

บทที่ 2

ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในบทนี้มีประเด็นที่จะกล่าวถึงดังนี้ คือ

- 2.1 ประวัติความเป็นมาของธนาคารแห่งประเทศไทย
- 2.2 บทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน
- 2.3 ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย
- 2.4 ความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย
- 2.5 ธนาคารแห่งประเทศไทยกับทุนสำรองปกป้องค่าเงินบาท
- 2.6 ความแตกแยกและจุดอ่อนการบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย

2.1 ประวัติความเป็นมาของธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อ 10 ธันวาคม พ.ศ.2485 ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 โดยให้เป็นองค์กรอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจการของธนาคารกลาง โดยจะไม่ทำธุรกิจกับเอกชนโดยตรง ไม่แสวงหากำไร และมีความเป็นอิสระ นอกจากนี้ ยังมีส่วนช่วยพัฒนาประเทศ¹

เหตุผลในการจัดตั้งธนาคารกลาง สำหรับประเทศไทยนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้เอกราชทางการเงินของประเทศต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของชาติอื่นในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2

วิวัฒนาการการจัดตั้งธนาคารกลางของประเทศไทยมีรากฐานจากการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พ.ศ.2482 โดยมีจุดประสงค์เพื่อฝึกคนไทยให้รู้จักการปฏิบัติธุรกิจธนาคารกลาง จัดหาเงินกู้ให้รัฐบาล และ

¹วเรศ อุปาดิก, เศรษฐศาสตร์การเงินและธนาคาร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 353-354; ธนาคารแห่งประเทศไทย, เอกสารบทบาทหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 1-2.

ทำหน้าที่บริหารเงินกู้ โดยได้เปิดดำเนินการ เมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ.2483 ด้วยทุนดำเนินงาน 10 ล้านบาท และให้มีฐานะเป็นทบวงการเมือง สังกัดกระทรวงการคลัง

บทบาทหน้าที่ของสำนักงานธนาคารชาติไทยในระยะแรกนั้น ได้แก่ จัดการกู้เงินในประเทศแทนรัฐบาล และองค์การต่าง ๆ การรับฝากเงินจากรัฐบาล องค์การรัฐบาล และธนาคารพาณิชย์ ทั้งธนาคารไทยและต่างประเทศ รวมทั้งให้กู้ยืมเงินและเบิกเงินเกินบัญชีแก่หน่วยงานต่าง ๆ ต่อมาเมื่อสิงหาคม พ.ศ.2484 จึงเริ่มดำเนินงานทางด้านควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ส่วนการออกบัตรยังคงเป็นหน้าที่ของกองเงินตรา กรมคลัง กระทรวงการคลัง

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2484 ได้เกิดสงครามมหาเอเซียบูรพา กองทัพญี่ปุ่นเข้าสู่ประเทศไทยในฐานะพันธมิตรร่วมรบ ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นได้ยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลไทยจัดตั้งธนาคารกลางขึ้น โดยมีหลักการในเรื่องเงินตรา 3 ประการ คือ

1. ให้กำหนดเงินบาทเท่ากับเงินเยน
2. การชำระเงินระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยให้ชำระด้วยเงินเยน
3. ให้ตั้งธนาคารกลางขึ้นเป็นเจ้าหน้าที่เงินตรา โดยมีที่ปรึกษา และหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ เป็นชาวญี่ปุ่น

ด้วยความจำเป็นและเหตุการณ์เนื่องจากสงครามเป็นผลให้รัฐบาลเร่งรัดตัดสินใจตั้งธนาคารกลางขึ้น โดยเปลี่ยนฐานะของสำนักงานธนาคารชาติไทยให้เป็นธนาคารกลาง และได้ตราพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อ 16 เมษายน พ.ศ.2485 และเปิดดำเนินการเมื่อ 10 ธันวาคม พ.ศ.2485

ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย และมีคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวน 11 คน ซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯแต่งตั้งขึ้น และกรรมการอื่น ๆ เป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไปจำนวนหนึ่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการเป็นประธาน แห่งคณะกรรมการโดยตำแหน่งตามลำดับ การแต่งตั้งและการกำหนดค่าตอบแทนแก่พนักงานธนาคารอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการและไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติพลเรือน

2.2 บทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน²

บทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบันมี 6 ประการดังนี้

- 2.2.1 การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน
- 2.2.2 เสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน
- 2.2.3 การเป็นนายธนาคารตัวแทนและที่ปรึกษาของรัฐบาล
- 2.2.4 การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์
- 2.2.5 การจัดการเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ
- 2.2.6 การนำออกใช้และจัดการซึ่งธนบัตร รวมทั้งการพิมพ์ธนบัตร

2.2.1 การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน

การรักษาเสถียรภาพทางการเงินถือเป็นบทบาทสำคัญประการหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินสามารถแยกได้เป็นสองนัย คือ

1. **ค่าเงินภายใน** หมายถึง ค่าของเงินบาทเมื่อเทียบกับราคาของสินค้าและบริการ ถ้าค่าเงินลดลงทำให้อำนาจซื้อลดลงหรือที่เรียกว่า ภาวะเงินเฟ้อ ดังนั้น ธนาคารจึงต้องควบคุมดูแลปริมาณเงินที่ใช้หมุนเวียนในประเทศมิให้ปริมาณเงินมากเกินไป จนเกิดภาวะเงินเฟ้อ ทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น ขณะเดียวกัน ก็มีให้มีปริมาณเงินน้อยเกินไปจนเกิดภาวะเงินฝืด เนื่องจากจะทำให้ธุรกิจการค้าต้องหยุดชะงักและ ภาวะเศรษฐกิจจืดจกต่ำ

ในการรักษาค่าเงินภายในให้มีเสถียรภาพ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้มาตรการทางการเงินเพื่อควบคุมการขยายสินเชื่อในประเทศทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน โดยในภาครัฐบาลธนาคารจะเข้าร่วมพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปีและให้ข้อเสนอแนะปริมาณเงินเพิ่มมากเกินไป จนกระทบต่อเสถียรภาพการเงินในประเทศ ส่วนในภาคเอกชนธนาคารได้คอยดูแลการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยการใช้เครื่องมือทางการเงินต่าง ๆ เช่น

²ธนาคารแห่งประเทศไทย, เอกสารบทบาทหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 1-15 : หน้า 2.

1. การกำหนดอัตราเงินสดสำรองที่ธนาคารพาณิชย์ต้องคงไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย
2. การควบคุมอัตราดอกเบี้ยต่าง ๆ เพื่อสกัดเงินเพื่อ ทำได้ โดยธนาคาร สามารถขึ้นอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานที่ใช้ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยอื่น ๆ เพื่อดึงเงินเข้าธนาคาร ลดการกู้ยืม และให้ใช้จ่ายน้อยลง และกำหนดอัตราดอกเบี้ยซื้อลดต่าง ๆ กัน ของธนาคาร ซึ่งมีผลในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจโดยตรง เช่น ในภาคเศรษฐกิจที่รัฐบาลส่งเสริมเป็นพิเศษ ธนาคารอาจตั้งอัตราดอกเบี้ยสำหรับซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินจากธนาคารพาณิชย์ต่ำกว่าอัตราส่วนลดทั่วไป
3. การซื้อขายหลักทรัพย์ หลักการ ถ้าต้องการลดปริมาณเงินเพื่อเพื่อป้องกันเงินเฟ้อ ธนาคารกลางจะขายหลักทรัพย์ เช่น ตัวเงินคลัง และพันธบัตรรัฐบาลให้ประชาชนถือแทนเงิน โดยให้ดอกเบี้ยเป็นสิ่งจูงใจ ถ้าต้องการให้มีเงินในตลาดมากขึ้น ธนาคารกลางก็จะซื้อหลักทรัพย์นั้นจากประชาชน

นอกจากสามมาตรการดังกล่าว ธนาคารกลางอาจขึ้นหรือเกลี้ยกล่อมธนาคารพาณิชย์ ให้ความร่วมมือสนองนโยบายทางการ เช่น ขอให้ธนาคารพาณิชย์มีให้ปล่อยสินเชื่อในกิจการที่ทางการไม่สนับสนุน

2 ค่าเงินภายนอก หมายถึง ค่าของเงินบาทเมื่อเทียบกับค่าเงินตราต่างประเทศ เนื่องจากค่าเงินตราต่างประเทศมีความผันผวนเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีนโยบายรักษาค่าเงินบาทให้มีเสถียรภาพ โดยการปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราเป็นครั้งคราวให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจการค้าและภาวะตลาดเงินตราต่างประเทศ เช่น การดำเนินนโยบายปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยน เช่น การกำหนดค่าเงินบาทโยงกับกลุ่มสกุลเงินสำคัญแทนที่จะโยงกับค่าเงินเหรียญสหรัฐเพียงสกุลเดียว ต่อมาเมื่อ 2 กรกฎาคม 2540 ได้เปลี่ยนจากระบบกลุ่มสกุลเงินเป็นแบบระบบลอยตัว

2.2.2 เสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ควบคุมดูแลสถาบันการเงิน ดังนี้

ก. ควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย ประกาศหรือหนังสือเวียน เช่น การกำหนดอัตราส่วนเงินของทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง การควบคุมด้านสินทรัพย์สภาพคล่อง และการควบคุมการให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่ เป็นต้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะตรวจสอบ วิเคราะห์ และติดตามการดำเนินงานของสถาบันการเงินอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้มาตรการทางอ้อมโดยการพบปะเจรจากับสถาบันการเงินต่างๆ เป็นระยะ และขอความร่วมมือในการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากยิ่งขึ้น

