิจารณาในการแบ่งแยกนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของ

ประเทศฝรั่งเศสมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย ให้เด่นชัดขึ้น โดยจะพิจารณาในหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. หลักเกณฑ์ในเรื่องการจัดตั้ง
2. หลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่
3. หลักเกณฑ์ในเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐ

#### 1. พิจารณาจากหลักเกณฑ์ในเรื่องการจัดตั้ง

แนวความคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย อาจพิจารณาได้จากความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 (ยกเลิกแล้ว) มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ซึ่งได้จำแนกประเภทต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจไว้ คือ มีการจำแนกรายการว่ามีองค์กรใดบ้างเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายในพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์ที่กฎหมายไทยใช้ในการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นรัฐวิสาหกิจนั้น ถือเอาจำนวนทุนที่รัฐเข้าร่วมเป็นเกณฑ์สำคัญ<sup>1</sup> ซึ่งพิจารณาเฉพาะรูปแบบตามตัวบทกฎหมายเป็นหลัก โดยมีได้พิจารณาตามเนื้อหาขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งมีกิจการบางประเภทมิได้ดำเนินการขายสินค้าหรือบริการ อาจถูกจัดเข้าเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยสถานะทางกฎหมายของสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีว่าไม่เป็นรัฐวิสาหกิจในความหมายตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518<sup>2</sup> และต่อมาอีก 5 ปี ก็ได้

<sup>1</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 140.

<sup>2</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 86/2518 อ้างใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 113.



วินิจฉัยว่าเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีกำรงบประมาณ พ.ศ. 2502 และตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ที่เป็นดังนี้เพราะคำจำกัดความของคำว่ารัฐวิสาหกิจมิได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และในระบบกฎหมายไทยไม่เคยมีการให้คำนิยามของคำว่ารัฐวิสาหกิจอย่างเป็นทางการทั่วไปไว้ แต่คำนิยามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติเป็นไปในลักษณะจำแนกรายการแทนที่จะกำหนดเป็นคำนิยามเป็นการทั่วไปหรือลักษณะนามธรรม<sup>3</sup> อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้ศึกษารัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทย โดยศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และวิเคราะห์ข้อความคิด<sup>4</sup> ได้เสนอคำนิยามของรัฐวิสาหกิจ (วิสาหกิจมหาชน) ไว้ว่า "รัฐวิสาหกิจ (วิสาหกิจมหาชน) หมายความว่า องค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม เพื่อผลิตสินค้าหรือให้บริการเพื่อขายแลกเปลี่ยนกับราคา และอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำที่ขาดของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น" และมีนักวิชาการบางท่าน<sup>5</sup> มีความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้คำจำกัดความ (หรือคำนิยาม) ขององค์การที่ควรจะได้รับฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ 4 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง จะต้องมีทุนทั้งหมดหรือทุนมากกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในฐานะองค์การของรัฐ

ประการที่สอง กิจกรรมที่องค์การนั้นดำเนินการอยู่ จะต้องมีสถานะเป็นอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม ซึ่งต่างไปจากกิจกรรมทางปกครองที่รัฐดำเนินการโดยผ่านส่วนราชการต่าง ๆ หลักเกณฑ์ในข้อนี้มุ่งพิจารณาทางด้านเนื้อหาของกิจกรรมที่องค์การนั้นปฏิบัติอยู่ว่าขายสินค้าหรือบริการประเภทใด

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>3</sup> Andre G. Delion, "ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส แปลโดย ชาญชัย แสงศักดิ์, หน้า 23.

<sup>4</sup> จันทรจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด," หน้า 126

<sup>5</sup> สุรพล ลีนิตไกรพจน์, "วิกฤตการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไทย," วารสารนิติศาสตร์ 19 (มีนาคม 2532) : 91-93.

ประการที่สาม กิจกรรมที่องค์กรนั้นดำเนินการอยู่จะต้องดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ จะต้องมียearsตอบแทนที่เหมาะสมจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของตนจนเพียงพอที่จะดำรงอยู่ในเชิงพาณิชย์ได้

ประการที่สี่ จะต้องมีความเป็นอิสระแยกต่างหากไปจากองค์กรของรัฐโดยทั่วไป คือ มีความจำเป็นอย่างหนึ่งที่จะต้องได้รับฐานะเป็น "นิติบุคคล" ต่างหากจากองค์กรผู้จัดตั้ง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนราชการที่รับผิดชอบ โดยมีชื่ออยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา (Pouvoir hierarchique) ของส่วนราชการ

หากสามารถกำหนดค่าจำกัดความหรือคำนิยามของคำว่ารัฐวิสาหกิจได้อย่างชัดเจนแน่นอนและเป็นการทั่วไปแล้ว องค์กรที่กฎหมายกำหนดตามรูปแบบมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และโดยเนื้อหาแล้วมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจ ก็จะถูกจัดให้เป็นองค์การมหาชนอื่น ๆ

สำหรับธนาคารแห่งประเทศไทย ก็มีลักษณะขององค์กรที่มีใช้ส่วนราชการ และมีใช้รัฐวิสาหกิจ ข้อพิจารณาต่อไปนี้จะพิจารณาถึงสถานะในทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย จากหลักเกณฑ์ในเรื่องของการจัดตั้งเป็นเกณฑ์แรก ดังนี้คือ

### 1.1 พระราชบัญญัติจัดตั้ง

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 เป็นพระราชบัญญัติหลักในการจัดตั้งธนาคารกลางชั้นในประเทศไทย ดังที่กล่าวไว้ในวิวัฒนาการและแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินี้แล้ว สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

#### 1.1.1 จัดตั้งโดยกฎหมาย

ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเดิมเริ่มต้นมาจากสำนักงานธนาคารชาติไทย ที่มีฐานะเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงการคลัง ต่อมารัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า ความรับผิดชอบในนโยบายการเงินของประเทศนั้นเป็นภารกิจ



สำคัญ และต้องมีความคล่องตัวเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศตามแบบนานาอารยประเทศทั้งหลาย จึงตราพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 จัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรชั้นในอีกรูปแบบหนึ่ง มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระ

ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งโดยเฉพาะ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยเหตุเพื่อดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระทางด้านการเงินและเสถียรภาพของประเทศ

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้ง "ธนาคารแห่งประเทศไทย" เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่รับมอบการออกธนบัตรจากกระทรวงการคลัง และประกอบธุรกิจอันพึงเป็นงานธนาคารกลางตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

การจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 เป็นไปตามหลักในการจัดตั้งนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน กล่าวคือ การจัดตั้งนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนนั้น จะต้องทำด้วยบทกฎหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพราะการจัดตั้งนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้น เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอยู่ไม่มากนัก<sup>๑</sup>

เมื่อเทียบกับส่วนราชการหรือทบวงการเมือง ซึ่งต้องใช้อำนาจพิเศษในทางปกครองตามกฎหมายมหาชน การจัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้ก็ต้องทำด้วยบทกฎหมายที่ในทางปฏิบัติได้ใช้แบบต่าง ๆ กันตามความสำคัญของส่วนราชการหรือทบวงการเมืองนั้น ๆ เช่น การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม จะทำได้แต่โดย

<sup>๑</sup> ประชुर กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 163.

พระราชบัญญัติ<sup>7</sup> การจัดตั้งจังหวัดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ<sup>8</sup> ในบางกรณี จะมีพระราชบัญญัติหลักให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองที่จะจัดตั้งได้ เช่น การจัดตั้งเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะจัดตั้งได้ด้วยพระราชกฤษฎีกา<sup>9</sup> การจัดตั้งสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง คือ กระทรวงมหาดไทยที่จะออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งได้<sup>10</sup> สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นองค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 นอกจากนี้ ยังมีองค์การที่จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นระบบพิเศษที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเมืองพัทยา จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

กรณีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น โดยทั่วไปรัฐจะใช้วิธีการหนึ่งวิธีการใด<sup>11</sup> ดังนี้

(1) การโอนกิจการทางเศรษฐกิจของเอกชนเป็นของชาติ (Nationalisation) เป็นกระบวนการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน สิทธิและประโยชน์ในทรัพย์สินจากเอกชนไปเป็นของมหาชน โดยรัฐกระทำการอาศัยมาตรการในทางนิติบัญญัติหรือทางบริหาร

<sup>7</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534  
มาตรา 8

<sup>8</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534  
มาตรา 52

<sup>9</sup>พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 9-13

<sup>10</sup>พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

<sup>11</sup>จันทรวีระ เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด," หน้า 155.



- (2) การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจชั้นใหม่โดยรัฐ แยกได้ 2 กรณี คือ
- ก. วิธีที่รัฐเป็นผู้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจชั้นใหม่ทั้งหมด ที่เรียกว่าองค์การของรัฐบาล โดยรัฐออกกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งอาจกระทำได้ในรูปพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือกฎหมายลำดับรอง อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา
  - ข. วิธีที่รัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจชั้นใหม่ในรูปของบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด เป็นการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยการทำสัญญาตามวิธีในกฎหมายเอกชน คือ กระบวนการในการก่อตั้งตามวิธีการก่อตั้งบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง
- เห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นได้หลายวิธี แต่มีวิธีหนึ่งที่คล้ายกับการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย คือ กรณีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจชั้นใหม่ในรูปขององค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งโดยตราพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นมา

#### 1. 1.2 มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 6 ระบุให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล อันเป็นบุคคลประเภทหนึ่ง คำว่า "บุคคล" ในทางกฎหมายย่อมหมายถึงบุคคล 2 ประเภท คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล บุคคลธรรมดา คือ มนุษย์ที่สามารถมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายได้<sup>12</sup> ส่วนนิติบุคคล คือ สิ่งที่ไม่ใช่บุคคลธรรมดา แต่มีการยอมรับให้มีสภาพเป็นบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องมีลักษณะต่อเนื่อง (continuity) และมีเอกภาพเฉพาะ (distinct entity)<sup>13</sup> สิ่งที่ไม่ใช่บุคคลธรรมดา แต่มีลักษณะเป็นบุคคลนั้นก็คือ กลุ่มบุคคล หรือกองทรัพย์สิน หรือกิจการอันใดอันหนึ่ง

<sup>12</sup> จีดี เศรษฐบุตร, กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล, (พระนคร : ไทยพาณิชย์การ, 2482), หน้า 1.

<sup>13</sup> W.H. Goodhart, "Corporations," A Halsbury's Law of England, (1974), pp. 720-721 อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ," วารสารกฎหมายปกครอง 6 (สิงหาคม 2530) : 318.

อย่างไรก็ดี กลุ่มบุคคล กองทรัพย์สิน หรือกิจการอันใดอันหนึ่งอาจไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ เช่น ครอบครัว ห้างหุ้นส่วนไม่จดทะเบียน ทรัพย์สินของบุคคลที่ถึงแก่ความตายโดยไม่มีทายาทรับมรดก เป็นต้น ดังนั้น ความหมายของนิติบุคคล นอกจะเป็นที่รวม (un ensemble) ของกลุ่มบุคคลธรรมดาที่รวมกันเป็นสมาคมหรือบริษัท ฯลฯ หรือเป็นกลุ่มนิติบุคคลที่มารวมกันเป็นนิติบุคคลใหม่ หรือกองทรัพย์สินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง อันได้แก่ มูลนิธิ แล้วยังจะต้องมีการจัดระเบียบ ดังต่อไปนี้<sup>14</sup>

(1) มีการจัดระเบียบเพื่อจุดมุ่งหมายบางประการ นิติบุคคลมิได้เกิดขึ้นมาอย่างไรจุดมุ่งหมาย หากแต่มีจุดประสงค์บางอย่าง เช่น ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และการปกครอง เป็นต้น การที่บุคคลธรรมดามารวมกันเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ที่แตกต่างจากผลประโยชน์ของแต่ละบุคคล เช่นนี้ในทางนิติบัญญัติ การรวมกันดังกล่าวจึงเป็นการรวมกันเพื่อเป้าหมายสำคัญบางประการ

(2) เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่กล่าวมาแล้ว นิติบุคคลย่อมต้องมีองค์การที่ทำหน้าที่ทั้งในแง่ของการบริหารงานและการกำหนดทิศทางขององค์การ และการเป็นตัวแทนของนิติบุคคลในการติดต่อกับบุคคลภายนอก องค์การที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ก็คือบุคคลธรรมดาที่มาทำหน้าที่แทนนิติบุคคล

(3) นิติบุคคลย่อมต้องมีปัจจัยในการดำเนินงาน ด้วยเหตุนี้นิติบุคคลจึงต้องมีทรัพย์สินและสิทธิต่าง ๆ ของตนโดยเฉพาะต่างหากจากบุคคลธรรมดาที่มารวมกัน

(4) ในการดำเนินกิจกรรม นิติบุคคลย่อมสามารถได้มาซึ่งสิทธิต่าง ๆ หรือเป็นเจ้าของและลูกหนี้ตามกฎหมายได้

<sup>14</sup> โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส," หน้า



จากความหมายของนิติบุคคลดังกล่าว จะเห็นว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่ เป็นนามธรรม แต่ก็ได้หมายความว่าเป็นเรื่องการสมมติขึ้น ดั่งองค์ประกอบของนิติบุคคลที่ได้แยกไว้ดังกล่าวข้างต้น แม้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลจะมีสิทธิและหน้าที่แตกต่างกันบางประการ แต่นิติบุคคลก็เหมือนกับบุคคลธรรมดาในแง่ที่ว่า เป็นวัตถุแห่งกฎหมายที่ได้รับการยอมรับและคุ้มครอง<sup>15</sup>

นิติบุคคลอาจจำแนกออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน การแบ่งแยกเช่นนี้จะปรากฏในประเทศภาคพื้นยุโรปที่มีระบบกฎหมายและระบบศาลเป็นระบบศาลคู่ เช่น ประเทศฝรั่งเศส<sup>16</sup> แต่ในประเทศคอมมอนลอว์ (Common Law) ที่ไม่มีระบบกฎหมายแยกต่างหากจากกัน แต่ใช้ระบบศาลเดี่ยว เช่น ประเทศอังกฤษ ไม่มีระบบกฎหมายมหาชนแยกออกไปต่างหากอย่างแท้จริง การจำแนกนิติบุคคลออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนอาจไม่ชัดเจน แม้ว่าลักษณะบางอย่างของนิติบุคคลจะแตกต่างกันอยู่บ้าง เพราะนิติบุคคลที่เป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ แทนรัฐ จะมีลักษณะในการจัดระบบร่วมกับนิติบุคคลอื่น ๆ ทั่วไปของภาคเอกชน<sup>17</sup>

สำหรับประเภทของนิติบุคคลตามกฎหมายไทยนั้น เนื่องจากกฎหมายไทยเป็นระบบประมวลกฎหมาย เหมือนอย่างในประเทศฝรั่งเศส ส่วนระบบศาลเป็นระบบศาลเดี่ยวอย่างประเทศอังกฤษ คือ มีเฉพาะศาลยุติธรรมที่รับพิจารณาทั้งคดีตามกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับนิติบุคคล ศาลไทยจะไม่แยกว่าคู่ความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนอย่างไรก็ตาม ความคิดเห็นเรื่องนิติบุคคลในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาช้านานแล้ว ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้พิจารณาแยกความคิดเห็นเรื่อง

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 284.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>17</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ," วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 318.

นิติบุคคลในประเทศไทย โดยพิจารณาถึงความวิวัฒนาการในความคิดเห็นที่แสดงออกมาในรูปตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ แบ่งออกเป็น 3 ระยะ<sup>10</sup> คือ

ระยะแรก ระยะก่อน ร.ศ. 130 เป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยเริ่มมีความเข้าใจเรื่องนิติบุคคล เพราะเนื่องมาจากการค้าขายภายในประเทศและระหว่างประเทศเจริญขึ้น และได้มีบริษัทห้างร้านที่เป็นสาขาของ "นิติบุคคล" ในต่างประเทศมาประกอบกิจการค้าตลอดจนเริ่มมีการตั้งบริษัทจำกัดอันเป็นนิติบุคคลขึ้นในประเทศไทย ระยะนี้ความคิดเห็นในเรื่องนิติบุคคลของนักกฎหมายและนักปกครองในสมัยนั้น สืบสนอยู่กับคำว่า "บริษัท" กล่าวคือ กิจการใดที่จะเป็นนิติบุคคลได้ หมายความว่ากิจการนั้นจะต้องเป็นบริษัท

ระยะที่สอง ระยะตั้งแต่ ร.ศ. 130 จนถึงกลาง พ.ศ. 2468 (ร.ศ. 144) เป็นระยะที่ความเข้าใจเรื่องนิติบุคคลแสดงออกในรูปบทบัญญัติของกฎหมาย ที่วางหลักเกณฑ์ไว้เป็นการทั่วไป ไม่เหมือนกับในระยะแรกที่เป็นกฎหมายเฉพาะราย บทบัญญัติของกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์โดยทั่วไปในเรื่องนิติบุคคลฉบับแรก ก็ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะเข้าหุ้นส่วนและบริษัท ร.ศ. 130 และกฎหมายฉบับต่อมาที่วางบทบัญญัติให้รับกับพระราชบัญญัติลักษณะเข้าหุ้นส่วนและบริษัท ก็คือพระราชบัญญัติลักษณะล้มละลาย ร.ศ. 130 ซึ่งแสดงเจตนารมณ์ให้เห็นได้ชัดว่า มุ่งหมายจะแก้ไขในส่วนเกี่ยวกับการล้มละลายของนิติบุคคลโดยได้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการล้มละลายของ "ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน" และ "หุ้นส่วนจำกัดทุน" ลงไว้เป็นการแตกต่างกับพระราชบัญญัติล้มละลาย ร.ศ. 127 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาก่อนเพียง 3 ปีเท่านั้น

<sup>10</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, "ฐานะของเนติบัณฑิตยสภา," วารสารกฎหมายปกครอง 10 (เมษายน 2533) : 6-16.



ระยะที่สาม ระยะตั้งแต่กลาง พ.ศ. 2468 ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ บรรพ 1, 2 ออกใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2468 คำว่า "นิติบุคคล" และสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ของนิติบุคคลก็ชัดเจนขึ้น<sup>10</sup> ผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้พยายามที่จะลำดับนิติบุคคลไว้ให้ครบถ้วน คือ นอกจาก มาตรา 68 ที่บัญญัติว่า "อันนิติบุคคลนั้นจะมีขึ้นได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจแห่ง บทบัญญัติทั้งหลายของประมวลกฎหมายนี้ หากกฎหมายอื่นแล้ว" ในมาตรา 72 ก็ กำหนดว่า ทบวงการเมือง<sup>20</sup> วัดวาอาราม ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียนแล้ว บริษัทจำกัด สมาคม มูลนิธิ ได้รับอำนาจแล้วและนับจากนั้นมาความคิดเห็นใน ทางกฎหมาย ก็โน้มเอียงที่จะเข้าแนวตามหลักกฎหมายที่วางไว้ ได้มีการแก้ไข กฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาเป็นประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งในเวลาต่อมา

ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังประกาศใช้ประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1, 2 แล้ว อันเป็นช่วงที่ คำว่า "นิติบุคคล" ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ของนิติบุคคลชัดเจนแล้ว จึงได้บัญญัติระบุไว้ใน มาตรา 6 ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล ทำให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกออกจากรัฐ รัฐจัดตั้งขึ้นโดยวัตถุประสงค์พิเศษ คือ ประกอบธุรกิจอันพึงเป็น งานของธนาคารกลาง

## ศูนย์วิทยทรัพยากร

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>10</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 69 นิติบุคคลย่อมมีสิทธิ และหน้าที่ต่าง ๆ ต้องตามบทบัญญัติทั้งปวงแห่งกฎหมายภายในขอบวัตถุประสงค์ ของตน ดังมีกำหนดไว้ในข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง

<sup>20</sup> การนำเอา "ทบวงการเมือง" มาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย แพ่งฯ นี้ นักกฎหมายบางท่านเห็นว่าไม่สมควร เพราะ "ทบวงการเมือง" เป็น เรื่องของกฎหมายมหาชน ดังนั้น จึงไม่สมควรที่จะอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน

1.1.3 ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงใด มีข้อพิจารณาดังนี้

1.1.3.1 แนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย มีรากฐานมาจากการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พ.ศ. 2482 กำหนดให้สำนักงานธนาคารชาติไทยมีฐานะเป็นทบวงการเมือง สังกัดกระทรวงการคลัง แต่ด้วยความจำเป็นเพื่อดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระทางการเงินและเสถียรภาพของประเทศ จึงเปลี่ยนฐานะของสำนักงานธนาคารชาติไทยให้เป็นธนาคารกลาง และตราพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นองค์การอิสระ แนวคิดนี้เห็นได้จากบันทึกเรื่องการตั้งธนาคารกลาง (Central Bank) ของ ม.จ. วิวัฒนไชยไชยยันต์ เกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่พึงพิจารณาในการตั้งธนาคารกลาง ความตอนหนึ่งว่า "...ปัญหาข้อแรกมีว่าจะให้ธนาคารกลางนี้มีฐานะอย่างไร และมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลอย่างไร เมื่อดูในต่างประเทศก็มีตัวอย่างต่าง ๆ กัน เช่น ในอังกฤษ รัฐบาลไม่มีหุ้นในแบงก์ออฟอิงแลนด์เลย แบงก์ก็เป็นอิสระต่างหากจากรัฐบาล....."<sup>21</sup> และความอีกตอนหนึ่งว่า "...บรรดาประเทศในยุโรป อเมริกาใต้ และแอฟริกา ซึ่งได้ตั้งธนาคารกลางขึ้นใหม่ ๆ นั้น ทุกประเทศได้จ้างผู้เชี่ยวชาญไปจัดตั้ง และได้รับคำปรึกษาจากแบงก์ออฟอิงแลนด์ด้วยโดยตลอด เพราะเป็นที่รับรองกันว่าแบงก์ออฟอิงแลนด์เป็นบ่อเกิดแห่งความรู้ความชำนาญในเรื่องธนาคารกลาง..."<sup>22</sup> แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงเอาแนวคิดการจัดตั้งธนาคารกลางในต่างประเทศโดยเฉพาะของอังกฤษมาเป็นหลัก นั่นคือความเป็นอิสระต่างหากจากรัฐบาล

<sup>21</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, วิวัฒนไชยยันต์, หน้า 9.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.



