

นโยบายเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยน ของประเทศไทย

ถ้าเราพิจารณานโยบายทางการเงินการคลังของประเทศไทยทั้งอดีตและปัจจุบัน เรา
จะพบลักษณะเด่น ๓ ประการ การพยายามรักษามูลค่าภายนอกของเงินบาทให้มีเสถียรภาพแม้ใน
ช่วงเวลาที่ภาวะภายในและภายนอกประเทศไม่เอื้ออำนวยให้กระทำเช่นนั้น การพยายามสร้างเครดิต
ทางการเงินของประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับกันในวงการเงินทั่วโลก และความตั้งใจที่จะใช้
เครดิตทางการเงินที่สร้างขึ้นด้วยความยากลำบากในการแสวงหาเงินกู้จากต่างประเทศมาใช้ใน
โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามความเชื่อของนักเศรษฐศาสตร์ต่างประเทศ และคนไทยที่มักจะ
ยอมรับอะไรก็ตามที่ฝรั่งกล่าวโดยไม่คิด ลักษณะทั้ง ๓ ประการที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นมรดกตกทอด
ที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบทางการเงินการคลังของไทยได้รับมาจากที่ปรึกษาทางการเงิน ชาวอังกฤษ
ในอดีต ตามความเห็นของผู้เขียนความเชื่อดังกล่าวไม่ค่อยถูกต้อง ผู้เขียนเชื่อว่าทั้งพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษต่างก็มีอิทธิพลต่อความนึกคิดของเจ้าหน้าที่
ทางการเงินการคลังของประเทศไทยโดยเฉพาะทางความเชื่อที่ว่าอะไรคือจุดประสงค์ของ
การดำเนินนโยบายการเงินและการคลัง อิทธิพลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและ
ที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษต่อความนึกคิดของเจ้าหน้าที่ทางการเงินและการคลังของประเทศไทย
ลดน้อยลงไปตามกาลเวลา สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากว่าความเชื่ออันนโยบายของพวกจารีต
นิยมที่ว่าเงินตราที่หมุนเวียนอยู่ในเศรษฐกิจ ควรมีเงินตราต่างประเทศหรือทองคำหนุนอยู่ ๑๐๐%
และรัฐบาลไม่ควรจะใช้เงินมากกว่าที่หามาได้ กำลังจะหมดไป แม้ในประเทศเจ้าตำหรับคือประเทศ
อังกฤษเอง แต่ซากของอิทธิพลของความเชื่อดังกล่าวยังคงมีอยู่ในความนึกคิดและปรัชญาความ
เชื่อของเจ้าหน้าที่ทางการเงินและการคลังของไทย

๑. อย่างเช่น T.H. Silcock (บุตรหลานกรมท้าวบดินทามัน)

ส่วนแรกของบทความนี้ แสดงถึงที่มาของนโยบายการเงินและนโยบายการคลังในประเทศไทย อิทธิพลของที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าในการก่อตัวของนโยบายดังกล่าว และอิทธิพลของนโยบายดั้งเดิมต่อนโยบายการเงินและการคลังในปัจจุบัน ส่วนที่สองวิเคราะห์การขาดความคล่องตัวของนโยบาย กฎข้อบังคับ ขั้วหน้าในการบริหารให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ในโครงสร้างของการบริหารของรัฐบาลไทย ส่วนที่สามประเมินความยากลำบากของการเอาชนะอุปสรรคที่กล่าวถึงในตอนต้น และมาตรการที่จำเป็นต้องใช้เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องที่พูดถึงในข้อแรก

๑. นโยบายการเงินการคลังของไทยในอดีตและปัจจุบัน

ต้นตอของนโยบายการเงินการคลังของประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นสมัยที่ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยได้รับการปรับปรุงให้ถูกต้องตามหลักวิชาการแผนใหม่ ถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะขึ้นครองราชบัลลังก์เมื่อมีพระชนมายุเพียง ๑๔ ชันษา การอบรมสั่งสอนที่พระองค์ได้รับจากพระราชบิดาและการขยายอำนาจของจักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศสในดินแดนแถบนี้ในขณะนั้น ทำให้พระองค์เข้าพระทัยเป็นอย่างดีว่าสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจมีความสำคัญที่ทำให้จักรวรรดินิยมยุโรปประสบผลสำเร็จในการเข้าครอบครองดินแดนในส่วนนี้ของโลก ใน พ.ศ. ๒๓๙๘ พระราชบิดาของพระองค์เองถูกจักรวรรดินิยมอังกฤษบีบบังคับให้เซ็นสัญญาบาวริง (Bowring Treaty 1855) ซึ่งทำให้ประเทศไทยสูญเสียอธิปไตยในการเก็บภาษีการค้ากับต่างประเทศ พระองค์ได้เห็นจักรวรรดินิยมอังกฤษใช้เงินกู้ที่ให้แก่เจ้าผู้ครองรัฐในมลายูเป็นเครื่องมือในการขยายอิทธิพลของตนในรัฐมลายู และเข้าครอบครองดินแดนส่วนนี้ในที่สุด ในตอนต้นรัชกาลพระองค์เองต้องยอมยกรัฐไทรบุรี (Kedah) ให้แก่จักรวรรดินิยมอังกฤษ เนื่องจากผู้ครองรัฐไทรบุรีไม่สามารถขัดขืนที่มีอยู่กับชาวอังกฤษที่เข้ามาทำมาหากินอยู่บนเกาะปันัง เหตุการณ์เหล่านี้ทำให้พระองค์หมกมุ่นอยู่กับการคิดหาวิธีการรวมอำนาจการปกครองดินแดนตามหัวเมืองจากผู้ครองนคร ให้เข้ามาอยู่กับส่วนกลาง เพื่อป้องกันมิให้เหตุการณ์แบบเดียวกับรัฐไทรบุรีเกิดขึ้นอีก การรวบรวมอำนาจทางด้านการคลังเข้าสู่ส่วนกลางทำให้เจ้าผู้ครองนครตามหัวเมืองไม่สามารถก่อหนี้กับชาวต่างประเทศโดยการให้อภิสิทธิ์ทางการค้าเป็นสิ่งตอบแทนอีกต่อไป การพยายามหลีกเลี่ยงการก่อหนี้ต่างประเทศโดยไม่จำเป็นของพระมหากษัตริย์ผู้ได้รับฉายานามว่า “ปิยมหาราช” อย่างน้อยที่สุดก็เป็นสิ่งประทับอยู่ในจิตใจของเจ้าหน้าที่ทางด้านการเงินการคลังของไทย ว่าการพยายามใช้จ่ายเงินไม่ให้มากเกินไปกว่ารายได้ของตน

เป็นคุณความดีอย่างหนึ่ง การบูชาคุณงามความดีข้อนี้ ได้ชักนำให้เจ้าหน้าที่ทางด้านการเงินการคลัง พยายามรักษารายจ่ายของรัฐบาลไม่ให้เกินไปกว่ารายได้ หรือถ้าเป็นไปได้ให้น้อยกว่ารายได้ การ พยายามแสวงหาเงินตราต่างประเทศหรือทองคำมาหมุนเงินบาทให้ครบ ๑๐๐% ความพยายามกู้เงิน จากต่างประเทศให้น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ และการตั้งกฎเกณฑ์เข้มงวดเกี่ยวกับการใช้เงินทุน สำรองของชาติ ในบางโอกาสการดำเนินมาตรการเพื่อให้เกิดผลดังกล่าวถูกดำเนินไปถึงระดับที่ก่อให้เกิดผลเสียแก่ความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ แต่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องก็ยินดีที่จะเสียสละความเจริญ โตของเศรษฐกิจ ถ้าหากว่ามาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงทางด้านการ เงินการคลังของประเทศ ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าการนิยมถือเงินทุนสำรองในระดับสูงของเจ้าหน้าที่ ทางด้านการเงินของไทยได้ชักนำไปสู่ความพยายามที่จะสร้างเงินทุนสำรองของชาติโดยไม่สนใจเลย ว่า เงินทุนสำรองที่ได้มาจะมีราคาแพงเพียงใด ก็คือการพยายามเพิ่มระดับเงินทุนสำรองต่างประเทศ ของรัฐบาลไทยภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

การตัดสินใจเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นและประกาศสงครามกับอังกฤษของรัฐบาล ภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม หลังจากญี่ปุ่นเคลื่อนทัพเข้าสู่ประเทศไทยในวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๔ ทำให้ฝ่ายสัมพันธมิตรโดยเฉพาะอังกฤษและสหรัฐอเมริกาดำเนินมาตรการตอบโต้ ทันที อังกฤษประกาศยึดเงินปอนด์สเตอร์ลิงที่รัฐบาลไทยฝากไว้ในอังกฤษ และสหรัฐฯ ยึดทองคำ ประมาณ ๔ ตัน ที่รัฐบาลไทยฝากไว้กับสาขาของธนาคารชาติของอเมริกา (Federal Reserve Bank of New York) เมื่อญี่ปุ่นยอมจำนนต่อฝ่ายสัมพันธมิตรในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๘๘ รัฐบาลไทย ก็ไม่แน่ใจว่าทองคำของไทยที่ถูกกักไว้ที่ญี่ปุ่นจะได้กลับคืนมาหรือไม่ การลดลงอย่างมากมายของ เงินทุนสำรองของไทย เกิดขึ้นในขณะที่ปริมาณเงินในเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง พ.ศ. ๒๔๘๖ อุปทานของเงินในประเทศไทยเพิ่มเกือบ ๗ เท่า จาก ๒๓๗ ล้านบาท เป็น ๑,๘๓๙ ล้านบาท เนื่องจากรัฐบาลไทยถูกกองทัพญี่ปุ่นบีบบังคับให้พิมพ์ธนบัตรออกมาให้พอกับการใช้จ่ายของกองทัพ ญี่ปุ่นที่เข้ามาตั้งในประเทศไทย ด้วยเหตุนี้มูลค่าของเงินสำรองต่างประเทศของไทยเมื่อเทียบกับเงิน ตรา (Currency) จึงลดลงจาก ๑๑๘% ใน พ.ศ. ๒๔๘๔ เหลือเพียง ๘% ใน พ.ศ. ๒๔๘๘ และถ้า เทียบกับอุปทานของเงินทั้งหมดแล้วจะลดลงมากกว่านี้ เหตุการณ์ทำให้เจ้าหน้าที่ทางด้านการเงิน ของไทยตระหนักตกใจมาก และได้ชักนำไปให้มีการนำเอาระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายระดับ (multiple exchange rate system) มาใช้ มาตรการนี้เปิดโอกาสให้ธนาคารแห่งประเทศไทยซื้อเงินตรา ต่างประเทศจากผู้ส่งออกในอัตราต่ำ แต่ขายให้แก่ผู้นำเข้าในอัตราสูง (นอกจากในกรณีของสินค้าที่

จำเป็นบางชนิด เช่น ยารักษาโรค) การนำเอาระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายระดับมาใช้เปิดโอกาสให้ธนาคารกลางสะสมเงินตราต่างประเทศและทำให้เงินทุนสำรองต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ระบบนี้มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดเศรษฐกิจตกต่ำภายในประเทศ เพราะทำให้ผู้ส่งออกขาดกำลังใจที่จะส่งออกมาขึ้น เนื่องจากราคาสินค้าออกเมื่อคิดเป็นเงินบาทถูกกว่าที่ควรจะเป็นมาก นอกจากนี้ระบบนี้ยังมีผลทำให้กลุ่มชนผู้มั่งรวยได้ค่าคือ เกษตรกรของชาติ (โดยเฉพาะชาวนา) ถูกเก็บภาษีอย่างหนัก เนื่องจากกลุ่มชนผู้มั่งรวยได้ค่าเป็นกลุ่มชนที่มีแนวโน้มในการใช้จ่ายโดยเฉลี่ย (average propensity to consume) สูง ระบบนี้จึงทำให้ระดับการใช้จ่ายรวมในเศรษฐกิจลดลง ทำให้การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจซบเซา ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายระดับนี้ใช้อยู่ในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๐ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๘ ในช่วงเวลานี้มูลค่าการส่งออกของไทยมีแนวโน้มลดลง ใน พ.ศ. ๒๔๙๕ การส่งออกมีมูลค่า ๔.๗ พันล้านบาท แต่มูลค่าการส่งออกลดลงเหลือเพียง ๔.๖ และ ๔.๕ พันล้านบาท ใน พ.ศ. ๒๔๙๖ และ ๒๔๙๗ ตามลำดับ

ตามการศึกษาของอินแกรม (Ingram) ก่อน พ.ศ. ๒๔๙๘ ประเทศไทยมีงบประมาณเกินดุลหรืออย่างน้อยที่สุดก็ได้ดุลทุกปี^๒ การพยายามดำเนินนโยบายการคลังให้มั่งบประมาณเกินดุลอยู่เสมอ มีข้อเสียในแง่ที่ว่ารัฐบาลอาจจะละทิ้งโครงการพัฒนาประเทศที่จะให้คุณประโยชน์แก่ประเทศอย่างมหาศาล เพียงเพราะว่าการดำเนินนโยบายตามโครงการจะก่อให้เกิดงบประมาณขาดดุล ตัวอย่างแบบที่เห็นได้ชัดก็คือโครงการชลประทานชั้นนาทซึ่งวิศวกรชลประทานชาวต่างชาติได้แนะนำให้รัฐบาลไทยดำเนินการก่อสร้าง ๕๐ ปี ก่อนที่จะมีการดำเนินการสร้างเขื่อนเจ้าพระยาที่ชั้นนาท แต่รัฐบาลไทยไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำโดยอ้างว่ารัฐบาลไม่มีเงิน ถ้าหากว่ารัฐบาลไทยดำเนินการสร้างเขื่อนที่ชั้นนาทตามคำแนะนำของวิศวกรชาวต่างชาติ ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างจะถูกกว่าค่าใช้จ่ายจริงในการสร้างเขื่อนเจ้าพระยามาก นอกจากนี้เขื่อนที่สร้างอาจจะให้ผลประโยชน์มากกว่าเขื่อนเจ้าพระยาที่สร้างขึ้นในระยะหลัง เพราะว่าแหล่งน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนเหนือเขื่อนยังไม่ได้ถูกทำลายเหมือนกับ ๕๐ ปีหลังจากนั้น โครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก เพิ่งมีการดำเนินงานกันในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ส่วนใหญ่เป็นโครงการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนการ ๕ ปีที่ได้เริ่มดำเนินการในสมัยจอมพลสฤษดิ์ บางคนกล่าวว่าจอมพลสฤษดิ์ชอบลงทุนในโครงการใหญ่ที่ต้องใช้เงินมาก เพราะการพัฒนาประเทศด้วยวิธีการดังกล่าวทำให้จอมพลสฤษดิ์