งานกำกับ³ คือ งานติดตามการปฏิบัติงานของสถาบันการเงินและดูแลให้เป็นไปตามนโยบายและเงื่อนไขของข้อกำหนดต่าง ๆ (Office-Site supervision) ได้แก่ การพิจารณาเรื่องขอเปิดสถาบันการเงินใหม่ การขออนุญาตย้ายที่ทำการ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้จัดการ สมุหบัญชี ผู้ช่วยสมุหบัญชีสาขา และการพิจารณาผ่อนผันเรื่องหนี้สินบางประการ งานกำกับจึงเป็นงานที่ใกล้ชิดกับสถาบันการเงินโดยตรง และต้องอาศัยข้อมูลที่สถาบันการเงินเสนอเป็นประจำอยู่แล้ว กับผลการตรวจสอบของธนาคารประกอบการพิจารณา

การวิเคราะห์ ได้แก่ การรับรายงานที่ให้ธนาคารพาณิชย์จัดทำส่งตลอดจนติดตามข้อมูลประกอบอื่น ๆ นำไปวิเคราะห์ฐานะและผลการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ เพื่อดังข้อสังเกตและชี้แนะให้แก่ผู้ตรวจสอบ

ส่วนงานตรวจสอบ เป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่สถาบันการเงิน (on-site in-spection) โดยธนาคารจะส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการตรวจสอบ ณ ที่ทำการของสถาบันการเงิน ทั้งที่สำนักงานใหญ่และที่สาขาโดยไม่บอกล่วงหน้า ทั้งทางเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของธนาคารเองและทางเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงให้มากที่สุดในการตรวจสอบนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจขอดูเอกสารทุกอย่าง ถ้า

³ ธนาคารแห่งประเทศไทย, 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย 2485 - 2535 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป จำกัด, 2535), หน้า 162.

พบการปฏิบัติที่ส่อไปในทางหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนกฎหมาย และแจ้งแก่ผู้บริหารสถาบันการเงินทราบ จะได้ช่วยกันแก้ไขข้อบกพร่อง บทบาทของธนาคารเรื่องนี้ ก็เพื่อดูแลให้สถาบันการเงินดำเนินงานโดยสุจริตและถูกกฎหมาย เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารของสถาบันการเงินนั่นเอง ต่อการดำเนินนโยบายของธนาคาร และต่อประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะพยายามควบคุมการดำเนินงานของสถาบันการเงินอย่างใกล้ชิด การตรวจสอบก็อาจมีขาดตกบกพร่องได้ เพราะมีวิธีหลีกเลี่ยงซ่อนเร้นมากมาย การตรวจสอบจึงต้องมีเทคนิคต่าง ๆ นานา และต้องดูให้เป็นกับต้องตามให้ทัน บทเรียนจากประสบการณ์ทำให้การตรวจสอบต้องเข้มงวดขึ้น ถึงต้องมีการแก้ไขกฎหมายเป็นครั้งคราว เพื่อปิดป้องช่องโหว่ของกฎหมายเก่า การอบรมด้านกำกับ และตรวจสอบก็มีเป็นประจำทั้งภายในและระหว่างประเทศ

1.แนวทางในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในไทย⁴

ตามมาตรา 24 ผู้ตรวจสอบได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรืออาจมอบอำนาจการแต่งตั้งให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ให้เป็นผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ อำนาจของผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ (ตามมาตรา 35) มีดังนี้

1) สั่งให้กรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์ ผู้สอบบัญชีของธนาคารพาณิชย์ และผู้รวบรวมหรือประมวลข้อมูลของธนาคารพาณิชย์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือด้วยเครื่องมืออื่นใดมาให้ถ้อยคำหรือส่งสำเนาหรือแสดงสมุดบัญชี เอกสารหรือหลักฐานอื่น อันเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารพาณิชย์

2) เข้าไปในสถานที่ประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ หรือในสถานที่ซึ่งรวบรวมหรือประมวลข้อมูลของธนาคารพาณิชย์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือด้วยเครื่องมืออื่นใด ในเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อตรวจสอบกิจการ ทรัพย์สินและหนี้สินของธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งเอกสาร หลักฐาน หรือข้อมูลเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์

⁴ผู้จัดการรายวัน, ฉบับ 23 มีนาคม 2541: หน้า 2.

3) เข้าไปตรวจสอบฐานะ หรือการดำเนินงานในสถานที่ประกอบธุรกิจของลูกหนี้ของธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งสั่งให้ลูกหนี้หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งสำเนาหรือแสดงสมุดบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าธนาคารพาณิชย์กระทำการรับฝากเงินหรือกู้ยืมเงินหรือก่อภาระผูกพันโดยไม่ลงบัญชีให้ถูกต้องและครบถ้วน หรือสร้างรายการให้สินเชื่อไม่ตรงต่อความเป็นจริง ให้สินเชื่อหรือลงทุนเกินอัตราที่กำหนดหรือให้สินเชื่อในลักษณะที่เสี่ยงเกินกว่าจะเรียกคืนไม่ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ให้สินเชื่อแก่หรือลงทุนในกิจการที่ธนาคารพาณิชย์หรือกรรมการของธนาคารพาณิชย์นั้นมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์นั้นในปริมาณเกินสมควร หรือมีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดพิเศษผิดไปจากปกติ

ผู้ตรวจสอบการธนาคารพาณิชย์ ตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ โดยมุ่งหมายให้ผู้ฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์ได้รับความคุ้มครองหรืออีกนัยหนึ่งดูแลให้ธนาคารพาณิชย์มีฐานะที่แข็งแกร่งมั่นคง

2.วิธีการตรวจสอบของผู้ตรวจการของธนาคารพาณิชย์

อาศัยแนวทางการตรวจสอบของธนาคารกลางในสหรัฐอเมริกา และอีกหลายประเทศมาประยุกต์ใช้ และกำหนดวิธีการตรวจสอบของผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ ดังนี้

1. ลักษณะของการตรวจสอบ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1.1 การตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ตามปกติ ซึ่งเป็นการกำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นแผนงานประจำปี

1.2 การตรวจสอบเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งเป็นการตรวจสอบเนื่องจากได้รับคำร้องขอ หรือตามหนังสือร้องเรียน หรือมีเหตุการณ์ผิดปกติเกิดขึ้นในธนาคารพาณิชย์

2. ขั้นตอนการตรวจสอบ ประกอบด้วย

2.1 การเตรียมการก่อนออกตรวจสอบ ได้แก่ การติดตามข้อมูลจากผู้วิเคราะห์รายงาน และกระตาดำทำการในการตรวจสอบครั้งก่อน ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

2.2 การตรวจสอบ ณ สำนักงานธนาคารพาณิชย์ตามปกติ อาจเลือกใช้วิธีเข้าตรวจโดยไม่บอกล่วงหน้า (Surprise Check) เพื่อตรวจนับเงินสดและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเงินสด หรือในบางกรณีอาจแจ้งให้ธนาคารพาณิชย์ได้รับรู้ล่วงหน้าว่าจะเข้าทำการตรวจสอบเพื่อความสะดวกในการจัดเตรียมเอกสารให้ตรวจสอบสำหรับการแบ่งงานของผู้ตรวจสอบ หากเป็นการตรวจสอบสำนักงานใหญ่ของธนาคารพาณิชย์ จะแบ่งผู้ดูแลรับผิดชอบงานแต่ละด้านดังนี้

- เงินให้สินเชื่อ จะตรวจสอบคุณภาพของลูกหนี้ และการควบคุม โดยให้ความสำคัญกับการจัดชั้นลูกหนี้ตามสภาพ ซึ่งผลการจัดชั้นทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องกันเงินสดสำรองสำหรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต หากไม่สามารถเรียกเก็บหนี้ดังกล่าวคืนได้ครบถ้วน นอกจากนี้ ผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ยังต้องประเมินการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานด้านสินเชื่อทั้งหมดด้วยว่า รัดกุม ปลอดภัยตลอดจนไม่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ผู้บริหาร หรือผู้ถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์เกินสมควร รวมทั้งไม่เรียกเก็บดอกเบี้ยจากลูกหนี้เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด และไม่ให้อัฒมแก่ลูกหนี้รายใดรายหนึ่งในจำนวนที่สูงเกินไป จนอาจเกิดความเสี่ยงต่อธนาคารพาณิชย์ หากไม่สามารถติดตามเรียกเก็บหนี้คืนได้ด้วย

- ภาวะผูกพัน จะตรวจสอบการก่อภาวะของธนาคารพาณิชย์เพื่อลูกค้า ซึ่งมีโอกาสที่จะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายให้กับบุคคลอื่นแทนลูกค้าของธนาคารพาณิชย์ไปก่อนว่า มีความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นกับธนาคารพาณิชย์มากน้อยเพียงใด เช่น การออกหนังสือค้ำประกันการรับรองตัวแลกเงิน การอวัลตัวเงิน เป็นต้น รวมทั้งติดตามการควบคุม เช่นเดียวกับการให้สินเชื่อ

- เงินฝาก จะตรวจสอบบัญชีเงินฝากที่เปิดขึ้นไว้ โดยธนาคารพาณิชย์ หรือผู้บริหารใช้ประโยชน์ในการปิดบังซ่อนเร้นการปฏิบัติละเมิดข้อกฎหมาย อาทิ เปิดบัญชีในนามแฝง เพื่อใช้เก็บเงินใต้โต๊ะที่เรียกเอาจากลูกหนี้ เป็นต้น นอกจากนี้ จะตรวจสอบการจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฝากเงินเกิดอัตราที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย

- รายได้ ค่าใช้จ่าย จะตรวจสอบรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้นว่า บันทึกบัญชีไว้ครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ เนื่องจากบางครั้งอาจจะมีรายการที่ไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจที่พึงกระทำได้เกิดหรือมีดอกเบี้ยจ่าย แต่ไม่มีการบันทึกการกู้ยืมเงินไว้ในบัญชีเหล่านี้เป็นการตกแต่งบัญชี รวมทั้งการสร้างรายการเพื่อให้มีรายได้สูงเกินความเป็นจริงหรือลดรายจ่ายที่เกิดขึ้นแล้วให้น้อยลง เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์เสมือนมีกำไร เป็นต้น

