

บทที่ 3

ลักษณะของการดำเนินนโยบายการเงินของไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นธนาคารกลางของประเทศ ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลระบบการเงินการธนาคารของประเทศ เป็นสถาบันที่ดำเนินงานโดยไม่แสวงหากำไร และไม่แข่งขันกับสถาบันการเงินเอกชน จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2485 ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 มีทุนประเดิม 20 ล้านบาท ซึ่งได้รับจากรัฐบาลและยังได้รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสำนักงานธนาคารชาติไทย

การบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทยจัดในรูปคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นเป็นประธานและรองประธานโดยตำแหน่ง และมีกรรมการอื่นเป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไปอีกไม่น้อยกว่า 5 นาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น ตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสาขาในส่วนภูมิภาค 3 สาขา คือ สาขาภาคใต้ ที่อำเภอหาดใหญ่ จ.สงขลา สาขาภาคเหนือที่ จ.ลำปาง และสาขาภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ จ.ขอนแก่น สาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนภูมิภาคเหล่านี้ ทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางของแต่ละภูมิภาค

ขอบเขตความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย ในระยะเริ่มก่อตั้งมีลักษณะเช่นเดียวกับธนาคารกลางในประเทศอื่น ๆ โดยทั่วไป กล่าวคือ การนำธนบัตรออกใช้และการจัดการธนบัตรให้เพียงพอ การเป็นนายธนาคารของรัฐบาลและธนาคารพาณิชย์ การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ฯลฯ บทบาทตลอดจนอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ขยายตัวในขอบเขตที่กว้างขึ้น เนื่องจาก

เศรษฐกิจการเงินได้เติบโตเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา บทบาทและหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบันสรุปได้ดังนี้

- 1) การรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ
- 2) เป็นนายธนาคาร ตัวแทน และที่ปรึกษาของรัฐบาล
- 3) การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์
- 4) การเสริมสร้างความมั่นคงของระบบการเงิน
- 5) การจัดการเงินสำรองระหว่างประเทศ เป็นตัวแทนของรัฐบาลในด้านการติดต่อกับองค์กรทางการเงินระหว่างประเทศ
- 6) การนำออกใช้และจัดการซึ่งธนบัตร รวมทั้งการจัดพิมพ์ธนบัตร

การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ถือเป็นบทบาทหลักที่สำคัญประการหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากความมีเสถียรภาพทางการเงินเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยการควบคุมดูแลค่าเงินบาทให้มีเสถียรภาพ ทั้ง “ค่าเงินภายใน” ซึ่งหมายถึงค่าของเงินบาทเมื่อเทียบกับเงินตราต่างประเทศสกุลต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในค่าของเงินบาท

ในส่วนที่ทำหน้าที่เป็นนายธนาคารของรัฐบาล ธนาคารแห่งประเทศไทยนอกจากจะเป็นผู้เก็บรักษาบัญชีเงินฝากของรัฐบาลและของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ แล้ว ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถให้รัฐบาลกู้ยืมเงินระยะสั้นโดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ทั้งนี้ ต้องไม่เกินร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล จัดหาเงินกู้ให้รัฐบาล โดยออกตั๋วเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาล โดยทำหน้าที่แทนรัฐบาลตั้งแต่การออก การจ่ายดอกเบี้ย ตลอดจนการไถ่ถอน เป็นตัวแทนรัฐบาลในการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษาทางด้านนโยบายเศรษฐกิจและการเงินแก่รัฐบาล รวมทั้งให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในด้านการจัดทำนโยบายการคลัง เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง

ในส่วนของการเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่กำกับและควบคุมสถาบันการเงินอย่างใกล้ชิด โดยดูแลให้สถาบันการเงินดำเนินธุรกิจอยู่ใน

มาตรฐานเดียวกัน ภายใต้กรอบระเบียบที่กำหนดขึ้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยอาจจะกำหนดอัตราส่วนทางการเงินต่าง ๆ เช่น อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง การควบคุมสินทรัพย์สภาพคล่อง การให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่ เป็นต้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2522 และ พ.ศ.2535 ในปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามกฎหมายไม่น้อยกว่าร้อยละ 7 ของเงินฝากทั้งหมด โดยสินทรัพย์ดังกล่าวจะต้องประกอบด้วย เงินฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 เงินสดในมือธนาคารพาณิชย์ไม่เกินร้อยละ 2.5 และส่วนที่เหลือธนาคารพาณิชย์จะต้องถือไว้ในรูปของหลักทรัพย์รัฐบาลและหลักทรัพย์อื่น ๆ ได้แก่ พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย หุ้นกู้ พันธบัตร หรือตั๋วสัญญาใช้เงินที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน หุ้นกู้ หรือพันธบัตรที่ออกโดยองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความเห็นชอบ หรือที่ออกโดยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ในเรื่องการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้นำเอามาตรฐาน BIS มาปรับใช้กับสถาบันการเงินของไทย ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2537 กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7 แล้วเพิ่มเป็นร้อยละ 7.5 ในวันที่ 1 เมษายน 2537 และตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 ให้เพิ่มขึ้นเป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 สำหรับสาขาธนาคารต่างประเทศ ได้ปรับอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงที่ต้องดำรงตามระยะเวลาดังกล่าวด้วย โดยปรับอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงที่ต้องดำรงจากร้อยละ 6.25 เป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6.5 และร้อยละ 6.75 ตามลำดับ

ในฐานะนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ประกอบธุรกิจที่แข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ แต่จะอำนวยความสะดวกในด้านการเงิน เพื่อให้การประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เป็นไปอย่างราบรื่น ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย (lender of the last resource) แก่ธนาคารพาณิชย์ในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

1) ให้กู้ยืมเงินโดยมีพันธบัตรเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งวิธีนี้โดยทั่วไปเรียกว่า “loan window” และอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยคิดกับธนาคารพาณิชย์ (อัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน) สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม

2) ให้กู้ยืมโดยผ่านหน้าตาการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ หน้าต่านี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญเท่านั้น เช่น การส่งออกสินค้า, การค้าพืชผลเกษตร และกิจการอุตสาหกรรมบางประเภท ตามเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินของกิจการต่าง ๆ ผ่านธนาคารพาณิชย์ ในอัตราร้อยละ 50 ส่วนที่เหลือธนาคารแห่งประเทศไทยจะออกสมทบโดยคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4-5 ต่อปี และธนาคารพาณิชย์จะต้องคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี

3) ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถให้ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนกู้ยืม โดยผ่านตลาดซื้อคืน โดยธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนต่าง ๆ จะทำการซื้อและขายพันธบัตรรัฐบาล โดยมีสัญญาว่าจะซื้อคืนหรือขายคืน ณ วันและราคาที่ตกลงกันได้ไว้ ในปัจจุบันตลาดซื้อคืนเป็นตลาดเงินสำคัญที่สถาบันการเงินต่าง ๆ ที่มีเงินทุนส่วนเกิน หรือขาดแคลนเงินทุนระยะสั้นสามารถปรับฐานะของตนได้คล่องตัวมากขึ้น

ในปี พ.ศ.2528 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งส่งผลให้มีการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินและการจัดการให้แก่สถาบันการเงินต่าง ๆ ที่ประสบปัญหา และเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในระบบการเงินของไทย ซึ่งกองทุนนี้ดำเนินการในฐานะที่เป็นนิติบุคคล และบริหารโดยคณะกรรมการกองทุน ซึ่งมีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธาน

ในด้านความร่วมมือระหว่างธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การความร่วมมือระหว่างธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ เช่น SEACEN (South East Asian Central Banks) ซึ่งองค์การนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนทัศนะและประสบการณ์ระหว่างธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งร่วมกันปรึกษาหารือในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเงินในภูมิภาคนี้ และ SEANZA (South-East Asia, New Zealand and Australian Central Banks) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการให้การฝึกอบรมพนักงานระดับสูงของธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ นอกจากนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ

APRACA (Asia Pacific Rural and Agricultural Credit Association) ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้
รับข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาสินเชื่อการเกษตรด้วย

เป้าหมายในการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย¹

เป้าหมายทางเศรษฐกิจระดับมหภาค

ระบบเศรษฐกิจที่จะดำเนินไปในแนวทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับส่วนรวมมากที่สุดได้นั้น
รัฐบาลมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดแนวทางดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีบทบาทที่จะช่วยชี้ทิศ
ทางของเศรษฐกิจให้แก่ภาคเอกชน ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปในแนวทางเดียวกับนโยบาย
การพัฒนาประเทศ สำหรับประเทศไทยได้มีการกำหนดแนวทางเศรษฐกิจออกมาในรูปของแผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2504 และปัจจุบันกำลังอยู่ในช่วงของแผนฯ ฉบับ
ที่ 7 ซึ่งถ้าจะพิจารณาถึงเป้าหมายเศรษฐกิจที่ผ่าน ๆ มา สามารถสรุปได้ 5 เป้าหมายสำคัญ ๆ คือ

1) เป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คือ การที่ประเทศสามารถผลิตสินค้าและบริการ
เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจะส่งผลให้มีการเพิ่มขึ้นของรายได้
ประชาชาติ หรือความสามารถในการใช้จ่ายของประชาชน ทำให้ประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่และ
คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในระดับส่วนรวมและโดยเฉลี่ย และแสดงถึงฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีในสายตา
ของต่างประเทศ

2) เป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ คือ เป้าหมายให้ภาวะเศรษฐกิจมีความสมดุลในทุก ๆ
ด้าน ทั้งในภาคเศรษฐกิจการผลิตและภาคการเงิน และอาจจะรวมถึงความมั่นคงของประเทศ ของ
รัฐบาล และสถาบันการเงิน ทั้งนี้ อาจจำแนกเป็น

2.1) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศ คือ เป้าหมายให้เศรษฐกิจมีการเติบโตอย่าง
สม่ำเสมอ ไม่เร็วเกินไปจนเกิดภาวะเงินเฟ้อหรือหกดั้วเร็วจนเกิดภาวะเงินฝืดหรือปัญหาการว่างงาน

¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย. ระบบการเงินและการดำเนินนโยบายการเงินในประเทศไทย . (กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย) , หน้า 41-47

โดยทั่วไประดับราคาสินค้าและบริการควรเพิ่มสูงขึ้นบ้างเพื่อจูงใจให้เกิดการลงทุนในการผลิต แต่ควรมีอัตราเพิ่มต่ำคือให้มีอัตราเงินเฟ้อที่ต่ำและมีเสถียรภาพ เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภค และช่วยสนับสนุนการลงทุนของผู้ลงทุนและผู้ผลิต นอกจากนี้ ยังช่วยให้สินค้าและบริการของประเทศสามารถทำการแข่งขันกับตลาดโลกได้ดีขึ้นด้วย

2.2) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจต่างประเทศ คือ เป้าหมายให้เศรษฐกิจมีดุลการค้า ดุลการชำระเงิน ภาระหนี้ต่างประเทศ ฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศ และอัตราแลกเปลี่ยนหรือค่าเงินภายนอกของประเทศอยู่ในระดับที่เหมาะสมสอดคล้องกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อแสดงถึงความมั่นคงของเศรษฐกิจอันจะนำมาซึ่งความเชื่อถือนในสายตาของต่างประเทศ

3) เป้าหมายการกระจายรายได้และทรัพย์สินอย่างเป็นธรรม ผลประโยชน์ของเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้น ควรมีการกระจายไปสู่ประชาชนให้เท่าเทียมและยุติธรรม อันจะนำมาซึ่งความเสมอภาคทางรายได้ และความมั่งคั่งระหว่างกลุ่มรายได้หรือกลุ่มอาชีพ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและความมั่นคงของชาติ แต่กลับจะช่วยทำให้พื้นฐานการเจริญเติบโตมั่นคงขึ้น

4) เป้าหมายการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เศรษฐกิจเจริญได้เร็ว และสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ดี จำเป็นที่จะต้องมีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัด ทั้งทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และทรัพยากรทางการเงินให้เกิดประโยชน์และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด โดยเฉพาะในเรื่องของการใช้แรงงานควรมีเป้าหมายการจ้างงานเต็มที่เป็น การเพิ่มเติม เพราะว่าการว่างงานถือได้ว่าเป็นการสูญเสียเปล่าของการใช้ทรัพยากรและอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพครอบครัวของแรงงานทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ

5) เป้าหมายการปกป้องสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ในปัจจุบันองค์การระหว่างประเทศ ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยได้นำผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมมาเป็นข้อพิจารณา ร่วมในการกำหนดเป้าหมายและนโยบายทางเศรษฐกิจ เช่น เรื่องของสุขภาพอนามัยของแรงงาน คุณภาพของน้ำและอากาศ ระดับของสารพิษที่ตกค้างในดิน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความสามารถในการผลิตทั้งในปัจจุบัน โดยไม่ละเลยที่จะคำนึงถึงประโยชน์ใช้สอยในอนาคต ตลอดจนปรับปรุงและเสริมสร้างทั้งปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรให้พอเพียงและสอดคล้องกับการผลิต สำหรับตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทั้งในระดับประเทศและระดับโลก

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจหลาย ๆ เป้าหมายพร้อม ๆ กัน โดยปกติจะมีความขัดแย้งซึ่งกันและกัน เช่น ต้องการให้เศรษฐกิจขยายตัวสูง ขณะเดียวกัน ประเทศมีข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากร ผลคือ อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น และดุลการค้าของประเทศจะขาดดุลมากขึ้น เป็นต้น ดังนั้น ในการกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจจะมีการจัดลำดับและเน้นความสำคัญของแต่ละเป้าหมายแตกต่างกันไปตามภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น โดยคำนึงถึงความพร้อมของระบบเศรษฐกิจ ปกติผู้กำหนดเป้าหมายจะมีหลักการสำคัญในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ 3 ประการคือ

1) หลักความมั่นคง คือ การดำเนินนโยบายปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างฐานะเศรษฐกิจให้มีความมั่นคง พร้อมทั้งจะสนับสนุนให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ รวมถึงการดำเนินนโยบายอย่างระมัดระวังค่อยเป็นค่อยไป โดยมีการประเมินสถานการณ์อย่างรอบคอบ

2) หลักความคล่องตัว คือ การปรับระบบเศรษฐกิจและแนวนโยบายให้คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ ให้สามารถรับกับความผันผวนที่อาจเกิดขึ้นได้