นอกจากนี้ ในพิธีเปิดธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2485 พลตรีเอก เพียรเลิศ บริภัณฑ์ยุทธกิจ รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ได้กล่าวรายงานต่อ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี มีข้อความตอนหนึ่งว่า "...ธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะทำพิธีเปิดในวันนี้มีฐานะเป็นองค์การอิสระ และมีหน้าที่ต้องด้วยลักษณะเป็นธนาคารกลาง....."<sup>23</sup> แม้กระทั่งในเรื่องของดวงตราที่ใช้กับองค์กร ซึ่งเดิมในการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยได้อธิเอารูปนกยูงยักษ์ในดวงตราของกระทรวงการคลัง มาเป็นแบบของดวงตราเนื่องมาจากสำนักงานธนาคารชาติไทย มีฐานะเป็นทบวงการเมืองสังกัดกระทรวงการคลัง แต่เมื่อมีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศ มีการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา มิใช่ส่วนราชการในกระทรวงการคลัง จึงมีความจำเป็นต้องมีดวงตราของธนาคารเองไว้ใช้เพื่อประทับเอกสารสำคัญ ๆ พระพรหมพิจิตรได้ออกแบบตราธนาคารแห่งประเทศไทย โดยใช้รูปพระสยามเทวาธิราชในเหรียญเขียว อัฐ และโสฬสที่ออกใช้ในรัชกาลที่ 5 มาดัดแปลง และเพิ่มลงเงินไว้ในพระหัตถ์เบื้องขวา เพื่อเป็นเครื่องหมายถึงผู้คุมเงินอันเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย<sup>24</sup>

1.1.3.2 กฎหมายในการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย การพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นส่วนราชการหรือไม่นั้น มีแนวทางการพิจารณาจากพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติใดที่จะถือได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น และไม่มีบทบัญญัติใดระบุว่าเป็นกระทรวง ทบวง กรม กิจการของธนาคาร

<sup>23</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกในการเปิดอาคารสำนักงานใหญ่ ธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 79.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 279.

แห่งประเทศไทยมิได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534<sup>25</sup>

นอกจากนี้ หากพิจารณาพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 จะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติ หมวด 6 ที่ว่าด้วยความสัมพันธ์กับรัฐบาล มาตรา 30 และมาตรา 31 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่ส่วนราชการ (รัฐบาล) กฎหมายจึงต้องบัญญัติถึงความสัมพันธ์กับรัฐบาลไว้ และในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้บัญญัติข้อยกเว้นให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ ภาษีเสริม ภาษีโรงค้า หรือภาษีการธนาคารตามประมวลรัษฎากร และบัตรธนาคารที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกก็ได้รับยกเว้นจากอากรแสตมป์ ก็แสดงให้เห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่ส่วนราชการ เนื่องจากส่วนราชการย่อมได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีใด ๆ หากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นส่วนราชการแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติดังกล่าวไว้แต่ประการใด

1. 1. 3. 3 ธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่อยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2) ได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวกับธนาคารแห่งประเทศไทย (ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกิจการที่ไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 หรือไว้) คณะกรรมการว่าพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

<sup>25</sup>มาตรา 9 กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรัษฎากร กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้ แต่ผู้เดียวตามกฎหมาย และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน รวมทั้งการค้าประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ สถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจ



พ.ศ. 2518 ซึ่งมีมาตรา 4 บัญญัติยกเว้นมิให้ใช้บังคับแก่กิจการ 5 ประเภท<sup>26</sup> ด้วยกัน เมื่อพิจารณาบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธนาคารแห่งประเทศไทย แล้ว ปรากฏว่า มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 บัญญัติแต่เพียงว่า ให้จัดตั้งธนาคารกลางขึ้นเรียกว่า "ธนาคารแห่งประเทศไทย" เพื่อรับมอบการออกธนบัตรจากกระทรวงการคลังและประกอบธุรกิจอันพึงเป็นงานธนาคารกลาง ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ และพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 6 บัญญัติว่า ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล และไม่มีทบบัญญัติใดที่จะถือได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515<sup>27</sup> หรือเป็นกระทรวง ทบวง กรม ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515<sup>28</sup> อีกทั้งไม่ใช่เป็นราชการของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ด้วย เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกายกเว้นการใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ฉะนั้นพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จึงยังคงใช้บังคับแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่

<sup>26</sup> มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

- (1) ราชการส่วนกลาง
- (2) ราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ราชการส่วนท้องถิ่น
- (4) ราชการกรุงเทพมหานคร
- (5) กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

<sup>27</sup> ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

<sup>28</sup> ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534

จากคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น ใช้แนวทางพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย แสดงให้เห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่ส่วนราชการ การวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในภายหลัง ต่อมาก็ยึดหลักการนี้ เช่น คำวินิจฉัยเรื่องการได้รับยกเว้นหรืองดเว้นภาษีโรงเรือน และที่ดินของธนาคารแห่งประเทศไทย และอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของกรุงเทพมหานคร ที่ได้วินิจฉัยว่าทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่ทรัพย์สินของรัฐบาล ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475<sup>20</sup> และจากคำวินิจฉัยให้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ใช้บังคับแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่าปัญหานี้เป็นปัญหาทางนโยบายซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรตราพระราชกฤษฎีกายกเว้นธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ให้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 หรือไม่ ซึ่งต่อมารัฐบาลก็ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

มาตรา 9 ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่ง  
ภาคนี้

- (1) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน
- (2) ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือ  
สาธารณะ
- (3) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียน  
สาธารณะ ซึ่งกระทำกิจการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะใน  
การรักษาพยาบาลและการศึกษา
- (4) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่าง  
เดียว หรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์
- (5) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี  
และเจ้าของมิได้อยู่เอง หรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือนหรือสิ่งปลูก  
สร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน



ไม่ใช้บังคับ พ.ศ. 2523 มาตรา 3 บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกิจการ  
ที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ไม่ใช้บังคับ

โดยสรุปจากข้อพิจารณาดังกล่าวข้างต้น ธนาคารแห่งประเทศไทย  
มิใช่ส่วนราชการสังกัดกระทรวงใด ซึ่งเหมือนกับรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะทาง  
กฎหมายเป็นนิติบุคคล อันเป็นองค์การทางมหาชนที่แยกจากระบบบริหารราชการ  
ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

#### 1. 1. 4 เงินทุนประเดิมของธนาคารได้รับจากรัฐเป็นการอุดหนุน

ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485  
มาตรา 7 ให้กำหนดทุนประเดิมของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นจำนวนยี่สิบล้าน  
บาท และธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้รับเงินจำนวนนี้จากรัฐเป็นการอุดหนุนนั้น  
คือ ทุนประเดิมในการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวนยี่สิบล้านบาท รัฐบาล  
จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดิน เมื่อเทียบกับธนาคารแห่งประเทศไทยอังกฤษ และ  
ธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศส การจัดตั้งธนาคารกลางทั้ง 2 ประเทศนี้ เริ่มจาก  
ขายหุ้นให้แก่ประชาชน (เอกชน) ทุนในการจัดตั้งเป็นของเอกชน (อย่างไร  
ก็ตาม ต่อมารัฐก็ได้ทำการเวนคืนธนาคารเป็นของรัฐ) สาเหตุที่ธนาคารแห่ง  
ประเทศไทยจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลต้องออกทุนทั้งหมด เห็นได้จากบันทึกเรื่องการจัด  
ธนาคารกลาง (Central Bank) ของ ม.จ. วิวัฒนไชย ความตอนหนึ่งว่า

"...6 การที่จะตั้งธนาคารกลางในประเทศเรานั้น จะตั้ง  
ขึ้นรูปใดก็ตาม แต่รัฐบาลคงต้องออกทุนทั้งหมด เพราะวัตถุประสงค์  
อันใหญ่ยิ่งของธนาคารกลางมิใช่เป็นการหากำไร คงไม่มีบุคคลใด  
ประสงค์จะถือหุ้นของธนาคาร...."<sup>๑๐</sup>

และเหตุผลที่จะต้องออกเงินทุน จากความตอนหนึ่งว่า

<sup>๑๐</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, "วิวัฒนไชยยานุสรณ์," หน้า 10.

"...9 เงินทุนของธนาคารกลางมีไว้เพื่อประโยชน์สองประการ คือ (1) เพื่อก่อให้เกิดความเชื่อถือ และถ้าธนาคารได้รับความเสียหาย ก็อาจจะต้องควักทุนมาจ่ายในการชำระหนี้ (2) เพื่อเป็นทุนสำหรับกิจการที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับตลาดเงิน..."<sup>31</sup>

เงินทุนประเดิมนั้น รัฐบาลให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการช่วยเหลือหรือให้เปล่าในการจัดตั้ง เมื่อเทียบกับส่วนราชการหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งรัฐประกอบภารกิจพื้นฐานทั้งหมด โดยผ่านหน่วยงานเหล่านี้ ลักษณะกิจกรรม (Activity) จึงเป็นกิจกรรมในทางปกครอง ซึ่งจัดทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คำนึงถึงค่าตอบแทนที่จะได้รับจากประชาชนผู้ใช้บริการของหน่วยงานนั้น ๆ โดยตรง โดยเหตุนี้รัฐจึงต้องให้การอุดหนุนทางการเงินแก่หน่วยงานเหล่านี้<sup>32</sup> จะมีข้อเหมือนกันในส่วนของการใช้เงินอุดหนุนที่มาจากภาษีจากประชาชนทั่วประเทศ นั่นคือรัฐบาลจ่ายเงินให้ธนาคารแห่งประเทศไทย และส่วนราชการ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน แต่จะต่างกันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับเงินเป็นทุนประเดิมนี่สืบย้อนมาแต่ครั้งแรกครั้งเดียว ในขณะที่ส่วนราชการหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐจะต้องให้การอุดหนุนทางการเงินแก่หน่วยงานเหล่านี้ตลอดเวลา โดยการเก็บภาษีจากประชาชนทั่วประเทศ ภาษีที่เรียกเก็บไม่มีความสัมพันธ์กับการใช้บริการหนึ่งบริการโดยเฉพาะ และถึงแม้ว่าจะได้มีการคิดค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมเนียมจากการใช้บริการของส่วนราชการ อัตราค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมดังกล่าว ก็มีได้คำนวณโดยสัมพันธ์กับต้นทุน เช่น การให้การศึกษารักษาพยาบาล เป็นต้น

สำหรับเงินทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น เมื่อพิจารณาจำแนกรัฐวิสาหกิจออกเป็นประเภทต่าง ๆ โดยจำแนกตามลักษณะของการจัดตั้ง จะพบว่าเงินทุนของ

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

<sup>32</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด, หน้า 86.



รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะเป็นของรัฐบาล<sup>๓๑</sup> เช่นเดียวกับการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นจัดตั้งจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเงินทุนในประเทศต่อไปนี้

(1) กรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยการโอนกิจการมาจากหน่วยราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น ข้อกำหนดเรื่องทุนก็จะโอนสิทธิ หน้าที่ ทรัพย์สิน หนี้สิน ตลอดจนพนักงานมาเป็นของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่

(2) เงินทุนที่ได้รับตามงบประมาณรายจ่ายวิสามัญลงทุนประจำปี นอกจากนี้ อาจเป็นงบประมาณแผ่นดินที่จ่ายให้ภายหลัง เพื่อดำเนินงานหรือขยายงาน

(3) กำหนดวงเงินทุนของรัฐวิสาหกิจไว้ เช่น พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 กำหนดทุนของธนาคารไว้ไม่เกิน 500 ล้านบาท เป็นต้น โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐจะจ่ายเป็นคราว ๆ ตามแต่จะเห็นสมควร

(4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้เป็นทุนรัฐวิสาหกิจ

(5) เงินที่ได้รับอำนาจเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง คือ การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(6) เงินทุนอาจมาจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือกองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์นั้น

(7) รัฐวิสาหกิจบางแห่งสามารถกำหนดให้มีเงินสำรอง อันได้แก่ เงินทุนสำรองธรรมดา และเงินสำรองเพื่อขยายกิจการ ฯลฯ

<sup>๓๑</sup> สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ, "วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533, หน้า 28-41.

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีฐานะตามกฎหมายเอกชน บางแห่งรัฐก็ถือหุ้นทั้งหมด บางแห่งรัฐก็ เข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ซึ่งจำนวนหุ้นก็จะกำหนดไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิของนิติบุคคลนั้น

อนึ่ง นอกจากทุนเริ่มแรกของธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวนยี่สิบล้านบาทที่ได้รับจากรัฐบาลเป็นการอุดหนุนแล้ว ธนาคารยังได้รับโอนสินทรัพย์ของสำนักงานธนาคารชาติไทยส่วนที่เหลือเมื่อหักหนี้สินออกแล้วจำนวน 13.5 ล้านบาท มาเป็นเงินสำรองธรรมดาด้วย<sup>34</sup> และตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 บัญญัติไว้ว่า ถ้าไรสุทธิส่วนที่เหลือภายหลังที่ได้หักจ่ายเป็นเงินสำรองธรรมดา และเป็นเงินสำรองประเภทอื่นที่จัดตั้งแล้ว จะต้องนำส่งเป็นรายได้เบ็ดเสร็จของรัฐทุกปี<sup>35</sup> เงินทุนของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นจะเพิ่มหรือลดก็ได้โดยอนุมัติของรัฐบาล และยอดเงินทุนทั้งสิ้นไม่ว่าในขณะใดจะต้องไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท<sup>36</sup>

#### 1.1.5 ธนาคารแห่งประเทศไทยมีงบประมาณเป็นของตนเอง

ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถบริหารงบประมาณของตนเอง โดยคณะกรรมการของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจอนุมัติ<sup>37</sup> ตลอดจนวางระเบียบและออกข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทยได้โดยอิสระ อันเป็นลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

กล่าวโดยสรุปจากการพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดตั้งของธนาคารแห่งประเทศไทยข้างต้น พบว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มีสภาพนิติบุคคลแยกต่างหาก

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 12 และธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกในการเปิดอาคารสำนักงานใหญ่ธนาคารแห่งประเทศไทย 12 กรกฎาคม 2525, หน้า 78.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8

<sup>37</sup> เกตุนี หงสนันท์, บรรณาธิการ, รัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 144.



จากรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางซึ่งจะได้พิจารณาสถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยจากหลักเกณฑ์ ในหลักเกณฑ์อำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไป

## 2. พิจารณาจากหลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่

### 2.1 ภาระหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นธนาคารกลางของชาติ ซึ่ง ม.จ. วิวัฒน์ไชยได้ทรงร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 โดยอาศัยหลักการจัดตั้งธนาคารกลางในต่างประเทศ เห็นได้จากบันทึกการจัดตั้งธนาคารกลางที่มีความตอนหนึ่งว่า

"หน้าที่ของธนาคารกลาง 1. การตั้งธนาคารกลาง (Central Bank) ในประเทศต่าง ๆ นั้น มีวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้มีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญการควบคุมทั้งเงินตราและเครดิต เพื่อความมั่นคงแห่งค่าของเงินทั้งภายในและภายในประเทศ ธนาคารกลางต่าง ๆ เหล่านี้มีสัมปทานที่คล้ายคลึงกันในสาระสำคัญ และต่างกันไปที่แต่ในรายละเอียด นาย Montagu Norman ผู้ดำรงตำแหน่ง Governor of the Bank of England มาช้านาน ได้เคยชี้แจงว่าธนาคารกลางมีหน้าที่ดังจะกล่าวโดยย่อต่อไปนี้ คือ

- (1) มีสิทธิจำหน่ายธนบัตรแต่ผู้เดียว
- (2) รับฝากบรรดาเงินของรัฐบาล
- (3) เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการเงิน (เช่น การรับและจ่ายเงินในและนอกประเทศ การกู้เงิน)
- (4) รับฝากเงินสำรองของธนาคารต่าง ๆ
- (5) ทำให้เครดิตขยายตัวออกหรือหดเข้าตามแต่จะสมควร
- (6) รักษาความมั่นคงแห่งเงินตราภายในและภายใน
- (7) เป็นบ่อเกิดแห่งเครดิตในเวลาฉุกเฉิน..."<sup>38</sup>

<sup>38</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, วิวัฒน์ไชยานุสรณ์, หน้า 6.

ปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยมีการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายสำคัญ ๆ 5 ฉบับกำหนดไว้ คือ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ประกอบด้วยพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485) พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 ซึ่งสรุปแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะหนึ่งเป็นอำนาจหน้าที่อันพึงเป็นธุรกิจของธนาคารกลางเช่นเดียวกับธนาคารกลางในประเทศอื่น ๆ และอีกลักษณะหนึ่งเป็นอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ธนาคารกลางกระทำ

### 2.1.1 อำนาจหน้าที่อันพึงเป็นธุรกิจของธนาคารกลาง

#### 2.1.1.1 อำนาจหน้าที่การออกและการจัดการเกี่ยวกับธนบัตรและบัตรธนาคาร

การออกบัตรและบัตรธนาคาร เป็นหน้าที่สำคัญยิ่งอันหนึ่งเป็นสามัญแก่ธนาคารกลางทั่วไป และอาจกล่าวได้ว่าถ้าไม่มีอำนาจออกธนบัตรได้แต่ผู้เดียวก็จะเป็นธนาคารกลางไม่ได้ เพราะจะรักษาเสถียรภาพ (Stability) ไม่ได้<sup>๓๐</sup> ทั้งนี้ เพราะธนาคารกลางเป็นผู้จัดการและปรับปริมาณธนบัตรที่หมุนเวียนในประเทศให้เหมาะสมกับความต้องการของธุรกิจโดยทั่วไป โดยเฉพาะในประเทศที่ยังใช้ธนบัตรเป็นสื่อกลางของการแลกเปลี่ยนแทนเช็ค ส่วนเหตุผลอื่น ๆ อาจสรุปได้ดังนี้<sup>๔๐</sup>

<sup>๓๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 38

<sup>๔๐</sup> กลุ่มนักศึกษาคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มธ., การบริหารงานของธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย (รายงานงานสมาคมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2510, หน้า 14-15. อ้างใน เกศินี หงสนันท์, บรรณาธิการ, รัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 146.



(1) ธนบัตรเป็นเงินตราที่เพิ่มความสำคัญขึ้นเป็นลำดับ การหมุนเวียนของธนบัตรจึงควรเป็นไปในระบบเดียวกันทั่วประเทศ โดยการให้ธนาคารใดธนาคารหนึ่งมีสิทธิออกบัตรแต่ผู้เดียว

(2) ปัจจุบันเงินฝากธนาคารมีบทบาทในการชำระหนี้มากขึ้น ทำให้ธนาคารพาณิชย์ขยายเครดิตมากขึ้น ซึ่งถ้ามากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้ การให้สิทธิแก่ธนาคารกลางเป็นผู้ออกบัตรแต่ผู้เดียว จะช่วยในการควบคุมการขยายเครดิตของธนาคารพาณิชย์เป็นไปได้อย่างขึ้น

(3) เป็นที่ยอมรับกันว่าธนบัตรที่ออกโดยธนาคารเดียวย่อมได้รับความเชื่อถือมากกว่าธนบัตรที่ออกโดยธนาคารหลายแห่ง โดยเฉพาะในระยะวิกฤตการณ์

(4) การออกบัตรก่อให้เกิดผลกำไรมากมาย รัฐไม่ต้องการให้กำไรตกไปเป็นของธนาคารหลาย ๆ แห่ง การให้สิทธิธนาคารกลางแห่งเดียวในการออกบัตร กำไรทั้งหมดก็จะตกไปเป็นของรัฐในที่สุด เพราะธนาคารกลางจะต้องนำส่งรัฐบาลภายหลัง

มาตรา 5 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485<sup>41</sup> ได้บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยออกได้ทั้งธนบัตรของรัฐบาลและบัตรของธนาคาร แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการออกธนบัตรของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว ตามนัยแห่งมาตรา 24<sup>42</sup> มาเป็นเวลานาน จนกระทั่งได้มีการออกบัตรธนาคารเป็นครั้งแรกในราคา 60 บาท เป็นที่ระลึกเนื่องในวโรกาสครบรอบ 60 พรรษาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ บัตรธนาคารนี้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย สำหรับการออกธนบัตรรัฐบาลภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยระบบเงินตราที่ใช้

<sup>41</sup>ดูพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 5 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 24

<sup>42</sup>มาตรา 24 นับตั้งแต่และจนถึงเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด ธนาคารแห่งประเทศไทยจะออกธนบัตรของรัฐบาล ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระบบเงินตราไปชั่วคราวก่อนก็ได้

อยู่ในปัจจุบันนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 ซึ่งสรุปการดำเนิน  
 การของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ดังนี้

(1) การจัดพิมพ์ธนบัตร

ในระยะเริ่มแรก ธนบัตรไทยสิ่งพิมพ์จากต่างประเทศ  
 รัฐบาลไทยได้จ้างบริษัท โทมัส เดอ ลา รู จำกัด พิมพ์ธนบัตรและได้เริ่มออก  
 ใช้เป็นทางการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2445 เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้น การพิมพ์  
 ธนบัตรจากต่างประเทศมีความขัดข้อง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องพิมพ์ธนบัตรขึ้นใช้  
 เอง โดยให้โรงพิมพ์เอกชนในประเทศเป็นผู้จัดพิมพ์และใช้วัสดุส่วนใหญ่เท่าที่  
 จะพึงหาได้ภายในประเทศ ครั้นเมื่อสงครามยุติลงเมื่อเดือนสิงหาคม 2488  
 โดยที่บริษัทโทมัส เดอ ลา รู จำกัด เสียหายหนัก ไม่สามารถพิมพ์ธนบัตรให้  
 ได้ในขณะนั้น รัฐบาลจึงได้ขอให้รัฐบาลอเมริกันช่วยจัดพิมพ์ธนบัตรให้ ธนบัตรที่  
 พิมพ์จากสหรัฐออกใช้ครั้งแรกในปี 2489 มี 5 ชนิดราคา คือ 1 บาท 5 บาท  
 10 บาท 20 บาท และ 100 บาท ในปีต่อมาคือปี 2490 ธนาคารแห่งประเทศไทย  
 จึงได้รับอนุมัติจากรัฐบาลให้ติดต่อพิมพ์ธนบัตรจากบริษัทโทมัส เดอ ลา รู  
 จำกัด อีกครั้งหนึ่ง

ต่อมารัฐบาลได้พิจารณาเห็นความสำคัญในการจัดตั้ง  
 โรงพิมพ์ธนบัตร จึงได้ตั้งกรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาการจัดตั้งโรงพิมพ์  
 ธนบัตรขึ้น และได้ดำเนินการกันมาเป็นลำดับ จนเปิดดำเนินการได้เมื่อวันที่ 24  
 มิถุนายน 2512

เมื่อแรกตั้งโรงพิมพ์ธนบัตร ความไม่พร้อมในงานบาง  
 ด้านยังคงมีอยู่ เช่น การออกแบบ การแกะภาพและลวดลายด้วยมือลงบนแผ่น  
 โลหะ เพื่อใช้เป็นแม่แบบสำหรับทำแม่พิมพ์ธนบัตร ยังต้องอาศัยความชำนาญและ  
 ฝีมือของชาวต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ดำเนินการไปได้ระยะหนึ่งแล้ว  
 ในปี 2516 ความสามารถในการผลิตธนบัตรก็สมบูรณ์ขึ้น ผลงานชิ้นแรกสำเร็จ  
 โดยโรงพิมพ์ธนบัตรของธนาคาร คือ ธนบัตรชนิดราคา 500 บาท ที่ประกาศใช้  
 เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2518 และปัจจุบันโรงพิมพ์ธนบัตรสามารถจัดพิมพ์ธนบัตร  
 ได้ทุกชนิดราคา



(2) การนำออกใช้ซึ่งธนบัตร

ธนบัตรที่สิ่งพิมพ์มากที่สุด หรือที่โรงพิมพ์ธนบัตรของเรา พิมพ์ขึ้นมากที่สุด จะยังไม่ถือว่าเป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย จนกว่าจะผ่านขั้นตอน "การนำออกใช้" ในเรื่องนี้ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้กำหนดไว้ว่า

มาตรา 5 ให้จัดตั้งธนาคารกลางขึ้น เรียกว่า "ธนาคารแห่งประเทศไทย" เพื่อรับมอบการออกธนบัตรจากกระทรวงการคลัง และ .....