- สินทรัพย์และหนี้สินอื่น จะตรวจสอบเงินลงทุนในหลักทรัพย์ ทรัพย์สินหรือการขาย ดอกเบี้ยค้างรับเงินกู้ยืม เงินสด เงินฝากธนาคาร เงินกองทุน และอื่น ๆ เพื่อจัดชั้นในส่วนที่เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ รวมทั้งประเมินเงินกองทุนและเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์ที่อาจจะเสียหายว่ามีเพียงพอต่อการดำเนินธุรกิจหรือไม่ นอกจากนี้ ยังตรวจสอบสภาพคล่องการปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎหมาย และการควบคุมภายในด้วย

- ธุรกิจต่างประเทศและการค้าเงิน จะตรวจสอบธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินตราต่างประเทศ ซึ่งใช้หลักการเดียวกับธุรกรรมในประเทศทุกด้านที่กล่าวแล้วข้างต้น ทั้งนี้ จะพิจารณาถึงการแปลงค่าเงิน การรับรู้รายได้จากผลต่างอัตราแลกเปลี่ยน โดยใช้อัตราที่เหมาะสมและการดำรงฐานะเงินตราต่างประเทศ ให้อยู่ในขอบเขตที่ทางการกำหนด เพื่อป้องกันความเสี่ยงในกรณีค่าของเงินตราต่างประเทศผันผวน นอกจากนี้ ยังประเมินการควบคุมภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการค้าเงินตราต่างประเทศ และการบริหารเงิน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารพาณิชย์ได้

- คอมพิวเตอร์ จะตรวจสอบการประมวลผลข้อมูลโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ของธนาคารพาณิชย์ว่ามีความถูกต้องเหมาะสม และมีการควบคุมดูแลไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใช้ข้อมูล ตลอดจนประสิทธิภาพการใช้งาน เมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าการลงทุนว่าคุ้มหรือไม่

- การจัดการ จะตรวจสอบการดูแลการปฏิบัติงานภายใต้ความรับผิดชอบของกรรมการผู้จัดการ และคณะกรรมการธนาคารพาณิชย์ว่ามีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และช่วยให้ธนาคารพาณิชย์สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ในอนาคตอย่างมั่นคงก้าวหน้า

สำหรับการตรวจสอบสาขาของธนาคารพาณิชย์ ผู้ตรวจสอบจะเลือกตรวจสอบเฉพาะในบางเรื่องที่มีธุรกรรมอยู่ในสำนักงานสาขาธนาคารพาณิชย์นั้น ๆ

2.3 การสรุปผลการตรวจสอบ เป็นการรวบรวมผลการตรวจสอบที่ได้ทั้งหมด และเลือกหาข้อสังเกตที่สำคัญ อาทิ สินทรัพย์จัดชั้น การปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อบกพร่องในการควบคุม เป็นต้น เพื่อแจ้งให้ผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ได้ทราบไว้ในชั้นต้น พร้อมขอคำชี้แจงก่อนที่จะจัดทำรายงานการตรวจสอบต่อไป

2.4 การจัดทำรายงานตรวจสอบ เป็นการนำเสนอผลการตรวจสอบอย่างเป็นทางการในรูปแบบ ซึ่งประกอบด้วย ข้อสังเกต ข้อแนะนำ และรายละเอียดของรายการที่สำคัญต่าง ๆ เสนอให้ธนาคารพาณิชย์ และกระทรวงการคลัง (กรณีตรวจสอบสำนักงานใหญ่หรือสาขาธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในต่างประเทศ) ได้ทราบด้วย รวมทั้งหนังสือแจ้งให้แก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงาน รวมทั้งการสั่งการให้กันเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์ที่อาจจะเสียหาย ตลอดจนในบางเรื่อง อาทิ การปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะขอให้ธนาคารพาณิชย์ชี้แจงเหตุผลในการกระทำผิด เพื่อจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการลงโทษต่อไป

3. การประเมินฐานะของธนาคารพาณิชย์

ในการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์จะต้องประเมินภาพรวมของธนาคารพาณิชย์ไว้ในรูปแบบที่เรียกว่า “การจัดอันดับ” เพื่อประโยชน์ในการติดตามฐานะและการดำเนินงานต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ การจัดอันดับรวมจะแบ่งออกเป็น 5 อันดับ คือ ดี ค่อนข้างดี พอใช้ ไม่พอใช้ และอ่อน โดยมีปัจจัย 5 ด้าน (CAMEL) ในการพิจารณาให้ค่าคะแนนก่อนจะประเมินภาพรวมดังกล่าวประกอบด้วย

1. ความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital adequacy)
2. คุณภาพของสินทรัพย์ (Asset quality)
3. ความสามารถและประสิทธิภาพในการจัดการ (Management)
4. การดำรงฐานะสภาพคล่อง (Earning)
5. ความสามารถในการหารายได้และทำกำไร (Liquidity)

4. ปัญหาในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์

จากขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบดังกล่าวข้างต้น มีปัญหาในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์หลายประการ กล่าวคือ

1. ปริมาณงานของธนาคารพาณิชย์มีมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่อัตรากำลังผู้ตรวจสอบมีอยู่จำกัด ต้องใช้วิธีการตรวจสอบโดยสุ่มตัวอย่างและเทคนิคการตรวจสอบหลายอย่าง เพื่อให้ได้ผลตามเป้าหมาย บางครั้งหากต้องตรวจสอบโดยละเอียดจะทำให้ต้องใช้เวลา

นานในการตรวจสอบ ซึ่งจะส่งผลให้รายงานการตรวจสอบที่นำเสนอให้ธนาคารพาณิชย์และกระทรวงการคลังดูเสมือนล่าช้า

2. ความร่วมมือของธนาคารพาณิชย์ มีส่วนสำคัญในการช่วยให้ผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมาย และกำหนดเวลาที่วางไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากธนาคารพาณิชย์หลีกเลี่ยงไม่บันทึกรายการบัญชี หรือปิดบังซ่อนเร้นหลักฐานเอกสาร จะยิ่งยากลำบากในการติดตาม เนื่องจากข้อกล่าวหาที่จะยกขึ้นว่ากล่าวหาที่จะยกขึ้นว่ากล่าวแก่ธนาคารพาณิชย์จำเป็นต้องมีหลักฐานปรากฏ มิฉะนั้นจะไม่สามารถดำเนินการเอาผิดกับธนาคารพาณิชย์ จำเป็นต้องมีหลักฐานปรากฏ มิฉะนั้นจะไม่สามารถดำเนินการเอาผิดกับธนาคารพาณิชย์ได้

3. การหลีกเลี่ยงช่องโหว่ของกฎหมาย อาทิ ธนาคารพาณิชย์ตั้งบริษัทในเครือขึ้น เพื่อทำกิจกรรมบางอย่างที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถกระทำได้ เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้

4. ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากลูกค้าของธนาคารพาณิชย์ในการให้การหรือแสดงหลักฐานเป็นพยานการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งอาจเนื่องจากเกรงว่าธนาคารพาณิชย์จะตัดวงเงินสินเชื่อ หรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับ

5. ความล่าช้าหรือประวิงเวลาในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน ซึ่งทำให้ปัญหาที่สถาบันการเงินประสบนั้นทับถมหรือพอกพูนมากขึ้น

5.มาตรการปรับปรุงคุณภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

1. ปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินงานเรื่องการตรวจสอบสถาบันการเงิน กำหนดขั้นตอนให้มีการแก้ไขปัญหาแต่เนิ่น ๆ ให้เกิดความมั่นคงแก่สถาบันการเงินทั้งระบบ

2. พัฒนาประสิทธิภาพในการตรวจสอบ และวิเคราะห์สถาบันการเงิน ด้วยการให้ความรู้ความชำนาญในการตรวจสอบ และวิเคราะห์สถาบันการเงินด้วยการให้ความรู้ความชำนาญแก่เจ้าหน้าที่ เพิ่มการเน้นในเรื่องการประเมินคุณภาพของเงินให้สินเชื่อ ระบบการควบคุมภายใน และการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินให้สินเชื่อ ระบบการควบคุมภายใน และการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการติดตาม

ความเคลื่อนไหวของสถาบันการเงินในช่วงที่ไม่ได้ออกทำการตรวจสอบ พร้อมทั้งต้องสั่งการให้แก้ไขอย่างเคร่งครัดและทันต่อเหตุการณ์

ข. ควบคุมการขยายตัวของสถาบันการเงิน โดยสนับสนุนให้มีการขยายตัวอย่างสม่ำเสมอ และเติบโตอย่างมีประสิทธิภาพมีความมั่นคงและมีจำนวนเพียงพอต่อความต้องการของภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยจะต้องมีการกระจายตัวเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยจะต้องมีการกระจายตัวออกไปในท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เพื่อสร้างความเจริญในภูมิภาค

ค. ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินในกรณี จำเป็นต้องมีการแก้ไข โดยการแจ้งรายงานผลการตรวจสอบพร้อมทั้งข้อชี้แนะแนวทางปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่อง การจัดตั้งทะเบียนเครดิตกลางเพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าของสถาบันการเงินและข้อมูลอื่น ๆ อันเป็นประโยชน์ให้แก่สถาบันการเงิน และการจัดให้มีการประชุมกับสมาคมธนาคารไทย เพื่อกำหนดนโยบายร่วมกันแก้ไขปัญหา รวมทั้งการช่วยเหลือทางการเงินผ่านกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เป็นต้น