3) หลักความพอดี คือ เป้าหมายต่างๆ ต้องมีความพอดีและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ และการดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายก็จะต้องพิจารณาถึงจังหวะที่จะดำเนินการ ขนาดและอัตราที่เปลี่ยนแปลงต้องพอดี ไม่เข้มงวดหรือผ่อนคลายนเกินไปสมควร

การที่จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศบรรลุเป้าหมายด้านต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ นั้น จำเป็นต้องมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะควบคุมระบบเศรษฐกิจให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ เครื่องมื่อดังกล่าวในทางเศรษฐศาสตร์จำแนกได้เป็น 2 กลุ่มด้วยกันคือ นโยบายการคลัง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงภาษีอากร และการใช้จ่ายของภาครัฐบาล เป็นต้น และนโยบายการเงิน ได้แก่ การควบคุมปริมาณเงินและสินเชื่อ เป็นต้น ซึ่งนโยบายการเงินนี้ โดยทั่วไปจะเป็นหน้าที่ของธนาคารกลางของประเทศนั้น

หน้าที่หลักที่สำคัญประการหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางของประเทศ คือ การดำเนินนโยบายการเงิน เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและให้เศรษฐกิจ

ดำเนินไปอย่างราบรื่นเพื่อการกินคืออยู่ดีของประชาชน ซึ่งหน้าที่นี้นับเป็นหน้าที่สำคัญและเป็นหน้าที่หลักของธนาคารกลางของทุกประเทศ

หนึ่งที่ธนาคารกลางต้องรับผิดชอบก็คือ การป้องกันมิให้มีการกระทบกระเทือนใด ๆ จากปัจจัยภายนอกที่จะมีผลทำให้ปริมาณเงินและเครดิตที่เหมาะสมอยู่แล้วเปลี่ยนแปลงไป การดำเนินนโยบายการเงินในลักษณะหลังนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นการดำเนินนโยบายเพื่อป้องกัน (Defensive Monetary Policy) การเปลี่ยนแปลงในปริมาณเงินและเครดิตอันเกิดจากสาเหตุภายนอก ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของธนาคารกลาง”

เป้าหมายทางการเงิน

การดำเนินนโยบายการเงินโดยทั่วไปจะประกอบด้วย 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ การกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจ การกำหนดเป้าหมายทางการเงินที่สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ และการใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อควบคุมให้ปริมาณเงินหรือสินเชื่อเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

ในการดำเนินนโยบายการเงินนั้น เป้าหมายหลักไม่ได้อยู่ที่ว่า ปริมาณเงินที่หมุนในระบบเศรษฐกิจควรเป็นเท่าไรเท่านั้น แต่เป้าหมายแท้จริงอยู่ที่ว่า เศรษฐกิจของประเทศควรขยายตัวมากน้อยเพียงใด โดยที่การขยายตัวดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพภายในและเสถียรภาพภายนอก ปริมาณเงินหรือสินเชื่อจะทำหน้าที่เป็นเป้าหมายขั้นกลางเท่านั้น โดยมีความเชื่อว่า ถ้าสามารถควบคุมปริมาณเงินและสินเชื่อให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว จะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวในขนาดและทิศทางที่ทางการกำหนดเอาไว้ได้

ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายการเงิน ปัจจัยที่มีความสำคัญมากก็คือ ปริมาณเงินและสินเชื่อ หรือเป้าหมายทางการเงินประเภทอื่น ๆ จะต้องมีความสัมพันธ์กับเป้าหมายทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด ในการเลือกว่าปริมาณเงินหรือสินเชื่อประเภทใดบ้างที่น่าจะใช้เป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการคือ

ประการที่ 1 เป้าหมายทางการเงินนั้น ๆ จะต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น ปริมาณเงิน M2 จะต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายความว่า ถ้าเราเปลี่ยนแปลงปริมาณเงิน M2 เศรษฐกิจของประเทศก็จะต้องเปลี่ยน

แปลงไปในทิศทางเดียวกัน ถ้าปริมาณเงิน M2 ไม่มีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจแล้ว คงไม่มีประโยชน์ที่จะใช้ M2 เป็นเป้าหมายทางการเงิน เพราะเป้าหมายจริง ๆ ที่ต้องการไม่ใช่การควบคุมให้มีเงินมากหรือน้อย แต่เป้าหมายสุดท้ายคือ ให้เศรษฐกิจขยายตัว

ประการที่ 2 ความสัมพันธ์ตามข้อ 1 จะต้องเป็นความสัมพันธ์ที่มีเสถียรภาพซึ่งหมายความว่า ความสัมพันธ์ที่กระหว่างเป้าหมายทางการเงินและเป้าหมายทางเศรษฐกิจจะต้องไม่เปลี่ยนแปลงง่ายไม่ว่าจะมีปัจจัยภายนอกใด ๆ มากระทบ ตัวอย่างเช่น การปรับค่าจ้างแรงงาน จะไม่ทำให้พฤติกรรมความต้องการถือเงินของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป ถ้าการปรับค่าจ้างทำให้ประชาชนมีความต้องการถือเงินน้อยกว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นแล้ว หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงปริมาณเงินจำนวนเท่ากันจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไม่เท่ากัน ทำให้การควบคุมปริมาณเงินเพื่อให้เศรษฐกิจเคลื่อนไหวไปในทิศทางที่ต้องการ ทำได้ไม่ดีเท่าที่ควร

ประการที่ 3 เป้าหมายทางการเงินนั้น ๆ ทางทางจะต้องควบคุมได้ ถ้าทางทางควบคุมไม่ได้ก็ไม่มีประโยชน์ที่จะนำมาเป็นเป้าหมายทางการเงิน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ประสบเสมอคือ ปัญหาที่เกิดจากพัฒนาการทางการเงินของประเทศ โดยเฉพาะเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เป็นระบบเศรษฐกิจค่อนข้างเสรี มีการติดต่อกับต่างประเทศทั้งทางด้านการค้าและการเงิน ทำให้ระบบการเงินของประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และภาวะการเงินต่างประเทศมีอิทธิพลต่อภาวะการเงินในประเทศค่อนข้างมาก ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายทางการเงินและเป้าหมายทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ในการดำเนินนโยบายการเงินจึงต้องมีการทบทวนอยู่ตลอดเวลา เพื่อปรับเปลี่ยนเป้าหมายทางการเงินได้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเน้นเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายทางการเงินและเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ซับซ้อนดังกล่าว เพื่อให้แน่ใจว่าหากเราสามารถควบคุมปริมาณเงินและสินเชื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายแล้ว เราจะบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ได้กำหนดไว้ ในทางปฏิบัติเราอาจกำหนดเป้าหมายทางการเงินไว้หลาย ๆ เป้าหมาย ซึ่งในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเป้าหมายทางการเงินไว้ 3 เป้าหมายด้วยกันคือ

1. ปริมาณเงิน M1 ซึ่งประกอบด้วยเงินสดในมือประชาชนรวมกับเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารพาณิชย์
2. ปริมาณเงิน M2 คือ ปริมาณเงิน M1 รวมกับเงินฝากออมทรัพย์ และเงินฝากประจำที่ธนาคารพาณิชย์

3. สินเชื่อเอกชน คือ สินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืมแก่ภาคธุรกิจเอกชนทั่วไป

มิติของเวลาในกระบวนการดำเนินนโยบายการเงินของไทย²

1. ข้อสังเกตเกี่ยวกับระยะเวลาในการรับรู้ปัญหาในประเทศไทย

การเกิดระยะเวลาหน่วงประเภทนี้ขึ้นมา ก็เนื่องจากการที่ผู้กำหนดนโยบายจะได้รับข้อมูลทางเศรษฐกิจทั้งหลายก็ต่อเมื่อเวลาได้ผ่านไประยะเวลาหนึ่งแล้ว ทั้งนี้เพราะมีผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนี้เป็นจำนวนมาก และผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายก็ต้องการระยะเวลาช่วงหนึ่งสำหรับการรวบรวมข้อมูล การทำรายงาน การประมวลผล และการตีความข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจการกำหนดนโยบายในลำดับต่อไป เป็นต้น

ระยะเวลาหน่วงในการรับรู้จึงยังสามารถจำแนกเป็นองค์ประกอบย่อยได้อีก 3 องค์ประกอบคือ

๔₁ ได้แก่ระยะเวลาที่สถาบันการเงินต่าง ๆ จะต้องทำการรวบรวมข้อมูลจัดพิมพ์รายงานยื่นต่อเจ้าหน้าที่ทางการเงินสำหรับข้อมูลที่เป็นข้อมูลทางการเงิน สำหรับข้อมูลที่มาจากภาคเศรษฐกิจจริง ระยะเวลาช่วงหนึ่งก็มีความจำเป็นสำหรับหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เช่น สถาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่ต้องใช้ในการรวบรวมข้อมูล และจัดทำรายงานเช่นกัน

๔₂ ก็คือ ระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ทางการเงินจะต้องทำการรวบรวมข้อมูล ทำการตรวจสอบข้อมูล และทำการประมวลผลข้อมูลออกมาในรูปแบบที่จะสามารถนำไปใช้ในขั้นต่อไปได้

๔₃ หมายถึง ระยะเวลาที่จะต้องใช้ในการกำหนดชี้เฉพาะปัญหา (Problem Identification) ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว หรือปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นก็ตาม

จากการสำรวจได้พบว่าระยะเวลาหน่วงในการรับรู้ของประเทศไทยมีลักษณะดังสรุปไว้ในตารางที่ 1 ต่อไปนี้

² สมชาย ชุนรัตน์, มิติของเวลาในกระบวนการดำเนินนโยบายทางการเงินของไทย, วารสารเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ (กรุงเทพฯ :จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ธันวาคม 2534, หน้า 391-410 .

ตารางที่ 1 ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้น

Type of Economic Informations		Recognition lag			total
		tr ₁	tr ₂	tr ₃	
Monetary Sector					
Liquidity of the					
Monetary Market	(a)	1h	1h	1h	3h
	(b)	1-3w	1w	1w	5w
Interbank Activities	(a)	1/2d	-	1/2~1w	1d ~ 1w
	(b)	1m	1m	1m	3m
M ₁		1w	-	1w	2w
M ₂		1m	1m	1m	2m
Aggregate Credit		1m	1m	1m	3m
Sectoral Credit	(a)	1m	1m	1m	3m
	(b)	7m	1m	1m	9m
Quantity of Financial					
Institutions' Assets					
		3m	2m	3m	8m
Fis' Investment in					
Securities					
		1~ 6m	2m	3m	6- 1m
Fis' Off-Balance-Sheet Items					
		1m	3m	3m	7m
Fis' Yield & Expenditure:					
Nominal					
		1d~ 3m	-	-	1d~ 3m
Effective					
		4~ 7m	3m	3m	10~ 13m
Fis' Net Foreign Asset	(a)	+1m~ +3y	1w~ 1m	2w	+w~ +3y
	(b)	1w~ 4m	1w	2w	1m~ 5m

*

หมายเหตุ (1) h = hour, d = day, w = week, m = month, y = year

(2) + = lead time

(3) (a) = preliminary informations

โดยปกติแล้ว Recognition lag จะมีค่าเป็นลบ ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาที่การรวบรวมและประมวลผลข้อมูลเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลา ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะได้รับข้อมูลก็ต่อเมื่อเหตุการณ์จริงผ่านไปแล้วระยะหนึ่ง ตามตารางเวลาที่โดยทั่วไปแล้วจะมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ กำหนดไว้ สิ่งที่จะสังเกตได้อย่างเด่นชัดก็คือตัวแปรทางการเงินมีระยะเวลาหน่วงสั้น กล่าวคือภายใน 3 ชั่วโมง เจ้าหน้าที่ทางการเงินก็จะได้รับข้อมูลจากตลาดซื้อคืน และตลาดระหว่างธนาคาร (Interbank Market) เพียงพอที่จะใช้ในการกำหนดนโยบายประจำวันที่เรียกว่า Open Market Operation แล้ว และภายใน 1 เดือน ก็จะได้รับข้อมูลพื้นฐานมากพอที่จะกำหนดทิศทางของการดำเนินนโยบายได้

ข้อสรุปที่สำคัญจากตารางข้างต้นก็คือ เจ้าหน้าที่ทางการเงินมิได้ใช้แต่เพียงข้อมูลในอดีตของสิ่งที่เกิดขึ้นมาแล้วในการกำหนดนโยบายเท่านั้น ยังมีข้อมูลอีกประเภทหนึ่งที่อาจเรียกว่า "Lead Information" ที่จะได้รับเป็นการล่วงหน้าก่อนที่เหตุการณ์จริงจะเกิดขึ้น หรือเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่จะสะท้อนให้เห็นภาพคร่าว ๆ ของอนาคตหรือเป็นข้อมูลที่จะนำไปเป็นตัวอธิบาย เพื่อใช้ในการประมาณค่าตัวแปรสำคัญ ๆ ทางเศรษฐกิจที่ควรจะเป็นในอนาคต เป็นต้น โดยที่ข้อมูลเหล่านี้จะได้รับก่อนเหตุการณ์จริง จึงมีมิติเวลาเป็นบวก ตัวอย่างข้อมูลที่มีมิติเวลาเป็นบวก ได้แก่ เงินไหลการชำระเงินใน Letter of Credit เงินไหลการชำระเงินต้น เงินกู้ยืม และดอกเบี้ย การขาดดุลงบประมาณอันเนื่องจากการว่างงบประมาณขาดดุล เป็นต้น ข้อมูลเหล่านี้จะนำไปสู่ความเป็นไปได้ของการดำเนินนโยบายทางการเงินในเชิงป้องกัน (Preventive policy) ที่เจ้าหน้าที่ทางการเงินจะดำเนินมาตรการอันเป็นการป้องกันปัญหาเสียแต่ต้นมือ ดังนั้น ความรวดเร็วในการได้มาของข้อมูลที่เป็น Lead Variable ตลอดจนความสามารถของเจ้าหน้าที่ทางการเงินที่จะนำข้อมูลประเภทนี้ไปใช้ประมาณการตัวแปรทางเศรษฐกิจที่สำคัญต่อไป จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของประสิทธิภาพของนโยบายการเงิน