๒. James C. Ingram, "Economic Change in Thailand 1850-1970, (Stanford University Press, Standford, California 1971.),

สามารถแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวไปด้วย แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า ถ้าหากว่าเรามองแง่ดีบ้างความ
กล้าของจอมพลสฤษดิ์ที่จะกู้เงินมาเพื่อลงทุนในโครงการพัฒนาประเทศที่น่าจะให้ผลคุ้มค่า น่าจะมี
ประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศบ้างไม่มากนักน้อย และจะต้องดีกว่าการละทิ้งโครงการเหล่านี้เพราะ
กลัวการก่อหนี้ ยังไม่มีใครได้ทำการศึกษาว่าการดำเนินนโยบายแบบจารีตนิยมไม่ยอมให้รายจ่าย
มากกว่ารายได้มีผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจมากน้อยเพียงไร แต่ผู้เขียนคิดว่าคงจะมากทีเดียว

ผู้เขียนไม่ได้พยายามที่จะหาเหตุผลมาปล้ำความเชื่อของนักเศรษฐศาสตร์ชาวต่างประเทศ
ที่ว่านโยบายการเงินการคลังที่เป็นอยู่ในประเทศไทยนับตั้งแต่ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ยุคใหม่
ได้รับอิทธิพลจากที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษ เป็นความจริงที่ว่านายอินเนส (Mr. Innes) และที่
ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษคนอื่นๆ ได้นำให้รัฐบาลดำเนินการให้เงินบาทมีเงินตราต่างประเทศ
หรือทองคำหนุนหลังอยู่ ๑๐๐% ตามนโยบายที่คณะกรรมการการเงินตราสำหรับอาณานิคมของอังกฤษ
(British Colonial Currency Commission) เสนอแนะ แนะนำให้รัฐบาลใช้มาตรการที่เข้มงวด
ในการควบคุมการเก็บภาษีและการใช้เงินของรัฐบาล และจำกัดการกู้ยืมจากต่างประเทศมาใช้ใน
โครงการที่จะให้ผลตอบแทนสูงเท่านั้น แต่เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็น
กษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช และมีความระแวงว่าชาวต่างประเทศอาจจะพยายามเข้ามา
มีอิทธิพล เพื่อเข้าครอบครองประเทศไทยเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ถ้าหากว่าพระองค์ไม่เห็นด้วยกับ
นโยบายที่ที่ปรึกษาชาวอังกฤษเสนอแนะ โอกาสที่นโยบายดังกล่าวจะถูกนำมาใช้จริงย่อมเป็นไปได้
ได้ยาก

อิทธิพลของที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษต่อนโยบายเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนภายนอกของ
เงินบาท นับว่ายังมีมากอยู่ จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ชั้นสูงทางด้านการเงินการคลังของไทยยังชอบพูด
ด้วยความภาคภูมิใจถึงการเพิ่มขึ้นของเงินทุนสำรองต่างประเทศของไทยในระหว่างที่ตนมีหน้าที่รับ
ผิดชอบอยู่ แต่ไม่ค่อยได้คิดถึงนักถึงความถูกต้องของการถือเงินทุนสำรองต่างประเทศไว้
ในระดับสูงหรือวิธีการเอาเงินสำรองที่มีอยู่ไปลงทุนให้ได้รับผลประโยชน์สูงสุด ตามความเห็นของ
ซิลคอค (Silcock) การจัดโครงสร้างของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยแยกแผนกออกเงินตรา (Issue
Department) ออกจากแผนกการธนาคาร (Banking Department) ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเงิน
ทุนสำรองเงินตราเป็นทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ใช่ของรัฐบาลไทย^๓ ความภาคภูมิใจ

๓. T.W. Silcock, *Thailand : Social and Economic Studies in Development*, (Australian National University
Press, Canberra, 1967).

ใจของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้ดูแลทรัพย์สินที่มีค่าสูงสุดของชาติ (เงินทุนสำรองต่างประเทศของทางราชการ) และการที่เงินของทางราชการถูกนำเอาไปใช้ในทางผิดอยู่บ่อย ๆ ในรัฐบาลชุดก่อน ๆ ดังเช่น นำไปใช้ในโครงการที่ให้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่างบกับเงินทุนที่ลงไป การพยายามกู้เงินจากต่างประเทศมาลงทุนในโครงการที่นักการเมืองที่กำลังเสวยอำนาจอยู่ จะได้รับผลประโยชน์ร่วมด้วย ทำให้โอกาสที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะยอมให้นำเอาเงินทุนสำรองต่างประเทศบางส่วนออกมาใช้ในโครงการพัฒนาประเทศแทนการกู้เงินจากต่างประเทศเป็นไปได้ยาก ถึงแม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะอ้างถึงผลพลอยได้ที่ประเทศไทยจะได้รับจากการกู้ยืมเงินจากองค์การการเงินระหว่างประเทศ อย่างเช่นธนาคารโลก เกี่ยวกับความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค และการบริหารโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ที่ติดตามมากับเงินกู้ สิ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าสำคัญก็คือ การควบคุมตรวจตราและการทำบัญชีรายรับรายจ่ายอย่างละเอียดเกี่ยวกับเงินที่ใช้ในโครงการ และการวิเคราะห์ โครงการอย่างละเอียดก่อนที่ประเทศไทยจะได้รับเงินจากการกู้ยืมจากองค์การการเงินระหว่างประเทศ ตามความเห็นของผู้เป็นธนาคารแห่งประเทศไทยจะยอมให้นำเอาเงินทุนสำรองต่างประเทศมาใช้ใน โครงการพัฒนาประเทศแทนการกู้เงินจากต่างประเทศก็ต่อเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจตรวจตราควบคุมการใช้จ่ายเงินอย่างใกล้ชิด หรือรัฐบาลที่ปกครองประเทศประกอบไปด้วยบุคคลที่ซื่อสัตย์สุจริต และเป็นที่น่าไว้วางใจได้ และประการสุดท้าย ซึ่งอาจจะสำคัญที่สุด คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องคิดว่าเงินทุนสำรองต่างประเทศที่ถืออยู่มีมากเกินไปจนความจำเป็นหาไม่แล้วธนาคารแห่งประเทศไทยคงจะไม่ยินยอมให้นำเอาเงินทุนสำรองต่างประเทศออกมาใช้ในโครงการพัฒนาประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเชื่ออยู่ว่าการยอมเสียเงินเพิ่มขึ้นเท่ากับความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยระยะยาวที่ประเทศไทยจะต้องเสียจากการกู้เงินจากองค์การการเงินระหว่างประเทศ กับอัตราดอกเบี้ยที่ประเทศไทยได้รับจากการเอาเงินทุนสำรองต่างประเทศไปซื้อหลักทรัพย์ระยะสั้นในตลาดเงินที่สำคัญของโลก คู่กับความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค การบริหารงานของโครงการใหญ่ และการควบคุมตรวจตราการใช้เงินโดยผู้ให้กู้อย่างใกล้ชิดที่ประเทศไทยจะได้รับจากการกู้เงินจากองค์การการเงินระหว่างประเทศ