3. การเป็นนายธนาคาร ตัวแทน และที่ปรึกษาของรัฐบาล

ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 มาตรา 31 บัญญัติว่า ให้นายธนาคารแห่งประเทศไทย (มีหน้าที่ทำการแลกเปลี่ยนเงิน การส่งเงินไปต่างประเทศ และกิจการธนาคารบรรดาที่เป็นของรัฐบาล และมีหน้าที่ออกและจัดการเงินกู้ สำหรับรัฐบาลและองค์การสาธารณะ โดยมีข้อสัญญาและเงื่อนไขตามแต่จะได้อตกลงกัน บทบัญญัติมาตรานี้ ให้นายธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทในฐานะนายธนาคารของรัฐบาล โดยมีหน้าที่คล้ายคลึงกับที่ธนาคารพาณิชย์ให้บริการแก่ลูกค้า แต่ไม่คิดค่าตอบแทนบริการต่าง ๆ ได้แก่

3.1 รับฝากเงินของรัฐบาลและหน่วยราชการต่าง ๆ และให้บริการจ่ายเงินตามเช็ค รวมทั้งบริการโอนเงินระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตามมาตรา 30 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 ซึ่งบัญญัติว่า ให้เป็นธุระของธนาคารแห่งประเทศไทย ในอันที่จะรับเงินเพื่อเข้าบัญชีฝากของกระทรวงการคลัง และจ่ายเงินจำนวนต่าง ๆ ไม่เกินจำนวนลัทธิอันเป็นสินเชื่อของบัญชีนั้น โดยกระทรวงการคลังไม่ต้องจ่ายเงินให้แก่ธนาคารนั้น เป็นค่ารักษาบัญชีที่กล่าวแล้ว และธนาคารนั้นไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยตามบัญชีเงินฝากให้แก่กระทรวงการคลัง

3.2 ให้อำนาจเงินโดยตรงแก่รัฐบาล ในกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถกู้เงินจากแหล่งอื่น ๆ ได้พอเพียง ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลนำเงินไปชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้พอเพียง ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลนำเงินไปชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 จำแนกเงินกู้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้แก่ รัฐบาลออกเป็น 2 ลักษณะคือ

ลักษณะที่หนึ่ง ได้แก่ การให้เงินกู้โดยไม่หลักทรัพย์ค้ำประกันเพื่อให้รัฐบาลนำไปใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินปกติ มาตรา 12 (8) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กำหนดขีดจำกัดในการให้เงินกู้ประเภทนี้ว่าต้องไม่เกินร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่าย และต้องชำระคืนภายในสามเดือนแรกของปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้เข้าใจว่าเงินกู้ที่ให้ตามมาตรา 12 (8) นี้เป็นการเปิดทางหนี้ที่ใส่ให้แก่รัฐบาลในยามที่มีปัญหาขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง

ลักษณะที่สอง ได้แก่ การให้เงินกู้โดยมีทรัพย์สินเป็นประกัน ตามความในมาตรา 12 (7) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 หากรัฐบาลขอกู้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการกู้เงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะให้อำนาจเป็นเงินตราไทยหรือเงินปริวรรตต่างประเทศ โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกู้เงินก็ได้

3.3 ช่วยแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศให้รัฐบาล หรือเรียกว่า การปริวรรต หมายถึง การซื้อขาย แลกเปลี่ยนโอนเงินตราต่างประเทศ และการส่งเงินออกนอกประเทศ

3.4 จัดหนี้สาธารณะแทนกระทรวงการคลังหรือจัดหาเงินกู้ให้รัฐบาล ด้วยการออกพันธบัตรและตั๋วเงินคลัง โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะทำหน้าที่แทนรัฐบาล ตั้งแต่การออกพันธบัตรและตั๋วเงินคลัง การจ่ายดอกเบี้ยจนกระทั่งไถ่ถอนคืน กล่าวโดยสรุป คือ อำนาจในการก่อหนี้สาธารณะเป็นของรัฐบาล แต่อำนาจในการบริหารหนี้สาธารณะเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

3.5 เป็นตัวแทนรัฐบาลในการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ หรือการควบคุมการปริวรรต หมายถึง การควบคุมการซื้อขายแลกเปลี่ยนโอนเงินตราต่างประเทศ และการส่งเงินออกนอกประเทศ ธนาคารมีหน้าที่รวบรวมเงินตราต่างประเทศไว้ในแหล่งกลาง โดยการดูแลให้พ่อค้านักธุรกิจนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาเมื่อได้รับการชำระค่า

สินค้า และควบคุมการส่งออกเงินตราต่างประเทศเพื่อใช้ในการค้าที่สุจริต หรือกิจการที่จำเป็น ต่อส่วนรวม

ตามกฎหมายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการ ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ การออกกฎหมายกำหนดระเบียบพิธีการควบคุม การแลกเปลี่ยนเงิน และมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมาย ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินแทน โดยให้อำนาจผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่งตั้ง พนักงานของธนาคารเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลก เปลี่ยนเงิน พ.ศ.2485 พ.ศ.2486 และกำหนดระเบียบวิธีเกี่ยวกับกิจการต่อไปนี้

“มาตรา 4 กำหนดอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการ ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินในเรื่องต่อไปนี้

- (1) การซื้อ การขาย การให้กู้ยืมเงินตราต่างประเทศหรือทองคำ
- (2) การส่งเงินตรา ธนาคารบัตร ธนาณัติ หลักทรัพย์เงินตรา ต่างประเทศหรือทองคำออกนอกประเทศ
- (3) การโอนหลักทรัพย์จากประเทศไทยไปที่อื่น
- (4) การออกตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงิน การทำให้ตั๋วแลกเงิน หรือตั๋วสัญญาใช้เงินเปลี่ยนมือ การโอนหลักทรัพย์ หรือการ รับสภาพหนี้อันเป็นการก่อให้เกิด หรือโอนไปซึ่งเป็นสิทธิที่จะได้ รับชำระเงินในประเทศไทยเป็นการตอบแทน (ก) การรับชำระ เงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่อยู่นอกประเทศไทย (ข) การได้ สิทธิที่จะได้รับชำระเงินหรือการได้สิทธิที่จะได้รับมา ซึ่งทรัพย์สิน ที่อยู่นอกประเทศไทย รวมตลอดถึงการชำระเงินเป็นการตอบ แทนดังกล่าวนี้ด้วย
- (5) การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินโดยเฉพาะการนี้ ถ้ารัฐมนตรี เห็นสมควร ก็ได้กระทำโดยประกาศได้
- (6) การอนุญาตให้ธนาคารหรือบุคคลอื่นใดทำการแลกเปลี่ยนเงิน”

การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศจะเข้มงวดหรือผ่อน คลายขึ้นอยู่กับปัญหาดุลชำระเงินและการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ

3.6 เป็นตัวแทนรัฐบาลในการกู้เงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

3.7 ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในด้านนโยบายเศรษฐกิจ ด้วยการเข้าร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีความสำคัญในการตัดสินใจหรือแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนจัดทำรายงานเศรษฐกิจ และข้อเสนอแนะประจำปี

4. การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์

ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์จะไม่ประกอบธุรกิจที่แข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ แต่จะอำนวยความสะดวกในด้านการเงินดังนี้

4.1 รับฝากเงินและเก็บรักษาเงินสำรองตามกฎหมาย

ธนาคารแห่งประเทศไทยรับเงินฝากประจำและกระแสรายวัน โดยไม่จ่ายดอกเบี้ย (มาตรา 12 (2)) เงินที่ธนาคารพาณิชย์ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยมีทั้งที่ถูกบังคับและที่สมัครใจ

ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ถือเงินสำรองตามกฎหมาย (legal reserve) ตามมาตรา 14 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และมาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 โดยที่เงินสำรองตามกฎหมายต้องฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย จึงนับเนื่องเป็นเงินฝากที่ถูกบังคับให้ฝาก แต่ธนาคารพาณิชย์เมื่อมีเงินสดสำรองส่วนเกิน (excess reserve) นิยมนำเงินบางส่วนนี้ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยโดยสมัครใจด้วย

4.2 เป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้ายในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ขาดสภาพคล่องเป็นการชั่วคราว โดยมีหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นประกันหรือให้กู้ผ่านตลาดซื้อคืนพันธบัตรรัฐบาล

4.3 จัดระบบการหักบัญชีระหว่างธนาคาร โดยจัดตั้งสำนักหักบัญชีขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งกลางในการแลกเปลี่ยนเช็ค ดราฟต์ และตราสารการเงินอื่น ๆ ซึ่งธนาคาร

สมาชิกสามารถนำตราสารทางการเงินดังกล่าวมาหักลบกลบหนี้กันโดยหักบัญชีระหว่างกัน ไม่ต้องไปเรียกเก็บเงินตามแต่ละธนาคาร

4.4 ให้บริการโอนเงินระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่บริการโอนเงินแก่ธนาคารพาณิชย์ระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขาเพื่อสนองความต้องการของลูกค้า โดยให้ธนาคารพาณิชย์ในส่วนภูมิภาคนำเงินฝากมาไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสาขาภูมิภาค (หาดใหญ่ ขอนแก่น ลำปาง เชียงใหม่ และคลังจังหวัด คลังอำเภอ) การโอนเงินจะกระทำโดยการลงและเพิ่มยอดบัญชีเงินฝากของผู้โอนและผู้รับโอนบริการโอนเงินนี้ช่วยให้การเคลื่อนย้ายเงินคล่องตัวและลดความเสี่ยงภัยไม่ต้องขนย้ายกันบ่อยครั้ง

5. การจัดการเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ

เงินสำรองระหว่างประเทศ ได้แก่ ทองคำหรือทรัพย์สินที่สามารถแลกเปลี่ยนเพื่อให้ชำระหนี้ต่างประเทศ เงินสำรองระหว่างประเทศของไทยประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เงินสำรองทางการและเงินสำรองที่มีใช้ทางการ ซึ่งหมายถึง ฐานะสินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิของธนาคารพาณิชย์ในประเทศ