2. ระยะเวลาในการดำเนินนโยบายของนโยบายการเงินในประเทศไทย

เมื่อเจ้าหน้าที่ทางการเงินได้รับข้อมูลและนำข้อมูลมาประมวลผลจนสามารถกำหนดปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนความจำเป็นที่จะต้องดำเนินมาตรการใด ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปของการกำหนดนโยบายทางการเงิน ก็คือการเลือกเครื่องมือ ตลอดจนวิธีการและรูปแบบที่จะใช้ในการดำเนินนโยบาย ระยะเวลาที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนดังกล่าวก็คือ ระยะเวลาในการดำเนินนโยบายนั่นเอง ซึ่งเป็นการยากที่จะกำหนดตายตัวลงไปว่าระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาเท่าใด แต่ปัจจัยที่จะทำให้ระยะเวลาดังกล่าวมากหรือน้อยเพียงใดนั้นก็คือ

- ความเป็นอิสระของธนาคารกลางในการดำเนินมาตรการทางการเงินแต่ละชนิดว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือไม่

- ความเร่งด่วนและระดับความรุนแรงของปัญหาทางเศรษฐกิจในการดำเนินนโยบายแต่ละครั้ง
- ความซับซ้อนของปัญหา จำนวนทางเลือกในการแก้ปัญหาที่จะต้องพิจารณาและจำแนกเครื่องมือที่อาจนำมาใช้ได้ในการแก้ปัญหาแต่ละครั้ง
- สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเงินทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และระดับโลก ปัจจุบันเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอในแต่ละช่วงเวลาจึงทำให้ระยะเวลาที่เกี่ยวข้องกับ Action lag นี้มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย อย่างไรก็ตามอาจกล่าวเป็นการทั่วไปได้ว่า หากเป็นนโยบายที่ต้องดำเนินอยู่เป็นประจำ และเป็นนโยบายที่ต้องการให้เกิดการปรับตัวเพียงเล็กน้อย (Fine Tuning) เช่น นโยบายการแทรกแซงในตลาดซื้อคืน นโยบายกลุ่มนี้จะมี action lag ที่สั้นมาก การดำเนินนโยบายอาจเสร็จสิ้นได้ภายในระยะเวลา 1 ชั่วโมงเท่านั้น แต่หากเป็นนโยบายที่จะมีผลกระทบอย่างกว้างขวาง และมีผลทางจิตวิทยาสูง เช่น การลดค่าเงินบาท การปรับอัตราส่วนเงินสศสำรอง ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาดำเนินนโยบายอาจยาวนานถึง 2-3 ปี

3. ระยะเวลาภายนอกของนโยบายการเงินในไทย

เป็นระยะเวลาตั้งแต่ที่ได้มีการเริ่มต้นดำเนินมาตรการทางการเงินใด ๆ ออกไป จนกระทั่งถึงจุดที่บรรลุเป้าหมายทางการเงินขั้นสุดท้าย กล่าวโดยทั่วไปแล้วระยะเวลาหน่วงที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานของระบบเศรษฐกิจ และการเงินนั้นเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน และมีขั้นตอนการส่งผลกระทบอยู่มากมายหลายชั้น แต่จะมากน้อยเพียงใด และใช้ระยะเวลานานเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะสำคัญของเป้าหมายขั้นสุดท้าย และเป้าหมายทางการเงินด้วยว่ามีการดูดซับผลกระทบดังกล่าวไปมากน้อยเพียงใด ระหว่างขั้นตอนการดำเนินนโยบาย ถ้าหากมีการดูดซับไปมาก ก็จะเป็นผลให้ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้เนิ่นนานขึ้น รวมถึงต้องอาศัยปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ อีกด้วยว่า จะแปรเปลี่ยนไปในทางที่ลดบทบาทของนโยบายนั้นหรือไม่ ถ้าใช่ก็จะเป็นผลให้ระยะเวลาภายนอกของนโยบายการเงินยืดยาวออกไปอีก โดยมากระยะเวลาภายนอกของนโยบายทางการเงินของไทยมักจะอยู่ระหว่างหนึ่งถึงสองปี โดยเน้นในเป้าหมายสำคัญ ๆ ทางเศรษฐกิจ เช่น ระดับราคาสินค้า อัตราการว่างงาน เป็นต้น

เครื่องมือทางการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเงิน³

จะเห็นได้ว่าหน้าที่สำคัญที่สุดของธนาคารแห่งประเทศไทยก็คือ การควบคุมดูแลปริมาณเงินของประเทศ ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการเงินของประชาชนในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงในปริมาณเงินของประเทศย่อมมีผลกระทบต่อระดับของผลผลิต การจ้างงาน ระดับราคาสินค้าและดุลการชำระเงิน ดังนั้น การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุมปริมาณเงินย่อมมีผลกระทบไม่เพียงแต่ต่อระบบการเงินเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ควบคุมปริมาณเงินโดยตรง แต่จะผ่านทางเครื่องมือทางการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถกำกับดูแลและบังคับให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการได้ และจะส่งผลต่อเนื่องโดยตรงไปยังระบบการเงินในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะวงจรการสร้างและขยายเงินฝากและสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์อย่างมาก ซึ่งอาจแบ่งเครื่องมือทางการเงินได้เป็น 3 ประเภทคือ

เครื่องมือที่ใช้ควบคุมด้านปริมาณ

1. การซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาดซื้อคืนพันธบัตร (repurchase market) หลักทรัพย์รัฐบาลที่ทำการซื้อขายกันนั้นได้แก่ หลักทรัพย์ระยะสั้น คือตั๋วเงินคลัง และหลักทรัพย์ระยะยาวคือพันธบัตรรัฐบาลเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลนี้ ในอดีตที่ผ่านมาปรากฏว่าธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามขายหลักทรัพย์รัฐบาลให้แก่ภาคเอกชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมสินเชื่อในระยะยาวมากกว่าในระยะสั้น เนื่องจากรัฐบาลมีภาระต้องใช้จ่ายมากในระยะที่กำลังพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลมักจะมึงบประมาณขาดดุลมาตลอดทุกปี จนอาจก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้ง่าย ดังนั้น การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยขายหลักทรัพย์รัฐบาลหรือเท่ากับหาผู้ให้กู้ยืมแก่รัฐบาลจึงมีผลเท่ากับเป็นการควบคุมการขยายตัวของปริมาณเงินภายในประเทศ แต่จะควบคุมได้มากน้อยแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ซื้อหลักทรัพย์นั้น ถ้าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลไว้เอง ผลในการควบคุมปริมาณเงินจะดีเยี่ยม เพราะเท่ากับเป็นการพิมพ์ธนบัตรขึ้นมาใหม่นั้นเอง และในเมื่อรัฐบาลนำมาใช้จ่ายก็ทำให้มีการเพิ่มปริมาณเงินสุทธิขึ้นมาในประเทศโดยที่ไม่มีการลดลงในการใช้จ่ายทางด้านอื่น ๆ มาขาด

³ หน่วยพัฒนาระบบการเงิน . ระบบการเงินและการดำเนินงานนโยบายการเงินในประเทศไทย . (กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย)2537.

เชย แต่ถ้าหากธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลไว้ ผลในการควบคุมปริมาณเงินจะมากขึ้น แต่ไหนขึ้นอยู่กับว่าขณะนั้นธนาคารพาณิชย์มีเงินสำรองส่วนเกินหรือไม่ ถ้าธนาคารพาณิชย์ไม่มีเงินสำรองส่วนเกินอยู่เลยก็จะมีผลในการช่วยลดปริมาณเงินลงได้มากกว่าในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ยังมีเงินสำรองส่วนเกินอยู่มาก แต่ถ้าหากเอกชนเป็นผู้ซื้อพันธบัตรรัฐบาลแล้ว ก็จะมีผลในการควบคุมปริมาณเงินได้มากที่สุด เพราะเท่ากับเป็นการดึงเงินส่วนหนึ่งที่เอกชนควรจะได้ใช้จ่าย นำไปให้แก่รัฐบาลในการใช้จ่ายค่านงบประมาณ ซึ่งจะทำให้ปริมาณเงินสุทธิไม่เพิ่มขึ้น

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ก่อตั้งตลาดซื้อคืนในปี พ.ศ.2522 เพื่อให้เป็นตลาดรองสนองความต้องการกู้ยืมระหว่างสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากตลาดเงินกู้ยืมระหว่างสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากตลาดกู้ยืมระหว่างธนาคารพาณิชย์มีปัญหาหลายประการ เช่น อัตราดอกเบี้ยในตลาดไม่เป็นอัตราเดียวกัน และมีลักษณะที่ค่อนข้างผูกขาด ทำให้ตลาดการกู้ยืมระหว่างธนาคารขาดความคล่องตัว การเคลื่อนย้ายเงินทุนจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การซื้อคืนพันธบัตร โดยธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ซื้อขายแบบมีสัญญาซื้อขายคืน โดยมีสมาชิก อาทิเช่น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สถาบันการเงินต่าง ๆ เป็นต้น การติดต่อซื้อขายกันในตลาดนี้จะกระทำโดยตรงทางโทรศัพท์ผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย โดยวิธีการในตลาดซื้อคืน ซึ่งในการเสนอขายจะต้องบอกราคาที่ตนยินดีจะรับซื้อคืนในรูปของส่วนเพิ่มจากราคาขายที่คิดเป็นร้อยละต่อปี ส่วนที่คิดเพิ่มเป็นร้อยละต่อปีก็คือ อัตราผลตอบแทนที่ผู้กู้ยืมคิดที่จะจ่ายให้กับผู้ที่ต้องการลงทุน และในทำนองกลับกันสำหรับสถาบันการเงินที่มีเงินเหลือก็จะติดต่อมาที่ตลาดซื้อคืนเสนอปริมาณและอัตราดอกเบี้ยที่จะซื้อพันธบัตรในประเทศเวลาที่ต้องการลงทุน (ในปัจจุบันกำหนดไว้ 7 ประเภท คือ 1 วัน, 3 วัน, 15 วัน, 30 วัน, 60 วัน และ 180 วัน) ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการจับคู่ธุรกรรมที่สอดคล้องกัน และในบางครั้งก็ดำเนินการในฐานะผู้ค้าด้วย โดยการรับซื้อหรือขายพันธบัตรเองกับสถาบันที่เสนอเข้ามา แต่ไม่ว่ากรณีใดในทางกฎหมายจะถือว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นคู่สัญญาโดยตรงกับทั้งผู้ซื้อและผู้ขายพันธบัตร

การดำเนินงานของตลาดซื้อคืนนี้ได้ก่อประโยชน์ให้แก่ระบบการเงินหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มสภาพคล่องให้กับพันธบัตรรัฐบาล และเพิ่มแหล่งกู้ยืมเงินระหว่างสถาบันการเงินขึ้นอีกแหล่งหนึ่ง นอกจากนี้ในแง่ของการดำเนินนโยบายการเงินแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทย

ยังสามารถดำเนินการแทรกแซงการซื้อขายพันธบัตรในตลาดซื้อคืนเพื่อผลทางด้านการเงิน เช่น ในการควบคุมปริมาณเงิน และการโน้มน้าวอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

2. การรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงิน จุดมุ่งหมายที่สำคัญของเครื่องมือนี้ ก็เพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ซึ่งได้แก่ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคการส่งออก เป็นต้น ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้มีการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกสินค้าออก ตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการค้าพืชผลเกษตร ตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์ ตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อม ตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากโครงการลงทุนด้านเกษตรกรรม ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ส่งออกผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและเกษตรกรได้มีโอกาสได้รับสินเชื่ออย่างเพียงพอในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ส่งออกสามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ดีขึ้น และช่วยลดต้นทุนการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมและผลผลิตทางการเกษตรภายในประเทศ

แม้ว่าการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินจะเป็นเครื่องมือที่มีความจำเป็นในการนำมาใช้เพื่อส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจก็ดี แต่การใช้เครื่องมือดังกล่าวก็อาจก่อให้เกิดผลเสียในด้านอื่น ๆ การให้สินเชื่อในลักษณะนี้เป็นการให้ความช่วยเหลือแต่เฉพาะบางกิจการและบางสาขาเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรเงินทุนที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ให้ประโยชน์มากกว่าธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมยิ่งกว่านั้นการใช้เครื่องมือนี้ยังเป็นอุปสรรคที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถใช้เครื่องมือของนโยบายการเงินในการดำเนินการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะถ้าปริมาณเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ไปในการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินประเภทต่าง ๆ เป็นปริมาณค่อนข้างมากแล้ว ก็อาจจะทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในประเทศเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อระดับราคาสินค้าภายในประเทศ และดุลการชำระเงิน อันจะทำให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพ ดังนั้นการให้ความช่วยเหลือในลักษณะดังกล่าวจึงควรกระทำอยู่ในขอบเขตที่จะไม่ให้เกิดผลเสียต่อจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยเฉพาะเสถียรภาพในระดับราคาสินค้าและความสมดุลในดุลการชำระเงิน

3. การเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสลดสำรองตามกฎหมาย พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2522 ให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยความเห็นชอบของรัฐ

มนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่จะกำหนดอัตราส่วนเงินสดสำรองต่อเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ แต่อัตราส่วนนั้นจะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 และไม่เกินร้อยละ 50 อัตราส่วนที่ดำรงนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดให้ถือเอาส่วนเฉลี่ยตามระยะเวลาไม่น้อยเท่าใดก็ได้และอาจกำหนดให้ถือเอาหลักทรัพย์รัฐบาลไทยเป็นส่วนหนึ่งของเงินสดสำรองที่พึงดำรงนั้นก็

อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินสดสำรองไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7 ของยอดเงินฝากทุกประเภท ทั้งนี้ต้องเป็นเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ของเงินสดสำรองที่พึงดำรง เป็นเงินสดที่อยู่ในธนาคารพาณิชย์เอง ไม่เกินกว่าร้อยละ 2.5 และส่วนที่เหลือเป็นหลักทรัพย์รัฐบาลไทยซึ่งปราศจากภาระผูกพัน ต่อมาธนาคารแห่งประเทศไทยได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสดสำรองตามกฎหมาย โดยการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องแทนเงินสดสำรองสำหรับสินทรัพย์สภาพคล่องที่ต้องดำรงนั้นจะต้องมีอัตราส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7 ของยอดเงินฝากรวม ทั้งนี้ต้องเป็นเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเฉลี่ยแล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2 ของยอดเงินฝากรวม เป็นเงินสดที่ธนาคารพาณิชย์ไม่เกินร้อยละ 25 ของยอดเงินฝากรวม และส่วนที่เหลือเป็นหลักทรัพย์รัฐบาลไทย พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย หุ้นกู้ หรือพันธบัตรที่ออกโดยองค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในอัตราเงินสดสำรองตามกฎหมายเพียงเล็กน้อย จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อปริมาณเงินได้อย่างมาก ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงใช้เครื่องมือชนิดนี้น้อยครั้งมาก นอกจากมีความจำเป็นจริง ๆ