ภายหลังวิกฤติการณ์ทางด้านน้ำมัน ประเทศอุตสาหกรรมที่ร่ำรวยที่เคยให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศกันมากขึ้น และเริ่มมีเสียงบ่นกันหนาหูว่า ประเทศที่มีเงินทุนสำรองต่างประเทศอยู่มาก ๆ ควรจะนำเอาเงินทุนสำรองต่างประเทศของตนออกมาใช้แทนการกู้เงินจากต่างประเทศเสียที ตามความเห็นของผู้เขียน ความคิดของนัก

เศรษฐศาสตร์ต่างประเทศที่ว่า การที่ประเทศไทยยังคงกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาใช้ในโครงการพัฒนาประเทศทั้งที่สามารถที่จะนำเงินทุนสำรองของตนเองออกใช้แทนการกู้จากต่างประเทศแสดงถึงความเห็นแก่ตัวเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะการกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ในโครงการพัฒนาแทนการใช้เงินทุนสำรองของไทยเอง ทำให้ประเทศไทยสามารถเอาเงินทุนสำรองไปฝากหรือลงทุนในตลาดโลกมากขึ้น ชาวโลกทั้งมวลต่างก็ได้รับประโยชน์จากเงินทุนสำรองของไทย ประโยชน์จะตกอยู่กับประเทศที่เป็นที่ตั้งของตลาดเงินและตลาดเงินทุนที่สำคัญของโลก เช่น สหรัฐอเมริกาและอังกฤษมากเป็นพิเศษ เพราะการที่ประเทศไทยเอาเงินทุนสำรองไปลงทุนในตลาดเงินของโลก ทำให้ตลาดเงินของโลกมีเงินที่สามารถให้ประเทศต่าง ๆ กู้ยืมได้มากขึ้น

ความรู้สึกรักของธนาคารแห่งประเทศไทยว่า เป็นภาระหน้าที่ของตนที่จะต้องดูแลรักษาทรัพย์สินสมบัติมูลค่ามหาศาลของชาติเอาไว้ และความรู้สึกปิติยินดีของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่เห็นทรัพย์สินของชาติก่อนนั้นมูลค่าเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา อาจจะเทียบได้กับความรู้สึกของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนขึ้นครองราชสมบัติและในระหว่างที่ทรงปกครองประเทศชาติ พระมหากษัตริย์พระองค์นี้ ได้สะสมเงินทองไว้เป็นจำนวนมากจากกำไรที่พระองค์ได้รับจากการทำการค้ากับประเทศจีนเป็นส่วนพระองค์ และผู้ที่ได้ศึกษาถึงประวัติศาสตร์ไทยในยุคนี้จะทราบว่า พระองค์มักจะทรงกล่าวด้วยความภาคภูมิใจพระทัยว่า ทรัพย์สินมูลค่ามหาศาลของพระองค์ก่อนนี้จะเก็บเอาไว้เพื่อไถ่ถอนประเทศชาติให้พ้นจากภัยพิบัติในภายภาคหน้า ปรากฏว่าคำทำนายของพระองค์ถูกต้อง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ใช้เงินก้อนนั้นไถ่ถอนจังหวัดจันทบุรี จากการยึดครองของจักรวรรดินิยมฝรั่งเศส

รัฐบาลไทยปฏิบัติตามกฎที่ว่า เงินตราที่หมุนเวียนอยู่ในเศรษฐกิจ จะต้องมียอดเงินตราต่างประเทศหนุนหลังอยู่อย่างน้อย ๑๐๐% อย่างเคร่งครัด จนกระทั่งถึงสงครามโลกครั้งที่สอง การเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นฝ่ายแพ้สงครามทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียเงินทุนสำรองไปเป็นจำนวนมากในขณะที่อุปทานของเงินภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่นบีบบังคับให้รัฐบาลไทยพิมพ์ธนบัตรออกมาให้กองทัพญี่ปุ่นใช้ การเข้ากับฝ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สองจึงทำให้ประเทศไทยไม่สามารถหาเงินตราต่างประเทศมาหนุนเงินบาทชนิดทุกบาททุกสตางค์ได้อีกต่อไป ในระยะหลังสงคราม หลังจากการพยายามหาเงินตราต่างประเทศมาหนุนเงินบาทให้ครบ ๑๐๐% ไม่เป็นผล เจ้าหน้าที่ทางด้านการเงินของไทยจำต้องละทิ้งกฎในอุดมคติข้อนี้

พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ นับเป็นพระราชบัญญัติเงินตราฉบับแรกที่ไม่ได้ระบุให้เงินบาทต้องมีเงินตราต่างประเทศหนุนหลัง ๑๐๐% พระราชบัญญัติฉบับนี้อนุญาตให้ธนาคารแห่งประเทศไทยถือเงินทุนสำรองเงินตราอยู่ในรูปของพันธบัตรรัฐบาลและตั๋วการค้า (commercial bills) ที่สามารถขายลดให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ถึง ๔๐% แต่ก็นับว่าเป็นสิ่งที่แปลกมาก เพราะว่าภายหลัง พ.ศ. ๒๕๐๓ เงินที่หมุนเวียนอยู่ในเศรษฐกิจมีเงินทุนสำรองต่างประเทศหนุนหลังอยู่กว่า ๑๐๐%, ๑๐๐% หรือเกือบ ๑๐๐% ทุกปี ถึงแม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวปริมาณเงินที่หมุนเวียนอยู่ในเศรษฐกิจในรูปของเงินฝากเพื่อเรียกจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และกฎหมายก็ไม่ได้ระบุว่าเงินบาทจะต้องมีเงินตราต่างประเทศหนุนหลังอยู่ ๑๐๐% อย่างไรก็ตาม การขาดดุลการชำระเงินระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๑-๒๕๑๔ ทำให้อัตราส่วนระหว่างเงินทุนสำรองต่างประเทศของทางราชการ และเงินที่อยู่ในมือประชาชนลดลงอย่างรวดเร็ว ภายหลัง พ.ศ. ๒๕๐๓ เงินทุนสำรองต่างประเทศของไทยมีค่าน้อยกว่า ๙๐% ของเงินที่อยู่ในมือประชาชน ตารางที่ ๑ แสดงเงินทุนสำรองต่างประเทศของทางราชการ เงินที่อยู่ในมือประชาชนและอัตราส่วนระหว่างเงินทุนสำรองกับปริมาณเงินในเศรษฐกิจจะเห็นได้จากตารางว่า อัตราส่วนระหว่างเงินทุนสำรองกับปริมาณเงินในเศรษฐกิจมีค่าเพิ่มขึ้นทุกปี ในช่วง พ.ศ. ๒๕๐๖-๒๕๑๒ อัตราส่วนนี้ลดลงอย่างรวดเร็วจาก พ.ศ. ๒๕๑๑ ถึง ๒๕๑๖ และมีแนวโน้มสูงขึ้นหลังจากนั้น การลดลงของอัตราส่วนระหว่างเงินทุนสำรองต่างประเทศกับปริมาณเงินในเศรษฐกิจ นอกจากจะเกิดขึ้นเนื่องจากการที่ฐานะดุลการชำระเงินเลวลงระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๒-๒๕๑๔ แล้ว ยังเกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของปริมาณเงินที่อยู่ในมือประชาชน ภายหลัง พ.ศ. ๒๕๑๒ ด้วย