ความสำคัญของเงินสำรองทางการคือ ส่วนหนึ่งเป็นส่วนประกอบของเงินทุนสำรองเงินตราซึ่งใช้หนุนหลัง การออกธนบัตรส่วนที่เหลือสำรองไว้เพื่อชดเชยการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีหน้าที่เก็บรักษา ดูแล และบริหารเงินสำรองทางการโดยตรง เพื่อให้มีความปลอดภัย มั่นคง และมีเสถียรภาพ ตลอดจนดำเนินการจัดสรร นำเงินสำรองดังกล่าวไปลงทุนให้เหมาะสม เพื่อให้ได้ผลตอบแทนและให้เกิดความคล่องตัวอยู่เสมอ โดยธนาคารแห่งประเทศไทย และฐานะดุลการชำระเงินของประเทศอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การบริหารทุนสำรองระหว่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

6. การนำออกใช้และการซึ่งธนบัตร รวมทั้งการพิมพ์ธนบัตร

ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 ได้ให้อำนาจรัฐบาลในการออกบัตรและธนบัตร ไว้ในมาตราต่าง ๆ ดังนี้

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

มาตรา 21 ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิแต่ผู้เดียวที่จะออกบัตรธนาคารในราชอาณาจักร

มาตรา 22 การออกและจัดการบัตรธนาคารนั้น ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำโดยมี “ฝ่ายออกบัตรธนาคาร” เป็นเจ้าหน้าที่ และให้แยกไว้ต่างหากจากธุรกิจอื่น ๆ

มาตรา 23 จนกว่าจะถึงเวลาที่มีการเงินระหว่างประเทศจะเข้าสู่ภาวะอันประจักษ์แจ้งและมั่นคงพอสมควรแล้ว การออกและจัดการบัตรธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระบบเงินตรา และคำว่า “ธนบัตร” ที่ใช้ในกฎหมายดังกล่าวนี้ให้ถือว่ารวมตลอดถึง “บัตรธนาคาร” ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกด้วย

มาตรา 24 นับตั้งแต่และจนถึงเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด ธนาคารแห่งประเทศไทยจะออกธนบัตรของธนาคาร ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระบบเงินตราไปชั่วคราวก่อนก็ได้

มาตรา 27 บัตรธนาคารของธนาคารแห่งประเทศไทยถือเป็นเงินตราตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 มาตรา 14 บัญญัติว่า ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจจัดทำจัดการ และนำออกใช้ซึ่งธนบัตรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ต่อไป

จากมาตราต่าง ๆ ดังกล่าว “ได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยเพียงแห่งเดียวในการออกบัตรธนาคารและธนบัตร ซึ่งแต่เดิมนั้นเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2445” อย่างไรก็ตาม การออกธนบัตรจะต้องมี สินทรัพย์เป็นเครื่องหนุนหลัง (ทุนสำรองเงินตรา) เพื่อความเชื่อถือของประชาชนว่า ธนบัตรนั้นมีค่าเพราะหากไม่มีสินทรัพย์หนุนหลัง (ทุนสำรองเงินตรา) ธนบัตรที่พิมพ์ออกใช้ก็มีค่าเท่ากับเศษกระดาษ ขณะที่เหรียญกษาปณ์ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ออก (พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 มาตรา 10) ซึ่งไม่ต้องมีทุนสำรองหนุนหลัง⁵

⁵ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 52-53 ; ธนาคารแห่งประเทศไทย, เอกสารและบทความหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 28.

“ทุนสำรองเงินตรา คือ กองสินทรัพย์ที่กฎหมายให้เป็นทุนหนุนหลังธนบัตรที่ออกใช้ภายในประเทศ” ดังนั้นมูลค่าของทุนสำรองเงินตราจึงเท่ากับธนบัตรที่ออกใช้ ส่วนสินทรัพย์ที่ประกอบเป็นทุนสำรองเงินตรานั้น กำหนดไว้ในมาตรา 30 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501^๑

มาตรา 30 ให้สินทรัพย์ต่อไปนี้เป็นสิ่งอันชอบด้วยกฎหมายที่จะประกอบขึ้นนั้นเป็นทุนสำรองเงินตรา

- (1) ทองคำ
- (2) เงินตราต่างประเทศอันเป็นเงินตราที่พึงเปลี่ยนได้ หรือเงินตราต่างประเทศอื่นใดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ทั้งนี้ต้องเป็นรูปเงินฝากในธนาคารนอกราชอาณาจักร หรือในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ
- (3) หลักทรัพย์ต่างประเทศที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศที่ระบุใน (2)
- (4) ทองคำ สินทรัพย์ต่างประเทศ และสิทธิพิเศษถอนเงิน ทั้งนี้ที่นำส่งสมทบกองทุนฟื้นฟูการเงิน
- (5) ใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรอง
- (6) ใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงิน
- (7) หลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่จะมีการชำระหนี้เงินตราต่างประเทศที่ระบุไว้ใน (2) หรือเป็นบาท
- (8) ตัวเงินในประเทศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพึงซื้อหรือรับช่วงซื้อลดได้ แต่ต้องมีค่ารวมกันไม่เกินร้อยละยี่สิบของจำนวนธนบัตรออกใช้สินทรัพย์ตาม (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องจัดดำรงไว้ให้มีค่ารวมกันทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนธนบัตรออกใช้

^๑ สุรักษ์ บุนนาค และวณีย์ ฉ่อยเกียรติกุล, การเงินและการธนาคาร, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2529), หน้า 154.

หลักการที่การออกธนบัตรต้องมีทุนสำรองเงินตราหนุนหลังนั้น เป็นการป้องกันการพิมพ์ธนบัตรออกใช้จนก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางการเงิน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 มีบทบัญญัติกำหนดเป็นแนวทาง ดังนี้

- | | |
|-----------------|---|
| 1. มาตรา 16 (2) | การออกธนบัตรใหม่จักต้องมีสินทรัพย์ตามมาตรา 30 มาแลกเปลี่ยน ⁷ |
| 2. มาตรา 16 (1) | การนำธนบัตรออกมาใช้จักต้องมีธนบัตรเก่าแลกเปลี่ยน |
| 3. มาตรา 29 (1) | การนำทุนสำรองเงินตราออกมาใช้ ต้องมีการถอนธนบัตรจำนวนเท่ากันคืน |
| 4. มาตรา 29 (2) | การนำทุนสำรองเงินตราออกมาใช้ ต้องนำสินทรัพย์ที่มีมูลค่าเท่ากันแทนที่ |

2.3 ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

แนวความคิดในความเป็นอิสระของธนาคารกลางนั้น ในแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกัน แม้แต่ในธนาคารกลางเดียวกัน ขอบเขตของความเป็นอิสระก็แตกต่างกันไปในแต่ละยุคแต่ละสมัย เช่น กรณีของธนาคารกลางอังกฤษ⁸ นายกอร์ดอน ริชาร์ดสัน ผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวไว้ว่า ความเป็นอิสระของธนาคารกลางคือ “อิสรภาพภายในขอบเขตของรัฐบาล (independence within the government) มีเสรีภาพและมีความเด็ดขาดที่จะแสดงความคิดเห็นต่อรัฐบาลเมื่อจำเป็น มีอิสรภาพภายในกรอบนโยบายของรัฐ ไม่ใช่อิสระจากรัฐบาล (independence from the government)

⁷รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต, หน้า 55. และสุรักษ์ บุนนาค และวณี ฉ่อยเกียรติกุล, การเงินและการธนาคาร, หน้า 154.

⁸ประทีป สนธิสุวรรณ, “สถานภาพธนาคารกลาง” เศรษฐกิจการคลังและธนาคาร หน้า 16.

สำหรับในประเทศไทยก็มีแนวคิดในทางเดียวกัน⁹ นายพิสุทธ์ นิมมานเหมินทร์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เคยให้ทัศนะสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ คือ อีสราภาพของธนาคารกลาง หมายถึง อีสราภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารกลางในฐานะเป็นที่ปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับปัญหาทางเศรษฐกิจแก่รัฐบาลตรงไปตรงมา ไม่หวั่นเกรงอิทธิพลของนักการเมืองทั้งสิ้น แม้จะรู้ว่าความเห็นที่ให้จะไม่เป็นที่สนใจของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือนักการเมืองหรือวงการค้าธุรกิจ ถ้าธนาคารกลางได้ไตร่ตรองดูรายละเอียดแล้วมีความเชื่อมั่นว่าเป็นความเห็นที่ถูกต้อง ทั้งด้านข้อเท็จจริงและเหตุผล ธนาคารกลางจะต้องกล้าที่จะเสนอความเห็นนั้นต่อรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลอาจไม่เห็นชอบหรือคล้อยตาม เพราะในบางครั้งรัฐบาลอาจมีความเห็นแตกต่างกับธนาคารกลางในเรื่องเศรษฐกิจหรือเพราะเหตุผลด้านการเมืองมีความสำคัญกว่าก็ได้ การตัดสินใจจะรับฟังความเห็นของธนาคารกลางเป็นอำนาจของรัฐบาลโดยแท้จริง

นายรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ นักเศรษฐศาสตร์และนักวิจัยได้วิเคราะห์ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะมีหน้าที่หลักในการรักษาเสถียรภาพของราคา (price stability) โดยจำแนกออกเป็น 2 ส่วน สรุปได้ดังนี้ คือ¹⁰

1. ความเป็นอิสระตามกฎหมาย
2. ความเป็นอิสระกับความเป็นจริง

1. **ความเป็นอิสระตามกฎหมาย** (Legal Central Bank Independence) โดยวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายในประเด็นสำคัญ 4 ประการ คือ

- 1) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในกรอบแห่งกฎหมาย
- 2) บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยในกระบวนการกำหนดนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- 3) เป้าหมายการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย
- 4) ข้อจำกัดในการให้เงินกู้ของธนาคารแห่งประเทศไทย

⁹พิสุทธ์ นิมมานเหมินทร์, อีสราภาพธนาคารกลาง, ธนาคารแห่งประเทศไทย พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายพิสุทธ์ นิมมานเหมินทร์ 10 กรกฎาคมพ.ศ.2528:น. 164.