เครื่องมือที่ใช้ควบคุมด้านอัตราดอกเบี้ย

1. การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ให้ธนาคารพาณิชย์กู้ยืม ในฐานะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้ายแก่ธนาคารพาณิชย์ การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ธนาคารพาณิชย์กู้ยืม โดยมีหลักทรัพย์เป็นประกันหรือที่เรียกกันว่าอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน (Bank rate) จึงใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมสินเชื่อได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มให้ธนาคารพาณิชย์กู้เงิน โดยมีหลักทรัพย์เป็นประกันตั้งแต่ พ.ศ.2490 แต่ไม่ได้กำหนดไว้แน่

นอนว่าหลักทรัพย์ที่ใช้เป็นหลักประกันควรเป็นหลักทรัพย์ประเภทใด หากธนาคารพาณิชย์ประสงค์จะขอกู้เงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะพิจารณาเป็นราย ๆ ไป ตามความจำเป็นของแต่ละธนาคาร อัตราดอกเบี้ยก็แตกต่างกันไปด้วย ต่อมาในปี พ.ศ.2501 ได้มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยแน่นอนคือ ร้อยละ 8 ต่อปี และกำหนดให้ใช้หลักทรัพย์รัฐบาลไทยเป็นหลักประกัน ตั้งแต่นั้นมาธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานหลายครั้ง เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ และสถานการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศ การกำหนดหรือการเข้าแทรกแซงของธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องอัตราดอกเบี้ยจะเป็นไปในลักษณะของการชักนำตลาดมากกว่าการกำหนดอัตราโดยตรง เช่น เมื่อใดที่สถานการณ์การเงินโดยทั่วไปทั้งในประเทศและต่างประเทศมีแนวโน้มที่อัตราดอกเบี้ยต่ำลง ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะทำการลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานลง เพื่อเป็นการชักนำให้ธนาคารพาณิชย์ลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ลงตาม จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ.2516 อันเป็นปีที่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันเป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้มาตรการปรับอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานบ่อยครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้มีการปรับตัวอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินภายในประเทศตามไปด้วย

อย่างไรก็ตาม การใช้เครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้แก่ธนาคารพาณิชย์จะมีผลในการควบคุมสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ได้มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการสนองตอบของธนาคารพาณิชย์ต่อการเปลี่ยนแปลงในอัตราดอกเบี้ย ถ้าธนาคารพาณิชย์มีความจำเป็นต้องพึ่งการกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่มอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานขึ้นก็ย่อมมีผลกระทบต่อการขายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์เป็นอย่างมาก แต่ปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์ของไทยพึ่งเงินกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยน้อยมาก เพราะสามารถที่จะกู้ยืมจากแหล่งอื่น โดยเฉพาะจากต่างประเทศได้ง่าย และในอัตราดอกเบี้ยต่ำ จึงทำให้เครื่องมือนี้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามแม้ว่าเครื่องมือนี้จะไม่มีประสิทธิภาพมากนัก แต่ก็มีประโยชน์ในแง่เป็นการให้สัญญาณทิศทางของนโยบายทางการเงินที่ควรเป็นไปในขณะนั้น

2. การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 สามารถที่จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับเงินฝากและเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ คั้งนั้นเครื่องมือนี้น่าจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ได้ดี แต่ก่อนหน้าปี

พ.ศ.2523 นั้น ปรากฏว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมน้อยครั้งมาก ที่เป็นเช่นนี้ก็อาจเป็นเพราะว่าในระยะที่ผ่านมาภาวะเงินเฟ้อของไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ภาวะการเงินจึงไม่มีความผันผวนมากนัก และปัญหาภาวะเงินตึงตัวก็ไม่เคยเกิดขึ้น เครื่องมือการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์จึงไม่ค่อยได้มีการนำมาใช้เท่าใดนัก ภาวะดังกล่าวประกอบกับการที่การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด สำหรับเงินให้กู้ยืมนั้นก็จะต้องอยู่ในขอบเขตเพดานดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งกำหนดโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 และใช้บังคับอยู่มานานแล้วโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลย ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถปรับเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากให้เพิ่มขึ้นได้มากนักเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายอัตราดอกเบี้ยที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2532 นโยบายดังกล่าวคือการยกเลิกเพดานดอกเบี้ยเงินฝากสูงสุดที่ร้อยละ 9.5 ต่อปี สำหรับเงินฝากประจำที่มีระยะเวลาตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป โดยปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยดังกล่าวลอยตัวอยู่โดยไม่มีการกำหนดเพดาน สำหรับเงินฝากประเภทอื่นยังคงมีการกำหนดเพดานอยู่ วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการดำเนินมาตรการดังกล่าวก็เพื่อช่วยระดมเงินออมในระยะยาวในประเทศให้มีเพียงพอต่อความต้องการในการลงทุนที่มีมากขึ้น ทางด้านอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมนั้นยังคงมีการกำหนดเพดานอยู่ที่ร้อยละ 15 ต่อปี ทั้งนี้เนื่องจากหากปล่อยให้ลอยตัวแล้ว อัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินไปจะเป็นอุปสรรคต่อการลงทุน อย่างไรก็ตามเนื่องจากอุปสงค์สำหรับการลงทุนในระยะนั้นค่อนข้างสูง การที่ทางการไม่ปรับเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมให้สูงขึ้น ทำให้เกิดอุปสงค์ส่วนเกินต่อเงินทุนที่มีให้กู้ยืม ซึ่งเป็นการเพิ่มแรงกดดันต่อภาวะเงินเฟ้อ ในที่สุดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ปรับเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมให้สูงขึ้นจากร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 16.5 ต่อปี พร้อมทั้งยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำทุกประเภท และปล่อยให้ลอยตัวอย่างเสรี ตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2533 และหลังจากนั้นทางการก็ได้มีการปรับระดับเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมอีกเป็นระยะ ๆ ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ขณะเดียวกันธนาคารพาณิชย์ก็ได้ปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก และเงินให้กู้ยืมสำหรับลูกค้าชั้นดีประเภท MLR (Minimum Loan Rate) และ MOR (Minimum Overdraft Rate) ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเงินเป็นระยะ ๆ เช่นกัน

เครื่องมือที่ใช้ควบคุมด้านคุณภาพ

1. การกำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2522 ธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง ในอัตราส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 และไม่เกินกว่าร้อยละ 15 ของเงินกองทุนหรือบัญชีทุน ซึ่งหมายถึงเงินทุนที่ชำระแล้ว เงินสำรองและกำไรที่ไม่ได้จัดสรรของธนาคารพาณิชย์ ส่วนสินทรัพย์เสี่ยงคือ สินทรัพย์ต่าง ๆ ซึ่งไม่รวมเงินสดที่ฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เงินฝากที่ธนาคารอื่น (ในหรือนอกราชอาณาจักร) และหลักทรัพย์รัฐบาลไทยหรือสินทรัพย์อื่นตามแต่ที่รัฐมนตรีจะกำหนด สินทรัพย์เสี่ยงที่สำคัญ ได้แก่ ลูกหนี้เงินกู้ นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังอาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์แต่ละประเภทด้วย อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ปัจจุบัน คือ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8

การกำหนดอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงนี้ นอกจากจะเป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมความมั่นคงให้แก่ธนาคารพาณิชย์แล้ว ยังเป็นมาตรการที่ช่วยในการควบคุมสินเชื่อได้อีกด้วย เพราะธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถจะขยายสินเชื่อ ซึ่งเป็นสินทรัพย์เสี่ยงได้เกินกว่าที่กำหนด เช่น กำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงที่กำหนดคือ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 หมายความว่า ถ้าเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์มีมูลค่าเพียง 8 ล้านบาท ธนาคารพาณิชย์สามารถขยายสินทรัพย์เสี่ยงด้วยการให้กู้ยืมได้เพียง 100 ล้านบาท ถ้าหากธนาคารพาณิชย์มีเงินฝากมากกว่า 100 ล้านบาท ธนาคารพาณิชย์จะสามารถใช้เงินส่วนเกินลงทุนซื้อได้แต่เฉพาะสินทรัพย์ที่ปลอดภัย เช่น หลักทรัพย์รัฐบาล พันธบัตรของรัฐ เป็นต้น ตามอัตราส่วนที่กำหนดนี้ แสดงว่าธนาคารพาณิชย์จะสามารถขยายสินเชื่อได้ไม่เกิน 12.5 เท่าของวงเงินกองทุน แต่ถ้าหากธนาคารพาณิชย์ต้องการขยายสินเชื่อเกินกว่านี้ ก็จะต้องเพิ่มเงินกองทุนขึ้น โดยการขายหุ้นให้แก่ประชาชนเพิ่มขึ้น

2. การกำหนดอัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องต่อยอดเงินฝาก อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2522 ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงสินทรัพย์ที่พึงเปลี่ยนเป็นเงินได้ง่าย ซึ่งเรียกว่าสินทรัพย์สภาพคล่อง เป็นอัตราส่วนเงินฝากตามที่กำหนด ในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอัตราส่วนสิน

ทรัพย์สินสภาพคล่องที่ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงไว้ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7 ของยอดเงินฝากรวมทั้งหมด โดยสินทรัพย์สภาพคล่องประกอบด้วยสินทรัพย์ต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การกำหนดอัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องต่อยอดเงินฝากนี้ นอกจากจะเป็นเครื่องมือเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ธนาคารพาณิชย์แล้ว ยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยลดความเสี่ยงในการลงทุนของธนาคารพาณิชย์ไปพร้อมกัน

8. การกำหนดเป้าหมายสินเชื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์ โดยทั่วไปแล้วธนาคารพาณิชย์มักจะไม่สนใจในการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร เนื่องมาจากการให้กู้ประเภทนี้มีความเสี่ยงสูง ทำให้ภาคเกษตรกรรมอันเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศขาดแคลนเงินทุน และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเกษตรกรรมอันเป็นหัวใจหลักของประเทศเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้เริ่มกำหนดเป้าหมายสินเชื่อ เพื่อการเกษตรให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตาม เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 โดยยอมให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตามสองลักษณะคือ จะให้กู้แก่เกษตรกรโดยตรง หรือจะนำเงินฝาก ธกส.ก็ได้ ในปี พ.ศ.2519 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการกำหนดเป้าหมายสินเชื่อการเกษตรใหม่ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยพิจารณาคิดเป็นร้อยละของยอดเงินฝากในปีที่ล่วงมาแล้วเป็นเกณฑ์แทน คือคิดเป็นร้อยละ 7 และร้อยละ 9 ของยอดเงินฝากในปี พ.ศ.2519 และปี พ.ศ. 2520 ตามลำดับ ต่อมาในปี พ.ศ.2521 เป้าหมายสินเชื่อการเกษตรได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 11 ของยอดเงินฝากในปีที่ผ่านมา และในปี พ.ศ.2522 ได้เพิ่มขึ้นอีกเป็นร้อยละ 13 ของยอดเงินฝากในปีที่ล่วงมา โดยให้รวมสินเชื่อให้แก่ธุรกิจการเกษตรด้วย แต่เฉพาะสินเชื่อส่วนที่เป็นสินเชื่อเกษตรกรที่แท้จริงจะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 11 ของยอดเงินฝาก ถ้าธนาคารพาณิชย์ใดไม่สามารถให้สินเชื่อการเกษตรได้ครบเป้าหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ก็จะต้องนำเงินส่วนที่ให้สินเชื่อต่ำกว่าเป้าหมายนั้นไปให้กู้แก่ ธกส.แทน เพื่อ ธกส. จะได้นำไปให้สินเชื่อแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตรต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินการยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้เปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมายของสินเชื่อการเกษตรใหม่ โดยเปลี่ยนไปเป็นสินเชื่อสู่ชนบท ตั้งแต่ มกราคม พ.ศ.2530 โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ทำการแบ่งจัดสรรเงินร้อยละ 20 ของยอดเงินฝากในปีที่ผ่านมาเพื่อสินเชื่อดังกล่าว โดยแบ่งเป็นร้อยละ 14 ให้แก่เกษตรกรและอุตสาหกรรมขนาดย่อม และกิจการในเขตต่างจังหวัด นอกเหนือไปจากกรุงเทพฯ และปริมณฑล และอีกร้อยละ 6 ให้แก่ โรงเรียนและอุตสาหกรรมการเกษตร วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงนี้ก็เพื่อให้สินเชื่อดังกล่าวขยายไปสู่เกษตรกรที่เริ่มหันไปประกอบอาชีพนอกภาคเกษตร และเป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล

ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค ในปี พ.ศ.2532 ได้มีการเพิ่มเติมรายการสินเชื่อสู่ชนบทโดยให้รวมสินเชื่อที่ให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียน สินเชื่อที่ให้แก่นุคคลเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ และสินเชื่อที่ให้แก่โครงการลงทุนในชนบทเข้าไปด้วย รวมทั้งมีการเพิ่มวงเงินการให้สินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค

มาตรการสินเชื่อสู่ชนบทจัดได้ว่าเป็นมาตรการควบคุมสินเชื่อเฉพาะเจาะจงที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้เพื่อดูแลให้ภาคเกษตรกรรมมีเงินทุนเพียงพอ มาตรการนี้ก็เช่นเดียวกับมาตรการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรเงินทุนอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและก่อให้เกิดต้นทุนทรัพยากรต่อสังคมที่ค่อนข้างสูง