มาตรา 21 ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิแต่ผู้เดียวที่จะออกบัตรธนาคารในราชอาณาจักร

มาตรา 22 การออกและการจัดการบัตรธนาคารนั้น ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำโดยมี "ฝ่ายออกบัตรธนาคาร" เป็นเจ้าหน้าที่ และให้แยกไว้ต่างหากจากธุรกิจอื่น ๆ"

สำหรับหลักเกณฑ์ในการนำออกใช้ซึ่งธนบัตรนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 มาตรา 16 และมาตรา 29<sup>43</sup> สรุปได้ว่า

<sup>43</sup>พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501

มาตรา 16 "ห้ามมิให้นำออกใช้ซึ่งธนาคาร เว้นแต่เป็นการแลกเปลี่ยนทันทีกับ

- (1) ธนบัตรที่นำออกใช้ไปก่อนแล้ว ซึ่งถอนคืนจากธนบัตรออกใช้ หรือ
- (2) สินทรัพย์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีค่าเท่ากัน และระบุไว้ใน

มาตรา 30 ซึ่งจะต้องรับขึ้นบัญชีทุนสำรองเงินตรา.....

มาตรา 29 "ภายใต้บังคับมาตรา 22 และมาตรา 34 ห้ามมิให้จ่ายทุนสำรองเงินตรา เว้นแต่

(1) ในขณะเดียวกันนั้นจะได้ถอนธนบัตรเป็นจำนวนเท่ากันคืนจากธนบัตรออกใช้ หรือ

(2) ในขณะเดียวกันนั้น จะได้รับสินทรัพย์อย่างอื่นตามมาตรา 30 มีค่าเท่ากัน ขึ้นบัญชีเป็นทุนสำรองเงินตรา....."

- ก) นำธนบัตรออกใช้ได้ เมื่อมีธนบัตรที่ออกใช้ไปแล้ว  
เข้ามาแลกเปลี่ยน
- ข) นำธนบัตรออกใช้ได้ เมื่อมีสินทรัพย์ที่เป็นทุนสำรอง  
เงินตราได้เข้ามาแลกเปลี่ยน
- ค) ถอนธนบัตรคืนจากการออกใช้ให้เมื่อจ่ายธนบัตร  
ออกใช้ไปแลกเปลี่ยน
- ง) ถอนธนบัตรคืนจากการออกใช้ได้ เมื่อจ่ายสินทรัพย์  
ที่เป็นทุนสำรองเงินตราออกไปแลกเปลี่ยน
- จ) แลกเปลี่ยนสินทรัพย์ที่เป็นทุนสำรองเงินตราจาก  
ประเภทหนึ่งเป็นอีกประเภทหนึ่งได้

โดยสรุปก็คือว่า เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของเงินตรา  
การนำออกใช้ซึ่งธนบัตรจะต้องมีทุนสำรองเงินตราหนุนหลังอยู่ ในปัจจุบันทุน  
สำรองเงินตราประกอบด้วย ทองคำ เงินตราต่างประเทศ และหลักทรัพย์ต่าง  
ประเทศไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของมูลค่าธนบัตรออกใช้ ที่เหลืออาจถือเป็นหลัก  
ทรัพย์รัฐบาลไทย หรือตัวเงินในประเทศ

การนำธนบัตรออกใช้หรือออกสู่มือประชาชนนั้นถือเป็น  
หน้าที่หลักและเป็นสิทธิแต่ผู้เดียวของธนาคารกลางทุกประเทศ ในบางประเทศ  
แม้ว่าจะมีสถาบันซึ่งทำหน้าที่ทุกอย่างเช่นเดียวกับธนาคารกลาง แต่หากไม่ได้ทำ  
หน้าที่นำธนบัตรออกใช้ก็มักจะไม่ถือว่าเป็นธนาคารกลาง เช่น สิงคโปร์ ซึ่ง  
เรียกตัวเองว่าเป็น Monetary Authority ไม่เรียก Central Bank<sup>44</sup>

<sup>44</sup>The South East Asian Central Banks (SEACEN)  
Research and Training Centre, Comparative Banking Laws of  
the SEACEN Countries (Kuala Lumpur : The SEACEN Centre,  
1987), pp. 3-9.



ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกธนบัตรรัฐบาลใช้ตาม  
บทเฉพาะกาลมาจนถึงปัจจุบัน ส่วนเหรียญกษาปณ์รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง  
เป็นผู้ออกใช้<sup>๔๕</sup> โดยไม่ต้องมีทุนสำรองหนุนหลังเหมือนธนบัตร จึงใช้ชำระหนี้  
ตามกฎหมายได้เพียงจำนวนจำกัดตามที่กฎกระทรวงกำหนด<sup>๔๖</sup> ในบางประเทศ  
ธนาคารกลางได้รับสิทธิออกเหรียญกษาปณ์ด้วย หรือถึงแม้รัฐบาลจะเป็นผู้ออก  
ก็มอบให้ธนาคารกลางเป็นผู้จำหน่ายแทน

#### 2.1.1.2 การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล

ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485  
มาตรา 31 บัญญัติว่าให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ทำการแลกเปลี่ยนเงิน  
การส่งเงินไปต่างประเทศ และกิจการธนาคาร บรรดาที่เป็นของรัฐบาล และมี  
หน้าที่ออกและจัดการเงินกู้สำหรับรัฐบาลและองค์การสาธารณะ โดยมีข้อสัญญา  
และเงื่อนไขตามแต่จะได้อตกลงกัน มาตรานี้ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมี  
บทบาทในฐานะนายธนาคารของรัฐบาล โดยมีหน้าที่ที่สำคัญดังนี้ คือ การรับ  
ฝากเงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ การให้กู้ยืมเงินแก่รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ  
และเป็นตัวแทนและที่ปรึกษาทางการเงินของรัฐบาล

#### 2.1.1.2.1 การรับฝากเงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ

ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นนายธนาคารของรัฐบาลคล้ายคลึงกับที่  
ธนาคารพาณิชย์ให้บริการแก่ลูกค้า แต่ไม่คิดค่าตอบแทน นอกจากรับฝากเงินของ  
รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังให้บริการจ่ายเงินตามเช็ค หรือตามคำสั่งวิธีอื่น ๆ  
เพื่อเป็นเงินบำเหน็จบำนาญเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้าง และให้แก่เจ้าหน้าที่  
ของทางราชการ รวมทั้งบริการโอนเงินระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

<sup>๔๕</sup> มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501

<sup>๔๖</sup> มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501

### 2.1.1.2.2 การให้กู้เงินแก่รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ<sup>47</sup>

โดยที่การกู้เงินจากธนาคารกลางเป็นการกู้เงินที่อาจก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้ง่ายกว่าการกู้เงินจากแหล่งอื่น ๆ ฉะนั้น นับแต่ปลายปี 2510 เป็นต้นมา จึงได้มีการตกลงระหว่างรัฐบาล (กระทรวงการคลัง) กับธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะยึดหลักการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยในชั้น "แหล่งสุดท้าย" อย่างแท้จริง กล่าวคือ ธนาคารจะให้รัฐบาลกู้เงินในเมื่อไม่สามารถกู้จากแหล่งอื่น ๆ ได้เพียงพอับความต้องการ ในระยะต้น ๆ ได้มีการกำหนดขีดขึ้นให้รัฐบาลกู้ยืมเงินจากธนาคารได้ไม่เกินปีละ 300 ล้านบาท แต่ขีดจำกัดดังกล่าวได้เพิกถอนในระยะหลัง ๆ นี้ เนื่องจากรัฐบาลกู้เงินจากแหล่งอื่น ๆ ได้น้อยลงมาก

ในปัจจุบัน เงินกู้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้แก่รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) ให้กู้เพื่อชดเชยการขาดดุลเงินงบประมาณของรัฐบาลเป็นการทั่วไป และ (2) ให้กู้เพื่อใช้จ่ายตามโครงการเฉพาะอย่างของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

สำหรับการให้กู้เงินเพื่อชดเชยเงินงบประมาณขาดดุลนั้น ในทางปฏิบัติถือเป็นประเพณีว่าในการจัดทำงบประมาณประจำปี จะต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย การหารือดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อกำหนดระดับรายจ่ายรายจ่าย และจำนวนขาดดุลของงบประมาณที่คาดว่าจะได้จากแหล่งต่าง ๆ ด้วย คือ กู้จากประชาชนจากธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย และโดยใช้เงินคงคลัง สำหรับการกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีข้อน่าสังเกตว่าในระยะตั้งแต่ปี 2503-2511 ได้มีจำนวนลดน้อยลงเป็นลำดับ

<sup>47</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, ธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า



ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากสถาบันการเงิน โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์นิยมลงทุนด้วย พันธบัตรรัฐบาล นับตั้งแต่ปี 2512 เป็นต้นมา การจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาลเริ่มได้ ผลน้อยลง จึงทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะถือพันธบัตรรัฐบาล มากขึ้น

ส่วนการให้กู้เงินแก่รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจสำหรับโครงการ เฉพาะอย่างนั้น กระทำในรูปของการรับซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เงินไปใช้จ่ายดำเนินงานตามโครงการหนึ่งโดยเฉพาะ ในปัจจุบันนี้เนื่อง ด้วยประเทศไทยมีเงินสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากพอที่จะเจียดเอาส่วน หนึ่งมาใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ธนาคารในฐานะเป็นผู้รักษาและจัด การเงินสำรอง จึงได้ให้กู้เงินตราต่างประเทศจำนวนหนึ่งเพื่อใช้จ่ายดำเนินงาน ตามโครงการต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็น (ก) โครงการที่เป็นประโยชน์แก่อนุชนรุ่น หลัง (ข) เป็นโครงการที่ได้จัดเตรียมไว้เรียบร้อยแล้ว และพร้อมที่จะดำเนินการได้โดยสะดวก และ (ค) เป็นโครงการที่มีความสำคัญอันดับสูง ในบรรดา โครงการต่าง ๆ

### 2.1.1.2.3 การเป็นตัวแทนและที่ปรึกษาทางการเงินของรัฐบาล

#### (1) การเป็นตัวแทนทางการเงินของรัฐบาล

ธนาคารกลางทำหน้าที่ทางการเงินแทนรัฐบาลอยู่หลาย อย่าง เช่น ทำการกู้ยืมเงินจากประชาชน เพื่อรัฐบาล โดยวิธีประมูลขายตั๋วเงิน คลัง จำหน่ายพันธบัตรรัฐบาลหรือตราสารอื่น ๆ ทำการจ่ายดอกเบี้ยและไถ่ถอน เงินต้นของหลักทรัพย์ต่าง ๆ ดังกล่าว ทำการซื้อขายทองคำ ควบคุมการ परिवรรต เงินตราต่างประเทศ ซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เพื่อรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ปฏิบัติธุรกิจเหล่านี้อยู่แล้ว การ ออกจำหน่ายตั๋วเงินคลังและพันธบัตรของรัฐบาลนั้น จำเป็นต้องพิจารณาโยบาย หนี้สาธารณะรัฐบาล และความต้องการของตลาดการเงินด้วย เพื่อมิให้กระทบ กระเทือนต่อภาวะเงินทั่วไป ดังนั้นทั้งรัฐบาลและธนาคารกลางจะต้องร่วมกัน

พิจารณาด้วยความรอบคอบ และเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับไปถึงการทำหน้าที่ของธนาคาร  
กลางในฐานะเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลด้วย

เนื่องจากนโยบายการคลังและหนี้สาธารณะของประเทศ  
มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับนโยบายทางการเงินและเครดิต รัฐบาลและ  
ธนาคารกลางจึงต้องร่วมมือกันในทุกประเทศ รัฐบาลเป็นผู้มีรายได้มากที่สุด และ  
เกือบทุกประเทศรัฐบาลเป็นผู้กู้ยืมใหญ่ที่สุด รายจ่ายของรัฐบาลมีบทบาทต่อ  
เศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก โดยเฉพาะในยุคพัฒนา ธนาคารจึงต้องรับหน้าที่  
และรับผิดชอบในการควบคุมและปรับเครดิต เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ  
ของประเทศพร้อมไปกับการดำเนินนโยบายทางการเงินของรัฐบาล เพื่อรักษา  
ไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงินและทางเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของ  
ประชาชนเป็นสำคัญ หากรัฐบาลใช้ธนาคารเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ  
ของประเทศ ก็ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศและประชาชน แต่ถ้าหากธนาคาร  
ตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองของรัฐบาล ทำการผลิตธนบัตรออกมาให้รัฐบาลใช้  
ตามอารมณ์การเมืองแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหาย ดังนั้น ความสัมพันธ์  
และความเข้าใจอันดีระหว่างธนาคารกลางและรัฐบาลจึงมีความสำคัญเป็นอันมาก

การทำหน้าที่เป็นตัวแทนทางการเงินของรัฐบาลนี้ ตาม  
พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา  
12 อนุมาตรา 18 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นตัวแทนของรัฐบาลใน  
กิจการประเภทใด ๆ ดังระบุต่อไปนี้

- (ก) การซื้อขายทองคำและเงิน
- (ข) การซื้อขายและโอนตั๋วแลกเงิน หลักทรัพย์ และ  
ใบหุ้น
- (ค) การเก็บผลประโยชน์แห่งหลักทรัพย์หรือใบหุ้นใด ๆ  
ไม่ว่าจะเป็นต้นเงิน ดอกเบี้ย หรือเงินปันผล
- (ง) การควบคุมและการรวมไว้ในแหล่งกลางซึ่งเงิน  
ปริวรรตต่างประเทศ



(๑) การทำกิจการอื่นใดของรัฐบาล ตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้

(๒) การเป็นที่ปรึกษาทางการเงินของรัฐบาล

เพื่อที่จะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดูแลได้ว่างบประมาณแผ่นดินทั้งในงบบริหารและงบพัฒนานั้นเป็นไปโดยดี และสามารถที่จะทำให้การใช้เงินของรัฐบาลได้ใช้จ่ายไปในทางที่ควรจะใช้จ่าย โดยกว้าง ๆ นั้น ทางธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีหน้าที่อยู่ 2 ประการ คือ ประการหนึ่งเรื่องงบประมาณประจำปี และประการที่สองเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ในหน้าที่ประการที่หนึ่งนั้น เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณประจำปีต่อรัฐบาลประมาณเดือนสิงหาคมหรือกรกฎาคม โดยรวบรวมเสนองบประมาณรายจ่ายและการคาดคะเนงบประมาณรายได้แล้ว ก็เป็นประเพณีนิยมที่จะมีการประชุมพิจารณางบประมาณดังกล่าวสองหรือสามครั้ง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และผู้ว่าการธนาคารชาติ เป็นกรรมการพิจารณาเรื่องยอดใหญ่ ๆ ของงบประมาณ กล่าวคือ เมื่อยอดรายจ่ายทั้งหมดยอดรายได้อันทั้งหมดเป็นเท่านี้แล้ว จำเป็นต้องกู้เงินด้วยวิธีใดบ้าง ในเรื่องนี้เป็นเรื่องของผู้ว่าการธนาคารชาติที่จะเสนอว่า ถ้าหากทำวิธีนี้จะใช้ได้ หรือวิธีนี้ใช้ไม่ได้ และจะเกิดความเสียหายขึ้นอย่างไร และอาจจะขอแก้ตัวเองในยอดใหญ่ และในการเสนอความเห็นเรื่องยอดเงินเหล่านี้ ถ้าหากว่ายังมีอะไรหนักใจอยู่อีก ก็เป็นธรรมเนียมของโลกที่ธนาคารชาติจะต้องมีบันทึกถึงรัฐบาล เพื่อพิจารณาว่าที่รัฐบาลรับงบประมาณประจำปีในขณะนี้ จะเกิดผลขึ้นอย่างไร ธนาคารชาติจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยประการใดบ้าง และข้อวิตกเป็นอย่างไร ส่วนมากเราวิตกเงินเพื่อว่าถ้ากู้จากธนาคารชาติมากเกินไป อาจจะเกิดเงินเพื่อเป็นต้น ส่วนรัฐบาลจะรับหรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

นอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในด้านนโยบายเศรษฐกิจ ในทุก ๆ ปีจะจัดทำ

รายงานเศรษฐกิจการเงินพร้อมทั้งสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยตำแหน่ง เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เป็นกรรมการบริหารในคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรรมการในคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรรมการในคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐและเอกชน (กรอ.) กรรมการพัฒนาการส่งออก กรรมการนโยบายหนี้ของประเทศไทย และเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่สำคัญอื่น ๆ อีกมาก รวมทั้งร่วมพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปี เพื่อดูแลให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับประเทศ และดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน

### 2.1.1.3 หน้าที่การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์

ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ จะไม่ประกอบธุรกิจที่แข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ แต่จะอำนวยความสะดวกในด้านการเงิน อาจจำแนกได้ดังนี้ คือ เป็นแหล่งให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย ทำหน้าที่เก็บรักษาเงินสดสำรองของธนาคารพาณิชย์ และให้บริการในการหักบัญชีและโอนเงินของธนาคารพาณิชย์

#### 2.1.1.3.1 เป็นแหล่งให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย

ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้ายในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ขาดสภาพคล่องเป็นการชั่วคราว เท่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการอยู่มี 2 แบบ

- ก. ให้กู้ยืมโดยมีหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นประกัน อันได้แก่
  - พันธบัตรรัฐบาล
- ข. ให้กู้ยืมโดยวิธีรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงิน
  - ตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งสินค้าออก
  - ตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบกิจการ

อุตสาหกรรม



- ตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการผลิตทางเกษตรกรรม การให้กู้ยืมมีข้อสัญญาว่าจะซื้อกลับคืนในระยะเวลาสั้น หรือที่เรียกกันว่าให้กู้ผ่านตลาดซื้อคืน

### 2.1.1.3.2 หน้าที่เก็บรักษาเงินสดสำรองของธนาคารพาณิชย์

เพื่อดำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินไว้กับธนาคารพาณิชย์ที่ว่าจะไปถอนเงินหรือสิ่งจ่ายเงินเมื่อใด ธนาคารจะมีเงินสดไว้จ่ายตามคำสั่งของผู้ฝากโดยมีขีดจำกัด ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม จึงกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินสดสำรองไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 11 ได้บัญญัติให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินสดสำรองเป็นอัตราส่วนกับเงินฝาก และหรือเงินกู้ยืมไม่ต่ำกว่าอัตราส่วนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (อัตราส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 และไม่เกินร้อยละ 50) ซึ่งเท่ากับเป็นการบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงฐานะสภาพคล่อง อย่างน้อยไม่ต่ำกว่าอัตราที่กำหนด เงินสดสำรองนี้จึงถือเป็นเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องรักษา

### 2.1.1.3.3 การให้บริการในการหักบัญชีและโอนเงินของธนาคารพาณิชย์

ก. การหักบัญชีระหว่างธนาคารพาณิชย์

เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยรักษาสัญญาเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ จึงเป็นการสะดวกที่จะหักบัญชีหนี้สินระหว่างธนาคารพาณิชย์เป็นประจำวัน

การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ มิใช่ว่าผู้ฝากเงินจะนำเงินสดมาเข้าบัญชีเงินฝากแต่อย่างเดียว ส่วนใหญ่นำเช็คของธนาคารอื่นมาเข้าบัญชีด้วย ธนาคารที่ได้รับเช็คไว้จำเป็นต้องนำไปเรียกเก็บ

เงินจากธนาคารที่เป็นเจ้าของเช็คซึ่งจะเป็นผู้จ่ายเงิน หากทุกธนาคารต้องไปเรียกเก็บกันเองย่อมจะเสียเวลามาก ทำให้ผู้ฝากเงินไม่ได้รับความสะดวก เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ทำให้ขาดความนิยมในการใช้เช็ค ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้จัดตั้งสำนักหักบัญชีขึ้นเป็นแหล่งกลางในการแลกเปลี่ยนเช็ค ดราฟท์ และตราสารอื่นใด ที่สิ่งให้ธนาคารจ่ายเงินเมื่อทวงถาม ระหว่างธนาคารซึ่งเป็นสมาชิกของสำนักหักบัญชีธนาคารใดเป็นลูกหนี้เจ้าหนี้กันเท่าใด เมื่อสิ้นวันหนึ่ง ๆ สำนักหักบัญชีก็จะชำระหรือเรียกเก็บหนี้กันเป็นยอดคงเหลือหลังจากที่ได้หักกลบกันแล้ว โดยวิธีนำเงินเข้าบัญชีหรือหักบัญชีของธนาคารที่มีอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ต้องไปเรียกเก็บเงินตามแต่ละธนาคาร ระบบหักบัญชีระหว่างธนาคารนี้ช่วยให้ธนาคารสมาชิกได้รับความสะดวก นับเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายได้อย่างมาก

#### ข. การโอนเงินของธนาคารพาณิชย์

เป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นนายธนาคารกลางที่จะดูแลให้การย้ายถ่ายเทของเงินในราชอาณาจักรเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วตามความต้องการของเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ดูแลให้อัตราดอกเบี้ยในท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในประเทศมีความเหลื่อมล้ำจนเกินสมควรด้วย ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงพยายามอำนวยความสะดวกในการโอนเงินให้แก่ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ โดยให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด และเพื่อมิให้เป็นสาเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำแห่งอัตราดอกเบี้ยตามท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงใช้สำนักงานใหญ่เป็นศูนย์กลางการโอนเงิน โดยมีสาขาขนาดใหญ่ ขอนแก่น ลำปาง และคลังจังหวัด คลังอำเภอ เป็นตัวแทนของธนาคารอยู่ทุกจังหวัดที่อยู่นอกเขตการปฏิบัติงานของสาขาธนาคารแห่งประเทศไทย และเป็นแหล่งโอนเงินเข้าออกระหว่างนครหลวงกับจังหวัดต่าง ๆ



#### 2.1.1.4 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมเครดิต<sup>48</sup>

หน้าที่ในการควบคุมเครดิต หรือการควบคุมปริมาณเงินและสำรองของระบบการธนาคารนั้น นับได้ว่าเป็นหน้าที่สำคัญที่สุดของธนาคารกลางประการหนึ่ง เพราะเหตุว่าปริมาณเงินมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ และการใช้จ่ายของประชาชนเป็นอย่างมาก

ในการควบคุมเครดิตนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยมีวิธีการควบคุมพอสรุปได้ ดังนี้

(1) วิธีการควบคุมทางปริมาณ หรือโดยทั่วไป วิธีนี้จะกระทำได้หลายวิธีเช่น

- (ก) การเพิ่มหรือลดอัตราปรับช่วงซื้อลด (Rediscount)
- (ข) การให้กู้ยืมโดยตรง (direct lending)
- (ค) การซื้อหรือขายหลักทรัพย์ (open market operations)

- (ง) การเพิ่มหรือลดอัตราเงินสำรองตามกฎหมาย
- (จ) การเปลี่ยนแปลงธนาคารพาณิชย์ในด้านปฏิบัติการ
- (ฉ) การกำหนดอัตราส่วนของเงินกองทุนกับสินทรัพย์

(2) การควบคุมเครดิตทางคุณภาพหรือเฉพาะอย่าง (Qualitative or Selective Control)

การควบคุมแบบนี้ มักใช้รวมกับการควบคุมทางด้านปริมาณโดยทั่วไป และมุ่งที่จะป้องกันมิให้ธนาคารพาณิชย์ให้กู้เงินบางประเภท โดยไม่คำนึงว่าธนาคารพาณิชย์นั้นมีเงินสำรองอยู่เพียงพอหรือไม่

<sup>48</sup> เมธี ดุลยจินดา, การเงินและการธนาคาร, หน้า 348-349.