๒. พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ และการขาดความคล่องตัว

ภาค ๒ ของพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ มอบอำนาจตามกฎหมายให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนรักษาระดับเข้าทำการซื้อขายเงินตราต่างประเทศเพื่อรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนในตลาดไม่ให้สูงกว่าอัตราสูงสุดและไม่ให้ต่ำกว่าอัตราต่ำสุดที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้การการค้าต่างประเทศของไทยเป็นไปด้วยความราบรื่นและเพื่อให้ค่าภายนอกของเงินบาทมีเสถียรภาพสูง ภาค ๓ ของพระราชบัญญัติระบุให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รักษาเงินทุนสำรองเงินตราของประเทศแต่เพียงผู้เดียว ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องแยกเงินทุนสำรองเงินตราออกจากทรัพย์สินอย่างอื่นของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างเด็ดขาด

ทรัพย์สินต่างประเทศที่เก็บไว้เป็นเงินทุนสำรองเงินตราจะนำเอาออกมาใช้ไม่ได้ นอกจากปริมาณของเงินตราที่หมุนเวียนอยู่ในประเทศจะลดลงด้วยมูลค่าเท่ากัน ด้วยเหตุนี้ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเงินตราฉบับธนาคารแห่งประเทศไทยจะนำเอาเงินทุนสำรองเงินตราที่ถืออยู่ในรูปสินทรัพย์ต่างประเทศ อาทิเช่น ทองคำ เงินตราต่างประเทศ หลักทรัพย์ที่ขดใช้หนี้เป็นเงินตราต่างประเทศ สิทธิถอนเงินพิเศษ (Special Drawing Rights หรือ SDRs) และทองคำที่นำสมทบกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (gold tranche position in the IMF) ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะต้องมีมูลค่าอย่างน้อย ๖๐% ของเงินทุนสำรองเงินตราออกมาใช้ชำระหนี้ที่เกิดจากการซื้อขายแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศไม่ได้เลย นอกจากปริมาณเงินที่หมุนเวียนอยู่ในเศรษฐกิจจะลดลงเท่านั้นเอง ตามพระราชบัญญัติส่วนของเงินทุนสำรองเงินตราที่ถือเป็นเงินตราต่างประเทศจะต้องเก็บไว้ในรูปของเงินฝากในธนาคารต่างประเทศหรือในองค์การการเงินระหว่างประเทศ หลักทรัพย์ที่ขดใช้หนี้เป็นเงินตราต่างประเทศจะต้องมีระยะครบกำหนดน้อยกว่า ๓ ปี

ตารางที่ ๑

เงินทุนสำรองต่างประเทศของทางราชการและอุปทานของเงิน

พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๑๖

(ล้านดอลลาร์)

ปลายปี	เงินทุนสำรอง ของราชการ	เงินที่อยู่ในมือประชาชน	กับเงินที่อยู่ในมือประชาชน อัตราส่วนระหว่างเงินทุนสำรอง
๒๕๐๓	๓๗๑.๖	๔๙๓.๓	๐.๗๕
๒๕๐๔	๔๕๔.๔	๕๔๑.๔	๐.๘๔
๒๕๐๕	๕๒๓.๔	๕๔๒.๔	๐.๙๖
๒๕๐๖	๕๗๖.๑	๔๙๘.๙	๑.๑๕
๒๕๐๗	๖๖๐.๓	๕๓๔.๙	๑.๒๓
๒๕๐๘	๗๓๙.๓	๖๓๑.๖	๑.๑๗
๒๕๐๙	๙๒๓.๖	๗๑๖.๗	๑.๒๙
๒๕๑๐	๑,๐๐๘.๕	๗๖๘.๐	๑.๓๑
๒๕๑๑	๑,๐๒๑.๐	๘๔๕.๒	๑.๒๑
๒๕๑๒	๙๘๔.๙	๘๗๙.๖	๑.๑๒
๒๕๑๓	๙๐๕.๗	๙๕๑.๐	๐.๙๕
๒๕๑๔	๘๗๗.๐	๑,๐๔๘.๗	๐.๘๔
๒๕๑๕	๑,๐๕๒.๕	๑,๒๑๔.๒	๐.๘๗
๒๕๑๖	๑,๒๙๕.๒	๑,๔๖๓.๙	๐.๘๘

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

รัฐบาลไทยสามารถถือเงินทุนสำรองเงินตราอยู่ในรูปของพันธบัตรรัฐบาลหรือตัวการค่าที่สามารถขายลดให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ไม่เกิน ๔๐% ของเงินทุนสำรองเงินตราทั้งหมด ตัวการค่าที่ถือเป็นเงินทุนสำรองเงินตราจะมีมูลค่าเกิน ๒๐% ของเงินทุนสำรองไม่ได้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดด้วยว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องมีราคาของเงินทุนสำรองเงินตราภายใน ๖๐ วันแรกของทุก ๆ ปี พระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อกำหนดกับการนำเอาผลตอบแทนที่เกิดจากการเอาเงินทุนสำรองเงินตราไปใช้ที่เข้มงวด ตามพระราชบัญญัติ ผลตอบแทนจะต้องเอาเข้าบัญชีผลประโยชน์ (gain account) เงินในบัญชีผลประโยชน์จะถูกนำไปใช้ได้เฉพาะในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพิมพ์ธนบัตร ทำเงินเหรียญ รายจ่ายในการสร้างหรือดำเนินงานโรงงานพิมพ์ธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย และเอาไปเสริมเงินทุนสำรองเงินตราในกรณีที่เงินทุนสำรองเงินตรามีมูลค่าลดลงเนื่องจากการลดค่าของเงินตราบางสกุลที่ถืออยู่ในเงินทุนสำรองเงินตราหลังจากที่ค่าใช้จ่ายในรายการที่กล่าวมาแล้วข้างบนนั้นถูกหักออกจากผลตอบแทน ถ้าหากว่าผลลัพธ์เป็นบวก เงินที่เหลือ จะต้องโอนเข้าบัญชีเงินทุนสำรองพิเศษ (Special Reserve Account) ในกรณีที่ผลลัพธ์เป็นลบเงินที่ขาดไปจะถูกนำมาชดเชยจากบัญชีเงินกองทุนสำรองพิเศษ มูลค่าที่เพิ่มขึ้นของเงินกองทุนสำรองเงินตราเนื่องมาจากการเพิ่มค่าของเงินตราต่างประเทศที่ถืออยู่ในเงินกองทุนหรือด้วยสาเหตุอื่น ๆ จะต้องโอนเข้าบัญชีเงินกองทุนสำรองพิเศษ ตัวเลขเกี่ยวกับมูลค่าของเงินกองทุนสำรองพิเศษและส่วนประกอบของมันถือเป็นความลับ

ข้อกำหนดในพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ มีผลก่อให้เกิดการแยกทรัพย์สินต่างประเทศที่ถือไว้เป็นเงินทุนสำรองเงินตราและผลประโยชน์ที่ได้จากการเอาเงินกองทุนนั้นไปลงทุนออกจากทรัพย์สินต่างประเทศประเภทอื่นอย่างเด็ดขาด ตามความเห็นของผู้เขียนทรัพย์สินต่างประเทศที่ถืออยู่ในเงินทุนสำรองเงินตราและในเงินทุนสำรองพิเศษเป็นอุปสงค์ที่มตเงินตราต่างประเทศสำหรับใช้ในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด (precautionary demand for international reserves) เพราะว่าทรัพย์สินส่วนนี้ไม่สามารถนำมาชดใช้หนี้ต่างประเทศได้ในเหตุการณ์ปกติ ผลต่างระหว่างเงินทุนสำรองต่างประเทศของทางราชการกับทรัพย์สินต่างประเทศในเงินทุนสำรองเงินตราและกองทุนสำรองพิเศษ ถือว่าเป็นอุปสงค์ที่มตเงินตราต่างประเทศเพื่อการจับจ่าย (transactions demand for international reserves)