¹⁰รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต หน้า 97

1) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในกรอบแห่งกฎหมาย ประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มี 4 ประการดังนี้

1.1 ตามบทบัญญัติของกฎหมาย มิได้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีผลใน 2 ด้านคือ

- หากไม่พิจารณาการแทรกแซงทางการเมืองถ้าผู้ว่าการดำรงตำแหน่งนานเท่าไร ความเป็นอิสระก็จะมีมากเพียงนั้น
- หากผู้ว่าการเป็นคนไม่มีคุณธรรมและใจคอคับแคบ ก็อาจจะไม่รับฟังความคิดเห็นบุคคลอื่น การแสดงความเห็นภายในองค์กรจะถูกครอบงำ ซึ่งมีผลให้การกำหนดและการบริหารนโยบายการเงินไม่รอบคอบเท่าที่ควร

1.2 การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าการโดยฝ่ายการเมือง ทำให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจตามกฎหมายในการแทรกแซงการทำงานของธนาคารกลางได้ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 มาตรา 19 บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหรือถอดถอนจากตำแหน่ง ซึ่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ มาตรา 14 บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย

1.3 รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการธนาคารกลาง ตามมาตรา 19 วรรค 2 ขณะเดียวกัน ก็ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของกรรมการอีกด้วย ตามผลของมาตรา 19 วรรค 2 นั้น ฝ่ายการเมืองสามารถแทรกแซงผ่านคณะกรรมการธนาคารกลางได้ แต่ในบทบัญญัติมาตรา 17 พระราชบัญญัติการธนาคารแห่งประเทศไทย บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ว่าการไม่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของกรรมการฝ่ายข้างมาก ให้เสนอประเด็นไปยังรัฐมนตรีเพื่อชี้ขาด ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ผู้ว่ามีอำนาจเหนือคณะกรรมการกลาง หากรัฐมนตรีต้องการแทรกแซงก็ไม่จำเป็นต้องผ่านคณะกรรมการกลาง แต่สามารถใช้อำนาจโดยตรงตามมาตรา 14

1.4 ในบทบัญญัติของกฎหมาย มิได้ห้ามผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงตำแหน่งอื่น นอกเหนือจากตำแหน่งผู้ว่าการ ซึ่งในบางยุค ผู้ว่าการบางคนดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ซึ่งมีผลด้านหนึ่งในการทำลายความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของผู้ว่าการและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

2) บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ประเด็นพิจารณาบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมี 3 ประการ ดังนี้

2.1 ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ ใครเป็นผู้กำหนดนโยบายการเงิน หากธนาคารแห่งประเทศไทยมีเสรีภาพกำหนดนโยบายการเงินเอง ความเป็นอิสระก็จะอยู่ในระดับสูง หากตีความตามกฎหมายโดยเคร่งครัด อำนาจในการกำหนดนโยบายการเงินเป็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 14 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 แต่เมื่อพิจารณากฎหมายอื่น ๆ ประกอบแล้ว กล่าวได้ว่า อำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินเป็นอำนาจร่วมของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจตามกฎหมายในการใช้มาตรการซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาด (Open Market Operation) การกำหนดอัตราการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงิน (Rediscount rate) การออกบัตรธนาคาร การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล การเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินรวมตลอดจนการบริหารหนี้สาธารณะ

ส่วนการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน การควบคุมการปริวรรตต่างประเทศ การกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนการจัดการทุนสำรองระหว่างประเทศ และการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน กระทรวงการคลังมีอำนาจในการกำกับการบริหารนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย

สำหรับเครื่องมือการเงินที่กฎหมายบัญญัติว่า ต้องมีฉันทมติระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง จึงจะใช้อำนาจได้มี 2 แนวทางคือ

- การให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่จะใช้ อำนาจได้ต้องได้รับคำแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทย หากธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้คำแนะนำ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอาจใช้อำนาจได้ ได้แก่
 - การกำหนดค่าเสมอภาพของเงินบาทและอัตราแลกเปลี่ยน
 - การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนขั้นสูงและขั้นต่ำ สำหรับการซื้อหรือขายทันที (spot exchange rate)
 - การควบคุมปริมาณสินเชื่อที่จัดสรรโดยสถาบัน การเงิน
 - การผ่อนผันการถือหุ้นไว้ในธนาคารพาณิชย์
- การให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่จะใช้อำนาจได้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หากมิได้รับความเห็นชอบก็มีอาจใช้อำนาจได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้อำนาจนี้ไม่ได้ เพราะอำนาจเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แก่
 - อัตราเงินสำรองที่ธนาคารพาณิชย์จักต้องดำรง
 - อัตราส่วนระหว่างเงินกองทุนฟื้นฟูกับสินทรัพย์ที่สถาบันการเงิน จักต้องดำรง
 - อัตราส่วนระหว่างสินทรัพย์สภาพคล่องกับเงิน กุยืม หรือยอดเงินฝากที่สถาบันการเงินจักต้องดำรง
 - การควบคุมอัตราดอกเบี้ย ค่าบริการ และหลักทรัพย์ ค่าประกันของสถาบันการเงิน
 - การกำหนดอัตราส่วนขั้นสูงระหว่างเงินให้กู้ยืมเงินลงทุน หรือภาระผูกพันเพื่อบุคคลหนึ่ง บุคคลใด เทียบกับเงินกองทุนฟื้นฟู

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายมีลักษณะที่มีการ ถ่วงดุลอำนาจการใช้เครื่องมือทางการเงินระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง จึงกล่าวได้ว่า อำนาจในการกำหนดนโยบายการเงินเป็นอำนาจร่วมระหว่างหน่วยงานทั้งสอง

2.2 กระบวนการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง (Conflict resolution) ตามบทบัญญัติของกฎหมาย มิได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการในอดีตจึงอาศัยคุณธรรมเป็นเกราะกำบังภัยจากรัฐบาล เมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้งในหลักการ ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการใช้วิธีการลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นการเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยในสายตาประชาชน ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ถอดถอนผู้ว่าการเช่นกันในกรณีมีความขัดแย้ง เช่น กรณีนายอนุสรณ์ ประจวบเหมาะ ในปี พ.ศ.2527 นายกำจร สติรกุล ในปี พ.ศ.2533 รวมตลอดจนการบีบให้ลาออกดังกรณี นายวิจิตร สุพินิจ ในปี พ.ศ.2539 นายเรืองชัย มะระกานนท์ ในปี พ.ศ.2540 และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ในปี พ.ศ.2541

2.3 การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่มีต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนและนโยบายการกีดกันต่างประเทศ ส่วนนโยบายการคลังกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ แต่ทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3) เป้าหมายการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย

การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและจำกัดเฉพาะเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพของราคา ทำให้ธนาคารกลางสามารถเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อธนาคารกลางได้ ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนความเป็นอิสระของธนาคารกลางด้วย

4) ข้อจำกัดในการให้เงินกู้ของธนาคารแห่งประเทศไทย

การกำหนดข้อจำกัดในการให้เงินกู้ของธนาคารแห่งประเทศไทย แก่รัฐบาลรัฐวิสาหกิจมีผล 2 ด้าน ถ้าไม่มีข้อจำกัดในการให้เงินกู้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ย่อมเผชิญแรงกดดันให้ปล่อยเงินกู้ได้ง่าย หากกฎหมายกำหนดขีดจำกัดไว้ก็จะเป็นเกราะกำบังไม่ให้ธนาคารถูกแทรกแซง แต่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยให้เงินกู้แก่รัฐบาลและสถาบันการเงินภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ

2. ความเป็นอิสระตามกฎหมายกับความจริง

ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยในความเป็นจริง แตกต่างจากที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

1) การทำหน้าที่ต่าง ๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย แม้เป็นอำนาจของรัฐบาลหรืออำนาจร่วมระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปรากฏว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยทำงานอย่างค่อนข้างอิสระ แม้ในบางกรณีต้องของความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือคณะรัฐมนตรีก็ตาม โดยทั่วไปรัฐมนตรีและรัฐบาลเป็นเพียง “ตรายาง” ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจนมีการแทรกแซงทางการเมือง มักมีผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองมาเกี่ยวข้อง

2) บารมีและคุณธรรมของผู้ว่าการเป็นปัจจัยประการหนึ่งในการอ้างความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ความสามารถทางวิชาการการบริหาร และความซื่อสัตย์ไม่เกี่ยวข้องกับการช่วยทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ (Credibility) แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าการกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้ว่าการต้องมีศิลปะโน้มน้าวให้รัฐมนตรีคลั่งคลั่งตามในประเด็นด้านนโยบาย และต้องกล้าหาญทางจริยธรรมคัดค้านนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ถูกต้อง

กล่าวโดยสรุปว่า การพิจารณาความเป็นอิสระของธนาคารกลางสามารถพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่

¹¹1. ความแตกต่างของขอบเขต กิจการหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละธนาคาร

2. แหล่งที่มาของเงินทุนของธนาคาร

3. อำนาจของรัฐบาล รัฐสภาหรือองค์กรอื่นใด ในการแต่งตั้งผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และกรรมการธนาคารกลาง

4. ระยะเวลาหรือวาระดำรงตำแหน่งของบุคคลใน (3)

5. อำนาจที่มอบให้ผู้ว่าการและคณะกรรมการในการกำหนดนโยบายและการบริหารธนาคารกลาง

¹¹ประทีป สนธิสุวรรณ, “เศรษฐกิจทศวรรษ” รวมบทความเชิงวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2525), หน้า 85 - 86.

6. บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐสภา รัฐบาลหรือรัฐมนตรีคลังในการควบคุมธนาคารกลาง
7. บทบาทของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีคลังในการตัดสินใจด้านนโยบายเศรษฐกิจการเงินและการธนาคาร
8. อำนาจของธนาคารกลางในการที่จะให้กู้หรือไม่ให้กู้แก่รัฐบาล
9. อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของธนาคารกลางที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน
 - องค์ประกอบอื่นที่ไม่ปรากฏอยู่ในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใด และบางเรื่องก็มีความสำคัญ เช่น
 1. ระบบเศรษฐกิจและการเมืองของแต่ละประเทศ
 2. สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในแต่ละช่วงเวลา
 3. “บารมี” ได้แก่ เกียรติภูมิของธนาคารกลางที่สะสมไว้
 4. บารมีหรือบุคลิกภาพของตัวผู้ว่าการ คณะกรรมการธนาคารกลาง รวมถึงตลอดถึงเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของธนาคารกลาง ซึ่งทำให้ฝ่ายการเมืองเกรงใจ
 5. ความสามารถของผู้ว่าการ คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นที่ยอมรับในทุกวงการ
 6. ความซื่อสัตย์ สุจริต และกล้าตัดสินใจทำและพูดในสิ่งที่ควรพูด แม้ฝ่ายอื่น ๆ จะไม่เห็นด้วย
 7. ความรับผิดชอบส่วนตัวจากฝ่ายบริหาร รัฐสภาที่มีต่อผู้ว่าการคณะกรรมการธนาคารกลางและเจ้าหน้าที่ธนาคารกลาง

2.4 ความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย (Accountability)¹²

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีภาระความรับผิดชอบต่อองค์กรที่สำคัญ 4 องค์กร ได้แก่

1. สภานิติบัญญัติหรือรัฐสภา

ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 รัฐสภาควบคุมกำกับธนาคารแห่งประเทศไทย ในกรณี

1.1 การเลิกธนาคารแห่งประเทศไทย จะทำได้แต่โดยพระราชบัญญัติ (มาตรา 39)

1.2 การกำหนดกิจการทั้งปวงที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 40 วรรคแรก)

นอกจากนี้ รัฐสภาย่อมออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยได้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ

นอกเหนือจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความรับผิดชอบตามกฎหมายต่อรัฐสภา และไม่ต้องขออนุมัติงบประมาณจากสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่พอใจการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ทำได้เพียงอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

2. คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ควบคุมกำกับธนาคารแห่งประเทศไทย ตาม พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 ดังนี้

¹²พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485, รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์, การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต, หน้า 135 - 136.และชวลิต คณานิตย์, “สถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535) หน้า 154.

2.1 การเพิ่มหรือลดทุนของธนาคารแห่งประเทศไทย กระทำได้โดยอนุมัติของรัฐบาล แต่จำนวนทั้งสิ้นไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท (มาตรา 8)

2.2 การแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือรองผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทย พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหรือถอดถอนโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

ส่วนคณะกรรมการอื่น ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งหรือถอนจากตำแหน่ง โดยคำแนะนำของรัฐมนตรี (มาตรา 19)

2.3 กรณีต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ การกำหนดการกระทำอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศหรือแก่ประโยชน์ของประชาชนหรือเป็นการเอาเปรียบลูกค้าหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างไม่เป็นธรรมหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาหรือต่อการแข่งขัน ในระบบสถาบันการเงินหรือเป็นการผูกขาด หรือจำกัดตัดทอนทางเศรษฐกิจ (พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 มาตรา 12(9) และ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ.2525 มาตรา 20 (13))

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 มาตรา 14 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่กำกับ โดยทั่วไปกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นหลักการตามธนาคารแห่งรัสเซีย การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ต่อธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่ามีในกรณี ดังนี้

3.1 การควบคุมกำกับในส่วนที่เป็นหน้าที่ของธนาคารกลาง

(ก) กรณีที่ผู้ว่าการไม่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของกรรมการฝ่ายข้างมากให้เสนอประเด็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อชี้ขาด (มาตรา 17 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485)

(ข) การแต่งตั้งคณะกรรมการอื่น คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหรือถอดถอนจากตำแหน่งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง (มาตรา 19 วรรค 2 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

(ค) การตั้งสาขาหรือตัวแทนขึ้นในต่างประเทศ โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง (มาตรา 13 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย 2485) การดำเนินกิจการการเงินระหว่างประเทศ โดยอนุมัติของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง (มาตรา 12 (14) พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

(ง) รัฐมนตรีกระทรวงการคลังมีอำนาจแต่งตั้งประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลอื่นตามแต่จะเห็นสมควร เป็นผู้ตรวจบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อใดก็ได้ (มาตรา 37 พระราชบัญญัติ ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

(จ) กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอรายงานประจำสัปดาห์ของฝ่ายออกบัตรธนาคาร และฝ่ายการธนาคาร และให้เสนองบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนภายในสามเดือนหลังจากสิ้นปีของทุกปีต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมาตรา 21 และมาตรา 22 พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

(ฉ) คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจะตั้งเงินสำรองของธนาคารแห่งประเทศไทยประเภทอื่นที่มีใช้เงินสำรองธรรมดา ซึ่งตั้งไว้เพื่อขาดทุน เพื่อความประสงค์แต่ละอย่าง โดยเฉพาะก็ได้โดยอนุมัติของรัฐมนตรีโดยสะดวกด้วยการจ่ายจากกำไรสุทธิในปีหนึ่ง ๆ (พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย มาตรา 9)

3.2 การควบคุมกำกับในส่วนที่เป็นหน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมายกำหนด ได้แก่ กรณีที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เช่น

- กำหนดอัตราส่วนการดำรงเงินสดสำรองต่อเงินฝากและหรือเงินกู้ยืม (พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ มาตรา 11 วรรค 1)

- สั่งถอดถอนกรรมการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์และแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเข้าดำรงตำแหน่งแทน ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ไม่ถอดถอนบุคคลดังกล่าวตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งตามมาตรา 24

ตรี วรคหนึ่ง หรือเมื่อถอดถอนแล้วไม่แต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าดำรงตำแหน่งแทน (พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ มาตรา 24 ตรี วรคสาม)

4. ประชาชน

ธนาคารแห่งประเทศไทย มีต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย ในอดีตก็แสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนโดยอ้อม ด้วยการมุ่งมั่นทำงานเพื่อประเทศชาติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และสร้างกลไกธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้มีบทบาทในการช่วยเหลือประชาชน โดยเฉพาะเกษตรกรและประชาชนในชนบท

2.5 ธนาคารแห่งประเทศไทยกับทุนสำรองปกป้องค่าเงินบาท

¹³เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 และเกิดการแข็งค่าไรค่าเงินบาท ซึ่งรุนแรงมากในช่วงพฤษภาคม พ.ศ.2540 และธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศกว่า 30,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐไปปกป้องค่าเงินบาท ซึ่งจากรายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) ระบุว่า วิธีการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำทุนสำรองระหว่างประเทศไปปกป้องค่าเงินบาทคือ การใช้ธุรกรรมแลกเปลี่ยนเงินตราล่วงหน้า (SWAP) ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถหลีกเลี่ยงขีดจำกัดทั้งในด้านการตลาดและในด้านกฎหมายคือ พระราชบัญญัติเงินตราได้ จึงเปิดโอกาสให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทุ่มเงินสำรองอย่างขาดความรอบคอบ จนในที่สุดเงินทุนสำรองสุทธิลดลงเหลือเพียง 2,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เมื่อ 2 กรกฎาคม 2540

การกระทำดังกล่าวถือว่าผิดกฎหมายหรือไม่นั้น มีอยู่ 2 ความเห็นดังนี้

1. **ความเห็นแรก** มีผู้เห็นว่า การกระทำดังกล่าวถือเป็นการละเมิดพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 มาตรา 29 และ 30 ซึ่งตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 ว่าด้วยทุนสำรองเงินตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องกันหรือตั้งไว้เพื่อใช้หนุนหลังในการออกธนบัตรเพื่อให้ค่าเงินมีเสถียรภาพนั้นอยู่ในหมวด 3 เริ่มตั้งแต่มาตรา 26 ถึงมาตรา 34 ดังนี้

¹³หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 5, 7 พฤษภาคม 2542 : 2, 2.

มาตรา 26 เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของเงินตรา ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรักษาทุนสำรองเงินตราไว้กองหนึ่ง เรียกว่า “ทุนสำรองเงินตรา”

มาตรา 27 บรรดาสินทรัพย์ที่มีอยู่ในทุนสำรองเงินตรา ซึ่งมีอยู่ก่อนและในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นทุนสำรองเงินตราตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 28 ทุนสำรองเงินตรานั้น ให้อันไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากสินทรัพย์อื่น ๆ บรรดาที่เป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

มาตรา 29 ภายใต้บังคับมาตรา 22 และมาตรา 34 ห้ามมิให้จ่ายทุนสำรองเงินตรา เว้นแต่

1. ในขณะเดียวกันนั้นจะได้ถอนธนบัตรเป็นจำนวนเท่ากันคืนจากธนบัตรออกใช้หรือ
2. ในขณะเดียวกันนั้นจะได้รับสินทรัพย์อย่างอื่นตามมาตรา 30 มีค่าเท่ากับชั้นบัญชีทุนสำรองเงินตรา

การจ่ายเงินทุนสำรองดังกล่าว จะกระทำต่อเมื่อได้มีคำสั่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน ซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้แต่งตั้งเพื่อการนี้โดยเฉพาะ

มาตรา 30 ให้สินทรัพย์ต่อไปนี้ เป็นสิ่งอันชอบด้วยกฎหมายที่จะประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตรา

1. ทองคำ
2. เงินตราต่างประเทศอันเป็นเงินตราที่พึงเปลี่ยนได้หรือเงินตราต่างประเทศอื่นใดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ทั้งนี้ ต้องเป็นรูป เงินฝากในธนาคารนอกอาณาจักร หรือในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ
3. หลักทรัพย์ต่างประเทศที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศระบุไว้ใน 2
4. ทองคำ สินทรัพย์ต่างประเทศ และสิทธิพิเศษถอนเงิน ทั้งนี้ นำสมทบกองทุนฟื้นฟูการเงิน
5. ใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรอง
6. ใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงิน

7. หลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศที่ระบุไว้ใน (2) หรือเป็นบาท
8. ตัวเงินในประเทศ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพึงซื้อหรือรับช่วงซื้อสดได้ แต่ต้องมีค่ารวมกันไม่เกินร้อยละสิบของจำนวนธนบัตรออกใช้สินทรัพย์รวมตาม (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องจัดดำรงให้มีค่ารวมกันทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนธนบัตรออกใช้

การใช้ทุนสำรองระหว่างประเทศจนทำให้ทุนสำรองเงินตราต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดนั้น น่าจะเข้าข่ายความผิดมาตรา 29 เพราะเป็นการจ่ายเงินออกจากทุนสำรองเงินตรา โดยไม่มีการถอนธนบัตรออกมาจากระบบ และไม่มีการนำทรัพย์สินอื่นที่มีค่าเท่ากันไปใส่ไว้หรือขึ้นบัญชีไว้ ซึ่งทำให้มีความผิดมาตรา 30 ด้วย เพราะไม่สามารถดำรงเงินกองทุนไว้ถึงร้อยละ 60 ของธนบัตรที่พิมพ์ออกใช้ ซึ่งปัจจุบันมีประมาณ 400,000 ล้านบาท

2. **ความเห็นที่สอง** เห็นว่า การกระทำของธนาคารแห่งประเทศไทยในการปกป้องค่าเงินบาท โดยใช้ธุรกรรมแลกเปลี่ยนเงินตราล่วงหน้า (SEAP) นั้น เม็ดเงินที่อยู่ในทุนสำรองเงินตรา ซึ่งใช้หนุนหลังในการออกพันธบัตรยังคงอยู่ครบถ้วน เพียงแต่มีภาระผูกพันจึงถือว่าไม่มีความผิด ขณะที่อีกทัศนะหนึ่งเห็นว่า การกระทำดังกล่าวของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นการกระทำที่มีเจตนาสุจริต ไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ผลลัพธ์ที่ออกมาไม่ดี จะโทษฝ่ายบริหารธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้

2.6 ความแตกแยกและจุดอ่อนการบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย

จากรายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ ซึ่งวิเคราะห์เรื่องความแตกแยกและจุดอ่อนการบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย สรุปได้ดังนี้

จุดแข็งของธนาคารแห่งประเทศไทย

1. ธนาคารแห่งประเทศไทยมีพนักงานที่มีความรู้ความสามารถ มีการศึกษาสูง
2. ธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนที่ดีเด่น

2. ธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนที่ดีเด่น

จุดอ่อนของ ธนาคารแห่งประเทศไทย.

1. ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย มีความริษยาเกลียดชังระหว่างกัน ทำให้เกิดความแตกร้างในผู้บริหารระดับสูง ซึ่งทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้บริหารแต่ละคนลำบากใจในการวางตัว

2. ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดผู้นำที่ดี

3. การพิจารณาความดีความชอบจะยึดหลักอาวุโสมากกว่า ความรู้ ความสามารถและผลงานจริง ๆ ทำให้พนักงานขาดความตั้งใจ และการทุ่มเททำงานให้ธนาคาร และไม่พัฒนาตนเอง

4. ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เห็นความสำคัญของฝ่ายการพนักงาน

5. การทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย มีลักษณะ ONE MAN SHOW คือ การตัดสินใจขึ้นอยู่กับมติของผู้นำคนเดียวเป็นส่วนใหญ่ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในขอบเขตจำกัด การแสดงความคิดเห็นจะไม่หักหาญกัน

6. ผู้บริหารและพนักงานแต่ละคนมีความรู้เฉพาะด้าน เช่น เศรษฐกิจ การบัญชี กฎหมาย เป็นต้น และบางคนขาดคุณสมบัติของนักบริหาร เช่น ขาดวิสัยทัศน์ ไม่สามารถมองเห็นปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้น ขาดความคิดริเริ่ม ขาดความกล้าหาญในการตัดสินใจ เพราะกลัวจะผิด เป็นต้น ในอนาคตธนาคารควรจัดให้มีตำแหน่งผู้อำนวยการหรือผู้เชี่ยวชาญ

7. นักเรียนทุนของธนาคารหลังจากจบการศึกษากลับมาทำงานในธนาคาร โอกาสที่จะหมุนเวียนเรียนรู้งานในฝ่ายอื่นเพื่อหาประสบการณ์มีน้อย

8. การฝึกอบรมที่จัดขึ้นในธนาคารหรือสถาบันอื่นมีลักษณะฉาบฉวย และผิวเผิน ดังนั้นการแก้ไขโดยการส่งพนักงานบางคนไปปฏิบัติงานในสถาบันการเงินอื่นในลักษณะ ยืมตัว การรับพนักงานของธนาคารควรเปิดกว้างมากขึ้นไม่รับเฉพาะผู้มีการศึกษาดีเด่นอย่างเดียวควรรับพนักงานที่มีความรู้และประสบการณ์เหมาะสมกับงานของธนาคารด้วย

9. บทบาทของฝ่ายวิชาการ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สำคัญกลับไม่มีบทบาทในช่วงก่อนและระหว่างเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ ซึ่งผิดจากในอดีต สาเหตุจึงน่าจะมาจากฝ่ายบริหารและการจัดโครงสร้างองค์กร

9.1 ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารหลายคนเติบโตมาในสายงานวิชาการยังคงใช้พนักงานในฝ่ายวิชาการเป็นผู้ช่วย โดยไม่ได้ให้พนักงานในฝ่ายมีอิสระในการวิจัยและเสนอแนะ ไม่ให้ความสำคัญต่อความคิดของคนรุ่นใหม่ รวมทั้งครอบงำความคิดและแนวทางการทำงาน

9.2 การแบ่งส่วนงานในธนาคารมิได้ให้ความสำคัญกับงานวิชาการขนานไปกับการทำงานของฝ่ายอื่น ๆ ทำให้หลายนโยบายมุ่งเน้นการปฏิบัติ จนกระทั่งไม่ได้พิจารณาคำถามพื้นฐาน ที่จำเป็นในการกำหนดบทบาทของธนาคารกลางในสภาพแวดล้อมใหม่ ๆ เช่น เมื่อมีการเปิดให้เงินทุนเข้าออกโดยเสรีและให้ใบอนุญาตวิเทศธนกิจ ควรจะต้องทบทวนว่านโยบายนั้นจะมีผลกระทบต่อระบบการเงิน และการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลางเช่นไรในอนาคต

ข้อบกพร่องในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน

1. ธนาคารระยะหลังขยายตัวเป็นองค์กรขนาดใหญ่ การประสานงานระหว่างฝ่ายมีน้อย เพราะไม่มีระบบแลกเปลี่ยนข้อมูล

2. การทำงานมีลักษณะแบ่งแยกมากกว่าแบ่งงาน เช่น ฝ่ายการธนาคารและฝ่ายวิชาการมีงานเกี่ยวข้องกันมาก เพราะต้องพิจารณานโยบายการเงินและอัตราแลกเปลี่ยน ควรอยู่ภายใต้ผู้บริหาร (ผู้ช่วยผู้ว่าการ) คนเดียวกัน ก็กลับอยู่ภายใต้ 2 คน หรืองานด้านกำกับตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนบางสมัยก็แยกกันรายงานถึงผู้ช่วยผู้ว่าการคนละคน เป็นต้น

3. การทำงานของฝ่ายที่ดูแลธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินมีความสับสนขาดความรอบคอบ มีการสั่งการต่าง ๆ บ่อยครั้ง จำนวนมากในระยะติด ๆ กัน คำสั่งของธนาคารบางครั้งไม่สามารถปฏิบัติได้ บางครั้งคำสั่งใหม่ก็ขัดกับคำสั่งที่เคยสั่งไว้แล้ว เมื่อสถาบันการเงินสอบถามมายังธนาคาร ก็หาผู้ชี้แจงไม่ได้ ครั้นทำหนังสือสอบถามมาก็จะเก็บไว้ไม่ยอมตอบ ถ้าจะตอบก็มักจะไม่ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรเพราะกลัวผูกมัด การทำงานลักษณะนี้เป็น การไม่มีความรับผิดชอบ ควรแก้ไข

4. หน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นผู้กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ไม่ค่อยมีการประสานงานกันในการตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูล ทำให้มีการออกแบบรายงานต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเป็นภาระแก่สถาบันการเงินขณะเดียวกัน ธนาการก็ไม่สามารถใช้ข้อมูลให้เกิดประโยชน์เต็มที่ เนื่องจากไม่มีระบบตรวจสอบรายงานเหล่านี้ เพื่อรับประกันความถูกต้องของข้อมูล

5. ระยะเวลาหลังธนาคารมีการเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยวมากกว่าในอดีต ซึ่งอาจเป็นเพราะผู้บริหารระดับสูงของธนาคารประสงค์จะเอาใจนักการเมืองเพื่อความมั่นคงของตำแหน่งงานของตน การทำงานภายใต้การแทรกแซงทางการเมือง ทำให้ธนาคารขาดอิสระภาพในการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศ การขาดผู้นำที่ดี ทำให้ธนาคารต้องระวังความคิดเห็นและผลกระทบที่จะมาจากการเมือง ทำให้การตัดสินใจไม่ฉับไวและเด็ดขาดเท่าที่ควร