- (ก) การควบคุมเครดิตเพื่อการซื้อขายหลักทรัพย์
- (ข) การควบคุมเครดิตเพื่อการอุปโภคบริโภค
- (ค) การควบคุมเครดิตเพื่อการก่อสร้าง
- (ง) การกำหนดอัตราไว้ช่วงซื้อลดพิเศษสำหรับตัวเงินบาง

ประเภท

- (จ) การกำหนดอัตราเงินฝากเพื่อมัดจำการสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศ

(3) วิธีควบคุมเครดิตโดยตรง (Direct Control) วิธีนี้ ได้แก่ การกำหนดวงเงินสูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์จะให้กู้ยืมหรือให้เครดิตได้ ซึ่งอาจใช้บังคับแก่ธนาคารหนึ่งโดยเฉพาะหรือใช้บังคับแก่ธนาคารทุกธนาคาร

วิธีการได้แก่

- (1) การปันส่วนเครดิต (Credit Rationing) คือ ธนาคารพาณิชย์จะให้เครดิตได้ตามส่วนเทียบของยอดเงินฝาก เป็นต้น
- (2) การกำหนดเงื่อนไขให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในการให้เครดิต ตลอดจนการปฏิบัติต่อธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินการผิดกฎหมายหรือข้อบังคับ

#### 2.1.1.5 หน้าที่จัดการและรักษาทุนสำรองเงินตรา

ทุนสำรองเงินตราเกิดขึ้นเนื่องจากการออกใช้ธนบัตรดังที่ได้กล่าวแล้ว ซึ่งในการออกใช้ธนบัตรนั้นแยกได้เป็น 2 กรณี กรณีแรกคือ การนำธนบัตรออกใช้เพื่อให้แก่รัฐบาลและธนาคารพาณิชย์อีกกรณีหนึ่ง คือ การนำธนบัตรใหม่เพื่อแลกเปลี่ยนกับธนบัตรชำรุดหรือธนบัตรอีกชนิดราคาหนึ่ง เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

สำหรับการออกใช้ธนบัตรตามกรณีแรกนั้น จะมีผลทำให้ปริมาณเงินที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ดังนั้น การออกใช้ธนบัตรจึงต้องมี



ทุนสำรองเงินตราในมูลค่าเท่ากันหนุนหลังอยู่ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงสินทรัพย์ไว้กองหนึ่ง เรียกว่า "ทุนสำรองเงินตรา" ซึ่งประกอบด้วย ทองคำ เงินตราต่างประเทศ และหลักทรัพย์ต่างประเทศ โดยในส่วนนี้รวมกันแล้วจะต้องมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของมูลค่าธนบัตรออกใช้ ส่วนที่เหลือประกอบด้วยหลักทรัพย์รัฐบาลไทยและตัวเงินภายในประเทศ วัตถุประสงค์ในการที่ต้องมีทุนสำรองเงินตราจำกัดขอบเขตในการออกธนบัตร ก็เพื่อควบคุมปริมาณธนบัตรให้พอเหมาะกับความต้องการของเศรษฐกิจและเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของเงินตรา รวมทั้งสร้างความเชื่อมั่นในค่าของเงินบาท

ประเทศที่มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศจะต้องมีเงินตราต่างประเทศ ทองคำ หรือทรัพย์สินที่สามารถแลกเปลี่ยนเพื่อใช้ชำระหนี้ต่างประเทศไว้จำนวนหนึ่ง เรียกว่า "เงินสำรองระหว่างประเทศ" เงินสำรองระหว่างประเทศของไทยประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เงินสำรองทางการ และเงินสำรองที่มีใช้ทางการ ซึ่งหมายถึงฐานะสินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิของธนาคารพาณิชย์ในประเทศ ความสำคัญของเงินสำรองทางการก็คือ ส่วนหนึ่งเป็นส่วนประกอบของทุนสำรองเงินตราซึ่งใช้หนุนหลังการออกธนบัตร ส่วนที่เหลือสำรองไว้ใช้เพื่อชดเชยการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีหน้าที่เก็บรักษา ดูแล และบริหารเงินสำรองทางการโดยตรง เพื่อให้มีความปลอดภัย มีมั่นคงและมีเสถียรภาพ ตลอดจนดำเนินการจัดสรรนำเงินสำรองดังกล่าวไปลงทุนให้เหมาะสม เพื่อให้ได้ผลตอบแทนและให้เกิดความคล่องตัวอยู่เสมอ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะคอยติดตามความเคลื่อนไหวทางด้านการเงินระหว่างประเทศ และฐานะดุลการชำระเงินของประเทศอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การบริหารทุนสำรองระหว่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.2 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำ

2.1.2.1 อำนาจหน้าที่กำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น

### 2.1.2.1.1 การควบคุมธนาคารพาณิชย์

โดยหลักการทั่วไป การควบคุมธนาคารพาณิชย์ย่อมกระทำได้ด้วยการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติ และการควบคุมทางประเพณีอันเป็นระเบียบ ความประพฤติกฎและวิธีปฏิบัติของธนาคารที่ดี เป้าหมายของการควบคุมมุ่งไปในทางที่จะ เสริมสร้าง ความมั่นคงให้แก่อนาคารพาณิชย์แต่ละธนาคารและทั้งระบบ เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงิน และเพื่อช่วยให้ธนาคารพาณิชย์ได้ทำหน้าที่สำคัญ ซึ่งช่วยให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างราบรื่นโดยสมบูรณ์

นโยบายการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการใช้อำนาจตามกฎหมายควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายข้างต้น แบ่งได้เป็น 3 ทาง<sup>40</sup> คือ

1. ควบคุมการขยายตัวของธนาคาร หรือส่งเสริมให้มีธนาคารเพียงพอกับความต้องการด้วยการใช้อำนาจในการพิจารณาอนุญาต และกำหนดเงื่อนไขในการประกอบกิจการธนาคารและเปิดสาขา การยอมให้ธนาคารเปิดดำเนินการมากธนาคารจนเกินกว่าระดับที่เหมาะสมนั้น ย่อมก่อให้เกิดการแข่งขันในทางที่ไม่สมควร ทั้งจะเป็นผลร้ายต่อฐานะกิจการของธนาคารพาณิชย์ในระหว่างกันเองอีกด้วย แต่ถ้าหากปล่อยหรือจำกัดให้ธนาคารพาณิชย์มีจำนวนน้อยเกินไปก็ย่อมก่อให้เกิดการผูกขาดในทางธุรกิจขึ้น ไม่เป็นผลดีต่อประชาชนทั่วไป ฉะนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องควบคุมให้มีจำนวนธนาคารที่เหมาะสม ซึ่งจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงขอบเขตการขยายตัวของจำนวนธนาคารและสาขา กับความเติบโตทางธุรกิจและสิ่งคมประกอบกันไป

<sup>40</sup> เกดณี หงสนันท์, บรรณาธิการ, รัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 147.



2. การควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ ให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมายและระเบียบแบบแผน อันเป็นประเพณีการปฏิบัติที่ดี เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ดำเนินงานด้วยความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงิน และมีฐานะการเงินมั่นคง ซึ่งในการนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้อำนาจในทางกำหนดอัตราส่วนต่าง ๆ เพื่อกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ให้เหมาะสมมีการส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบ เพื่อควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งตรวจสอบการกระทำในทางที่ไม่สมควรอื่น ๆ เพื่อให้สามารถสั่งการแก้ไขได้ทันที่

3. ช่วยเหลือและส่งเสริมธนาคารพาณิชย์ในทุกๆ ทางที่สมควร โดยการให้คำแนะนำชี้แจงแนวทางปฏิบัติ แจ็งรายงานผลการตรวจสอบพร้อมทั้งข้อแนะนำ และส่งข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น

ส่วนงานของธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ตลอดจนการควบคุมอื่น ๆ ตามภาระหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมาย คือ ฝ่ายตรวจสอบธนาคารพาณิชย์

จากนโยบายดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีมาตรการในการดำเนินงานอย่างรัดกุม พอจำแนกได้ดังนี้

- ก. เพื่อให้ระบบการธนาคารพาณิชย์มีรากฐานมั่นคงและก้าวหน้า ทั้งในอำนาจบริการทางการเงินแก่กิจการค้าดำเนินไปอย่างมีระเบียบ และเป็นไปในทางส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
- ข. เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์ให้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งส่งเสริมความเชื่อของประชาชนในระบบธนาคาร
- ค. เพื่อให้มีเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับใช้รักษาเสถียรภาพทางการเงิน

เพื่อให้บรรลุจุดหมายดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยทำการควบคุมธนาคารพาณิชย์ในขอบเขต ดังนี้

## (1) การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์

ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 บัญญัติว่า

"ธนาคารพาณิชย์จะตั้งขึ้นได้ก็แต่ในรูปบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี (ในที่นี้หมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) คำขออนุญาตต้องมีรายการตามที่รัฐมนตรีกำหนด และจะดำเนินการเพื่อจัดตั้งบริษัทจำกัดได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี....."

เหตุผลที่กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด ก็เนื่องจากบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวกับบริษัทจำกัดมีบทบัญญัติควบคุมการดำเนินงานของบริษัทไว้รัดกุมยิ่งกว่ารูปการประกอบการอื่น ๆ อยู่แล้ว การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องจัดตั้งบริษัทจำกัด จึงมีผลดีแก่ผู้ฝากเงินยิ่งขึ้น

## (2) เงินทุน

กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย

พิจารณาความมั่นคงด้านการเงินของธนาคารที่จะอนุญาตให้ประกอบการธนาคารพาณิชย์ด้วย แม้ในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 จะมีได้ระบุไว้โดยตรง แต่ตามบทบัญญัติมาตรา 5 วรรค 2 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่จะกำหนดเงื่อนไข ให้บริษัทที่กล่าวมีเงินทุนตามที่พิจารณาเห็นสมควรได้

## (3) การบริหารงานธนาคาร

ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 บัญญัติไว้ว่า

"ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งเป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่นในธนาคารพาณิชย์ใด เป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่นในธนาคารพาณิชย์อื่นอีกในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ เว้นแต่ตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมาย หรือตำแหน่งที่ไม่มีหน้าที่ปฏิบัติ หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์"

จากบทบัญญัตินี้ เห็นได้ว่าเพื่อป้องกันการดำรงตำแหน่งที่มีอิทธิพลในการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์หลายแห่ง และป้องกันอันตราย



ต่อระบบการแข่งขันอีกด้วย

(4) การให้กู้ยืมเงินและเครดิต

ตามบทบัญญัติมาตรา 13 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืมเงิน หรือให้เครดิตโดยการซื้อ ซื้อมัด หรือ รับช่วงซื้อมัดตัวเงิน อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกันแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งในขณะใดขณะหนึ่ง เกินอัตราส่วนกับเงินในกองทุนตามอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี...." ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการป้องกันมิให้ธนาคารพาณิชย์เสี่ยงกับฐานะของบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากเกินไป จนอาจจะกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยของผู้ฝากเงินและความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์เอง นอกจากนี้ ยังเป็นการให้ธนาคารมีทุนและเงินสำรองไว้พอสมควรกับการเสี่ยง กับฐานะทางการเงินของลูกหนี้ด้วย

(5) เงินสดสำรอง

ตามบทบัญญัติมาตรา 11 กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ ดำรงเงินสดสำรองไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแต่ละวัน เป็นอัตราส่วนต่อยอดเงินฝากไม่ต่ำกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าและไม่เกินร้อยละสิบห้า เมื่อเป็นเช่นนี้การเพิ่มลดอัตราเงินสดสำรองตามกฎหมาย (Legal Cash Reserve) จึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการที่จะบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ต้องขยายหรือลดปริมาณเงินและเครดิตลงตามที่ตนต้องการ อันเป็นการป้องกันการขยายเครดิตของธนาคารที่สนับสนุนการค้าระหว่างประเทศมากเกินไป และเป็นวิธีการควบคุมปริมาณเงินอย่างหนึ่งด้วย

(6) การควบคุมอัตราดอกเบี้ยและอัตราอื่น ๆ

พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มิได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ แต่ตามมาตรา 14 ได้ให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี..... ซึ่งข้อความในบทบัญญัติดังกล่าว นี้ให้เห็นว่าจุดมุ่งหมายในการป้องกันไม่ให้ธนาคารพาณิชย์แข่งขันกันหาเงินฝากโดยจ่ายดอกเบี้ยสูงเกินไป อันจะมีผลทำให้การ

ค่าเนื้องานของธนาคารมีต้นทุนสูงขึ้น และจะเป็นผลดีต่อผู้ใช้บริการของธนาคาร ในการเสียดำบริการต่าง ๆ ในอัตราที่พอสมควรและมีมาตรฐานใกล้เคียงกัน

(7) การตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์

ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 บัญญัติว่า "รัฐมนตรีมีอำนาจตั้งผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ เพื่อตรวจสอบ และรายงานกิจการและทรัพย์สินของธนาคารพาณิชย์ หรือจะมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ก็ได้ แต่ไม่ว่าในกรณีใด ๆ รัฐมนตรีจะตั้งหรือมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ตั้งผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ให้ทำการตรวจสอบ เพื่อทราบกิจการหรือทรัพย์สินของเอกชนคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะที่มีหรือปรากฏอยู่ในธนาคารพาณิชย์ใด ๆ มิได้"

จากบทบัญญัตินี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีฝ่ายตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ เพื่อทำหน้าที่ดูแลและแนะนำการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ ให้อยู่ในขอบเขตแห่งบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งเห็นได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถควบคุมธนาคารพาณิชย์ให้ดำเนินการในขอบเขต และเกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย เป็นต้นว่า ผู้ฝากเงินจะได้รับความปลอดภัย ผู้ถือหุ้นก็จะได้รับส่วนแบ่งผลกำไรจากการดำเนินงานแทนการนำเงินมาให้ธนาคารชดเชยการขาดทุนหรือเสียหายพวกกรรมการ ผู้บริหารงานและพนักงานของธนาคารก็จะทราบข้อบกพร่อง และสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่ควรแก้ไข นอกจากนี้ผู้ตรวจสอบสามารถให้คำแนะนำและชักชวนให้ธนาคารขยายการกู้ยืมมากขึ้น หรือในกรณีเกิดภาวะเงินเฟ้อก็อาจชักชวนระวางการกู้ยืมโดยเสนอให้กู้ยืมเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เพื่อป้องกันเงินเฟ้อหนักขึ้นก็ได้

(8) การลงโทษ

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการลงโทษธนาคารพาณิชย์ที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด และที่มาตราดังกล่าว ได้ให้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติไว้หลายประการ ได้แก่



- เพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งเลิกสาขาตามที่รัฐมนตรี  
ได้ให้อนุญาตไปแล้ว
- สั่งควบคุมธนาคารพาณิชย์นั้น
- ห้ามธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืม หรือลงทุน หรือให้ทำ  
ได้ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ จนกว่าธนาคารนั้นจะปฏิบัติถูกต้อง
- ต้องระวางจำคุกหรือปรับ ฯลฯ

จากอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะ  
เป็นธนาคารกลางและตัวแทนของกระทรวงการคลัง เห็นได้ชัดว่าธนาคารแห่ง  
ประเทศไทยมีอำนาจในการควบคุมธนาคารพาณิชย์อย่างเต็มที่ เพื่อป้องกันมิให้  
ธนาคารพาณิชย์ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ตลอดจนดูแลฐานะการ  
เงินของธนาคารต่าง ๆ ให้มีความมั่นคงและปลอดภัยทางเศรษฐกิจการเงินของ  
ประเทศโดยส่วนรวม เพราะธนาคารย่อมเป็นสถาบันทางการเงินที่มีความสัมพันธ์  
กับประชาชนอย่างใกล้ชิด จำต้องได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจ

2.1.2.1.2 การควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน  
ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ (Control Finance Securities  
and Credit Foncier Companies)

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์  
และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม  
2522 ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจมากขึ้นในการควบคุมกิจการของ  
สถาบันการเงินอื่น ๆ ได้แก่ ธุรกิจเงินทุน ค้าหลักทรัพย์ และเครดิตฟองซิเอร์  
ในกรณีที่สถาบันการเงินเหล่านั้น มีการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องอันจะเป็นอันตราย  
ต่อระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศโดยส่วนรวม ทั้งนี้ ด้วยความเห็น  
ชอบของกระทรวงการคลัง และอาจทำการลงโทษเมื่อสถาบันการเงินเหล่านั้น  
ไม่ปฏิบัติตามได้

นอกจากนี้ ยังมีสถาบันการเงินอื่น ๆ คือ ธนาคารออมสิน  
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ บริษัทเงินทุน  
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น สถาบันเหล่านี้ถูกจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ

และกระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมดูแลโดยเฉพาะ และยังมีสถาบันการเงินอีกรูปแบบหนึ่งก็คือ บริษัทประกันชีวิต ซึ่งมีลักษณะเป็นการออมเงิน แต่อยู่ในความดูแลของกระทรวงพาณิชย์

#### 2.1.2.2 หน้าที่ในการให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ

ดังได้กล่าวตอนต้นไว้แล้วว่า บทบาทนี้เป็นบทบาทของธนาคาร เพื่อการพัฒนามากกว่าบทบาทอื่นเป็นประเพณีของธนาคารกลาง การให้ความอนุเคราะห์ของธนาคารในด้านนี้ จึงอาจแตกต่างไปจากธนาคารกลางในประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะในประเทศที่มีสถาบันการเงินซึ่งทำหน้าที่ดังกล่าวนี้โดยเฉพาะ เช่น ธนาคารเพื่อการส่งออก ธนาคารเพื่อการอุตสาหกรรม

ในการให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้วิธีรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินของผู้ส่งออกและผู้ประกอบกิจการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ผ่านธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ในอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อช่วยลดต้นทุนการผลิตซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและการจ้างงานได้มากขึ้น และช่วยให้ผู้ส่งออกสามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้

ธนาคารได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการ เงื่อนไข ข้อกำหนด กฎเกณฑ์ต่าง ๆ มาเป็นระยะ ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและการเงินที่เปลี่ยนแปลง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้แก่

- 1) การดูแลวงเงินการให้สินเชื่อให้พอเพียงแก่การขยายตัวของธุรกิจ รวมทั้งขยายวงเงินเป็นครั้งคราวตามความจำเป็น (ตามฤดูกาล) ในแต่ละปี ธนาคารแห่งประเทศไทยจะจัดสรรวงเงินให้กับธนาคารพาณิชย์แต่ละธนาคาร แต่เดิมตามสัดส่วนของสินทรัพย์สภาพคล่อง ต่อมาจึงได้คำนึงถึงความสามารถและระดับการใช้งเงินของแต่ละธนาคารด้วย



นอกจากวงเงินเป็นรายธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทยยังกำหนดวงเงินให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการมากน้อยตามความจำเป็น จำนวนเงินที่ช่วยเหลือจะอยู่ระหว่างร้อยละ 60 ถึง ร้อยละ 90 ของจำนวนเงินทุนหมุนเวียน

2) การปรับปรุงขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือให้มีความสมบูรณ์ขึ้น คือ ให้ครบวงจรขึ้น ในกรณีการส่งออก ให้ความช่วยเหลือนับตั้งแต่การเตรียมการในช่วงก่อนการส่งออก ได้แก่ การจัดซื้อสินค้า การจัดเก็บสต็อก จนกระทั่งการช่วยเหลือช่วงหลังการส่งออกเนื่องจากผู้ส่งออกให้เครดิตแก่ผู้ซื้อในต่างประเทศ (ปัจจุบันนี้ พิจารณาเป็นราย ๆ ตามความเหมาะสม) นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตสินค้าเพื่อส่งออกขอรับความช่วยเหลือทางด้านค่าใช้จ่ายหมุนเวียนในการผลิตได้อีกด้วย

3) การปรับอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับซึ่งเป็นการลดภาระทางต้นทุนของผู้ประกอบการ ปัจจุบันในกรณีทั่วไป ธนาคารแห่งประเทศไทยจะคิดดอกเบี้ยจากธนาคารพาณิชย์ในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี (ยกเว้น สินค้าพืชผลเกษตร คิดร้อยละ 4 ต่อปี) และกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์คิดดอกเบี้ยจากผู้ประกอบการไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี ซึ่งนับว่าต่ำเมื่อเทียบกับอัตราตลาด ในกรณีที่ต้องการสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการ เป็นกรณีพิเศษ เช่น กรณีผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อม ธนาคารแห่งประเทศไทยจะคิดดอกเบี้ยจากธนาคารพาณิชย์ในอัตราเพียงร้อยละ 3 ต่อปี เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ได้ส่วนต่างสูงขึ้น อันจะเป็นการจูงใจให้ขยายสินเชื่อเพื่อการนี้มากขึ้น