ตารางที่ ๒ แสดงถึงมูลค่าของเงินตราที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง (คอลัมน์ ๑) ทรัพย์สินต่างประเทศที่ถือเป็นเงินทุนสำรองเงินตรา (คอลัมน์ ๔) และการ

กระจายของการถือทรัพย์สินต่างประเทศในเงินกองทุนสำรองเงินตราในรูปต่าง ๆ (คอลัมน์ ๒, ๓, ๔, และ ๕) โดยคิดเป็นร้อยละของปริมาณเงินที่ออก จะเห็นได้จากคอลัมน์ที่ ๒ ว่าทรัพย์สินต่างประเทศที่ถืออยู่ในกองทุนสำรองเงินตราเป็นเงินตราต่างประเทศเสียดีกว่า ๕๐% เกือบทุกปี ยกเว้นปี พ.ศ. ๒๕๐๓, ๒๕๐๔, และ ๒๕๐๗ คอลัมน์ ๖ แสดงให้เห็นว่า อัตราส่วนของทรัพย์สินต่างประเทศในกองทุนสำรองเงินตรา มีมูลค่ามากกว่าอัตราต่ำสุดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ทุกปีด้วย ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติเงินตราฉบับนี้จะอนุญาตให้รัฐบาลถือตัวการค่าที่สามารถขายลดได้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเงินทุนสำรองเงินตราได้ถึง ๒๐% ของเงินตราที่ออกสู่เศรษฐกิจ รัฐบาลไทยไม่เคยใช้ตัวการค่าดังกล่าวเป็นเงินทุนสำรองเงินตราเลย เงินทุนสำรองเงินตราที่ไม่ได้เป็นทรัพย์สินต่างประเทศเป็นหลักทรัพย์สินรัฐบาลไทยทั้งหมด และอัตราส่วนของหลักทรัพย์สินรัฐบาลไทยที่ถือเป็นเงินสำรองเงินตรายังต่ำกว่าอัตรา ๔๐% ซึ่งเป็นอัตราสูงสุดที่พระราชบัญญัติเงินตราอนุญาตให้ถือได้ คอลัมน์ ๘ ของตารางแสดงมูลค่าของเงินทุนสำรองต่างประเทศของรัฐบาลที่ถูกกันเอาไว้เป็นเงินทุนสำรองเงินตรา จะเห็นได้จากตารางว่ามูลค่าของทรัพย์สินต่างประเทศที่ถือไว้เป็นเงินทุนสำรองเงินตราเพิ่มขึ้นจาก ๒๔๘ ล้านดอลลาร์ใน พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็น ๗๗๖.๖ ล้านดอลลาร์ใน พ.ศ. ๒๕๑๖ มูลค่าของทรัพย์สินต่างประเทศที่ถือเป็นเงินทุนสำรองเงินตรา ต่ำกว่าเงินทุนสำรองต่างประเทศของทางราชการค่อนข้างมากทุกปี

ตารางที่ ๓ แสดงถึงการจัดแบ่งเงินทุนสำรองต่างประเทศของทางราชการตามการใช้อย่าง ที่เห็นในตาราง ส่วนใหญ่ที่สุดของเงินทุนสำรองต่างประเทศถูกใช้เป็นเงินทุนสำรองเงินตราภายหลัง พ.ศ. ๒๕๐๓ มูลค่าของเงินตราต่างประเทศที่ถือโดยกองทุนรักษาระดับมีมูลค่าน้อยกว่าผลรวมของเงินตราต่างประเทศที่ถืออยู่ในรูปของเงินทุนสำรองพิเศษและที่ถืออยู่ในส่วนกิจการธนาคารต่างประเทศ (Foreign Banking Department) การมีตุลการชำระเงินเกินดุลในช่วง พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๑๑ ทำให้เงินตราต่างประเทศที่ถืออยู่ในบัญชีเงินทุนสำรองพิเศษและในส่วนกิจการธนาคารต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก ๓๘.๘ ล้านดอลลาร์ใน พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็น ๔๒๘ ล้านดอลลาร์ใน พ.ศ. ๒๕๑๑ การขาดตุลการชำระเงินใน พ.ศ. ๒๕๑๒, ๒๕๑๓ และ ๒๕๑๔ ทำให้เงินตราต่างประเทศส่วนนี้ลดลงอย่างรวดเร็ว จาก ๔๒๘ ล้านดอลลาร์ใน พ.ศ. ๒๕๑๑ เหลือเพียง ๑๕๐ ล้านดอลลาร์ใน พ.ศ. ๒๕๑๔ การที่ตุลการชำระเงินดีขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๑๕ และ ๒๕๑๖ ทำให้เงินตราต่างประเทศในบัญชีทั้งสองเพิ่มขึ้น เป็น ๓๔๖ ล้านดอลลาร์ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๖

ตารางที่ ๒

เงินทุนสำรองเงินตราและส่วนประกอบ (คิดเป็นเปอร์เซ็นต์)

พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๑๖

ปลายปี	ส่วนประกอบของเงินทุนสำรองเงินตรา (เปอร์เซ็นต์)									
	(๑) เงินตราที่ออก (ล้านดอลลาร์)	(๒) เงินตราต่างประเทศ	(๓) ทองคำ	(๔) ทรัพย์สินต่างประเทศที่นำ สมทบกองทุน การเงินระหว่าง ประเทศ	(๕) หลักทรัพย์ ต่างประเทศ	(๖) $(๖) = (๒) + (๓) + (๔) + (๕)$	(๗) หลักทรัพย์รัฐบาลไทย		(๘) $(๑) \times (๖) \div ๑๐๐$ ทรัพย์สินต่างประเทศในกองทุน สำรองเงินตรา	(๙) เงินทุนสำรอง ต่างประเทศ ของทางราชการ
							จ่ายเป็น เงินตรา ต่างประเทศ	จ่ายเป็น เงินบาท		
๒๕๐๓	๓๒๔.๕	๔๑.๒	๓๐.๙	๒.๔	๑.๙	๗๖.๕	๘.๔	๑๕.๒	๒๔๘.๐	๓๗๑.๖
๒๕๐๔	๓๕๓.๙	๔๖.๖	๒๘.๓	๒.๒	๑.๗	๗๘.๘	๕.๒	๑๖.๐	๒๗๘.๙	๔๕๔.๔
๒๕๐๕	๓๖๓.๐	๕๑.๑	๒๗.๖	๒.๒	๑.๓	๘๒.๒	๒.๕	๑๕.๓	๒๙๘.๔	๕๒๓.๔
๒๕๐๖ ^๑	๓๗๖.๗	๕๒.๙	๒๗.๗	๒.๒	๒.๐	๘๔.๗	—	๑๘.๕	๓๒๙.๙**	๕๗๖.๑
๒๕๐๗	๓๒๑.๑	๔๙.๘	๒๔.๗	๑.๙	๓.๖	๘๐.๐	—	๒๐.๐	๓๓๖.๘	๖๖๐.๓
๒๕๐๘	๔๕๘.๗	๕๔.๒	๒๑.๐	๓.๕	๓.๕	๘๒.๒	—	๑๗.๘	๓๗๗.๑	๗๓๙.๓
๒๕๐๙	๕๒๑.๕	๕๕.๖	๑๗.๖	๔.๐	๔.๔	๘๑.๖	—	๑๘.๔	๔๒๕.๖	๘๒๓.๖
๒๕๑๐	๕๔๐.๒	๖๕.๖	๑๗.๐	๓.๘	๔.๘	๙๑.๒	—	๘.๘	๔๙๒.๗	๑๐๐๘.๕
๒๕๑๑	๕๙๔.๖	๕๘.๕	๑๕.๕	๓.๕	๔.๙	๘๒.๔	—	๑๗.๖	๔๘๙.๙	๑๐๒๑.๐
๒๕๑๒	๖๒๓.๔	๕๐.๔	๑๔.๗	๓.๓	๙.๒	๗๗.๖	—	๒๒.๔	๔๘๓.๘	๙๘๔.๙
๒๕๑๓	๖๖๑.๗	๓๖.๗	๑๓.๙	๓.๑	—	๗๓.๗	—	๒๖.๓	๔๘๗.๗	๙๐๕.๗
๒๕๑๔	๗๒๑.๗	๕๕.๔	๑๑.๓	๔.๒	๑๒.๙	๘๓.๘	—	๑๖.๒	๖๐๔.๘	๙๗๗.๐
๒๕๑๕	๘๓๐.๐	๖๐.๙	๑๐.๗	๗.๗*	๒.๘	๘๒.๑	—	๑๗.๙	๖๘๑.๔	๑๐๕๒.๕
๒๕๑๖	๑,๐๑๕.๐	๕๖.๓	๙.๕	๖.๘*	๓.๙	๗๖.๕	—	๒๓.๕	๑๒๙๕.๒	๗๗๖.๖