4. การกำหนดเงื่อนไขให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติ เมื่อเปิดสาขาในเขตอำเภอรอบนอก นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้แก้ไขหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์เปิดสาขาในเขตอำเภอรอบนอกได้ง่ายยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขที่ว่า สาขาของธนาคารพาณิชย์ที่เปิดใหม่นั้นจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยคือ สาขาของธนาคารพาณิชย์นั้น จะต้องให้สินเชื่อแก่บุคคลในท้องถิ่นในอำเภอรอบนอก ของจังหวัดที่สาขาธนาคารพาณิชย์นั้น ๆ ตั้งอยู่ และอำเภอรอบนอกของจังหวัดใกล้เคียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของเงินฝาก ทั้งนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของเงินฝากต้องเป็นสินเชื่อที่ให้แก่เกษตรกรภายในระยะเวลาหนึ่งที่กำหนด หากธนาคารพาณิชย์ใดไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนี้ได้ ก็จะต้องนำเงินส่วนที่ยังให้สินเชื่อแก่ท้องถิ่น เกษตรกรได้ไม่ครบถ้วนตามเกณฑ์ที่กล่าวไปฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยไม่ได้รับดอกเบี้ย การกำหนดเงื่อนไขในการเปิดสาขาในเขตอำเภอรอบนอกดังกล่าวข้างต้นก็โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีจุดมุ่งหมายไม่เพียงแต่กระจายสถาบันการเงินออกไปในชนบท เพื่อชักจูงให้ประชาชนในชนบทมีการออมมากขึ้นเท่านั้น แต่จากการที่ชนบทมีการออมมากขึ้น เงินออมนั้นก็จะมีหมุนเวียนกลับมาเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเกษตรกรรมในภาคชนบทเองอีกด้วย ผลของนโยบายการกระจายบริหารการเงินออกไปสู่ท้องถิ่นเช่นนี้ก็จะประ โยชน์ทั้ง โดยทางตรง และโดยทางอ้อมต่อการพัฒนาชนบทเป็นอย่างมาก

ระบบการเงินของไทยกับการพัฒนาสู่ระบบการเงินเสรีระหว่างประเทศ⁵

จากการที่ระบบเศรษฐกิจการเงินของไทยมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับระบบการเงินต่างประเทศ อันเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตย มีระบบการค้าเป็นระบบเสรี ดังนั้นทำให้เหตุการณ์หรือการปฏิรูปทางการเงินในประเทศใดประเทศหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก จำเป็นที่ประเทศต่าง ๆ ต้องปรับปรุง และพัฒนาระบบเศรษฐกิจการเงิน ให้สามารถรองรับการขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจการเงินของโลก รวมทั้งการแข่งขันที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในระบบการค้าโลก ดังนั้น เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ.2533 ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในระบบการเงิน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคือ ประเทศไทยประกาศรับพันธะข้อ 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และผ่อนคลายการควบคุมทางด้านปริวรรตเงินตราควบคู่กันไป พันธะข้อ 8 ดังกล่าว เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการไม่ตั้งข้อจำกัดการชำระการโอน และการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ประกอบด้วย 7 มาตราด้วยกัน โดยเนื้อหาใจความสำคัญที่ทำให้ไทยต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินการทางการเงินคือ มาตราที่ 2, 3 และ 4 ซึ่งเป็นมาตราที่สำคัญมาก และเป็นมาตราที่ประเทศไทยเพิ่งประกาศยอมรับข้อผูกพันที่จะปฏิบัติตามอย่างเป็นทางการหลังจากที่ปฏิบัติตามพันธะดังกล่าวโดยนัยตามมาตราที่เหลือนานแล้ว ซึ่งหลังจากประกาศอย่างเป็นทางการแล้ว ก็นับว่าประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธะข้อ 8 ได้อย่างครบถ้วน

การรับพันธะข้อ 8 ดังกล่าว มีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ต้องไม่มีข้อจำกัดในการแลกเปลี่ยนเงินตราที่เกี่ยวกับสินค้าและบริการกับต่างประเทศ
 2. ต้องไม่มีระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา ตลอดจนต้องไม่ลำเอียงกับประเทศคู่ค้า คือ ต้องดูแลประเทศคู่ค้าให้เท่าเทียมกัน ใช้กฎระเบียบอันเดียวกัน
 3. ต้องไม่มีข้อจำกัดในการรับแลกเปลี่ยนเงินตราของตนที่สมาชิกอื่นถืออยู่
- การที่ประเทศไทยสามารถรับพันธะข้อ 8 ได้ ก็เนื่องจากทางการเห็นว่าขณะนี้ฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศมีความมั่นคงมากขึ้น ดังนั้นประเทศไทยจึงพร้อมที่จะให้ระบบการ

⁵ หน่วยงานพัฒนาระบบการเงิน . ระบบการเงินและการดำเนินนโยบายการเงินในประเทศไทย . (กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย)2537.

ชำระเงินระหว่างประเทศเป็นระบบที่เสรีมากยิ่งขึ้น โดยปราศจากข้อจำกัดทางการแลกเปลี่ยนเงิน
 ดังเช่นประเทศที่พัฒนาแล้ว ยิ่งกว่านั้นการที่ทางการดำเนินการผ่อนคลายการควบคุมปริวรรตเงินตรา
 เพื่อให้ระบบการเงินและระบบการชำระเงินระหว่างประเทศมีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพสูงขึ้น
 นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่จะเกิดขึ้นในระยะต่อไป รวมทั้ง
 ทั้งรองรับนโยบายที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการเงินของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

มาตรการผ่อนคลายการควบคุมปริวรรตเงินตราดังกล่าวข้างต้น มีสาระสำคัญ ดังนี้ คือ

1. การให้อำนาจธนาคารพาณิชย์ในการอนุญาตคำขอต่าง ๆ ทางด้านสินค้าได้ทุกกรณีแทน
 ธนาคารแห่งประเทศไทย
2. การเพิ่มวงเงินในการขอซื้อเงินตราต่างประเทศทางด้านเงินบริการ เช่น ค่าใช้จ่ายเดินทาง
 ค่าใช้จ่ายในการศึกษา ค่าเลี้ยงดูครอบครัว
3. การให้อำนาจธนาคารพาณิชย์ ในการอนุญาตคำขอทางด้านเงินทุนสำหรับรายย่อยเพื่อ
 การส่งออกเงินทุนที่ไม่ให้จดทะเบียนไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย การส่งเงินทุนคืนจากการขายหุ้น
 และเลิกกิจการ

ซึ่งภายหลังที่ได้มีการผ่อนคลายการควบคุมปริวรรตเงินตราครั้งที่ 1 ดังกล่าวแล้ว ธนาคาร
 แห่งประเทศไทยก็ได้มีการผ่อนคลายการควบคุมปริวรรตเงินตราครั้งที่ 2 ตามมา โดยมีสาระสำคัญ ดัง
 นี้

1. การมอบหมายให้ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้อนุญาตการซื้อขายเงินตราต่างประเทศแทน
 ธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น และการทำเอกสารที่เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศให้ม
 ความง่ายยิ่งขึ้น
2. การอำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับรายการชำระเงินระหว่างประเทศ
3. การอนุญาตให้เปิดบัญชีที่เป็นเงินตราต่างประเทศได้

ในระบบเศรษฐกิจ 4-5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2533-2538) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเงิน
 และการเมืองของโลกมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก กล่าวคือ ตลาดการเงินระหว่างประเทศมีความ

เชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นเครือข่ายระดับโลก (Internationalization) และมีความเชื่อมโยงเป็นตลาดเดียวกัน (globalization) มากขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการสื่อสาร และความร่วมมือทางเศรษฐกิจการเงินของกลุ่มประเทศต่าง ๆ เป็นสำคัญ เช่น การรวมตัวกันระหว่างกลุ่มประเทศในระดับการพัฒนาที่ใกล้เคียงกัน (integration) ได้แก่ สหรัฐ-แคนาดา ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป กลุ่มประเทศโออีซีดี (OECD) ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ เป็นต้น นอกจากนี้เป็นที่คาดกันว่าการรวมประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปเป็นตลาดเดียว และการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยที่มีการนำเรื่องการค้าบริการทางการเงินการธนาคาร และประกันภัยเข้ามาอยู่ภายใต้การเจรจาด้วยนั้น จะส่งผลทำให้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเงินและการเมืองของโลกเปลี่ยนแปลงไปอีกมาก

ดังนั้น ประเทศไทยซึ่งมีระบบเศรษฐกิจเปิด และดำเนินนโยบายเศรษฐกิจการเงินค่อนข้างเสรี ย่อมได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเงิน และการเมืองของโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เท่าที่ผ่านมาหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน ซึ่งรวมทั้งสถาบันการเงิน ได้พยายามปรับนโยบายและการดำเนินงานให้สอดคล้องและรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงอาจกล่าวได้ว่าการพิจารณาถึงผลกระทบของเศรษฐกิจโลกต่อสถาบันการเงินไทย เป็นเรื่องที่ควรได้รับความสนใจจากผู้บริหารสถาบันการเงินไทยอย่างยิ่ง

ผลกระทบเศรษฐกิจโลกต่อสถาบันการเงินไทย

การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเงินและการเมืองของโลก ตามที่ได้กล่าวแล้วนั้น มีผลกระทบต่อสถาบันการเงินและระบบการเงินของไทย ดังนี้

1 ระบบการเงินไทยเปิดเสรีมากขึ้น

ประเทศไทยในฐานะสมาชิกแกตต์คงจะต้องยอมรับข้อตกลงเรื่องการค้าบริการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และภายใต้หลักการการเปิดเสรีนั้น ระบบการเงินไทยคงจะต้องเปิดเสรีมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งก็สอดคล้องกับนโยบายของทางการและแนวโน้มของระบบการเงินของไทยในปัจจุบัน ที่ได้เปิดเสรีมากขึ้นเป็นลำดับอยู่แล้ว



2 สถาบันการเงินแข่งขันกันมากขึ้น

การที่ทางการมีนโยบายเปิดเสรีมากขึ้นเป็นลำดับ ทำให้ประเภทธุรกิจและจำนวนของสถาบันการเงินในประเทศมีมากขึ้น กอปรกับแนวโน้มที่ทางการผ่อนคลากระเบียบกฎเกณฑ์ เพื่อให้สถาบันการเงินทำธุรกิจและให้บริการต่าง ๆ ได้ในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น ส่งผลให้สถาบันการเงินมีการแข่งขันมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งในด้านราคา อัตราดอกเบี้ย และการให้บริการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ลูกค้า ซึ่งการแข่งขันดังกล่าวมิได้จำกัดเฉพาะสถาบันการเงินในประเทศเท่านั้น แต่จะแข่งขันกับสถาบันการเงินต่างประเทศที่จะเข้ามาดำเนินกิจการในไทยมากขึ้น

ในทำนองเดียวกัน สถาบันการเงินไทยก็มีแนวโน้มที่จะขยายฐานการค้าเงินธุรกิจไปแข่งขันกับสถาบันการเงินในต่างประเทศเช่นกัน

3 วิวัฒนาการทางบริการ เครื่องมือ และตราสารทางการเงินใหม่ ๆ

การที่สถาบันการเงินมีการแข่งขันกันมากขึ้นดังกล่าวแล้ว กอปรกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการสื่อสาร ตลอดจนความต้องการทางด้านบริการทางการเงิน เครื่องมือและตราทางการเงินประเภทต่าง ๆ ของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มมากขึ้น การเปิดเสรี ด้านการปริวรรตเงินตราจะทำให้มีการพัฒนาบริการ เครื่องมือ และตราสารทางการเงินใหม่ ๆ มากขึ้น หรือการนำตราสารบริการทางการเงิน ที่ได้มีการคิดค้นในต่างประเทศที่พัฒนาแล้วมาประยุกต์ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจการเงินของประเทศมากขึ้น เช่น เครื่องมือการคุ้มครองความเสี่ยง และอัตราดอกเบี้ย อาทิ SWAP, OPTION, FUTURE, เป็นต้น

4 การเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์และข้อบังคับสถาบันการเงิน

เพื่อให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมเศรษฐกิจการเงินของโลกที่ได้กล่าวแล้วนั้น และเพื่อความมั่นคงของสถาบันการเงินและระบบการเงินไทย ทางกรมจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเงินและสถาบันการเงินให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากขึ้น การเปิดเสรีให้มีการแข่งขันมากขึ้น

การดำเนินงานพัฒนาระบบการเงิน

นอกจากนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการไปในช่วงก่อนหน้า ตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา ทางธนาคารได้ดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพและระบบการเงินของประเทศ ให้สามารถสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดอุปสรรค การระดมเงินทุนของภาคธุรกิจทั้งในเมืองและชนบท ส่งเสริมการออมในประเทศ และปรับปรุงข้อกำหนดให้สถาบันการเงินในประเทศมีความยืดหยุ่นในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น และสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ตลอดจนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเงินในระดับสากล การพัฒนาดังกล่าวนี้มีเป้าหมายอยู่ที่การยกระดับระบบการเงินของประเทศให้มีศักยภาพรองรับการเปิดตลาดการเงินตามแนวโน้มสากล และการวางพื้นฐานที่จะพัฒนาเป็นศูนย์กลางการเงินแห่งใหม่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เพื่อการนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดแนวนโยบายดำเนินงาน ในการพัฒนาระบบการเงินไว้ 4 ด้านคือ การผ่อนคลายข้อจำกัดทางการเงินต่าง ๆ การปรับปรุงการดูแลกำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงิน การพัฒนาตราสารและบริการทางการเงิน และการปรับปรุงระบบการชำระเงิน ซึ่งได้มีการดำเนินมาตรการและแนวทางพัฒนาที่สำคัญคือ

1. การผ่อนคลายทางการเงิน

1.1 อัตราดอกเบี้ย

ธนาคารได้ดำเนินมาตรการผ่อนคลาย เพื่อให้อัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินในประเทศ สามารถปรับตัวได้ตามภาวะตลาด โดยมีเป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่การปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศ สามารถเคลื่อนไหวได้อย่างเสรี โดยไม่มีการแทรกแซงจากทางการ โดยได้ประกาศยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำอายุเกิน 1 ปี ตั้งแต่ 1 มิถุนายน 2532 และต่อมาได้ดำเนินการยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำต่ำกว่า 1 ปี และยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ เมื่อมีนาคม 2533 และมกราคม 2535 ตามลำดับ

ปัจจุบันนี้ พระราชบัญญัติคอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ.2523 ฉบับแก้ไข ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กำหนดอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินเป็นอัตราสูงสุดหรือปล่อยให้ลอยตัวได้ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 5 เมษายน 2535 แล้ว แต่เริ่มมีผลทางปฏิบัติเมื่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงนามในประกาศกระทรวงการคลัง และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศถึงสถาบันการเงิน ซึ่งทำให้มีผลยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ของสถาบันการเงินตั้งแต่ 1 มิถุนายน 2535

1.2 การปฏิวัติเงินตรา

ธนาคารได้ดำเนินการผ่อนคลายการปฏิวัติเงินตรา และพัฒนาตลาดเงินตราต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนให้ตลาดมีความคล่องตัว เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำธุรกิจกับต่างประเทศและสนับสนุนการค้าในอินโดจีน โดยดำเนินการผ่อนคลายการควบคุมการปฏิวัติเงินตราขั้นแรกทางด้านสินค้า และขยายวงเงินสำหรับการส่งออกเงินบริการให้สูงขึ้น ตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม 2533