4. การปรับปรุงระยะเวลาการให้ความอนุเคราะห์ แม้ว่าโดยทั่วไปธนาคารแห่งประเทศไทยจะให้ความอนุเคราะห์ในแต่ละครั้งระหว่าง 60-180 วัน (บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไม่เกิน 60 วัน อุตสาหกรรม ไม่เกิน 120 วัน สินค้าออกไม่เกิน 180 วัน) แต่กรณีความจำเป็น เช่น กรณีการส่งออกน้ำตาล ก็อาจมีการขยายระยะเวลาการให้ความอนุเคราะห์ออกไปได้ตามความจำเป็น นอกจากนี้ ในกรณีผู้เลี้ยงสัตว์เนื่องจากเห็นว่าเป็นกิจกรรมระยะยาวจึงกำหนดให้ถึง 5 ปี

นอกจากการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินของผู้ประกอบการผ่านธนาคารพาณิชย์แล้ว ธนาคารยังรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) โดยคิดอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างต่ำเป็นพิเศษ เป็นการช่วยให้ ธกส. สามารถให้กู้แก่เกษตรกรได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำได้ นอกจากนี้ ยังได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปเครดิตระยะยาวแก่กิจการอุตสาหกรรมผ่านบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

### 2.1.2.3 หน้าที่ในการควบคุมปริวรรตเงินตรา

หน้าที่ในการควบคุมปริวรรตเงินตรา เป็นหน้าที่ที่สำคัญที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมายให้ดูแลควบคุมอย่างใกล้ชิด การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน (exchange rate) แต่ก่อนเงินตราได้กำหนดค่าเสมอภาค (par value) กับเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาเพียงอย่างเดียว แต่ภายหลังไปเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2521 และเปลี่ยนมากำหนดค่าเสมอภาคกับเงินตราหลาย ๆ ประเทศ (a basket of currencies) ซึ่งประเทศที่ทำการค้าขายกับประเทศไทยรายใหม่ ๆ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ค่าเงินบาทมีการผันผวนไปตามการเปลี่ยนแปลงค่าของเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ ในวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้เริ่มใช้การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวัน (daily fixing) ทั้งนี้ โดยให้ค่าของเงินบาทเทียบกับเงินดอลลาร์และเงินตราสกุลอื่น ๆ อีก 6 สกุล ซึ่งจะทำการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเป็นประจำวัน ซึ่งขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานของเงินตราต่างประเทศในตลาด โดยคำนึงถึงสภาวะทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ ตลอดจนนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิจารณา ร่วมกับธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ โดยมีกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราคอยปรับให้อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพ แต่ในบางครั้งถ้าเห็นว่าอัตราแลกเปลี่ยนควรจะเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจซึ่งเกินกว่าที่กองทุนรักษาระดับฯ จะแบกภาระได้ ก็อาจประกาศให้มีการเปลี่ยนแปลงค่าของเงินบาทได้



## 2.2 การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กล่าวมาแล้ว การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อทำการศึกษาคะพิจารณาถึงกิจกรรมที่จัดทำเป็นบริการสาธารณะ และมีอำนาจมหาชนและใช้วิธีการในทางมหาชน

### 2.2.1 กิจกรรมที่จัดทำเป็นบริการสาธารณะ

#### 2.2.1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

ท่านศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้คำนิยามของบริการสาธารณะไว้ดังนี้<sup>๕๐</sup> "บริการสาธารณะ หมายความว่ากิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรือความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน" ลักษณะสำคัญของคำว่าบริการสาธารณะอาจจะแบ่งออกได้ 5 ประการ<sup>๕๑</sup> คือ

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง
2. บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
3. การจัดระเบียบ และวิธีการจัดทำบริการสาธารณะย่อมจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอโดยบทกฎหมาย
4. บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอ ไม่มีการหยุดชะงัก

<sup>๕๐</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 79.

<sup>๕๑</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง,

5. เอกชนย่อมได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ  
เท่าเทียมกัน

2.2.1.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกิจกรรมของธนาคารแห่งประเทศไทย  
อาจจำแนกหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประเภท  
ใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

- (1) การออกและการจัดการเกี่ยวกับธนบัตรและธนาคารบัตร
- (2) การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล
- (3) การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์
- (4) การทำหน้าที่ในการควบคุมเครดิต
- (5) การจัดการและรักษาทุนสำรองเงินตรา
- (6) การทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบัน  
การเงินอื่น
- (7) การให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจที่  
สำคัญ
- (8) การควบคุมปฏิวรรตเงินตรา

หน้าที่หลักของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็คือ ประกอบธุรกิจ  
อันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง ซึ่งการดำเนินงานธนาคารแห่งประเทศไทย  
หากพิจารณากิจกรรมของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยนำลักษณะสำคัญของบริการ  
สาธารณะดังที่กล่าวแล้วจะพบว่า

(1) การออกและการจัดการเกี่ยวกับธนบัตร และธนาคารบัตร นั้น  
เป็นบริการสาธารณะเห็นได้จากกิจการที่อยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครอง แต่  
เป็นการควบคุมกำกับหลังการกระทำโดยกฎหมายกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย  
เสนอรายงานประจำสัปดาห์ของฝ่ายออกบัตรธนาคาร และฝ่ายการธนาคาร  
ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีการสนองความต้องการส่วนรวมของ  
ประชาชนที่จะมีเงินตรานำไปซื้อสินค้าแทนการแลกเปลี่ยนโดยที่การจัดการเกี่ยว  
กับธนบัตรและธนาคารบัตร เปลี่ยนแปลงไปโดยกฎหมายมีการจัดการหมุนเวียน  
ธนบัตรอยู่เสมอ ประชาชนทั่วไปได้รับประโยชน์จากการจัดการเกี่ยวกับธนบัตรนี้



(2) การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล กิจกรรมที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดทำในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ได้รับมอบหมายจากรัฐ เป็นบริการสาธารณะแต่ในส่วนการให้คำปรึกษาแนะนำ แก่รัฐนั้นเป็นความอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะให้คำแนะนำตามหลักวิชาการและเป็นกลาง ส่วนการตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ย่อมแล้วแต่รัฐ อำนาจหน้าที่ในลักษณะการให้คำปรึกษาจึงไม่เป็นบริการสาธารณะ

(3) การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ มิใช่บริการสาธารณะ เนื่องจากเป็นการให้บริการแก่ธนาคารพาณิชย์ในการเป็นแหล่งให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย และให้บริการในการหักบัญชีและโอนเงินของธนาคารพาณิชย์ มิได้อยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองและเอกชนไม่ได้รับประโยชน์โดยส่วนรวม สำหรับการเก็บรักษาเงินสดสำรองของธนาคารพาณิชย์ เป็นหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อเป็นการบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงฐานะสภาพคล่องไว้เพื่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอัตราส่วนเงินสำรองด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงอยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้ฝากเงินในธนาคารพาณิชย์ อัตราส่วนการสำรองเปลี่ยนโดยกฎหมายกำหนดไว้ และต้องดำรงเงินสำรองไว้เสมอ ในส่วนนี้จึงถือได้ว่าเป็นบริการสาธารณะ

(4) การทำหน้าที่ในการควบคุมเครดิต เป็นหน้าที่ที่สำคัญของธนาคารกลาง ที่ควบคุมปริมาณเงิน เพราะเหตุว่าปริมาณเงินมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ และการใช้จ่ายของประชาชน วิธีการต่าง ๆ เป็นไปตามหลักวิชาการโดยความเห็นชอบของฝ่ายปกครองเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน จึงเป็นบริการสาธารณะ

(5) การจัดการ และรักษาทุนสำรองเงินตรา ธนาคารแห่งประเทศไทย มีหน้าที่เก็บรักษา ดูแล และบริการเงินสำรอง ไปลงทุนให้เหมาะสมเพื่อให้เกิดผลตอบแทนและเกิดความคล่องตัวอยู่เสมอ เป็นกิจการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการอย่างอิสระเพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการเงินของฝ่ายปกครอง และมีได้สนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ถือมิได้ว่าเป็นบริการสาธารณะ

(6) การทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น เป็นอำนาจหน้าที่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบจากรัฐให้ดำเนินการอยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง อันได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อดูแลไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน และเศรษฐกิจของประเทศชาติ

เป็นการสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม ที่จะต้องกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่นเสมอโดยอาศัยอำนาจ ตามกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นบริการสาธารณะ

(7) การให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ อำนาจหน้าที่นี้เป็นไปในลักษณะของธนาคารเพื่อการพัฒนา ธนาคารแห่งประเทศไทย จะพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินแก่ภาค เศรษฐกิจที่สำคัญเท่านั้น เอกชนโดยทั่วไปมิได้รับประโยชน์เท่าเทียมกัน เป็นการให้บริการที่มีได้สนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน จึงไม่เป็นบริการสาธารณะ

(8) การควบคุมปรวิวรรตเงินตรา เป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ควบคุมการแลกเปลี่ยนตลอดจน กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราเพื่อประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท ซึ่งมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศอันเป็นกิจการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการอยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครอง คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นกิจการที่ดำเนินการเพื่อสนองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ถือได้ว่าเป็นบริการสาธารณะ

## 2.2.2 การดำเนินงานเป็นไปในลักษณะมิใช่แสวงหากำไร

การดำเนินงานประกอบธุรกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการประกอบธุรกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง เป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่รัฐมอบหน้าที่ให้ การดำเนินงานจึงเป็นไปในลักษณะมิใช่แสวงหากำไร เนื่องจากมิได้ดำเนินการในด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยมุ่งการค้าหากำไร ซึ่งจะพิจารณาได้จากแนวความคิดในการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ กฎหมาย และคำพิพากษาศาลฎีกา

### 2.2.2.1 แนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย

ตามแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลเร่งดำเนินการจัดตั้งธนาคารกลางขึ้น โดยมอบให้ ม.จ. วิวัฒน์ไชย ชาญนต์ ทรงร่างเค้าโครงธนาคารกลางโดยอาศัยตำราและกฎหมายธนาคารกลางในต่างประเทศ เป็นหลักประกอบกับรายงานของเซอร์เบอร์นาร์ค ฮันเตอร์



ม.จ. วิวัฒน์ไชย ไชยันต์ ได้ทรงมีบันทึกเรื่อง การตั้งธนาคารกลาง (CENTRAL BANK) ความตอนหนึ่งว่า " 6. การที่จะตั้งธนาคารกลางในประเทศเรานั้น จะตั้งขึ้นเป็นรูปใดก็ตาม แต่รัฐบาลคงต้องออกทุนทั้งหมด เพราะวัตถุประสงค์อันยิ่งใหญ่ของธนาคารกลางมิใช่เป็นการหากำไร คงไม่มีบุคคลใดประสงค์จะถือหุ้นของธนาคาร..."<sup>๕๒</sup> และความอีกตอนหนึ่งว่า " 10. การสะสมเงินสำรอง เป็นการสำคัญยิ่งสำหรับธนาคารกลาง เพราะถ้าธนาคารกลางต้องล้ม ก็จะทำให้เกิดความเสียหายมาก อนึ่ง วัตถุประสงค์แห่งการตั้งธนาคารกลางมิได้อยู่ที่การหากำไร..."<sup>๕๓</sup> ซึ่งได้ชัดเป็นแนวทางในการพิจารณาจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะนั้นตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้จัดวางรากฐานไว้ ตั้งแต่สมัยนายปรีดี พนมยงค์ ขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่ได้จัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย ทั้งนี้ ในพิธีเปิดธนาคารแห่งประเทศไทย พลตรีเอกเพียรเลิศ บริภัณฑ์ยุทธกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้กล่าวรายงานต่อ นายกรัฐมนตรี ความตอนหนึ่งว่า "ธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะทำพิธีเปิดในวันนี้ มีฐานะเป็นองค์การอิสระ และมีหน้าที่ต้องด้วยลักษณะเป็นธนาคารกลาง อันได้แก่ ดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งเงินตรา เพื่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทย การค้าพานิชจะได้อาศัยหลักที่มั่นคงยั่งยืนสืบไปชั่วนานาน กิจการของธนาคารเป็นงานสาธารณะประโยชน์ที่ไม่แสวงผลกำไร"<sup>๕๔</sup> แสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ที่รัฐจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นโดยชัดเจนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ มิได้แสวงหากำไร

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๕๒</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, วิวัฒน์ไชยานุสรณ์, หน้า 10.

<sup>๕๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

<sup>๕๔</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกในการเปิดอาคารสำนักงานใหญ่ ธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 79-80.

## 2.2.2.2 กฎหมายในการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย

ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบธุรกิจประเภทที่พึงเป็นงานธนาคารกลาง ดังระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา และห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบธุรกิจที่ไม่ได้ระบุให้ทำได้ หรือระบุห้ามไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ดังนั้น นอกจากธุรกิจประเภทที่พึงเป็นงานของธนาคารกลาง อันธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบได้แล้ว ยังมีธุรกิจที่ห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิบัติ ซึ่งระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 หมวด 2 มาตรา 13 ภายใต้งบบังคับบัญญัติมาตรา 12 ดังนี้<sup>๕๕</sup>

1. ประกอบการค้า หรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในกิจการพาณิชย์ อุตสาหกรรม หรือการระดมทุนอย่างอื่น ๆ แต่ธนาคารอาจได้มาโดยทางใด ๆ ซึ่งส่วนได้เสียเนื่องในการระดมทุนหรือเรียกวงเงินใด ๆ ของธนาคาร และบรรดาส่วนได้เสียที่ได้มานั้นต้องจำหน่ายเร็วที่สุดที่จะพึงทำได้
2. ซื้อหุ้นในธนาคารอื่นใด หรือบริษัทใด หรือให้กู้ยืมเงินโดยรับหุ้น เช่นว่านั้นเป็นประกัน
3. ให้กู้ยืมเงิน โดยรับจำนองอสังหาริมทรัพย์หรือรับเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นประกันโดยประการอื่น หรือถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ เว้นไว้แต่ที่จำเป็นสำหรับใช้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจของธนาคาร และเป็นที่พักของพนักงาน แต่ในกรณีที่มีสิทธิเรียกวงเงินใด ๆ ของธนาคาร น่าจะเป็นอันตราขาย ธนาคารจะประกันความมั่นคงของตนด้วยอสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ก็ได้ และจะเข้าถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ก็ได้ แต่ทว่าจะต้องขายเสียโดยเร็วเท่าที่จะทำได้

<sup>๕๕</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 13



4. ให้กู้ยืมเงินโดยไม่มีประกัน
5. ออกตั๋วเงินโดยประการอื่นใด นอกจากกำหนดใช้เงินเมื่อ

ทวงถาม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาธุรกิจที่ห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิบัติหรือประกอบกิจการใด ๆ อันเป็นการค้นแสวงหากำไรกับเอกชนโดยทั่วไป แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จะดำเนินงานเป็นไปในลักษณะที่มีใช้แสวงหากำไร เช่นเดียวกับธนาคารกลางในต่างประเทศ

#### 2.2.2.3 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 1) ตามบันทึกเรื่อง การใช้บังคับกฎหมายแรงงานกับธนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2516 มีความเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ ดำเนินกิจการควบคุมการเงินและการคลังของรัฐให้เป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมและมีเสถียรภาพ กิจการหรือธุรกิจทั้งหลายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบอยู่ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2512 นั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นมาตรการเพื่อผลดังกล่าว หาใช่เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจไม่ ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ในบังคับแห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 (กำหนดกิจการที่ได้รับยกเว้นไว้ 2 ประเภท คือ 1) งานเกษตรกรรม ซึ่งได้แก่งานเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง และการจ่ายเงินทดแทน 2) การจ้างงานที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ)

## 2.2.2.4 คำพิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1785/2527

ศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานวินิจฉัยข้อกฎหมายว่า "ปัญหาที่โจทก์อุทธรณ์ว่าวัตถุประสงค์ของธนาคารจำเลยตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 มาตรา 12 เป็นการประกอบธุรกิจเพื่อแสวงกำไรในทางเศรษฐกิจนั้น เห็นว่าธนาคารจำเลยจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 เพื่อให้เป็นธนาคารกลางในการปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ ดำเนินกิจการควบคุมการเงิน และการคลังของรัฐให้ถูกต้องเหมาะสมและมีเสถียรภาพ กิจการที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ คือ รับมอบการออกธนบัตรจากกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ ยังมีธุรกิจประเภทที่พึงเป็นงานของธนาคารกลางประกอบได้ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 มาตรา 12 อีกหลายประการตั้งแต่อนุมาตรา 1 ถึงอนุมาตรา 19 แต่ธุรกิจต่าง ๆ ดังกล่าว ธนาคารจำเลยก็ยังคงดำเนินกิจการในฐานะธนาคารกลางนั่นเอง และกระทำไปตามภาวะการเงินและเศรษฐกิจของรัฐ มิได้เป็นการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่น ดังกิจการที่ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นประกอบอยู่และบางครั้งก็เพื่อส่งเสริมหรือรักษาเสถียรภาพทางการเงินและเศรษฐกิจ มิให้เป็นอุปสรรค หรือกระทบกระเทือนต่อความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 มาตรา 13 ยังได้บัญญัติไว้ด้วยว่า "ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 12 ห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (1) ประกอบการค้า หรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในกิจการพาณิชย์ อุตสาหกรรม หรือการธุระอย่างอื่น ๆ ฯลฯ" จึงเป็นที่เห็นได้ว่าธนาคารจำเลยมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงกำไรในทางเศรษฐกิจ ถึงหากจะมีกำไรเกิดขึ้นบ้างจากกิจการที่ธนาคารจำเลยได้กระทำ ก็เพียงเป็นผลพลอยได้เท่านั้น หากใช่เป็นวัตถุประสงค์อันแท้จริงในการจัดตั้งธนาคารจำเลยขึ้นไม่ ดังนี้ธนาคารจำเลยจึงได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดกิจการที่มิให้ใช้บังคับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 (2) โจทก์จึงไม่มีสิทธิเรียกร้อง



คำชดเชยจากธนาคารจำเลย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากแนวความคิดในการจัดตั้ง วัตถุประสงค์หมาย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำพิพากษาศาลฎีกาประกอบกันแล้ว จะเห็นได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์พิเศษในการจัดตั้งเป็นองค์การอิสระ ประกอบธุรกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางโดยมิได้แสวงหากำไร อันเป็นลักษณะพิเศษของธนาคารกลางในอารยประเทศโดยทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของธนาคารกลางก็ทำให้เกิดกำไรได้ แม้ธนาคารกลางจะค้าโดยไม่หวังกำไร ตัวอย่างเช่น การให้รัฐบาลกู้โดยคิดดอกเบี้ยต่ำพิเศษ ซึ่งในกรณีทั่วไปการให้รัฐบาลกู้ทำในรูปการซื้อพันธบัตรรัฐบาลแทบทั้งสิ้น เพราะฉะนั้น อัตราดอกเบี้ยจึงเป็นไปตามอัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรรัฐบาล ธนาคารกลางจะพยายามทุกทางที่จะไม่ให้ได้กำไร หรือได้กำไรน้อยที่สุด เพราะธนาคารกลางจะพยายามให้กู้แต่น้อย แทนที่จะให้กู้มาก ๆ จึงเห็นได้ว่ากำไรจากการค้ากับรัฐบาล เป็นปฏิภาคกลับกับผลสำเร็จในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจของรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อเศรษฐกิจของประเทศดี รัฐบาลเก็บภาษีได้มาก ความจำเป็นในการกู้ยืมจากธนาคารกลางก็น้อย หากเศรษฐกิจตกต่ำฐานะการคลังของรัฐบาลทรุดขาดดุลมากก็จำเป็นต้องกู้มากขึ้น กำไรของธนาคารกลางก็จะสูงขึ้นทันที<sup>๕๖</sup> อย่างไรก็ตาม สำหรับกำไรที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย กำไรสุทธิส่วนที่เหลือภายหลังที่ได้หักจ่ายเป็นเงินสำรองธรรมดาและเป็นเงินสำรองประเภทอื่นที่คณะกรรมการอาจตั้งไว้ จะต้องนำส่งเป็นรายได้เบ็ดเสร็จของรัฐทุกปี<sup>๕๗</sup> ซึ่งเป็นไปตามหลักการของธนาคารกลางทั่วไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๕๖</sup> พิสุทธิ นิมมานเหมินทร์, "อิสรภาพของธนาคารกลาง," ธนาคารแห่งประเทศไทยพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายพิสุทธิ นิมมานเหมินทร์, หน้า 165-166.

<sup>๕๗</sup> พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485  
มาตรา 11.

ในระยะแรกของการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย ปรากฏว่าธนาคารนำส่งรายได้ให้รัฐเสมอมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยนำรายได้ส่งรัฐเพิ่มมากขึ้น เห็นได้ว่าในระยะปี พ.ศ. 2486-2488 ธนาคารแห่งประเทศไทยส่งรายได้เข้ารัฐปีละ 800,000 บาท ปี พ.ศ. 2489-2490 ส่งรายได้เข้ารัฐ 400,000 บาท ปี พ.ศ. 2494 ส่งรายได้เข้ารัฐ 600,000 บาท<sup>๕๘</sup> และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในระยะปี พ.ศ. 2514-2515 ส่งเข้ารัฐปีละ 300 ล้านบาท ปัจจุบันประมาณการรายรับในปี พ.ศ. 2535 ประมาณการรายได้ที่จะได้จากธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ 1,700 ล้านบาท<sup>๕๙</sup> แสดงให้เห็นว่าแม้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีได้แสวงหากำไร แต่รายได้มีจำนวนมหาศาล รัฐจึงมีมาตรการควบคุมให้ส่งกำไรสุทธิเข้ารัฐต่อไป

### 2.2.3 มีอำนาจมหาชนและใช้วิธีตามกฎหมายมหาชน

กิจการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำเป็นกิจการที่ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ บทบาททางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นบทบาทในการปกครอง ซึ่งในวิชานิติพนธ์นี้เรียกว่า นิติกรรมทางปกครอง จึงจำเป็นต้องอธิบายถึงความหมายของนิติกรรมทางปกครอง

#### 2.2.3.1 ความหมายของนิติกรรมทางปกครอง

คำว่า "นิติกรรมทางปกครอง" เป็นคำที่แปลมาจากภาษาฝรั่งเศสที่ว่า "acte administratif" ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ มีความเห็นว่าควรจะแปลคำดังกล่าวว่า "นิติกรรมทางปกครอง"

<sup>๕๘</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปี พ.ศ. 2487-2498 ไม่ระบุที่พิมพ์, อ่างใน เกตุนี หงสนันท์, บรรณาธิการ, รัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 145.