๑. เนื่องมาจากการลดค่าเงินบาท เงินทุนสำรองเงินตรามีค่ามากกว่าเงินที่ออก

* รวม SDR ใน พ.ศ. ๒๕๑๕ SDR = ๓.๗ % และ พ.ศ. ๒๕๑๖ SDR = ๓.๓ %

** เท่ากับ .๘๔๗ x ๓๘๘ เพราะเงินทุนสำรองเงินตราของ พ.ศ. ๒๕๐๖ มีค่า ๓๘๘ ล้านดอลลาร์

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๓

การใช้เงินลงทุนสำรองต่างประเทศของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๑๖
(ล้านดอลลาร์)

ปลายปี	เงินลงทุนสำรอง ต่างประเทศ ของทางราชการ	เงินลงทุนสำรอง เงินตรา	กองทุนรักษาระดับ*	เงินลงทุนสำรองพิเศษ** และ เงินตราต่างประเทศ ที่เก็บไว้ที่ส่วนการ ธนาคารต่างประเทศ
๒๕๐๓	๓๗๑.๖	๒๔๘.๐	๘๔.๘	๓๘.๘
๒๕๐๔	๔๕๔.๔	๒๗๘.๙	๘๖.๕	๘๙.๐
๒๕๐๕	๕๒๓.๔	๒๙๘.๔	๘๘.๙	๑๓๖.๑
๒๕๐๖	๕๗๖.๑	๓๒๙.๙	๖๕.๐	๑๘๑.๒
๒๕๐๗	๖๖๐.๓	๓๓๖.๘	๘๗.๐	๒๓๖.๔
๒๕๐๘	๗๓๙.๓	๓๗๗.๑	๙๑.๒	๒๗๑.๐
๒๕๐๙	๙๒๓.๖	๔๒๕.๖	๙๕.๐	๔๐๓.๐
๒๕๑๐	๑,๐๐๘.๕	๔๙๒.๗	๙๐.๓	๔๒๕.๕
๒๕๑๑	๑,๐๒๑.๐	๕๘๙.๙	๑๐๓.๐	๔๒๘.๑
๒๕๑๒	๙๘๔.๙	๕๙๓.๘	๑๐๙.๕	๓๙๑.๖
๒๕๑๓	๙๐๕.๗	๕๘๗.๗	๑๑๑.๐	๓๐๗.๐
๒๕๑๔	๙๗๗.๐	๖๐๔.๘	๑๒๑.๙	๑๕๐.๓
๒๕๑๕	๑,๐๕๒.๕	๖๘๑.๔	๑๒๓.๐	๒๔๘.๑
๒๕๑๖	๑,๒๙๕.๒	๗๗๖.๖	๑๗๒.๗	๓๔๕.๙

* ตัวเลขเกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศที่ถือโดยกองทุนรักษาระดับ (EEF) ถือเป็นส่วนหนึ่งของทางราชการ ตัวเลขที่แสดงในตารางนี้ ได้จากการเอาทรัพย์สินต่างประเทศที่ถือโดยธนาคารแห่งประเทศไทยลบออกจากเงินลงทุนสำรองต่างประเทศของทางราชการ

** ถือเป็นส่วนเหลือ (residual)

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

๓. การแก้ไขจุดอ่อน

จากการวิเคราะห์ข้างต้น เราจะเห็นได้ว่า มีสาเหตุสามประการที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ยอมให้มีการนำเอาเงินทุนสำรองต่างประเทศออกมาใช้ในโครงการพัฒนาประเทศ ประการแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยเชื่อว่าโครงสร้างพื้นฐานของเศรษฐกิจไทยเป็นแบบที่จะก่อให้เกิดดุลการ ขำระเงินขาดดุล การมีดุลการขำระเงินเกินดุลเกือบทุกปีในช่วงเวลาที่ทำการศึกาเกิดขึ้นจากการ ใช้จ่ายของสหรัฐ ฯ ในสงครามอินโดจีน และการไหลเข้ามาของเงินทุนประเภทอื่น เงินทุนสำรอง ต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นในช่วงเวลาที่ทำการศึกาจึงควรจะเก็บไว้ใช้ในยามที่ดุลการขำระเงินขาดดุล เกิดขึ้น ประการที่สอง ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ไว้วางใจรัฐบาลชุดแล้ว ๆ มา เพราะการนำเอาเงิน ของรัฐไปใช้ในทางผิดมักจะเกิดขึ้นเสมอในรัฐบาลชุดก่อน ๆ ประการที่สาม กฎเกณฑ์ที่เข้มงวด เกี่ยวกับการนำเอาเงินทุนสำรองต่างประเทศส่วนที่กันเอาไว้เป็นเงินทุนสำรองเงินตรา (ซึ่งเป็นส่วน สำคัญของเงินทุนสำรองต่างประเทศ) ในพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ไม่เปิดโอกาสให้การ นำเอาเงินทุนสำรองต่างประเทศมาใช้เป็นไปได้ ตามความเห็นของผู้เขียน ถ้าหากว่ารัฐบาลที่ใด รับเลือกเข้ามาปกครองประเทศชาติประกอบไปด้วยบุคคลที่ไม่เคยมีประวัติต่างพร้อย และธนาคาร แห่งประเทศไทยมีความมั่นใจว่า ดุลการขำระเงินขาดดุลแบบรุนแรงจะไม่เกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ และเงินทุนสำรองต่างประเทศของไทยมีมากเกินไปเกินความจำเป็น ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจจะยินยอม ให้นำเอาเงินทุนสำรองต่างประเทศบางส่วนออกมาใช้ในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจได้บ้าง รัฐ- ธรรมนูญที่ประกาศใช้ใหม่มีมาตรการการป้องกันการคอร์ปชั่นที่รัดกุมกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน เพราะ กำหนดให้ผู้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นประธานคณะกรรมการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล และในสมัยรัฐบาล ของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ คณะกรรมการปราบปรามคอร์ปชั่นทำงานอย่างตรงไปตรงมา และได้ผล โอกาสที่เงินของรัฐจะถูกนำไปใช้ในทางผิดจึงน่าจะลดลง นอกจากนั้นภายหลังวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ประชาชนชาวไทยมีความตื่นตัวทางด้านการเมืองมาก ดังจะเห็นได้จากกลุ่มผลักดัน ทางการเมือง (pressure groups) ที่เกิดขึ้นภายหลังวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ เพื่อสอดส่อง การดำเนินงานของรัฐบาล โอกาสที่นักการเมืองที่คดโกงจะอยู่ได้นาน ๆ จึงมีน้อยลง