ต่อมาในวันที่ 1 เมษายน 2534 ทางการได้ประกาศผ่อนคลายการควบคุมปฏิวัติเงินตราขั้นที่ 2 ให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนได้เสรีมากขึ้น โดยขยายวงเงินส่งออก ค่าใช้จ่ายการศึกษาและการเดินทาง ผ่อนคลายการนำเงินไปลงทุนในต่างประเทศ รวมทั้งอนุญาตให้ผู้มีเงินที่อยู่ในประเทศสามารถเปิดบัญชีเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศ และเพิ่มประเภทผู้ประกอบการธุรกิจซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ ในปี 2535 เพื่อให้ธุรกิจการค้าและลงทุนระหว่างประเทศมีความสะดวกและคล่องตัวมากยิ่งขึ้นและส่งเสริมการใช้เงินบาทในย่านอินโดจีน ได้มีการผ่อนคลายเพิ่มเติมโดยอนุญาตให้ใช้เงินบาทชำระค่าสินค้าออกได้ ใช้เงินตราต่างประเทศจากบัญชีเงินฝากของตนเองชำระหนี้ต่างประเทศแทนบริษัทในเครือได้ และยังอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ไทยยอมให้ธนาคารของประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย ถอนเงินบาทกลับประเทศได้ทั้งจำนวน

1.3 การผ่อนคลายข้อจำกัดการบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน

ปัจจุบันธนาคารได้ดำเนินการเพื่อลดข้อจำกัดและเงื่อนไขการบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถปรับฐานะการเงินได้คล่องตัว และจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ ทางกรมจะลดการกำหนดเงื่อนไขให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการรักษาความมั่นคงของสถาบันการเงิน โดยสิ่งที่ได้ดำเนินการมาเป็นลำดับนั้นประกอบด้วย

(ก) การขยายสัดส่วนการดำรงฐานะเงินตราต่างประเทศสุทธิของธนาคารพาณิชย์ จากไม่เกินร้อยละ 20 เป็นไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินกองทุนหรือ 5 ล้านดอลลาร์ สรอ. แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่ากัน ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 9 เมษายน 2533

(ข) การลดอัตราการค้างพันขั้รัฐบาลของธนาคารพาณิชย์ ตามเงื่อนไขการเปิดสาขาจากร้อยละ 16 ของเงินฝากทั้งสิ้นเป็นร้อยละ 9.5 เมื่อ 13 พฤศจิกายน 2533 ร้อยละ 8.0 เมื่อ 13 กันยายน 2534 ร้อยละ 7.0 เมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2535 และร้อยละ 6.5 เมื่อ 30 ตุลาคม 2535 สำหรับในปี 2536 ได้ลดอัตราส่วนลงเหลือร้อยละ 5.5 เมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2536 และยกเลิกข้อกำหนดนี้ตั้งแต่ 17 พฤษภาคม 2536 เป็นต้นไป

(ค) การปรับปรุงเงื่อนไขสินเชื่อท้องถิ่น ตามนโยบายการเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์ โดยให้พิจารณาเป็นรายภาคแทนรายสาขา และเปลี่ยนวิธีการคำนวณเงินฝาก โดยไม่นับรวมเงินฝากของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเงินฝากระหว่างธนาคาร

(ง) การปรับปรุงนิยามสินเชื่อชนบทของธนาคารพาณิชย์ ให้รวมถึงสินเชื่อเพื่อการค้าส่งผลิตผลทางกสิกรรม สินเชื่อเพื่อการนิคมอุตสาหกรรมในภูมิภาค พร้อมทั้งปรับฐานเงินฝากที่ใช้กำหนดเป้าหมายไม่ให้นับรวมเงินฝากระหว่างธนาคารตั้งแต่ปี 2534 และในปี 2536 ให้เพิ่มกลุ่มเป้าหมายใหม่ได้แก่ สินเชื่อเพื่อการอุตสาหกรรม สินเชื่อเพื่อการเหมืองแร่ สินเชื่อเพื่อการสาธารณสุขโลก สินเชื่อเพื่อกิจการสถานศึกษาและสถานพยาบาล และสินเชื่อเพื่อการจัดหาที่อยู่อาศัย

(จ) การอนุญาตเป็นการทั่วไปให้ธนาคารพาณิชย์เปิดบริการ ATM และสำนักงานแลกเปลี่ยนนอกสำนักงานได้ทุกวัน ระหว่างเวลา 7.00-22.00 น. ตั้งแต่ 2 กรกฎาคม 2534 และตั้งแต่วันที่ 21 ตุลาคม 2535 เป็นต้นไป ได้ขยายเวลาให้เปิดบริการได้ตลอด 24 ชั่วโมง โดยไม่ต้องขออนุญาตอีก

(ข) การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องแทนการดำรงเงินสดสำรอง และให้สามารถถือพันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย หุ้นกู้ พันธบัตรรองการของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของสินทรัพย์สภาพคล่องได้ด้วย ตั้งแต่วันที่ 23 มิถุนายน 2534 และให้เพิ่มเติมหุ้นกู้หรือพันธบัตรที่ออกโดยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นสินทรัพย์สภาพคล่องได้ตั้งแต่วันที่ 23 กันยายน 2535

1.4 การขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายผ่อนคลายเป็นพิเศษ เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถประกอบธุรกิจได้กว้างขวางกว่าเดิม และให้บริการตอบสนองความต้องการของธุรกิจได้มากประเภท เกิดการแข่งขันในระบบและทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพมากขึ้น อนึ่ง การขยายขอบเขตจะทำให้การแบ่งแยกธุรกิจธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ไม่ชัดเจน แต่การดำเนินการดังกล่าวจะต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยคำนึงถึงความสามารถและความพร้อมของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง รวมทั้งความปลอดภัยของผู้ฝากเงินเป็นสำคัญ

สำหรับธนาคารพาณิชย์ ทางภาคได้อนุญาตให้สามารถประกอบธุรกิจเพิ่มขึ้นในปี 2530 โดยให้ครอบคลุมถึงการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ การวิเคราะห์โครงการลงทุน การจัดหาเงินกู้จากแหล่งต่าง ๆ การเป็นที่ปรึกษาในการซื้อ รวม หรือควบกิจการ การดูแลและเก็บรักษาหลักทรัพย์ รวมทั้งการติดต่อหรือแนะนำบริษัทประกันภัย และตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2535 เป็นต้นไป ธนาคารพาณิชย์ยังสามารถทำหน้าที่เป็นนายหน้าตัวแทนจำหน่ายหลักทรัพย์รัฐบาล ให้บริการข่าวกสารข้อมูลและทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการเงินได้

นอกจากนี้ ตั้งแต่ 1 มิถุนายน 2535 ยังอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจด้านหลักทรัพย์ ได้แก่ การเป็นตัวแทนผู้ถือหุ้นกู้มีประกัน การเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของกองทุนรวม การ

เป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ และการเป็นตัวแทนจำหน่ายหน่วยลงทุน ส่วนการจัดการออก การจัดจำหน่าย และการค้าตราสารแห่งหนึ่งทำได้แต่ต้องยื่นขออนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน

ในด้านบริษัทเงินทุนนั้น ได้อนุญาตให้ขยายขอบเขตธุรกิจในปี 2530 ได้เช่นเดียวกับการเพิ่มธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ และในปี 2535 ก็ได้อนุญาตให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนจัดจำหน่ายพันธบัตรและตราสารของภาครัฐ ให้บริการข่าวสารข้อมูล เป็นที่ปรึกษาเพื่อนำบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยประกอบกิจการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นผู้ดูแลและเก็บรักษาหลักทรัพย์ บัตรเงินฝาก และตราสารแห่งหนึ่ง เป็นตัวแทนของบริษัทหลักทรัพย์ เป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ ส่วนธุรกิจที่อนุญาตโดยมีเงื่อนไขได้แก่ ธุรกิจการจัดการออก จัดจำหน่ายและค้าตราสารแห่งหนึ่ง และธุรกิจผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้และผู้ดูแลผลประโยชน์ของกองทุนรวม

นอกจากการอนุญาตให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจได้เพิ่มขึ้นแล้ว ทางกรยังได้พิจารณาให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบกิจการวิเทศธนกิจ (International Banking Facilities) ขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่มีนาคม 2536

2. การปรับปรุงการกำกับและตรวจสอบ

ปัจจุบันระบบการเงินในประเทศและต่างประเทศ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประกอบกับทางการได้ดำเนินนโยบายผ่อนคลายทางการเงินด้านต่าง ๆ รวมทั้งขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน ทำให้สถาบันการเงินต้องเผชิญกับความเสถียรในรูปแบบใหม่ ๆ ทางการจึงต้องเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบการเงิน โดยปรับปรุงวิธีและมาตรการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินต่าง ๆ ให้กระชับรัดกุม ทันเหตุการณ์ สามารถป้องกันปัญหาของสถาบันการเงินที่อาจเกิดขึ้น เพื่อมิให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรโดยไม่จำเป็น และเพื่อให้การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินสอดคล้องกับมาตรฐานสากล พร้อมทั้งจะแข่งขันกับต่างประเทศ ทั้งนี้มาตรการที่ทางการดำเนินการไปแล้ว ได้แก่ การกำหนดลักษณะการก่อภาระผูกพันของบริษัทเงินทุนที่ดีถือว่าเป็นการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม เช่น การประกันหนี้ การรับรอง การรับอ่าวัด ตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม 2533 การควบคุมวงเงินที่บริษัทเงินทุนรับรองและรับอ่าวัดตัวเงินเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเมื่อรวมกับที่บริษัทเงินทุนค้าประกันหรือลงทุนในกิจการบุคคลนั้นแล้ว เมื่อสิ้นวันหนึ่ง ๆ จะ

ต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินกองทุนบริษัท และที่สำคัญคือทางการได้ดำเนินการแก้ไข เพิ่มเติม พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ และ พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจเงินทุนฯ เพื่อปรับปรุงข้อกำหนดการดำรง เงินกองทุน และการคำนวณความเพียงพอของเงินกองทุน ให้เป็นไปตามหลักสากลของ Bank for International Settlements (BIS) โดยพิจารณาปรับปรุงให้เหมาะสมกับระบบการเงินไทย และให้ สถาบันการเงินสามารถปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป

8. การพัฒนาระบบการชำระเงิน

ปัจจุบันมีการขยายตัวของเศรษฐกิจและวิวัฒนาการใหม่ ๆ ทางการเงิน จำเป็นต้องมีการ ปรับปรุงและพัฒนาระบบการชำระเงินให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย ซึ่งจะลดค่าใช้จ่ายของธุรกิจในส่วนที่เกี่ยวกับการชำระเงินให้ต่ำลง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้พิจารณาจัดตั้งโรงพิมพ์ธนบัตรแห่ง ที่สอง และจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบการชำระเงินขึ้นภายในธนาคารเพื่อศึกษากระบวนการชำระ เงินของไทย และแนวทางการพัฒนาระบบการชำระเงินไว้ในด้านการพัฒนา ในด้านการหักบัญชีเช็ค ด้วยระบบ Electronic Clearing House ให้สามารถหักบัญชีได้ใน 1 วัน และการโอนเงินอิเล็กทรอนิกส์ รายย่อย ทั้งระบบ offline ในช่วงแรก และแบบ online ในช่วงหลัง ทั้งนี้ ทางการได้พิจารณาจัดหา บริษัทที่ปรึกษาในต่างประเทศมาเป็นที่ปรึกษาโครงการ payment system ดังกล่าวแล้ว

4. การพัฒนาตราสารการเงิน

ที่ผ่านมตลาดการเงินไทยยังไม่ได้พัฒนานัก เนื่องจากตราสารในตลาดมีไม่มาก การกู้ยืม จึงต้องกระทำผ่านสถาบันการเงิน ทำให้ต้นทุนของผู้กู้สูงกว่าที่ควรจะเป็น สำหรับผู้ลงทุนนั้นไม่ สามารถเลือกกระจายความเสี่ยงในการลงทุนตามประเภทตราสารและตามระยะเวลาที่ต้องการได้ ทาง การจึงตระหนักว่าการพัฒนาตราสารการเงินประเภทต่าง ๆ ให้เป็นทางเลือกกับผู้ออมและผู้กู้ยืมมาก ขึ้น จะทำให้ตลาดมีการแข่งขัน เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร และทำให้ผลตอบแทนของ ผู้ร่วมตลาดสอดคล้องกับอัตราตลาด นอกจากนี้ ทางการยังมีเป้าหมายที่จะพัฒนาตลาดรองตรา สารการเงินให้มีความคล่องตัว เพื่อให้สามารถใช้ตราสารเป็นเครื่องมือของทางการในการดำเนิน นโยบายการเงินและควบคุมสภาพคล่องในระบบให้ดีขึ้น ทั้งนี้ ทางการได้พิจารณาแก้ไขอุปสรรคทาง ด้านภาษี ด้วยการแก้ไขประมวลรัษฎากร เพื่อให้อัตราภาษีเงินได้จากตราสารการเงินทุกประเภทอยู่ใน

ระดับเดียวกัน คือร้อยละ 15 และแก้ไขปัญหาการเก็บภาษีซ้ำซ้อน รวมทั้งยกเลิกการยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ ส่วนของเงินได้ดอกเบี้ยที่เกิน 10,000 บาท โดยให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 7 พฤศจิกายน 2534

ในด้านการเพิ่มอุปทานของตราสารการเงินในตลาดนั้น ทางกรมวินโยบายสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจออกพันธบัตรระดมทุนในประเทศมากขึ้น โดยปรับปรุงเงื่อนไขบางประการ เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์สามารถใช้พันธบัตรรัฐวิสาหกิจเป็นหลักทรัพย์ตามเงื่อนไขการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินออกตราสารเงินฝากเปลี่ยนมือหรือซื้อขายได้โดยการสลักหลังหรือส่งมอบ (Negotiable Certificate of Deposit หรือ NCD) ด้วย