<sup>๕๙</sup> สำนักงบประมาณ, สำนักนายกรัฐมนตรี, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2535, (กรุงเทพฯ : บริษัทคลองรัตน จำกัด, 2535), หน้า 6-7.



ในลักษณะเดียวกันกับการแปลคำว่า "juristic act" ในกฎหมายแพ่งว่า "นิติกรรม"<sup>๑๐</sup>

Duguit นักกฎหมายปกครองชั้นนำของฝรั่งเศส ได้ให้คำอธิบายของคำว่า "acte administratif" ว่าหมายถึง "การกระทำที่ได้ทำลงไปโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในทางกฎหมาย" (les actes qui sont faits en vue de provoquer une modification dans l'ordonnement juridique)<sup>๑๑</sup>

คำว่า "นิติกรรมของฝ่ายปกครอง" (actes juridiques de l'administration) นั้น หมายถึง นิติกรรมทั้งหมดของฝ่ายปกครองซึ่งอาจจะเป็น "นิติกรรมทางปกครอง" (actes administratifs) หรือนิติกรรมตามกฎหมายเอกชน (กฎหมายแพ่งหรือกฎหมายพาณิชย์) ก็ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะในการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองอาจเลือกใช้วิธีทางกฎหมายโดยอาศัย "เอกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชน" บังคับเอาแก่เอกชนโดยที่ไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน หรืออาจเลือกใช้วิธีตามกฎหมายเอกชน (เช่น โดยการทำสัญญากับเอกชนตามกฎหมายเอกชน) ก็ได้ ดังนั้น "นิติกรรมของฝ่ายปกครอง" จึงไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็น "นิติกรรมทางปกครอง" เสมอไป<sup>๑๒</sup>

<sup>๑๐</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, "ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง" วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 9 ตอน 1 (เมษายน 2533), : 163.

<sup>๑๑</sup> Charles Eisenmann, *Course de droit administratif*, Tome II, L.G.D.J, p.187-188 อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, "ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวความคิดของฝรั่งเศส", : 164.

<sup>๑๒</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, "ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง", : 173.

นิติกรรม (actes) ที่รัฐกระทำไปในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้น อาจพิจารณาแบ่งแยกกันได้โดยคำนึงถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจหน้าที่ หรือโดยคำนึงถึงเนื้อหาของระของนิติกรรมนั้น<sup>๖๓</sup>

หากพิจารณากันในแง่ขององค์การ (du point de vue organique) แล้ว ก็จะต้องถือว่านิติกรรมทุกอย่างที่กระทำโดยองค์กรนิติบัญญัติ เท่านั้นที่เป็น "นิติกรรมทางนิติบัญญัติ" (actes legislatifs) และในทำนองเดียวกันก็ต้องถือว่า นิติกรรมทุกอย่างที่กระทำโดยองค์กรทางปกครอง เท่านั้นที่เป็น "นิติกรรมทางปกครอง"

แต่ถ้าพิจารณากันในแง่ของเนื้อหาของสาระ (du point de vue materiel) แล้ว ก็จะต้องพิจารณาจากลักษณะหรือสภาพภายในของนิติกรรมนั้น ๆ ซึ่งถ้าพิจารณากันในแง่ที่แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า "นิติกรรมทางนิติบัญญัติ (actes legislatifs)" ได้แก่ข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ที่รัฐเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจงว่าจะใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ส่วน "นิติกรรมทางตุลาการ (actes juridictionnel)" นั้นคือนิติกรรมที่รัฐกระทำในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท<sup>๖๔</sup> ส่วน "นิติกรรมทางปกครอง" (actes administratifs) นั้น คือ การสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งสิทธิและหรือหน้าที่แก่เอกชนคนหนึ่งหรือหลายคน

การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็น "นิติกรรมทางปกครอง" หรือไม่ จึงพิจารณาได้หลายแง่มุม เช่น การใช้องค์กรผู้ก่อให้เกิดนิติกรรมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยถือว่าหากองค์กรใดเป็นองค์กรทางปกครอง (organe administratif) นิติกรรมที่กระทำโดยองค์กรนั้นก็ต้องเป็น "นิติกรรมทางปกครอง" และการใช้เนื้อหาของระของนิติกรรมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

นิติกรรมทางปกครอง คือ การแสดงออกซึ่งเจตนาของฝ่ายปกครอง แต่การกระทำทั้งหมดของฝ่ายปกครองก็ได้เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ศาลจะตรวจสอบได้ทั้งหมด ในบางประเทศ เขตอำนาจของศาลปกครองที่จะ

<sup>๖๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 166.

<sup>๖๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 166.



ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองตั้งอยู่บนพื้นฐานเรื่ององค์ที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเนื้อหาของการกระทำ (The nature of the action) ทั้งนี้ได้หมายความว่า เนื้อหาของการกระทำไม่เป็นสิ่งสำคัญ แต่เป็นการให้ความสำคัญกับองค์ที่วินิจฉัยสิ่งการหรือกระทำการว่าเป็นองค์ฝ่ายปกครองหรือไม่<sup>๑๕</sup>

### 2.2.3.2 ข้อพิจารณานิติกรรมทางปกครองของธนาคารแห่งประเทศไทย

นิติกรรมทางปกครองหมายถึง การสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งมีสิทธิหรือหน้าที่แก่เอกชนคนใดคนหนึ่งหรือหลายคน

โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นองค์การที่รัฐจัดตั้งขึ้นทำหน้าที่ธนาคารกลาง และทำหน้าที่อื่น ๆ ที่รัฐมอบหมายให้ อำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงแบ่งเป็นอำนาจหน้าที่อันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการดังกล่าวแล้ว การพิจารณานิติกรรมทางการปกครองของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงแยกพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย จะพบว่า

#### (1) อำนาจหน้าที่อันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง

อำนาจหน้าที่อันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง เช่น การออกและการจัดการเกี่ยวกับธนบัตร และธนาคารบัตร การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น มิได้มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองเพราะการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เหล่านี้ มิได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลแต่อย่างใด เป็นการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะของรัฐ

<sup>๑๕</sup> ยงยุทธ อนุกุล, "สถานะและผลทางกฎหมายของหนังสือเวียนคำสั่ง และมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2533), หน้า 54-55.

(2) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย  
ดำเนินการ

การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยตามอำนาจหน้าที่  
ได้รับมอบหมายจากรัฐตามกฎหมาย ในกรณีของการกำกับและตรวจสอบ ธนาคาร  
พาณิชย์ แห่งสถาบันการเงินอื่น พบว่ามีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองอยู่บาง  
ประการ เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมีการสั่งการอันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง  
สิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันได้แก่ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่น  
เช่น ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติลักษณะอัน  
อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด  
ไว้ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งการให้ธนาคารพาณิชย์นั้นกระทำการหรือ  
งดเว้นกระทำการนั้นได้ (มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์  
พ.ศ. 2505) หรือกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้บริษัทเงิน  
ทุนถือปฏิบัติเกี่ยวกับรับหรือจ่ายเงิน การทำนิติกรรมใด ๆ ตลอดจนการตรวจสอบ  
และควบคุมภายในได้ (มาตรา 22 ตรี แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงิน  
ทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522) เป็นต้น

อำนาจหน้าที่อีกประเภทหนึ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมาย  
คือการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ซึ่งเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้  
มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการแทนแล้ว ให้ผู้ว่าการธนาคาร  
แห่งประเทศไทยแต่งตั้งพนักงานของธนาคารเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติ  
ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 ดังนั้นการที่ผู้ว่าการธนาคารแห่ง-  
ประเทศไทยมีการสั่งการแต่งตั้งพนักงานของธนาคารเป็นเจ้าพนักงานดังกล่าว  
ย่อมเป็นการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ของพนักงาน อันเป็นลักษณะ  
นิติกรรมทางปกครอง เมื่อพนักงานดังกล่าวไปดำเนินการสั่งการโดยอาศัยอำนาจ  
ตามพระราชบัญญัติที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ของเอกชน ก็จัดเป็น  
นิติกรรมทางปกครองได้

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการอนุเคราะห์ทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจที่  
สำคัญเป็นการดำเนินการในลักษณะทางแพ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้การช่วย  
เหลือเอกชนที่เป็นภาคเศรษฐกิจ โดยให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ไม่มีลักษณะเป็น  
นิติกรรมทางปกครองแต่อย่างใด



กล่าวโดยสรุป การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการสั่งการตามอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ มิได้มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองทั้งหมด เพราะมิได้มีลักษณะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลทุกกรณี แต่ในบางครั้งธนาคารแห่งประเทศไทยก็อาจสั่งการในลักษณะขอความร่วมมือให้ดำเนินการ เช่นขอให้ธนาคารพาณิชย์ดำเนินการในด้านปฏิบัติการ เป็นต้น

### 3. พิจารณาจากหลักเกณฑ์ในเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐ

#### 3.1 การบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการ

ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีวิวัฒนาการมาจากธนาคารพาณิชย์ แต่ก็ได้จัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ธนาคารกลางโดยรับแนวความคิดมาจากธนาคารกลางของต่างประเทศที่ได้มีวิวัฒนาการมาช้านานจึงได้รับแนวความคิดขององค์กรอิสระอันเป็นลักษณะพิเศษของธนาคารกลางด้วย ซึ่งเป็นความอิสระภายใต้การควบคุมกำกับ (tutelle) หรือการกำกับดูแลของรัฐ

##### 3.1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 15 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487) ได้ระบุให้คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบด้วย ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และกรรมการอีกไม่น้อยกว่าห้านาย เป็นผู้ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และกรรมการอื่น ดังนี้

3.1.1.1 ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ (ประธานกรรมการและรองประธาน)

ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยตำแหน่งตามมาตรา 15 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการเป็นตำแหน่งบริหารสูงสุดของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นตำแหน่งสำคัญมากเช่นเดียวกับธนาคารกลางในประเทศต่าง ๆ การแต่งตั้งหรือถอดถอนจากตำแหน่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหรือถอดถอนจากตำแหน่งซึ่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี<sup>๑๑</sup> ซึ่งในต่างประเทศหลายประเทศส่วนใหญ่

<sup>๑๑</sup> มาตรา 19 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

การแต่งตั้งถอดถอนผู้ว่าการและรองผู้ว่าการก็กระทำโดยพระเจ้าแผ่นดิน หรือ  
ประมุขของประเทศโดยคำแนะนำของรัฐบาล เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย  
ธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศส เป็นต้น อันเป็นปัจจัยที่มีความหมายมากสำหรับ  
สภาพของธนาคารกลาง

อย่างไรก็ตามการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคาร-  
แห่งประเทศไทยไม่ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ตามพระราชบัญญัติธนาคาร  
แห่งประเทศไทย (เช่นเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งก็ไม่ได้มีการกำหนดวาระ  
ในการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการไว้) ซึ่งต่างกับผู้ว่าการธนาคาร  
กลางในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งมีกำหนดระยะเวลา เช่นกรณีของ  
ธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการแต่งตั้งโดยพระราชินีโดยคำแนะนำของ  
รัฐบาลอยู่ในตำแหน่ง 5 ปี เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศ เช่น แอฟริกาใต้ ญี่ปุ่น  
เบลเยียม ออสเตรเลีย<sup>๕๗</sup> ฯลฯ หากวาระในการดำรงตำแหน่งถึงรัฐบาลจะ  
เปลี่ยนในระหว่างนั้น รัฐบาลใหม่ก็ไม่สามารถจะปลดผู้ว่าการได้เป็นหลักกำหนดที่  
เป็นประกันความเป็นอิสระให้กับผู้เข้ามาดำรงตำแหน่ง สร้างความมั่นคงในการ  
ปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งงานของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ มีอิสระเป็นการทำงาน  
สามารถกำหนดแผนนโยบายการเงินขึ้นใช้ได้เลย โดยปราศจากแรงกดดันใด ๆ  
เข้ามาขัดขวางโดยเฉพาะแรงกดดันทางการเมือง ซึ่งในเรื่องการกำหนดวาระ  
การดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้มี  
ผู้เสนอแนวคิดให้กำหนดเช่นเดียวกับของธนาคารแห่งสหรัฐอเมริกา<sup>๕๘</sup> โดยเห็นว่า  
ธนาคารกลางของสหรัฐมีอิสระในการดำเนินนโยบายการเงิน คือ การระบุให้  
ประธานธนาคารกลาง (Chairman of the Federal Reserve System)  
และรองประธานฯ มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยประธานาธิบดี  
หรือผู้นำฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้ง (โดยคัดเลือกจากสมาชิกในคณะผู้ว่าการ

<sup>๕๗</sup> ประทีป สนธิสุวรรณ, "สภาพภาพของธนาคารกลาง", หน้า 11-12

<sup>๕๘</sup> บรรยงค์ สุวรรณมั่ง, "บังคับชาติ : บทบาทการเป็นธนาคารกลาง  
ที่แท้จริง" การเงินธนาคาร (มิ.ย. 32), หน้า 9-10, "บังคับชาติกับหน้าที่ธนาคาร  
กลาง" การเงินธนาคาร (เม.ย. 34), หน้า 13-14 และ "เบอร์หนึ่งบังคับชาติ"  
ไทยรัฐ (4 ต.ค. 34) : หน้า 3



(Board of Governors)) ประธานธนาคารกลางและรองประธานฯ ไปให้วุฒิสภา (Senate) ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติให้การรับรองในการมาดำรงตำแหน่งรับผิดชอบในเรื่องนโยบายการเงิน การที่ประธานาธิบดีจะเสนอชื่อผู้ที่จะมาเป็นประธานธนาคารกลางและรองประธานฯ ได้นั้น ก็ต่อเมื่อตนได้เข้ามาดำรงตำแหน่งแล้ว 2 ปี จึงจะสามารถให้ข้อพิจารณาว่า ประธานธนาคารกลางและรอง-ประธานฯคนปัจจุบันเหมาะสมหรือไม่ที่จะให้ดำรงตำแหน่งต่อไป ถ้าไม่เหมาะสมก็จะดำรงตำแหน่งได้เพียงจนครบวาระ (คือ 4 ปี) โดยประธานาธิบดีจะไปปลดประธานธนาคารกลางและรองประธานฯออกไม่ได้ ประธานาธิบดีก็จะเสนอชื่อประธานธนาคารกลางและรองประธานฯคนใหม่ และวาระของประธานาธิบดีก็จะครบก่อนประธานธนาคารกลาง และรองประธานเป็นเวลา 2 ปี (คาบเกี่ยวกันในช่วงระยะเวลา 2 ปี)<sup>๕๐</sup>

วาระของประธานาธิบดี			
ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	ปีที่ 4
วาระของประธานธนาคารกลางฯ และรองประธาน			
ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	ปีที่ 4

ต่อมาที่ปรึกษาสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ได้เสนอให้กำหนดเทอม (วาระ) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าที่ประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองฝ่ายเศรษฐกิจซึ่งทางกระทรวงการคลังได้มีความเห็นคัดค้านในการเสนอกำหนดวาระของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยเห็นว่าไม่จำเป็นที่จะต้องกำหนดวาระเพราะความสำคัญของตำแหน่งนี้จะอยู่ที่บุคคลที่เข้ามารับตำแหน่งว่ามีความรู้ความสามารถเพียงใดและปัจจุบันการบริหารงานก็เป็นไปโดยอิสระพอสมควรแล้ว

<sup>๕๐</sup> ลิ่ง ก้ว ฟิน, "กฎหมายกับกระบวนการบริหารงานธนาคารกลาง" พระสยาม (ธนาคารแห่งประเทศไทย) 13 (กุมภาพันธ์ 2533), น. 28-32.

แม้บางเรื่องจะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อนก็ตาม<sup>70</sup>

สำหรับการถอดถอนผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 19 ประกอบกับ มาตรา 11 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้กำหนดเหตุแห่งการถอนกรรมการจากตำแหน่งไว้ว่า

"มาตรา 11 " กรรมการย่อมถูกถอนจากตำแหน่งกล่าวโดย เฉพาะในกรณีต่อไปนี้

- (1) เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเป็นผู้ไร้ความสามารถ
- (2) ขาดการประชุมคณะกรรมการกว่าสามครั้งต่อเนื่องกันโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันสมควร
- (3) รั้งเป็นกรรมการหรือตำแหน่งในธนาคารอื่นใด"

กรณีการลาออกจากตำแหน่งนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นในบันทึกเรื่องหารือวิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยขอ ลาออก (เรื่องเสรีจที่ 186/2518) มีความเห็นว่า

เมื่อพิจารณาถึงกรณีการถอนจากตำแหน่งกรรมการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 จะเห็นว่าการถอนจากตำแหน่งจะกระทำได้เมื่อกรรมการขาดคุณสมบัติหรือไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้นแต่ไม่รวมถึงการขอลาออกจากตำแหน่งกรรมการ ส่วนการถอนจากตำแหน่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการนั้นพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นมิได้บัญญัติถึงเหตุของการถอนจากตำแหน่งไว้แต่อย่างใด และโดยที่กฎหมายได้บัญญัติให้ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการเป็นประธานกรรมการและรองประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ฉะนั้นเหตุแห่งการถอนจากตำแหน่งของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการจึงควรมีลักษณะเช่นเดียวกับกรรมการอื่น เมื่อเหตุแห่งการ "ถอนจากตำแหน่ง" ไม่รวมถึงการขอลาออก การลาออกของนายฉลอง บึงตระกูล

<sup>70</sup> "คลังค้านกำหนดวาระผู้ว่าธนาคารชาติที่รัฐมนตรีคุมนโยบายขัดกัน ก็ออก," เดลินิวส์ (1 ตค. 34) : 7 และ "เสนอกลับกรองฯวาระผู้ว่าแบงก์ชาติ คลังค้านไม่จำเป็น สำคัญที่ใครเป็น" เดลินิวส์ (9 ตค.34) : 7



จึงไม่จำเป็นต้องนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงถอนตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

### 3.1.1.2 ผู้จัดการ (อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย)

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า คณะกรรมการของธนาคารแห่งประเทศไทย มีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่งจะเห็นได้ว่าแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่ประธานกรรมการจะถูกแต่งตั้งมา ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจเป็นเพียงกรรมการคนหนึ่งและบางครั้งเป็นเพียงเลขานุการ ฉะนั้นการตัดสินใจกรณีต่าง ๆ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเป็นหลัก คณะกรรมการอื่น ๆ จะช่วยพิจารณาตัดสิน ลักษณะนี้คือ ประธานกรรมการแต่การดำเนินการทั่วไปความรับผิดชอบก็จะอยู่ที่ผู้ว่าการในฐานะผู้จัดการ

ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

มาตรา 16 ให้ผู้ว่าการเป็นผู้จัดการของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจและหน้าที่ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของธนาคาร

ให้รองผู้ว่าการปฏิบัติงานตามหน้าที่ซึ่งผู้ว่าการมอบไว้ให้

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้จัดการของธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมเป็นตัวแทน หรือผู้กระทำการแทนธนาคารแห่งประเทศไทยอันเป็นนิติบุคคลหากเทียบ กับบริษัทจำกัด ผู้จัดการกระทำในนามนิติบุคคลภายในของวัตถุประสงค์และกรอบนโยบายของกรรมการการบริหารของบริษัทจำกัดนั้น ในฐานะที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นทั้งประธานกรรมการ และผู้จัดการ จึงเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติการ

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้จัดการของธนาคารแห่งประเทศไทยก็คือ ดูแลให้กิจการเป็นไปตามกฎหมาย และข้อบังคับของธนาคาร คำว่า กฎหมายในที่นี้ย่อมรวมกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการ เช่น พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 เป็นต้น สำหรับข้อบังคับของธนาคาร ก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการในการออก

ข้อบังคับของธนาคาร<sup>71</sup> อย่างไรก็ตามผู้ว่าการมีอำนาจออกข้อบังคับของธนาคารได้แต่ต้องเสนอคณะกรรมการเพื่อขออนุมัติในภายหลังยกเว้นในเรื่องเกี่ยวกับพนักงาน<sup>72</sup>

นอกจากนี้ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีอำนาจเกี่ยวกับเงินสำรองที่ธนาคารต้องดำรงไว้ คือ กฎหมายกำหนดให้ทุกธนาคารส่งรายงานลับต่อผู้ว่าการเกี่ยวกับเงินสำรองที่ธนาคาร ต้องดำรงไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ตามที่ผู้ว่าการกำหนด หากไม่อาจส่งเป็นรายสัปดาห์ได้ ผู้ว่าการจะกำหนดให้รายงานประจำเดือนก็ได้ตามที่ผู้ว่าการเห็นสมควร<sup>73</sup> หรือผู้ว่าการจะสั่งการให้ชี้แจงหรือขยายความในรายงานลับนั้นก็ได้<sup>74</sup>

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยยังเป็นผู้แทนของธนาคารแห่งประเทศไทย เข้าร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีความสำคัญในการตัดสินใจหรือแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐและเอกชน เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>71</sup> มาตรา 5(6) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

<sup>72</sup> มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

<sup>73</sup> มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

<sup>74</sup> มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485



### 3.1.1.3 กรรมการอื่น

กรรมการอื่นของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยให้  
 คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งหรือถอนจากตำแหน่งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีตามมาตรา 19  
 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ส่วนเหตุแห่ง  
 การถอดถอนก็เป็นไปตาม มาตรา 11 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคาร  
 แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ดังที่กล่าวแล้วในเรื่องผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ  
 เหตุแห่งการถอดถอนกรณีการรับเป็นกรรมการหรือตำแหน่งในธนาคาร  
 อื่นใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 5) ได้ให้ความ  
 เห็นไว้ตามบันทึก เรื่องกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารออมสิน  
 (เรื่องเสรีจที่ 229/2508) ได้ให้ความเห็นว่า กรณีของนายบุญมา วงศ์สวรรค์  
 ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ก่อน ครั้นต่อมาได้รับ  
 แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงการคลังทำให้ต้องปฏิบัติหน้าที่กรรมการ  
 ธนาคารออมสินโดยตำแหน่งนั้น การที่จะถอนนายบุญมา วงศ์สวรรค์ หรือไม่อยู่ที่  
 คำแนะนำของรัฐมนตรีกระทรวงการคลังและมติของคณะรัฐมนตรีจะเห็นสมควร  
 ตามมาตรา 19 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.  
 2485 มิใช่ถือเหตุการถอนกรรมการตามมาตรา 11 แห่งพระราชกฤษฎีกา  
 กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 เพราะมีบทกฎหมายบัญญัติ  
 ไว้ชัดเจนแล้ว

นอกจากนี้กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการอีกไม่น้อยกว่าห้านาย ซึ่งปัจจุบัน  
 คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากทั้งภาครัฐบาล  
 และเอกชนจำนวน 11 ท่าน

### 3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

สำหรับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ควบคุมและดูแลโดยทั่วไป  
 ซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น เป็นการกำหนดตามแนวของประเทศ  
 บัลแกเรียและโซเวียตส์เซีย โดยบัลแกเรียนั้นมีกรรมการคณะหนึ่งมีหน้าที่ในการ  
 ควบคุมนโยบายส่วนการดำเนินงานเป็นหน้าที่ของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ และ  
 กิจการซึ่งอยู่ในหน้าที่คณะกรรมการนั้น ผู้ว่าการจะปฏิบัติไปก่อนก็ได้ หากแต่ต้องได้  
 รับสัตยาบันจากคณะกรรมการควบคุม ส่วนประเทศโซเวียตส์เซียนั้นรัฐมนตรี  
 ว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมทั่วไป และมีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินงาน

แต่ มีเงื่อนไขว่าถ้าประธานกรรมการไม่เห็นพ้องด้วยความเห็นกรรมการส่วนมาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้วินิจฉัย และนั้น พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยจึงทรงเสนอให้กำหนดให้คณะกรรมการดังเช่นบัลกาเรีย และให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมทั่วไปเช่น รัสเซีย<sup>75</sup> ดังกำหนดใน พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายสรุปได้ดังนี้

### 3.1.2.1 ควบคุมและดูแลโดยทั่วไป

กิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 คณะกรรมการมีหน้าที่ในการควบคุมนโยบายอันเป็นการกำหนดตามแนวของประเทศบัลกาเรีย ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น สำหรับกิจการที่อยู่ในการควบคุมและดูแลโดยทั่วไป ได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 40(ก) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

มาตรา 5 ในการควบคุมและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการต้องควบคุมและดูแลกิจการต่อไปนี้โดยเฉพาะคือ

- (1) การตั้งและการเลิกสาขาและตัวแทน
- (2) การกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตทั่วไปแห่งธุรกิจประเภทต่าง ๆ

ซึ่งพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้ธนาคารประกอบได้

- (3) การกำหนดอัตรามาตรฐานสำหรับรับช่วงซื้อลดและดอกเบี้ย
- (4) การให้ความสะดวกด้วยเครดิต
- (5) การเสนอบัญชีกำไรขาดทุน งบดุล และรายงานประจำปีตาม

มาตรา 22

- (6) การออกข้อบังคับของธนาคาร

<sup>75</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. วิวัฒนไชยยานุสรณ์, หน้า 11.