ตามความเห็นของผู้เขียน จุดอ่อนของพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ อยู่ที่ ไม่ได้ กำหนดไว้เลยว่า ภายใต้การการณ์อย่างไร ทรัพย์สินต่างประเทศที่ถืออยู่ในรูปเงินทุนสำรองเงินตรา และในบัญชีสำรองพิเศษจะสามารถนำมาชดใช้หนี้สินที่เกิดจากการค้าระหว่างประเทศหรือจากการ

กัฏฐ์มาจากแหล่งเงินภายนอกประเทศได้ เพื่อป้องกันความยุ่งยากที่อาจจะเกิดขึ้นในภายหน้าเมื่อประเทศต้องประสบกับปัญหาดุลการชำระเงินขาดดุลขนาดใหญ่และเงินตราต่างประเทศที่ถืออยู่ในส่วนกิจการธนาคารต่างประเทศต้องร่อยหรอลง ดังเช่นที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ รัฐบาลควรจะเพิ่มมาตราบางมาตราเข้าไปในพระราชบัญญัติ เพื่อระบุอย่างชัดเจนว่า ภายใต้อาการณ้อย่างไร ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถที่จะนำเอาเงินทุนสำรองเงินตราและเงินตราต่างประเทศที่ถืออยู่ในกองทุนสำรองพิเศษออกมาใช้หนี้สินที่เกิดขึ้นจากการค้าระหว่างประเทศหรือจากการกัฏฐ์ เนื่องจากว่า พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ไม่เปิดโอกาสให้นำเอาทรัพย์สินต่างประเทศที่ถือเป็นเงินทุนสำรองเงินตราและเงินตราต่างประเทศที่อยู่ในกองทุนสำรองพิเศษออกมาใช้ในกิจการดังกล่าวได้เลย คำถามจึงมีอยู่ว่าทำไมเราจึงต้องเอาทรัพย์สินต่างประเทศมูลค่ามหาศาลมาเก็บไว้เป็นเงินทุนสำรองเงินตรา ซึ่งตามพระราชบัญญัติกล่าวว่าจะเอาไปลงทุนระยะยาวที่ให้ดอกเบี่ยสูงไม่ได้เลย เหตุการณ์ในอดีตน่าจะเป็นบทเรียนที่ดีว่า เมื่อเกิดมีเหตุการณ์ฉุกเฉินขึ้น อย่างเช่นเมื่อประเทศอยู่ในภาวะสงครามโอกาสที่เราจะถอนเอาเงินทุนสำรองที่เราฝากหรือลงทุนไว้ในต่างประเทศมาใช้อย่างลำบากแถมได้ไม่ดีประเทศที่เราเอาเงินทุนสำรองไปฝากหรือลงทุนเอาไว้ว่าจะอายัดเงินทุนสำรองของเราไว้ด้วย ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสงครามโลกครั้งที่สอง นอกจากนั้นการฝากเงินเป็นจำนวนมากไว้ในสถาบันใดสถาบันหนึ่งหรือประเทศใดประเทศหนึ่ง ทำให้การถอนเงินเป็นไปด้วยความยากลำบากจนอาจจะไม่ทันกาลก็ได้ ทฤษฎีที่ว่าประเทศที่เงินตราของตนไม่ได้เป็นเงินตราสากล จะต้องถือเงินตราสากลไว้หนุนเงินของตนเป็นทฤษฎีล้าสมัยที่จักรวรรดินิยมตั้งขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ในการทำการค้ากับประเทศอาณานิคมของตน^๓ เป็นทฤษฎีที่ทำให้ประเทศที่เงินตราของตนเป็นเงินตราสากลได้เปรียบประเทศที่เงินตราไม่ได้เป็นเงินตราสากล ยุคที่เงินดอลลาร์หรือเงินปอนด์สเตอร์ลิงก็เหมือนหรือดีกว่าทองคำไม่เคยมี นอกจากในจินตนาการของสหรัฐฯ และอังกฤษ และความจริงก็ได้ปรากฏออกมาแล้วว่า เมื่อทองคำขึ้นราคาตั้งหลายเท่าตัวหลังจากประธานาธิบดีนิกสันประกาศไม่ยอมรับแลกเงินดอลลาร์กับทองคำอีกต่อไป ประเทศที่ได้เปรียบคือประเทศที่เงินตราเป็นเงินตราสากลโดยเฉพาะก็คือสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุนี้ตามความเห็นของผู้เขียนพระราชบัญญัติเงินตราเป็นของล้าสมัยที่ควรจะถูกเลิกได้แล้ว รัฐบาลไทยควรจะถือทรัพย์สินหรือเงินตราต่างประเทศไว้ให้เพียงพอกับความต้องการ

๓. เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า เงินที่จักรวรรดินิยมได้จากการค้ากับเมืองขึ้นของตน สามารถแลกเป็นเงินตราของประเทศตนได้เสมอ ไม่ใช่เป็นกระดาษที่ใช้ซื้อของได้แต่ในประเทศเมืองขึ้น

ใช้ในการส่งสินค้าเข้าและขดใช้หนต่างประเทศ ที่เหลือควรจะนำเอาไปลงทุนในหลักทรัพย์ให้
เป็นไปตามกฎของการลงทุนที่ดี คือให้ได้ผลตอบแทนสูงสุด และเสี่ยงน้อยที่สุด โดยไม่ต้องมีกฎ
ข้อบังคับของพระราชบัญญัติเงินตรามาเป็นเครื่องผูกมัด ขอให้ประเทศไทยสละแตกทางด้านความ
นึกคิดของจักรวรรดินิยมออกไปเสียที

นิมิตร นนทพันธุ์ชาวาทย์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บรรณานุกรม

1. Ingram, James C. *Economic Change in Thailand 1850—1970*, Stanford University Press, Stanford, California, 1971.
2. Haring, Joseph E. and Larry Westphal, "Financial Policy in Postwar Thailand," *Asian Survey*, May 1968.
3. Mousny, Andre's *The Economy of Thailand*, Bangkok, 1964.
4. Nathabanya, Luang, *Extraterritoriality in Siam*, Bangkok, 1924.
5. Rozenthal, Alek A. *Finance and Development in Thailand*, New York, 1970.
6. Sayre, Francis B. ed. *Siam : Treaty with Foreign Powers 1920—1927*, Norwood, Massachusetts, 1928.
7. Silcock, T.H. ed. *Thailand : Social and Economic Studies in Development*, Australian National University Press, 1967.
8. Ministry of Finance, *Report of Financial Advisors*
9. Yang, S.C. *A Multiple Exchange Rate System*, Madison, Wisconsin, 1957.
10. Sanittanont, Sura *Thailand's Rice Export Tax : Its Effect on the Rice Economy* (Ph.D's thesis University of Wisconsin), 1967.