สำหรับการจัดเตรียมองค์กรที่จะมีบทบาทในการพัฒนาตราสารการเงินนั้นทางการได้ดำเนินการออกพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 เพื่อให้มีองค์กรกลางควบคุมธุรกิจหลักทรัพย์และกำกับกรออกหลักทรัพย์ รวมทั้งรักษาผลประโยชน์ของผู้ลงทุนในหลักทรัพย์ และพิจารณาจัดตั้งสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (Credit Rating Agency) เพื่อทำหน้าที่จัดอันดับตราสารหนี้ของภาคเอกชนด้วย และเมื่อเดือนกรกฎาคม 2536 ได้มีการจัดตั้งบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทยเป็นแห่งแรกคือ บริษัท Thai Rating and Information Service จำกัด (TRIS)

การดำเนินนโยบายทางการเงินในช่วงปี พ.ศ.2528-2537*

ในช่วงต้นคือในระหว่างปี พ.ศ.2528 สภาพคล่องของระบบการเงินทั่วไปอยู่ในระดับสูง อันเป็นผลมาจากปริมาณเงินฝากในระบบมีอัตราขยายตัวที่สูง ในขณะที่การขยายตัวของสินเชื่อมีอัตราต่ำ อันเป็นผลมาจากภาวะทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวเพียงเล็กน้อยและอยู่ในภาวะรอคู่สถานการณ์ของนักลงทุนทั้งภายในและภายนอก อีกทั้งในช่วงเวลาดังกล่าวภาวะการเงินระหว่างประเทศมีความผันผวน

* รายละเอียดจากรายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งแต่เดือน มกราคม 2528 ถึง ธันวาคม 2537

อย่างมาก จึงเป็นผลให้สถาบันการเงินภายในประเทศต้องทำการปรับตัวเพื่อให้มีความเสี่ยงในการดำเนินงานในภาวะการณ์ที่อัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศมีความผันผวนมาก มีความเสี่ยงน้อยที่สุด ซึ่งจากกรณีดังกล่าวจึงทำให้สถานการณ์การเงินในช่วงปี พ.ศ.2528 ก่อนข้างชะลอตัว และตึงตัว อีกทั้งอัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินอยู่ในระดับสูงกว่าก่อนหน้านั้น

ในปี พ.ศ.2529 ภาวะเศรษฐกิจของไทยยังอยู่ในภาวะชะลอตัวอยู่ และมีอัตราการขยายตัวต่อเนื่องจากปี พ.ศ.2528 จุดมุ่งหมายของนโยบายการเงินที่ใช้ในปีนี้จะมุ่งที่จะทำให้ภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น และให้มีความมั่นคงอย่างสม่ำเสมอ เพราะเป็นช่วงที่เปราะบางที่อาจทำให้ระบบเศรษฐกิจหวนกลับไปตกต่ำอีก นโยบายในระยะสั้นจะระมัดระวังในเรื่องเสถียรภาพ ทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นแก่ประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมา สภาพคล่องทางการเงินในปี นี้โดยทั่วไปอยู่ในเกณฑ์สูง อันเนื่องจากภาวะอัตราการขยายตัวของสินเชื่อเพิ่มสูงต่อเนื่องมาจากปี พ.ศ.2528 และอยู่ในภาวะที่การให้สินเชื่อค่อนข้างต่ำ เหตุที่การขยายตัวของสินเชื่อชะลอตัวลงต่อเนื่องมาจากปี พ.ศ.2528 ก็เพราะเศรษฐกิจไทยยังอยู่ในภาวะไม่ฟื้นตัวเต็มที่ และยังไม่มีการดำเนินการที่เป็นนิมิตหมายที่ดีเพียงพอที่จะกระตุ้นระบบเศรษฐกิจได้พอสมควร นักลงทุนจึงชะลอการลงทุน นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ได้เพิ่มความระมัดระวังในการให้สินเชื่อมากขึ้น จึงเป็นเหตุผลให้นโยบายการกระตุ้นให้ภาวะเศรษฐกิจโดยนโยบายทางการเงินในปีนี้ไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร เนื่องเพราะปัจจัยดังกล่าว

ในระหว่างปี พ.ศ.2530-2533 ซึ่งเป็นช่วงที่ทางการได้แก้ไขปัญหาและปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเงินและการคลังให้ถูกลงไปด้วยดี และมั่นใจว่าเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกมีความมั่นคงเพียงพอแล้ว จึงได้ดำเนินนโยบายและกระตุ้นให้เศรษฐกิจมีอัตราการขยายตัวสูงขึ้นตลอดจนดำเนินนโยบายให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจสามารถรองรับและสนับสนุนการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ขณะเดียวกันทางการก็ยังคงดูแลมิให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงเกินควรหรือขยายตัวในลักษณะที่บั่นทอนต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต

สำหรับนโยบายการเงินในช่วงต้นของปี พ.ศ.2530-2533 นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาสภาพคล่องส่วนเกินอันเป็นผลต่อเนื่องมานานหลายปีแล้ว และภาวะการลงทุนก็ยังทรงตัวไม่มีการขยายเพิ่มขึ้น รวมทั้งการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเป็นไปอย่างระมัดระวังมากขึ้น สืบเนื่องจากวิกฤตการณ์สถาบันการเงินที่มีการดำเนินงานอย่างไม่มี

ประสิทธิภาพ และค่อนข้างสั้นคลอนต่อระบบการเงิน ดังนั้นมาตรการสำคัญที่ได้มีการนำมาใช้คือ การควบคุมปริมาณสภาพคล่องส่วนเกินของระบบออกมา โดยการออกพันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นครั้งแรก เพื่อจำหน่ายแก่ธนาคารพาณิชย์ในวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ.2530 วงเงินรวม 2,000 ล้านบาท อายุพันธบัตร 6 เดือน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี และธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกพันธบัตรฯ ครั้งที่ 2 ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2531 ในวงเงินและอัตราดอกเบี้ยเท่ากับที่ออกไปในครั้งแรก แต่อายุพันธบัตรมีระยะเวลา 1 ปี ครั้งที่ 3 มีการออกพันธบัตรในเดือนมีนาคม 2533 ในวงเงิน 13,485 ล้านบาท อายุ 1 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 9.125 ต่อปี และในครั้งที่ 4 ในเดือนมีนาคม พ.ศ.2534 วงเงินรวม 5,910 ล้านบาท แยกเป็นพันธบัตรอายุ 6 เดือน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 10.25 ต่อปี วงเงิน 535 ล้านบาท และพันธบัตรอายุ 1 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 10.125 ต่อปี วงเงิน 5,375 ล้านบาท ต่อมาปรากฏว่าอัตราการขยายตัวของสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ให้แก่ภาคเอกชนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีบางส่วนที่เป็น การให้กู้ยืมแก่กิจการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ ธนาคารจึงได้ออกมาตรการมาเป็นระยะ ๆ กล่าวคือ ขอให้ธนาคารปล่อยสินเชื่ออย่างระมัดระวัง โดยเฉพาะสินเชื่อที่ให้แก่กิจการที่ไม่เป็นประโยชน์ โดยตรงต่อการเพิ่มผลผลิตของประเทศ เช่น การเก็งกำไรในอสังหาริมทรัพย์ การนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย และการบริโภคส่วนบุคคล ให้มีการจำกัดวงเงินสินเชื่อประเภทเบิกเกินบัญชีมิให้เกินร้อยละ 50 ล้านบาท และต่อมาได้ลดลงเหลือร้อยละไม่เกิน 30 ล้านบาท กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์จัดทำรายงานและกำหนดเป้าหมายการให้สินเชื่อจำแนกตามภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ และธนาคารแห่งประเทศไทยได้เพิ่มเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ 2 ครั้ง ในปี พ.ศ.2533 เพื่อชะลอภาวะเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่มีแนวโน้มสูงขึ้น

ขณะเดียวกันธนาคารก็ได้มีมาตรการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย และระบบธนาคารพาณิชย์ในการพัฒนาประเทศ เช่น มีการปรับปรุงการกำหนดเป้าหมายสินเชื่อเกษตรเป็นสินเชื่อชนบท ในอัตราร้อยละ 20 ของเงินฝากในปีก่อนหน้านั้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรที่เริ่มหันไปประกอบอาชีพนอกภาคเกษตร และเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาค และมีการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดการให้สินเชื่อท้องถิ่นของสาขาธนาคารพาณิชย์ โดยขยายขอบเขตเป็นการให้สินเชื่อในภูมิภาคแทนในปี พ.ศ.2531 ธนาคารได้ปรับปรุงระเบียบการให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจสำคัญ โดยลดสัดส่วนการให้ความอนุเคราะห์แก่ผู้ประกอบการต่าง ๆ ที่แต่เดิมเคยให้ในระหว่างร้อยละ 60-100 เป็นร้อยละ 50 ของจำนวนเงินในตั๋วสัญญาใช้เงิน และให้ธนาคารพาณิชย์ใช้เงินของตนเองสมทบอีกร้อยละ 50 เท่ากันทุก

ประเภท รวมทั้งมีการเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยคิดกับธนาคารพาณิชย์ และอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์คิดกับลูกค้า ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดนี้มีผลให้ธนาคารสามารถลดความช่วยเหลือทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจสำคัญลงได้ ในขณะที่ภาคเศรษฐกิจเหล่านั้นยังได้รับความช่วยเหลือเท่ากับที่ผ่านมา และยังช่วยให้อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์คิดกับลูกค้าปรับเปลี่ยนได้คล่องตัวมากขึ้น

ในช่วงครึ่งหลังของปี พ.ศ.2534 การขยายตัวของสินเชื่อและเงินฝากมีความสมดุลขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงดำเนินนโยบายการเงินที่ผ่อนคลายนลง แต่จากการที่อัตราดอกเบี้ยต่างประเทศได้ลดลงเป็นลำดับ ภาคเอกชนได้นำเงินลงทุนจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก สภาพคล่องในระบบการเงินเพิ่มสูงขึ้นมาก ผลักดันให้ธนาคารพาณิชย์ลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมลงหลายครั้ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานลงร้อยละ 1 เหลือร้อยละ 11 ต่อปีในเดือนกันยายน พ.ศ.2534 และได้ปรับลดลงอีก 2 ครั้ง ในเดือนมิถุนายนและกันยายน พ.ศ.2536 เนื่องจากสภาพคล่องในระบบการเงินสูงขึ้น ขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการเงิน เพื่อลดอุปสรรคและลดต้นทุนในการระดมเงินทุนของภาคธุรกิจทั้งในเมืองและชนบท ให้มีการกระจายการให้บริการทางการเงินอย่างทั่วถึง โดยปรับปรุงเงื่อนไขการเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์เป็นลำดับ รวมทั้งปรับปรุงเป้าหมายสินเชื่อ/ชนบทให้กว้างขวางขึ้นครอบคลุมถึงอาชีพรองของเกษตรกร กิจกรรมอุตสาหกรรม กิจกรรมสาธารณูปโภค สถานศึกษา สถานพยาบาล รวมทั้งการจัดหาที่อยู่อาศัยด้วย นอกจากนี้มาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว มาตรการต่าง ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นการเตรียมการพัฒนาระบบการเงินของไทย เพื่อให้สถาบันการเงินในประเทศมีความสามารถแข่งขันกับสถาบันการเงินต่างประเทศได้ เพื่อพัฒนาให้ไทยเป็นศูนย์กลางการเงินในภูมิภาคต่อไป

ระยะเวลากับการดำเนินนโยบายทางการเงินของไทย⁵

⁵ สมชาย สุนทรณ์ ,มิติของเวลาในกระบวนการดำเนินนโยบายทางการเงินของไทย . วารสารเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์ . (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) , 2534 , หน้า 391-410 .

โดยธรรมชาติแล้วกระบวนการดำเนินนโยบายทางการเงินมีความเกี่ยวข้องกับมิติเวลา อยู่ค่อนข้างมาก มิติของเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลที่เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และความจำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายทางการเงินใดๆ เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ นอกจากนี้ระยะเวลาช่วงหนึ่งก็จะต้องสูญเสียไปในการประมวลผลข้อมูลและในการกำหนดรูปแบบของการดำเนินนโยบาย และในท้ายที่สุดเมื่อได้ดำเนินนโยบายทางการเงินใดๆ ออกไปแล้วก็ยังมีระยะเวลาอีกช่วงหนึ่งที่จะต้องสูญเสียเวลาไปในการรอคอยให้ระบบเศรษฐกิจมีปฏิกิริยาตอบสนองต่อมาตรการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ทำการปรับตัวตอบสนองต่อผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายทางการเงิน มิติของเวลาในช่วงต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้สามารถที่จะเรียกรวมกันได้ว่า เป็นระยะเวลาหน่วง (Time Lag) ที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการดำเนินนโยบายทางการเงิน

มิติของเวลาเป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ เนื่องจากนโยบายทางการเงินจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อการดำเนินนโยบายนั้นถูกต้องเหมาะสมกับกาลเวลา หากจะกล่าวเป็นการทั่วไปแล้วเงื่อนไขที่สำคัญสำหรับการที่จะดำเนินนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือ ระยะเวลาทั้งหมดที่ใช้ในการดำเนินนโยบายตลอดจนเวลาที่กลไกของระบบการเงินจะส่งผลกระทบจากการดำเนินนโยบายนั้นเป็นทอดๆ ไปยังเป้าหมายขั้นสุดท้ายของระบบเศรษฐกิจ ช่วงเวลาที่กล่าวนั้นเมื่อรวมกันแล้วจะต้องสั้นกว่าระยะเวลาของความผันผวนทางเศรษฐกิจที่จะดำเนินไปตามปกติหากปราศจากนโยบายทางการเงินนั้นๆ

คงจะเป็นสิ่งที่พึงคาดหมายได้ว่า หากดำเนินนโยบายทางการเงินที่เรียกว่า นโยบายทางการเงินแบบผ่อนคลาย (Expansionary Monetary Policy) ได้ถูกนำมาใช้แล้วผลของมันจะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินนโยบายทั้งหมดตกอยู่ในช่วงที่ระบบเศรษฐกิจกำลังอยู่ในภาวะที่เกิดสภาพคล่องตึงตัว อัตราเงินเฟ้ออยู่ในเกณฑ์ต่ำ กิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ และมีการจ้างงานไม่เต็มที่ ในทางตรงกันข้าม นโยบายการเงินแบบเข้มงวด (Restrictive Monetary Policy) จะเกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อระยะเวลาในการดำเนินนโยบายเป็นช่วงที่ระบบเศรษฐกิจอยู่ในภาวะเงินเฟ้อและกิจกรรมทางเศรษฐกิจขยายตัวเร็วเกินกว่าที่ทรัพยากรภายในประเทศจะสามารถรองรับได้ เป็นต้น ดังนั้น หากผลกระทบของนโยบายนั้นเกิดขึ้นอย่างล่าช้ามาก ผลสุทธิที่ได้รับก็อาจจะเป็นตัวนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจเสียเอง แทนที่จะเป็นตัวชดเชยหรือแก้ไขปัญหาค่าความไร้เสถียรภาพที่เกิดขึ้น สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับความล่าช้าในการส่งผลกระทบ

ของนโยบายนั้นก็คือ นอกจากว่าความล่าช้านี้จะต้องไม่มากเกินไปแล้ว มันจะต้องเป็นสิ่งที่สามารถคาดคะเนได้อย่างถูกต้อง เราจึงจะสามารถเลือกดำเนินนโยบายได้อย่างเหมาะสมกับเวลา

นอกจากนี้ หากเราจะพิจารณาสถานะแวดล้อมในการดำเนินนโยบายใด ๆ ทางการเงิน (Policy Environments) ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะกำหนดขอบเขตและความเป็นไปได้ของมาตรการทางการเงินแต่ละชนิดให้ตีได้แล้ว ก็จะได้เห็นว่าระบบสถาบันการเงิน และระบบเศรษฐกิจโดยรวมซึ่งเป็นสถานะแวดล้อมที่ตีกรอบขอบเขตของการดำเนินนโยบายอยู่นั้นมิได้หยุดนิ่ง แต่มีความเป็นพลวัตร (Dynamic) อยู่ตลอดเวลา ดังนั้นเป้าหมายที่กล่าวนี้ก็มิได้อยู่หลายชั้นหลายขั้นตอน กว่าที่เครื่องมือทางการเงินใด ๆ จะส่งผลกระทบโดยตรงไปยังเป้าหมายขั้นสุดท้ายที่เราประสงค์ไว้ ดังนั้น ความเข้าใจในเรื่องมิติเวลาจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในความสำเร็จของนโยบายที่ดำเนินไปภายในระบบที่ซับซ้อนและมีความเป็นพลวัตรเช่นนี้

ลักษณะของความล่าช้าของนโยบายการเงิน ซึ่งอาจมีผู้เรียกอีกแบบคือ ระยะเวลาหน่วงของนโยบายการเงิน (Time Lag) ซึ่งมีความหมายในเชิงเดียวกันนั้น มีช่วงระยะเวลาหน่วงในกระบวนการดำเนินนโยบายทางการเงิน 3 ช่วงเวลาดังกล่าว คือระยะเวลาในการรับรู้ปัญหา (Recognition lag, t_1) ระยะเวลาในการดำเนินนโยบาย (Action lag, t_2) และระยะเวลาภายนอก (Outside lag, t_3) ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เครื่องมือในการดำเนินนโยบายจะส่งผลกระทบไปสู่เป้าหมายขั้นสุดท้าย ซึ่งแสดงดังรูปที่ 1

2. ความล่าช้าในการดำเนินการ หมายถึง ระยะเวลาหน่วงที่เสียไปในการกำหนดรูปแบบของนโยบายที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งระยะเวลาที่จะต้องใช้ในการดำเนินนโยบาย ปัจจัยที่กำหนดช่วงเวลาในเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับลักษณะของกระบวนการตัดสินใจ ทั้งกระบวนการ อาทิเช่น รูปแบบองค์กรและจำนวนผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ความถี่ในการประชุมกันเพื่อกำหนดนโยบาย และความเป็นอิสระของธนาคารกลางในการดำเนินนโยบายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ เป็นต้น ช่วงเวลาดังกล่าวคือช่วงตั้งแต่ t_1 ถึง t_2

3. ความล่าช้าภายนอก หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า ความล่าช้าของผลกระทบ (Impact lag) คือ ระยะเวลาที่กลไกต่าง ๆ ในภาคการเงินจะส่งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย ทำให้เกิดการปรับตัวของตัวแปรทางเศรษฐกิจในระดับต่าง ๆ เป็นทอด ๆ ไป จนกระทั่งถึงตัวแปรที่ถูกกำหนดให้เป็นเป้าหมายขั้นสุดท้ายของการดำเนินนโยบาย

บทบาทของธนาคารพาณิชย์กับปริมาณเงิน

อันเนื่องจากส่วนประกอบของปริมาณเงินในความหมายกว้างนั้น ส่วนหนึ่งประกอบด้วยเงินฝากเพื่อเรียก เงินฝากออมทรัพย์และเงินฝากประจำ ซึ่งทั้งสามส่วนประกอบนี้เป็นส่วนประกอบสำคัญ และมีปริมาณมากที่สุดในบรรดาส่วนประกอบของปริมาณเงินต่าง ๆ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงใดก็ตามที่จะมีผลกระทบต่อเงินฝากทั้งสามย่อมจะมีผลต่อปริมาณเงินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และผู้ที่สามารถทำให้ปริมาณเงินฝากทั้งสามเปลี่ยนแปลงได้ส่วนหนึ่งนั่นก็คือ ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นสถาบันที่ตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจ โดยหวังกำไร และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่รายได้ของธนาคารพาณิชย์จะมาจากค่าธรรมเนียมเงินฝากชนิดต่าง ๆ จากประชาชน โดยให้ผลตอบแทนเป็นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากจำนวนหนึ่งเมื่อฝากในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ และนำเงินฝากนั้นไปปล่อยกู้ให้แก่ธุรกิจและประชาชนที่ต้องการเงินลงทุนหรือเพื่อประกอบกิจกรรมต่าง ๆ โดยผลตอบแทนที่ธนาคารได้รับก็คืออัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ธนาคารจ่ายให้แก่ผู้ฝากเงิน ซึ่งผลต่างของอัตราดอกเบี้ยทั้งสองคือผลกำไรที่ธนาคารพึงได้รับเบื้องต้น

การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์นั้นก็เช่นเดียวกันกับการดำเนินงานของธุรกิจอื่น ๆ ในภาคธุรกิจเอกชน นั่นคือมีเป้าหมายสำคัญคือ การแสวงหากำไรสูงสุดเท่าที่จะทำได้ เพราะอย่างไรก็

ตามธนาคารก็เป็นส่วนหนึ่งในระบบเศรษฐกิจที่ดำเนินการภายใต้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่มีทั้งความเสี่ยงและความไม่แน่นอน อาทิเช่น ต้นทุนในการประกอบการที่มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงตลอดเวลา หรืออัตราดอกเบี้ยที่เปลี่ยนแปลงสถานะทางการเงินโดยรวม ก็เป็นอีกสิ่งที่ทำให้รายได้ของธนาคารพาณิชย์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการที่ธนาคารจะคงสภาพการแสวงหากำไรสูงสุดให้กับองค์กรได้ก็จะพยายามบริหารการดำเนินงานของธนาคารให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมทางการเงินที่เปลี่ยนแปลงไปโดยจะคำนึงถึงความมั่นคงและปลอดภัยที่สุดในการดำเนินการทางด้านการจัดสรรสินเชื่อและการปรับสภาพคล่องให้เหมาะสมกับแหล่งที่มาของเงิน ทุนธนาคารนั้นก็คือเงินฝากนั่นเอง

โดยปกติแล้วหลักการทำงานของธนาคารพาณิชย์ก็คือการจัดสรรเงินฝากส่วนหนึ่งให้เป็นเงินสดสำรองไว้ ตามที่กฎหมายกำหนดอาจอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่กฎหมายอนุญาต เช่น ส่วนหนึ่งเก็บอยู่ในรูปของเงินสดสำรอง อีกส่วนเก็บอยู่ในรูปพันธบัตรของรัฐ ส่วนที่เหลืออาจฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ ซึ่งจะเป็นสัดส่วนเท่าใดนั้น จะถูกกำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทย โดยจะตราออกเป็นพระราชบัญญัติเพื่อปฏิบัติโดยทั่วกัน ในส่วนที่เหลือจากการจัดสรรเป็นเงินสดสำรองแล้วจะถูกนำไปดำเนินการเพื่อหาผลตอบแทนโดยการปล่อยสินเชื่อให้แก่ลูกค้าของธนาคารที่ต้องการกู้ยืมเงิน ลักษณะสำคัญที่ธนาคารสามารถกระทำการได้ดังเช่นที่กล่าวก็คือ ผู้ฝากเงินกับธนาคารจะไม่ทำการถอนเงินโดยทันที จะมีระยะเวลาที่เงินฝากนั้นอยู่ในมือของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งก็จะเป็นช่วงเวลาที่ธนาคารพาณิชย์นำเงินนั้นไปปล่อยสินเชื่อนั่นเอง หากลูกค้าผู้ฝากเงินคนแรกต้องการถอนเงินที่ตนฝากไว้ ธนาคารก็จะนำเงินสดสำรองไว้ และอาจรวมถึงจัดสรรเงินสำรองของผู้ฝากเงินรายอื่นมาจ่ายแก่ผู้ฝากเงิน ดังนั้นเป้าหมายสำคัญของธนาคารเป้าหมายหนึ่ง คือ การจัดการสินทรัพย์ของธนาคารให้เหมาะสม นั่นคือ การพยายามรักษาระดับสภาพคล่องให้มีความสอดคล้องกับลักษณะของเงินฝากของธนาคาร

จากที่กล่าวข้างต้น สภาพคล่องของเงินฝากจะขึ้นกับเงินสำรองที่จะสำรองไว้ให้เหมาะสมที่สุด คือ จะต้องไม่น้อยเกินไปจนเกิดปัญหาขึ้นได้เมื่อเกิดการถอนเงินฝากเป็นปริมาณมาก ๆ หรือจะต้องสำรองไว้ไม่มากจนเกินไปจนทำให้ธนาคารเสียโอกาสในการหารายได้จากเงินสำรองส่วนเกินนั้นไป ซึ่งเงินสำรองอาจแบ่งในรูปแบบต่าง ๆ ให้ดังนี้คือ เงินสดที่เก็บไว้ในธนาคาร เงินสำรองส่วนเกินนั้นไป ซึ่งเงินสำรองอาจแบ่งในรูปแบบต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ เงินสดที่เก็บไว้ในธนาคาร เงินสำรองที่ฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เงินฝากเพื่อเรียกที่ฝากไว้ธนาคารอื่น ๆ ตัวเงินคลัง ตราสารการพาณิชย์ชนิด

ต่าง ๆ และในขณะเดียวกันธนาคารพาณิชย์ยังต้องประสบกับการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ด้วยกัน ดังนั้นการจัดการถึงแหล่งที่มาของเงินทุน (เงินฝาก) ก็เพิ่มความสำคัญขึ้นมา เพื่อจุดประสงค์ในการทดแทนการสูญเสียเงินสำรอง และเพื่อเพิ่มความสามารถในการให้กู้ยืมแก่ลูกค้าผู้ยืมเงินรายใหม่ อาจจะใช้วิธีการทางด้านอัตราดอกเบี้ยในการดึงดูดผู้ฝากเงิน หรือโดยการกู้ยืมแหล่งเงินกู้ต้นทุนต่ำจากต่างประเทศก็ได้ ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางการเงินในขณะนั้น ๆ

ย้อนกลับมาที่เหตุผลที่ธนาคารพาณิชย์มีความเกี่ยวข้องกับปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจนั้น ก็เพราะลักษณะการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง ซึ่งอาจอธิบายโดยยกตัวอย่างได้โดยสมมติให้ในระบบเศรษฐกิจมีธนาคารพาณิชย์หลายธนาคาร และเงินฝากเริ่มแรกเริ่มที่ 100 บาท และให้เงินสดสำรองตามกฎหมายที่ถูกกำหนดโดยธนาคารกลางอยู่ในอัตราร้อยละ 10 ของปริมาณเงินฝาก ดังนั้นธนาคารแรกที่รับฝากเงินจากลูกค้า A จะสำรองเงินสดไว้ 10 บาท อีก 90 บาท จะเป็นจำนวนเงินที่ธนาคารแรกสามารถนำไปให้บุคคลอื่นกู้ยืมต่อได้ ซึ่งเงิน 90 บาท นี้เรียกว่าเงินเกินสำรอง เมื่อนาย B เป็นผู้กู้ยืมเงินดังกล่าวเพื่อไปใช้ในกิจกรรมใด ๆ ก็ตาม ซึ่งจ่ายผ่านธนาคารโดยใช้เช็คหรือโดยการใดก็ตามที่จะโอนเงินดังกล่าวเข้าสู่บัญชีในธนาคารที่สอง ๆ เมื่อได้รับเงินจำนวน 90 บาทดังกล่าว ก็จะกันเงินสำรอง 10% จากเงินฝาก 90 บาทนั้น ส่วนที่เหลือก็จะนำไปปล่อยกู้แก่ลูกค้าของธนาคารคือ นาย C ซึ่งการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ในระบบจะเป็นเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ จนกว่าเงินเกินสำรองถูกใช้ไปจนหมด ซึ่งผลที่ได้แสดงดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การขยายตัวของปริมาณเงินฝากของธนาคาร

ธนาคาร	ปริมาณเงินฝาก	ปริมาณเงินสำรองตามกฎหมาย	ปริมาณเงินให้กู้ยืม
1	100.00	10.00	90.00
2	90.00	9.00	81.00
3	81.00	8.10	72.90
4	72.90	7.29	65.61
$n \rightarrow 0$	$\rightarrow 0$	$\rightarrow 0$	$\rightarrow 0$
รวม	1,000	100	900

ซึ่งจะเห็นได้ว่า เมื่อเรารวมปริมาณเงินฝากที่เพิ่มขึ้นของทุกธนาคารรวมกันแล้วจะเท่ากับ 1,000 บาท ตั้งเป็น 10 เท่า ของปริมาณเงินฝากครั้งแรก และอันเนื่องมาจากปริมาณเงินฝากเป็นองค์ประกอบของปริมาณเงิน ซึ่งเดิมมีปริมาณเงินฝากอยู่เพียง 100 บาท แต่ภายหลังการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ แล้ว ยังผลให้ปริมาณเงินฝากเพิ่มขึ้น โดยหักจากเงินฝากก้อนแรกแล้วมีปริมาณเพิ่มขึ้นถึง 900 บาท ซึ่งปริมาณเงินฝากนี้ย่อมทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้น 900 บาท ด้วยเช่นกัน (กำหนดให้ปริมาณธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ในมือประชาชนอยู่คงที่)

จะเห็นได้ว่าบทบาทธนาคารพาณิชย์ในการขยายเงินฝากและเพิ่มปริมาณการใช้สินเชื่อมีผลต่อปริมาณเงินโดยตรง และมีผลกระทบอย่างมากเลยทีเดียว