การประชุมคณะกรรมการ ผู้ว่าการจะเรียกประชุมคณะกรรมการเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าเดือนละครั้ง โดยในการประชุมต้องมีกรรมการเข้าประชุมไม่น้อยกว่าสามคน จึงเป็นองค์ประชุม<sup>76</sup> การลงมติของคณะกรรมการให้ถือคะแนนเสียงฝ่ายข้างมาก ในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานมีสิทธิลงคะแนนเสียงอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด<sup>77</sup> อย่างไรก็ตาม ให้การดำเนินกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยตามมาตรา 18 ภายใต้อำนาจบังคับแห่งมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้ "อนุญาตให้ผู้ว่าการปฏิบัติกิจการทั้งปวงที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการไปก่อนก็ได้ แต่แล้วต้องเสนอต่อคณะกรรมการเพื่ออนุมัติ และในกรณีที่ผู้ว่าการไม่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของกรรมการฝ่ายข้างมากก็ให้เสนอประเด็นไปยังรัฐมนตรีเพื่อชี้ขาด"<sup>78</sup>

### 3.1.2.2 แต่งตั้งและกำหนดค่าตอบแทนแก่พนักงาน

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการมีอำนาจเกี่ยวกับพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรง ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

มาตรา 20 การแต่งตั้งพนักงานตามจำเป็นแก่ธุรกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย การเรียกประกันจากพนักงานเพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต การกำหนดเงินเดือน โบนัส หรือเงินอื่น ๆ และการถอนจากตำแหน่ง ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ

การแต่งตั้งและการกำหนดค่าตอบแทนแก่พนักงานของธนาคารอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย<sup>79</sup> และมีได้อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน<sup>80</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เป็นส่วนราชการ

<sup>76</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

<sup>77</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

<sup>78</sup> มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

<sup>79</sup> มาตรา 20 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

<sup>80</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, ธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 3

สามารถจัดพนักงานที่มีความรู้ความสามารถได้สะดวกขึ้นและให้ค่าตอบแทนได้สูงกว่าข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ

บทบัญญัติเกี่ยวกับพนักงานเป็นไปตามหลักที่ธนาคารต่างประเทศกำหนดไว้ในกฎหมายธนาคารกลางของประเทศที่ให้อำนาจคณะกรรมการของธนาคารกลางมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตลอดจนกำหนดค่าตอบแทน เช่นธนาคารแห่งประเทศไทย อังกฤช อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ประสบปัญหาเมื่อผู้บริหารระดับสูงและกลางของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ลาออกไปหลายท่าน เป็นต้น ซึ่งอำนาจนี้เป็นข้อจำกัดที่ผู้ว่าการจะปฏิบัติไปก่อน แล้วเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อขออนุมัติภายหลังไม่ได้<sup>๑๑</sup> บทบัญญัตินี้เป็นหลักประกันแก่พนักงานการเจ้าหน้าที่ซึ่งธนาคารกลาง มีความจำเป็นต้องสามารถจัดหาพนักงานที่มีความรู้ความสามารถได้สะดวกขึ้น และเป็นการให้ความสำคัญแก่การจัดหาพนักงาน

### 3.1.2.3 เลือกตั้งผู้สอบบัญชี

นอกจากธนาคารแห่งประเทศไทยจะถูกตรวจสอบบัญชีเกี่ยวกับทุนสำรองโดยประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว คณะกรรมการมีอำนาจเลือกตั้งผู้สอบบัญชีคนหนึ่งหรือมากกว่า ได้โดยไม่เป็นการเสื่อมเสียอำนาจของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>๑๒</sup>

### 3.1.2.4 ตั้งเงินสำรองประเภทอื่น

เงินสำรองของธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายได้กำหนดให้ประกอบด้วยเงินสำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้เพื่อขาดทุน และเงินสำรองประเภทอื่นเพื่อความประสงค์แต่ละอย่างโดยเฉพาะก็ได้ ตามแต่คณะกรรมการจะตั้งไว้โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยสะสมขึ้นด้วยการจ่ายจากกำไรสุทธิในปีหนึ่ง<sup>๑๓</sup>

<sup>๑๑</sup> มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

<sup>๑๒</sup> มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

<sup>๑๓</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485



### 3.1.3 ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

โดยที่คณะกรรมการของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยตลอดจนอำนาจหน้าที่อื่นๆ ซึ่งเป็นภาระกระทำในนามของธนาคารแห่งประเทศไทยอันเป็นนิติบุคคลหากกระทำภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และมีได้เกิดจากความผิดของตน ก็มิต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ดังที่บทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (อาศัยอำนาจตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

มาตรา 9 กรรมการไม่ต้องรับผิดชอบในการใช้จ่ายและการเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในกรณีที่

(1) ทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์ซึ่งธนาคารได้มาหรือรับไว้ในนามของธนาคาร มีค่าไม่เพียงพอหรือเสื่อมลง หรือมีกรรมสิทธิ์ไม่สมบูรณ์ บกพร่องหรือเสื่อมลง

(2) ลูกค้า หรือลูกหนี้ของธนาคารมีหนี้สินล้มพันตัว หรือล้มละลายหรือทำลายเมิด

(3) กรรมการได้ทำการใด ในการปฏิบัติหน้าที่หรือเกี่ยวกับหน้าที่ทั้งนี้ เว้นไว้แต่การใช้จ่ายหรือเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นจากความผิดของตนโดยการจงใจกระทำหรือละเว้นกระทำ หรือโดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

นอกจากนี้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง เป็นกรรมการของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็จะได้บำเหน็จและค่าตอบแทนจากธนาคารแห่งประเทศไทยตามพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

มาตรา 8 ให้กรรมการมีสิทธิได้ค่าทดแทนจากธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับการใช้จ่ายอันสมควร และการเสียหายในหรือเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ เว้นไว้แต่การเสียหายที่เกิดขึ้นจากความผิดของตน

มาตรา 10 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้กำหนดเงินบำเหน็จของกรรมการ

### 3.2 งบประมาณ

ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรที่มีอิสระในการดำเนินการภายในองค์กรของตนเอง เพราะว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับทางด้านเศรษฐกิจการเงินและการธนาคาร การทำงาน ต้องอาศัยหลักวิชาที่ทางฝ่ายรัฐบาลมักไม่ค่อยเข้าใจมากนัก ความต้องการที่เป็นอิสระไม่ถูกบีบคั้นทางการเมือง จึงเป็นหลักสำคัญความอิสระที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่ งบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทย

#### 3.2.1 มีความอิสระในการบริหารงบประมาณ และทรัพย์สินของตนเอง

ธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถจัดการงบประมาณของตนเองได้ โดยไม่ต้องผ่านสำนักงบประมาณ . เว้นแต่งบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับงบลงทุน (ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง) เท่านั้นที่ต้องผ่านสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเป็นเพียงการพิจารณาเท่านั้น ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงบริหารงบประมาณได้อย่างอิสระ และเป็นความลับเฉพาะในธนาคารโดยเคร่งครัด<sup>๑๔</sup>

#### 3.2.2 มีระบบงบประมาณเป็นของตนเอง

การจัดทำงบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทย เริ่มประมาณเดือนกันยายนของทุก ๆ ปี โดยหน่วยจัดทำงบประมาณในฝ่ายการพนักงานและการจัดองค์งานจะแจ้งไปยังส่วนต่าง ๆ ของธนาคารให้จัดทำประมาณการรายรับและรายจ่ายทั้งประมาณรายการครุภัณฑ์ประจำปี ซึ่งจำเป็นต้องมีไว้เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานในส่วนนั้น ๆ เมื่อทางหน่วยจัดทำงบประมาณของฝ่ายการพนักงานและการจัดองค์งานได้รับประมาณการจากส่วนงานแล้ว ก็จะได้ประมวลพิจารณาคร่าว ๆ แล้วรวบรวมเสนอคณะกรรมการภายใน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ เพื่อพิจารณาเป็นการกลั่นกรองขั้นหนึ่งก่อน แล้วจึงเสนอให้คณะกรรมการใหญ่ของธนาคารพิจารณาอนุมัติ ซึ่งการดำเนินการทุกขั้นตอนที่กล่าวมาทั้งหมด ต้องให้เสร็จสิ้นภายในเดือนธันวาคมของทุก ๆ ปี

สำหรับปีงบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 มาตรา

<sup>๑๔</sup> เกลินีย์ หงษ์พันธ์, บรรณาธิการ, รัฐวิสาหกิจ, หน้า 144.



20 ให้ปีงบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นไปตามปีปฏิทิน ในงบประมาณจะมีรายการแจ้งฝ่ายต่าง ๆ ถึงวงเงินที่ได้รับจัดสรรให้พร้อมทั้งแผนงานแสดงในรูปตัวเลขด้วยแต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากในการเสนอของบประมาณในครั้งแรกนั้น ฝ่ายต่าง ๆ อาจขาดบางอย่างไป จึงเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ บอกความต้องการเพิ่มเติมมาให้ในเดือนมิถุนายน ในการพิจารณาของบประมาณเพิ่มเติมนี้ เมื่อผ่านคณะกรรมการภายในแล้ว อาจไม่เสนอขึ้นไปยังคณะกรรมการใหญ่ของธนาคารเพียงแต่เสนอผู้ว่าการธนาคารให้พิจารณาเท่านั้น เนื่องจากมีกฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ว่าการธนาคารไว้<sup>๑๕</sup>

งบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยทั่ว ๆ ไปได้แยกเป็นงบรายได้กับงบรายจ่าย แต่มีส่วนงานคือโรงพิมพ์ธนบัตร ได้แยกงบประมาณเป็นงบประมาณรายได้ รายจ่าย และงบทำการ

อนึ่ง ปีการเงินของโรงพิมพ์เป็นไปตามปีปฏิทินเช่นเดียวกับปีของธนาคารแห่งประเทศไทย และภายในเวลา 2 เดือนหลังจากสิ้นปีการเงินทุกปี โรงพิมพ์ฯ จะต้องเสนอของบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนตามที่เป็นอยู่ ณ วันสิ้นปีนั้นต่อธนาคาร

โรงพิมพ์ต้องจัดทำงบประมาณประจำปีแยกเป็น งบลงทุน และงบทำการเสนอต่อธนาคาร และขออนุมัติจากคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ยังต้องทำรายงานเสนอธนาคารพร้อมทั้งงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนประจำปี แสดงถึงผลงานในปีที่ล่วงมาแล้วพร้อมกับคำชี้แจงเกี่ยวกับโครงการและแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้าอีกด้วย<sup>๑๖</sup>

ในเรื่องของงบประมาณนี้ผู้เขียนเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทย ต่างจากรัฐวิสาหกิจและส่วนราชการ เนื่องด้วยวิธีปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจ และส่วนราชการโดยทั่วไปนับตั้งแต่การจัดทำงบประมาณเสนอต่อสำนักงานงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 การพิจารณาของบประมาณประกอบไปด้วยหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงานเช่น สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ

<sup>๑๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 141

<sup>๑๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 144

ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยอาศัยข้อมูลเบื้องต้นจากการที่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ของสำนักงานงบประมาณพิจารณาข้อมูลงบประมาณร่วมกับส่วนราชการ พร้อมกันนี้สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเสนอแนวนโยบายงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแล้วก็จะกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี และเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแล้วก็จะกำหนดแนวนโยบายงบประมาณประจำปี และเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแล้วก็จะกำหนดแนวนโยบายงบประมาณประจำปี สำนักงานงบประมาณจะรับนโยบายงบประมาณดังกล่าวมาพิจารณาเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณประจำปีต่อไป<sup>๑๗</sup>

ธนาคารแห่งประเทศไทย ถือว่าตนเป็นองค์กร ที่มีใช้รัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะนิยามคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จึงไม่ถูกบังคับใช้วิธีงบประมาณตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ก็มีปัญหาเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาสภาพของธนาคารกรุงไทย จำกัด ตามบันทึกเรื่องสภาพของธนาคารกรุงไทย จำกัด ในการเป็น "รัฐวิสาหกิจ" ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 สืบเนื่องจากการที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินซึ่งเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นตามมาตรา 29 ตรีแห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528) เข้ามาซื้อหุ้นของธนาคารกรุงไทย จำกัดทำให้กระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ 38.17 และกองทุนฟื้นฟูฯ ถือหุ้นร้อยละ 38.09 มีปัญหาว่าธนาคารกรุงไทย จำกัด พันสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความว่ากองทุนฟื้นฟูฯ เป็นรัฐวิสาหกิจตาม มาตรา 4 (ก) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (เป็นองค์การของรัฐบาลประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้ง) ดังนั้นธนาคารกรุงไทย จำกัด ยังคงเป็น "รัฐวิสาหกิจ" ตาม มาตรา 4 (ค) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แล้วได้มีการตี

<sup>๑๗</sup> พันส์ สิมะเสถียร, การบัญชีรัฐบาล, ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2526, หน้า 20-21 อ้างใน ธวัชไชย สนธิวนิช, "สถานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของมหาวิทยาลัย", หน้า 102



ความเลื่อมมาถึงธนาคารแห่งประเทศไทยว่าเป็นรัฐวิสาหกิจด้วย ดังความ  
ละเอียดในภาคผนวก

จากการตีความดังกล่าว ของคณะกรรมการกฤษฎีกาทำให้เกิด  
กระแสต่อต้านจากธนาคารแห่งประเทศไทย และพยายามยกปัญหาให้คณะ  
กรรมการกฤษฎีกาชุดใหญ่ตีความ<sup>๑๑</sup> ท่านศาสตราจารย์ไพศาล กุญชรวิชัย  
ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้น ได้ให้ความเห็นในกรณี  
ดังกล่าวว่าไม่เห็นด้วยที่จะตีความให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจ  
เพราะจุดสำคัญธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ได้ใช้งบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่  
รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ใช้งบ และต้องจัดทำรายงานตลอดจนผ่านการพิจารณาของ  
งบประมาณหากเป็นเช่นนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะขาดความคล่องตัวมาก<sup>๑๒</sup>

### 3.3 ความสัมพันธ์กับรัฐในด้านการควบคุมกำกับ

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วจากวิวัฒนาการของธนาคารกลางของประเทศส่วน  
ใหญ่มาจากธนาคารพาณิชย์ พบว่า นโยบายของธนาคารกลางมีผลโดยตรงต่อการ  
ขยายตัวทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ การดำเนินการ  
ของธนาคารกลาง จะต้องมิอิสระอยู่ภายในกรอบนโยบายของรัฐบาล  
(Independent within the government policy) อันเป็นลักษณะพิเศษ  
และความสำคัญของธนาคารกลาง สำหรับธนาคารแห่งประเทศไทยแม้จะมีได้มี  
วิวัฒนาการมาจากธนาคารพาณิชย์ แต่ก็ได้จัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ธนาคาร  
กลางโดยรับแนวความคิดมาจากธนาคารกลางของต่างประเทศที่ได้มีวิวัฒนาการ  
มาช้านานจึงได้รับแนวความคิดขององค์กรอิสระอันเป็นลักษณะพิเศษของธนาคารกลาง  
ด้วย ซึ่งเป็นความอิสระภายใต้การควบคุมกำกับ (Tutelle) หรือการกำกับดูแล  
ของรัฐ

<sup>๑๑</sup> ฐานะ "แบงก์ชาติ" คอขาดไปครึ่งตัวล้นกฤษฎีกาชุดใหญ่ตีความใหม่  
"ไทยรัฐ" (21 กุมภาพันธ์ 2532) : 11

<sup>๑๒</sup> "หัวเด็ดตีนขาด ช. ชาติ ไม่ยอมเป็นรัฐวิสาหกิจ อ่างจุดแตกต่าง  
ไม่ได้ใช้งบประมาณแผ่นดิน" ผู้จัดการรายสัปดาห์ (27 กพ.- 5 มี.ค. 32) : 22

### 3.3.1 ความหมายของการควบคุมกำกับ

ก่อนที่จะได้ศึกษาการควบคุมกำกับจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของการควบคุม (Control) เสียก่อน ซึ่งสามารถจะทำได้ 2 รูปแบบ คือ การควบคุมบังคับบัญชาและการควบคุมกำกับ

#### 3.3.1.1 การควบคุมบังคับบัญชา

การควบคุมบังคับบัญชา มีที่มาจากแนวความคิดของหลักการรวมอำนาจ (Centralisation) ซึ่งมีความหมายและลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) หลักการรวมอำนาจมีความหมาย 2 นัยคือ การรวมอำนาจทางการเมืองและการรวมอำนาจทางการปกครอง

การรวมอำนาจทางการเมือง หมายถึงการให้เอกภาพในการปกครองและการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งศาสตราจารย์ Hauriou<sup>๐๐</sup> กล่าวว่า "การรวมอำนาจเป็นเรื่องของความเสมอภาคเช่นเดียวกับกฎหมาย"

ส่วนการรวมอำนาจทางการปกครอง หมายถึงว่ารัฐเป็นผู้ดำเนินการปกครองในทุกเรื่อง กล่าวคือมีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ในส่วนกลาง และการใช้อำนาจปกครองกระทำได้โดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น<sup>๐๑</sup> ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของหลักการรวมอำนาจทางการปกครอง คือ การติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ ตามลำดับ (Hierarchy) หมายความว่า ชีตชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับกล่าวคือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงที่มีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะที่เป็นผู้บังคับ

<sup>๐๐</sup>Hauriou Maurice, Précis élémentaire de droit administratif, 5 ed. (Paris : Sirey), p. 43, อ้างใน โทคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ", รัฐศาสตร์ 33 (สิงหาคม 2528) : 4.

<sup>๐๑</sup>ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 122



บัญชาและต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ<sup>๐๒</sup> และไม่มีอำนาจตัดสินใจด้วยตนเอง ในขณะที่อำนาจทั้งหลายตกอยู่กับผู้บังคับบัญชา ดังนี้

อำนาจของผู้บังคับบัญชา จำแนกได้ 4 ประการ คือ<sup>๐๓</sup>

1. อำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ
2. อำนาจควบคุมกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ
3. อำนาจที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา
4. อำนาจที่จะให้บำเหน็จความดีความชอบแก่ผู้อยู่ใต้

บังคับบัญชา

นอกจากนี้ การใช้อำนาจบังคับบัญชาอาจใช้เพื่อสั่งการอนุมัติ สั่งระงับ เพิกถอน หรือแก้ไขการกระทำต่าง ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ และการใช้อำนาจบังคับบัญชามีใช้แต่เฉพาะกรณีที่มีการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนเท่านั้น แต่อาจใช้ได้แม้ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ดีพอ ไม่เหมาะสมหรือไม่ตรงต่อนโยบาย<sup>๐๔</sup> กล่าวคือโดยทั่วไปแล้วอำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่กระทำได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติห้ามไม่ให้กระทำ

จากที่มาของหลักการรวมอำนาจ (Centralisation) ดังกล่าว ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า "การรวมอำนาจ หมายถึงการบังคับบัญชา"<sup>๐๕</sup> (la hiérarchie)"

ถ้าพิจารณาในแง่ของ "การควบคุมบังคับบัญชา" หมายถึงการควบคุมภายในองค์กรเดียวกันหรือภายในนิติบุคคลเดียวกัน ซึ่งการควบคุมภายในเป็นเรื่องของการบังคับบัญชา และก่อให้เกิดอำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hiérarchique) ดังกล่าวมาแล้ว

<sup>๐๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 123.

<sup>๐๓</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๐๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

<sup>๐๕</sup> โภคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ",

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การควบคุมบังคับบัญชา เป็นการควบคุมของผู้บังคับบัญชาที่กระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชา หรือเป็นการควบคุมของรัฐบาลในฐานะที่เป็นตัวกลางกระทำต่อราชการหรือหน่วยงานที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาหรือที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล เช่น รัฐมนตรีบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ภายในกระทรวงไปจนถึงเจ้าหน้าที่กระทรวงที่ส่งไปอยู่ส่วนภูมิภาค

ลักษณะของการบังคับบัญชาดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นขึ้นไปสามารถ

1. ควบคุมการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (legality)
2. ควบคุมความเหมาะสมของการกระทำ (Opportunity)

ทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถ กลับ แก่ ยกเลิก เพิกถอน คำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้ บังคับบัญชาได้เสมอ ตลอดจนมีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ให้คุณ ให้โทษ และมีอำนาจหน้าที่จะลงโทษทางวินัย เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

### 3.3.1.2 การควบคุมกำกับ

การควบคุมกำกับ เป็นกรณีที่ต้องคัดกรหนึ่งหรือนิติบุคคลหนึ่ง ควบคุมองค์กรหนึ่งหรือนิติบุคคลอีกหนึ่งหน่วย เป็นเรื่องของการควบคุมกำกับ ก่อให้เกิดอำนาจควบคุมกำกับ (Pouvoir de Tutelle) ซึ่งไม่เคร่งครัดและเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือจะใช้ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

การควบคุมกำกับนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ (Decentralization) กล่าวคือการกระจายอำนาจหมายถึงความเป็นอิสระ แต่ความเป็นอิสระภายใต้การควบคุมกำกับ ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานของนิติบุคคลมหาชนประเภทกระจายอำนาจให้เป็นไปตามกรอบแห่งกฎหมาย และนโยบายของส่วนกลาง<sup>๑๐</sup>

<sup>๑๐</sup> โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส", วารสารกฎหมายปกครอง 6 (สิงหาคม 2530) : 290.



องค์การกระจายอำนาจจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐหรือ ส่วนกลางและอำนาจหน้าที่ขององค์การกระจายอำนาจถูกกำหนดโดยกฎหมาย เพื่อ ที่รัฐสามารถควบคุมองค์การกระจายอำนาจอีกชั้นหนึ่งมิให้ดำเนินการขัดแย้งกับ กฎหมายของรัฐ

ดังนั้น ความเป็นอิสระ (Autonomy) และการควบคุม กำกับ (Tuelle) เป็นสิ่งที่ควบคู่กันอยู่เสมอ ซึ่งความเป็นอิสระนี้จะออกมาในรูป ของความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือมีตัวตนแยกต่างหากจากรัฐ มี อิสระทางด้านการคลัง ด้วยการมีงบประมาณของตนเอง

สำหรับธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้ง ระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งมีกิจการ ของธนาคารแห่งประเทศไทย จะเห็นได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นองค์การ อิสระ อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ หรือมีความสัมพันธ์กับรัฐในด้านการ ควบคุมกำกับ มิใช่ทางด้านการบังคับบัญชาแต่อย่างใด

การจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นเป็นไปตามหลักการ กระจายอำนาจ จัดเป็นองค์การกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือบริการ<sup>๑๗</sup> โดย เหตุที่รัฐนั้นมีภารกิจหรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จากเดิมที่รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของ ส่วนราชการ สำนักงานธนาคารชาติไทยก็จัดตั้งเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวง การคลัง การดำเนินกิจการในรูปแบบขององค์กรราชการนี้ มีขั้นตอนการปฏิบัติที่ ยุ่งยาก มีการบังคับบัญชาหลายขั้นตอน การจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นทำ หน้าที่ธนาคารกลางอันเป็นหน่วยงานซึ่งเชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจ การเงินและ การธนาคาร จึงต้องการความคล่องตัวในการบริหาร นั่นคือต้องการมีความเป็น อิสระ (autonomy) ในระดับหนึ่ง สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ในการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยได้เช่นเดียวกับธนาคารกลางใน ประเทศต่าง ๆ โดยที่ความเห็นเกี่ยวกับความอิสระของธนาคารกลางนั้น ลอร์ด

<sup>๑๗</sup> วัชรไชย สนธิวิเศษ, "สถานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ มหาวิทยาลัย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 69.

โอเบริยอน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้กล่าวถึงธนาคารแห่งประเทศไทย  
อังกฤษว่า "เป็นองค์กรที่สำคัญของรัฐเช่นเดียวกับธนาคารกลางในประเทศอื่น ๆ  
แต่เป็นองค์กรที่จำเป็นต้องมีความอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณค่าของธนาคาร  
กลางนั้น ขึ้นอยู่กับการที่จะต้องสามารถแสดงความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่  
ความรับผิดชอบของตนอย่างอิสระ ทั้งนี้ เพราะธนาคารกลางรู้สภาพของธุรกิจ  
และภาวะเศรษฐกิจการเงินดีกว่าส่วนราชการหรือกระทรวงใด ๆ เพื่อที่จะทำให้  
รัฐบาลได้มีโอกาสรับฟังความเห็นของหลาย ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะความเห็นของ  
ธนาคารกลางที่อยู่บนรากฐานของความใกล้ชิดกับวงการเศรษฐกิจ ซึ่งจะ  
ประโยชน์อย่างยิ่งแก่การตัดสินใจของรัฐบาล"<sup>๑๑</sup>

ในพิธีเปิดธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.  
2485 พลตรีเกา เพียรเลิศ บริภัณฑ์ยุทธกิจ รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ได้  
กล่าวรายงานต่อ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงสถานะ  
ของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ตอนหนึ่งของคำรายงานต่อนายกรัฐมนตรีว่า  
"ธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะทำพิธีเปิดในวันนี้ มีฐานะเป็นองค์กรอิสระและมี  
หน้าที่ต้องด้วยลักษณะเป็นธนาคารกลาง อันได้แก่การดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงแห่ง  
เงินตรา เพื่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทย การค้าพาณิชย์จะได้อาศัยหลักที่มั่นคง  
ยิ่งขึ้นสืบไปชั่วกาลนาน กิจกรรมของธนาคารเป็นงานสาธารณประโยชน์ที่ไม่แสวง  
ผลกำไร"<sup>๑๒</sup> แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ยอมรับสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทย  
ไทยว่าเป็นองค์กรอิสระ

<sup>๑๑</sup> Bank of England, "Report, Minutes of Evidence"  
London, 1970, p. 7 อ้างใน ประทีป สนิทสุวรรณ, "สถานภาพของ  
ธนาคารกลาง," ใน เศรษฐกิจการคลังและธนาคาร, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
ธนาคารออมสิน, 2523) จัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์แด่ นายเจริญ กลิ่นอวล เมื่อวันที่  
7 มกราคม 2523, หน้า 8-9.

<sup>๑๒</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกในการเปิดอาคารสำนักงาน  
ใหญ่ ธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 79-80.



การจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากส่วนราชการหรือองค์กรส่วนท้องถิ่น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีความเป็นอิสระ สามารถมีองค์กรบริหารงานเป็นของตนเอง มีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจพิเศษบางประการ เช่น การกระทำหรือนิติกรรมของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองประเภทหนึ่ง เป็นต้น เช่นเดียวกับธนาคารกลางในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปที่มีอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระนี้ก็ต้องมีขอบเขต มีการควบคุมดูแลโดยรัฐ การควบคุมดูแลระหว่างรัฐกับธนาคารแห่งประเทศไทยนี้ จึงแตกต่างไปจากที่รัฐควบคุมส่วนราชการ กล่าวคือ เป็นไปในลักษณะที่เรียกว่าการกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค (decentralisation par service ou technique) คือการมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การมหาชน (établissements publics) จัดทำ<sup>100</sup> เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน แต่นิติบุคคลดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคลกับนิติบุคคล รัฐจึงใช้อำนาจควบคุมกำกับ (pouvoir de tutelle) เหมือนนิติบุคคลมหาชนอื่น ไม่ใช่อำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hierarchique) การควบคุมกำกับเป็นองค์ประกอบสำคัญของประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ คือการกระจายอำนาจหมายถึงความเป็นอิสระ แต่ความเป็นอิสระนี้มีใช้อิสระจนเป็นรัฐใหม่ แต่เป็นความอิสระภายใต้การควบคุมกำกับ ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานของนิติบุคคลมหาชนประเภทกระจายอำนาจให้เป็นไปตามกรอบแห่งกฎหมายและนโยบายส่วนกลาง<sup>101</sup>

แนวความคิดความเป็นอิสระของธนาคารกลางในต่างประเทศ แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่ธนาคารกลางเหล่านั้นย่อมมีขอบเขตของความเป็นอิสระ ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายและนโยบายของรัฐ เช่นกรณีของธนาคารแห่ง

<sup>100</sup> โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส,"  
หน้า 304.

<sup>101</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 290.

ประเทศอังกฤษ นายกอร์ดอน วิชาร์ดสัน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้กล่าวไว้ว่า ความเป็นอิสระของธนาคารกลางนั้น ความจริงคือ "อิสรภาพภายใต้รัฐบาล" (independence within the government) มีเสรีภาพและมีความเด็ดขาดที่จะแสดงความคิดเห็นต่อรัฐบาลเมื่อจำเป็น มีอิสรภาพภายในกรอบนโยบายของรัฐบาลไม่ใช่อิสระจากรัฐบาล (independence from the government)<sup>102</sup> สำหรับในประเทศไทยแนวความคิดก็เป็นไปในแนวทางเดียวกัน นายพิสุทธ์ นิมมานเหมินทร์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เคยกล่าวถึงความเป็นอิสระของธนาคารกลางหรืออิสรภาพของธนาคารกลางไว้ว่า

"เมื่อเราพูดถึงอิสรภาพของธนาคารกลาง เราหมายถึงอิสรภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารกลางในฐานะเป็นที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลนั่นเอง ในการให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับปัญหาทางเศรษฐกิจใด ๆ แก่รัฐบาล ถือเป็นประเพณีทั่วไปว่าธนาคารกลางจะต้องให้หรือควรจะต้องให้โดยตรงไปตรงมา ไม่หวั่นเกรงอิทธิพลของนักการเมืองทั้งสิ้น แม้จะรู้ว่าความเห็นที่ให้เป็นที่ไม่เป็นที่สนใจของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีท่านใด หรือนักการเมืองผู้ใด หรือวงการค้าธุรกิจที่มีอิทธิพลใด ๆ ถ้าธนาคารกลางได้ไตร่ตรองดูโดยละเอียดแล้วมีความเชื่อมั่นว่าเป็นความเห็นที่ถูกต้องทั้งด้านข้อเท็จจริงและเหตุผล ธนาคารกลางจะต้องกล้าที่จะเสนอความเห็นนั้นต่อรัฐบาล ความเห็นของธนาคารกลางนี้ รัฐบาลอาจไม่เห็นชอบหรือคล้อยตามด้วยเสมอไป เพราะในบางครั้งรัฐบาลอาจมีความเห็นแตกต่างกับธนาคารกลางได้ในเรื่องเศรษฐกิจ หรือแม้จะเห็นด้วยก็อาจจะถือว่า เหตุผลด้านการเมืองมีความสำคัญเหนือกว่าก็เป็นได้ การตัดสินใจที่จะรับฟังความเห็นของธนาคารกลางนี้เป็นอำนาจของรัฐบาลโดยแท้จริง ไม่ว่าจะในประเทศใด"<sup>103</sup>

<sup>102</sup> ประทีป สนธิสุวรรณ, "สถานการณ์ของธนาคารกลาง," เศรษฐกิจการคลังและธนาคาร, หน้า 16.

<sup>103</sup> พิสุทธ์ นิมมานเหมินทร์, "อิสรภาพของธนาคารกลาง," ธนาคารแห่งประเทศไทย พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายพิสุทธ์ นิมมานเหมินทร์ เมื่อ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2528, หน้า 164.



ขอบเขตความเป็นอิสระของธนาคารกลางขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการด้วยกัน คือ<sup>104</sup>

- (1) ขอบเขตกิจการหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละธนาคารกลาง
- (2) แหล่งที่มาของเงินทุนของธนาคารกลาง
- (3) อำนาจของรัฐบาล รัฐสภา หรือองค์กรอื่นใดในการแต่งตั้งผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และกรรมการธนาคารกลาง
- (4) ระยะเวลาหรือวาระในการดำรงตำแหน่งที่ระบุสำหรับตำแหน่งใน (3)
- (5) อำนาจที่มอบให้ผู้ว่าการและคณะกรรมการในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานธนาคารกลาง
- (6) บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐสภา รัฐบาล หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการควบคุมธนาคารกลาง
- (7) บทบาทของรัฐบาล หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการตัดสินใจ นโยบายและมาตรการทางการเงินและการธนาคาร
- (8) อำนาจของธนาคารกลางในการที่จะให้กู้หรือไม่ให้กู้แก่รัฐบาล
- (9) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของธนาคารกลาง ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน

ปัจจัยที่กล่าวข้างต้น จะปรากฏอยู่ในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับธนาคารกลาง นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น ระบบเศรษฐกิจและการเมือง ตลอดจนภาวะเศรษฐกิจและการเมือง และความน่าเชื่อถือของธนาคารกลางที่ได้สะสมไว้จากผลงาน เป็นต้น

ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรอิสระ อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ (Tutelle) หรือการกำกับดูแลของรัฐ เห็นได้จากพระราชบัญญัติธนาคารแห่ง

<sup>104</sup> ประทีป สนธิสุวรรณ, "สถานภาพของธนาคารกลาง," หน้า 10.

ประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 14 ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย การกำกับดูแลหรือกำกับโดยทั่วไปมิใช่ เป็นความสัมพันธ์ในทางควบคุมบังคับบัญชา อำนาจควบคุมบังคับบัญชานั้น เกิดขึ้นจากความจำเป็นในการบังคับให้เป็นไปตาม กฎหมายและระเบียบของฝ่ายปกครอง หรือส่วนราชการที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือผู้ใช้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาสามารถออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม ที่กำหนด สามารถลงโทษทางวินัยเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิด หรือบกพร่องต่อหน้าที่ รวมทั้งผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือการกระทำต่าง ๆ ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้กระทำไป โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะตัดสินใจฝ่ายเดียวในการสั่งการ แก้ไข เปลี่ยนแปลงการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชาจึงไม่สอดคล้องกับความเป็นอิสระ รัฐจึงจัดตั้งองค์การมหาชนให้มีความเป็นอิสระ มีสภาพเป็นนิติบุคคล และวัตถุประสงค์พิเศษในการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์การมหาชนประเภทหนึ่งที่รัฐจัดตั้งขึ้นย่อมต้องมีความเป็นอิสระ สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยได้ แต่เป็นความอิสระที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล

### 3.3.2 องค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับ

องค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถแยกพิจารณาได้ 3 หน่วยงานใหญ่ ๆ คือ

#### 3.3.2.1 รัฐสภา

รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ เป็นองค์การที่กระทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) เพื่อนโยบายทางการคลังและเศรษฐกิจของประเทศเจริญรุ่งเรือง ในการร่างกฎหมายออกมาร่างบังคับใช้ก็เป็นกรกำกับดูแลธนาคารแห่งประเทศไทย พิจารณาดามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 จะพบว่า

(ก) การเลือกธนาคารแห่งประเทศไทย จะทำได้แต่โดยพระราชบัญญัติ (มาตรา 39) หากรัฐบาลเห็นว่าสมควรยกเลือกธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ทำได้ตามกฎหมาย



(ข) การกำหนดกิจการที่จ้างเป็นหรือสมควรเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 40 วรรคแรก) นอกจากนี้รัฐสภาข้อมอบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยได้เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ

### 3.3.2.2 คณะรัฐมนตรี

โดยนิตินัยการดำเนินงาน ของธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ภายใต้กำกับและควบคุมของรัฐบาลผ่านรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง และยังมีคณะกรรมการซึ่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง เป็นสถาบันถ่วงดุลการบริหารของธนาคารอีกด้วย และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายจะพบว่าคณะรัฐมนตรีมีการกำกับดูแลธนาคารแห่งประเทศไทย หลักสำคัญ ดังนี้

(ก) การเพิ่มหรือลดทุนของธนาคารแห่งประเทศไทย กระทำได้โดยอนุมัติของรัฐบาล แต่จำนวนทั้งสิ้นไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท (มาตรา 8 พรบ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

(ข) การแต่งตั้งหรือถอดถอนจากตำแหน่งผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหรือถอดถอนโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีส่วนกรรมการอื่น คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งหรือถอดถอนจากตำแหน่งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง (มาตรา 19 พรบ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

(ง) ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ การกำหนดการกระทำอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือแก่ประโยชน์ของประชาชนหรือเป็นการเอาเปรียบลูกค้า หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างไม่เป็นธรรมหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาหรือต่อการแข่งขัน ในระบบสถาบันการเงิน หรือเป็นการผูกขาด หรือจำกัดตัดทอนทางเศรษฐกิจ (ซึ่งมีกำหนดไว้ใน พรบ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 12 (9) และ พรบ. การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2525 มาตรา 20 (13))

### 3.3.2.3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 14 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่กำกับ โดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นหลักการตามธนาคาร แห่งรัสเซีย<sup>105</sup> การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ต่อธนาคาร แห่งประเทศไทยพบว่ามีในกรณี ดังนี้

#### 1. การควบคุมกำกับในส่วนที่เป็นหน้าที่ของธนาคารกลาง

(ก) กรณีที่ผู้ว่าการไม่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของกรรมการฝ่ายข้าง มากให้เสนอประเด็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อชี้ขาด (มาตรา 17 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

(ข) การแต่งตั้งกรรมการอื่น คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหรือถอน จากตำแหน่งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง (มาตรา 19 วรรค 2 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

(ค) การตั้งสาขาหรือตัวแทนชั้นในต่างประเทศ โดยได้รับอนุมัติ จากรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง (มาตรา 13 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประ- เทศไทย 2485) การดำเนินกิจการเงินระหว่างประเทศ โดยอนุมัติของรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง (มาตรา 12 (14) พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคาร แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

(ง) รัฐมนตรีกระทรวงการคลังมีอำนาจแต่งตั้งประธานกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลอื่นตามแต่จะเห็นสมควร เป็นผู้ตรวจบัญชีของธนาคาร แห่งประเทศไทยเมื่อใดก็ได้ (มาตรา 37 พรบ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

(จ) กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอรายงานประจำสัปดาห์ ของฝ่ายออกบัตรธนาคาร และฝ่ายการธนาคาร และให้เสนองบดุลและบัญชีกำไร ขาดทุนภายในสามเดือนหลังจากสิ้นปีของทุกปีต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มาตรา 21 และมาตรา 22 พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการของธนาคารแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2485)

<sup>105</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, วิวัฒนาการสยาม, หน้า 11.



(จ) คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจะตั้งเงินสำรองของธนาคารแห่งประเทศไทยประเภทอื่นที่มีใช้เงินสำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้เพื่อขาดทุนเพื่อความประสงค์แต่ละอย่าง โดยเฉพาะก็ได้โดยอนุมัติของรัฐมนตรีโดยสะสมด้วยการจ่ายจากกำไรสุทธิในปีหนึ่ง ๆ (พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย มาตรา 9)

2. การควบคุมกำกับในส่วนที่เป็นหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้แก่ กรณีที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเช่น

- กำหนดอัตราส่วนการดำรงเงินสดสำรองต่อเงินฝากและหรือเงินกู้ยืม (พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ มาตรา 11 วรรค 1)

- สั่งถอดถอนกรรมการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์และแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเข้าดำรงตำแหน่งแทนในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ไม่ถอดถอนบุคคลดังกล่าวตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งตามมาตรา 24 ตรี วรรคหนึ่ง หรือเมื่อถอดถอนแล้วไม่แต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าดำรงตำแหน่งแทน (พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ มาตรา 24 ตรี วรรค สาม)

จากการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรและวิธีการควบคุมกำกับธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า

1. ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอิสระในการบริหารงานอย่างมาก ธนาคารบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการ และมีได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรของรัฐ แต่จะถูกควบคุมกำกับให้อยู่ในกรอบของการบริการสาธารณะเป็นส่วนใหญ่ซึ่งจะเห็นได้จาก การกำหนดการกระทำอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือแก่ประโยชน์ของประชาชนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

2. การควบคุมกำกับของรัฐจะมี 2 ลักษณะคือ

1) การควบคุมองค์กร หรือบุคลากร จะเห็นได้จาก

1.1 การแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จะกระทำได้โดยคำแนะนำของรัฐมนตรี

1.2 การแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการอื่นจะกระทำได้โดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ดังนั้น ถ้าการดำเนินกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดกับพระราชบัญญัติจัดตั้ง คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ว่าการกระทรวงการคลัง อาจจะใช้มาตรการในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งก็เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งนั่นเอง

1.3 การตั้งสาขาหรือตัวแทนชั้นในต่างประเทศ จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน เป็นต้น

2) การควบคุมกำกับกับการกระทำ จะถูกควบคุม 2 ขั้นตอน คือ

2.1 การควบคุมกำกับก่อนการกระทำการ

2.1.1 กรณีที่ผู้ว่าการไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยของกรรมการฝ่ายข้างมากให้เสนอประเด็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อชี้ขาด

2.1.2 การตั้งเงินสำรองประเภทอื่นที่มีไว้เงินสำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้เพื่อขาดทุน เพื่อความประสงค์แต่ละอย่างโดยเฉพาะจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน

2.1.3 การเพิ่มหรือลดทุนของธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน เป็นต้น

2.2 การควบคุมกำกับหลังการกระทำการ เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำที่ผ่านการอนุมัติมาแล้วโดยองค์การควบคุมกำกับ เช่นการกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเสนอรายงานประจำสัปดาห์ของฝ่ายออกพันธบัตรธนาคาร และฝ่ายการธนาคาร และให้เสนองบดุลและบัญชีกำไรขาดทุน ภายในสามเดือนหลังจากสิ้นปีของทุกปี ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

เหตุที่ได้แบ่งแยกการควบคุมกำกับธนาคารแห่งประเทศไทยออกเป็น การควบคุมกำกับในส่วนที่เป็นหน้าที่ของธนาคารกลาง และการควบคุมกำกับในส่วนที่เป็นหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดก็เพื่อให้เห็นว่าการควบคุมกำกับในส่วนที่เป็นหน้าที่ของธนาคารกลางจะเป็นลักษณะการควบคุมหลังการกระทำ ซึ่งหน้าที่ในส่วนนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะดำเนินการเป็นอิสระมากกว่าหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้กระทำการซึ่งรัฐมีการควบคุมกำกับก่อนการกระทำการเป็นส่วนใหญ่เพราะว่าอำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยเฉพาะ ในขณะที่หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดเป็นหน้าที่ขององค์กรอื่นของรัฐที่มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการ ทำให้การดำเนินการในส่วนนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจโดยตรง