

บทที่ 2

นโยบายการเงินของไทย

2.1 ความเป็นมา และกรอบนโยบายการเงิน

ตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการตราพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดำเนินธุรกิจของธนาคารกลาง และหน้าที่อื่นๆ ซึ่งจะกำหนดโดยการตราพระราชกฤษฎีกา ในกฎหมายนี้ถึงแม้มิได้ระบุเรื่องนโยบายการเงินอย่างชัดเจน แต่ก็กำหนดให้คณะกรรมการธนาคารมีอำนาจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกเก็บจากการเป็นแหล่งเงินกู้แห่งสุดท้าย (Lender of the last resort) ของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ ยังให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการซื้อขายตราสารหนี้ และเงินตราต่างประเทศตลอดจนให้สินเชื่อแบบมีหลักทรัพย์ค้ำประกันแก่สถาบันการเงิน ซึ่งในเรื่องเหล่านี้ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้กระทำเพื่อค้ากำไร ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ากฎหมายมีบทบัญญัติโดยอ้อมให้ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ดำเนินนโยบายการเงินอย่างชัดเจน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2545:ออนไลน์) โดยธนาคารแห่งประเทศไทยมีเครื่องมือต่างๆ ที่ใช้ควบคุมปริมาณเงินและสินเชื่อของประเทศเรียกว่า มาตรการทางการเงิน ซึ่งต้องใช้ให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การรักษาเสถียรภาพในระดับราคาสินค้า การมีการจ้างงานเต็มที่ การสร้างความเจริญ และพัฒนาเศรษฐกิจ การรักษาคุณภาพของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ และเพื่อให้มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม (จรินทร์ เทศวานิช, 2544)

นโยบายการเงินของไทยช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ใช้วิธีการผูกค่าเงินไว้กับสกุลอื่น หรือทองคำ ต่อมาในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2527 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2540 ก็ได้เปลี่ยนไปใช้ระบบการผูกค่าเงินกับตะกร้าเงิน โดยมีกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Equalization Fund : EEF) เป็นผู้ประกาศ และปกป้องค่าเงินบาทเมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์สหรัฐในแต่ละวัน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผันผวนอย่างผิดปกติของอัตราแลกเปลี่ยนในระยะสั้นหลังจากที่เราได้มีการผูกค่าเงินบาทกับค่าเงินของประเทศคู่ค้าแล้ว เหตุการณ์ต่อมาได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน โดยเริ่มต้นขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทยเรื่อยมาจนในที่สุดได้เปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนมาเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว

เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 และได้ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) นอกจากนั้นได้มีการกำหนดนโยบายใหม่ขึ้นมาคือ การกำหนดเป้าหมายทางการเงิน (Monetary Targeting) เพื่อให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และนโยบายการเงิน การคลังในขณะนั้น โดยได้กำหนดเป้าหมายฐานเงินรายได้ไตรมาส และรายวันเป็นหลักในการบริหารสภาพคล่องไม่ให้ผันผวนจนเกินไป แต่หลังจากวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการพิจารณาปัจจัยต่างๆ ในระบบการเงินเห็นว่าควรเปลี่ยนเป้าหมายทางการเงินจาก Monetary Targeting เป็นการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) เนื่องจากเห็นว่าการใช้ปริมาณเงินเป็นเป้าหมายมีผลกระทบต่อการใช้เงินเพื่อเป็นเป้าหมายเพราะจากความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณเงิน และการขยายตัวของเศรษฐกิจในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจนั้นระบบการเงินในประเทศไม่มีเสถียรภาพ และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอีกทั้งในด้านความต้องการสินเชื่อของภาคเอกชนมีการขยายสินเชื่อในแต่ละช่วงไม่แน่นอนเป็นปัญหาในความสามารถของระบบการเงิน ดังนั้นจึงได้เปลี่ยนมาใช้อัตราเงินเฟ้อเป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการเงินแทนตั้งแต่วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน โดยกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน (Core Inflation) เป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบาย และกำหนดไว้ที่ร้อยละ 0 ถึงร้อยละ 3.5 ซึ่งกำหนดให้มาจากอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานเฉลี่ยรายไตรมาส และให้สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อของประเทศคู่ค้าเพื่อประโยชน์ในการส่งออก และเสถียรภาพของค่าเงินบาท

2.2 ความจำเป็น และเหตุผลในการปฏิรูประบบการเงิน

จากคำบรรยายพิเศษของ นายวิจิตร สุพินิจ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยปี พ.ศ. 2536 ในสมัยนั้นได้ให้เหตุผลที่ต้องดำเนินการปฏิรูประบบการเงินว่าเกิดจากความจำเป็นทั้งปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายในประเทศ ปัจจัยภายนอกเกิดจากการที่แนวโน้มของระบบเศรษฐกิจโลกมีการแข่งขันกันมากขึ้นทั้งด้านการค้า และการลงทุน ส่วนปัจจัยภายในเกิดจากความจำเป็นที่ต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการระดมเงิน และการจัดสรรทรัพยากรการเงินเพื่อเป็นการสนับสนุนการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ

สำหรับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปทางการเงินนั้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการเงินไทยให้ตอบสนองต่อความต้องการเงินทุน และการบริการทางการเงินต่างๆ และเพื่อเสริมสร้างช่องทางการออมให้มีศักยภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาว นอกจากนั้นเป็นการปูพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค และให้สอดคล้องกับข้อ

ตกลงว่าด้วยการค้า และภาษีศุลกากร (GATT) จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวมีหลักการดำเนินงานโดยยึดหลักการปฏิรูปอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้ตลาดการเงินมีเวลาปรับตัว และเป็นการลดความเสี่ยงจากระบบการเงินอีกด้วย มีการเน้นการแข่งขันในตลาดทางการเงินให้เกิดความเป็นธรรมทั้งในระหว่างสถาบันการเงินในประเทศด้วยกันเอง และระหว่างสถาบันในประเทศกับต่างประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพระบบการเงิน และส่งเสริมระบบเศรษฐกิจให้มีความพร้อม และศักยภาพทางธุรกิจในระดับสากล

ภายใต้วัตถุประสงค์ และหลักการดังกล่าวได้มีการปฏิรูประบบการเงินครั้งสำคัญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา โดยครอบคลุมแผนงานสำคัญ 4 ด้าน ดังนี้

1. การผ่อนคลายข้อจำกัดต่างๆ ด้านอัตราดอกเบี้ย การควบคุมปริวรรต การบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน และการขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน ซึ่งจะนำไปสู่นโยบายการเงินเสรีในที่สุด
2. การพัฒนาการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน การปรับปรุงกฎเกณฑ์การกำกับสถาบันการเงินให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เพื่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน
3. การพัฒนาตราสารการเงินการจัดตั้งและสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรสำคัญที่จำเป็นสำหรับตลาดการเงินที่สมบูรณ์และครบวงจรต่อไป
4. การปรับปรุงระบบการชำระเงินเพื่อรองรับปริมาณธุรกิจการ โอนชำระเงินให้มีความสะดวกปลอดภัย และมีประสิทธิภาพ

สำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้เน้นการผ่อนคลายการควบคุมทางการเงินต่างๆ โดยหัวข้อถัดไปจะเสนอความสำคัญ และสาเหตุของการผ่อนคลายการควบคุมทางการเงินของประเทศไทย

2.3 ความสำคัญ และสาเหตุของการผ่อนคลายการควบคุมทางการเงินของประเทศไทย

เนื่องจากระบบเศรษฐกิจการเงินทั้งในประเทศ และต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นนี้ และได้ดำเนินการทางการเงินต่างๆ เพื่อพัฒนาระบบการเงินของไทยให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยได้กำหนดแผนพัฒนาเพื่อสร้างความยืดหยุ่นแก่ระบบการเงิน และลดการแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดโดยมีการผ่อนคลายกฎระเบียบ เช่น การปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยน การยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ย การผ่อนคลายการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2535)

การผ่อนคลायข้อจำกัดต่างๆ ข้างต้นได้มีการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อการปรับตัวอย่างมีประสิทธิภาพของตลาดการเงิน และการผ่อนคลायที่ได้ดำเนินการประกอบด้วย

1. การผ่อนคลायการควบคุมปริวรรตเงินตรา เพื่อให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนได้เสรีมากขึ้น เป็นการส่งเสริมการค้า และการลงทุนของประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ คามิสซา มุกต์มณี (2538) ที่ได้ทำการศึกษาผลกระทบของเงินทุนต่างประเทศต่อการออมภายในประเทศของไทยจากการเปิดเสรีทางการเงิน พบว่าภายหลังจากที่มีการเปิดเสรีทางการเงิน เงินทุนไหลเข้าสู่ทวีปมีปริมาณเพิ่มขึ้น โครงสร้างของเงินทุนไหลเข้าสู่ทวีปมีการเปลี่ยนแปลงจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศในรูปเงินให้กู้ยืม และเงินให้เปล่ามาอยู่ในรูปของเงินลงทุนโดยตรง และเงินให้กู้ยืมแก่ภาคเอกชนแทน นอกจากนี้ยังพบว่าการออมภายในประเทศมีความสัมพันธ์ในลักษณะเกือกลเงินทุนไหลเข้าสู่ทวีป และขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบทางอ้อมที่มีความสัมพันธ์ทางบวกต่อเงินทุนไหลเข้าสู่ทวีปผ่านการลงทุนภายในประเทศ ซึ่งแบ่งเป็นผลกระทบทางด้าน output effect โดยการออมที่เพิ่มขึ้นนั้นจะทำให้การลงทุน และรายได้เพิ่มขึ้น ส่วนผลกระทบทาง interest effect นั้นพบว่าการออมที่เพิ่มขึ้นจะทำให้ปริมาณเงินในระบบเพิ่มขึ้นส่งผลต่ออัตราดอกเบี้ยทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลง และเงินทุนไหลเข้าสู่ทวีปน้อยลงด้วย นอกจากงานวิจัยของ คามิสซา มุกต์มณี (2538) แล้วยังมีงานวิจัยของ สุพรรณิ พัทธมาศกุล (2538) ได้ศึกษาผลกระทบของค่าความเข้มข้นของการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศต่อนัยทางนโยบายทางการเงินในประเทศ ที่ได้สนับสนุนมาตรการการผ่อนคลायการควบคุมปริวรรตเงินตราโดยพบว่าก่อนมีมาตรการผ่อนคลायทางการเงินค่าความเข้มข้นของการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศทั้งในระยะสั้น และระยะยาวมีค่าต่ำกว่าช่วงหลังการผ่อนคลायการควบคุมทางการเงิน

2. การปล่อยเสรีอัตราดอกเบี้ย โดยได้ยกเลิกการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยทั้งด้านเงินฝาก และเงินให้สินเชื่อเพื่อให้สถาบันการเงินมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยได้อย่างเหมาะสม ไม่ว่าจะเพื่อการระดมเงินออมในประเทศ หรือการจัดสรรเงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ นิรันดร์ ประสพสุขโชคชัย (2541) ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่มีบทบาทในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยภายหลังการเปิดเสรีทางการเงิน พบว่าภายหลังจากที่มีการเปิดเสรีทางการเงินอัตราดอกเบี้ยจากต่างประเทศมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศ ซึ่งนิรันดร์ ประสพสุขโชคชัย (2541) ได้สรุปว่าจะทำให้เกิดความเสี่ยงของระบบเศรษฐกิจการเงินในประเทศ เพราะถ้าเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดขึ้นจะส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจในประเทศประสบปัญหาได้ นอกจากนี้การที่อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศอยู่ในระดับที่สูงกว่าต่างประเทศนั้นจะทำให้มีเงินลงทุนระยะสั้นจำนวนมากไหลเข้า

มาในประเทศไทยเพื่อหาทำไรจากส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ย ซึ่งเงินทุนประเภทนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจแต่อย่างใด นอกจากนั้นยังมีงานวิจัยของ วรณวิภา ศุภจตุรัส (2541) ที่ได้ทำการศึกษาผลกระทบการเปิดเสรีทางการเงินต่อปัจจัยพื้นฐานการเกิดเงินเฟ้อของไทย ยังได้พบว่าภายหลังการเปิดเสรีทางการเงินตัวแปรเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นอย่างมาก เนื่องจากปัจจัยที่กระตุ้นให้มีการไหลเข้าของเงินจากต่างประเทศจำนวนมาก

3. การผ่อนคลายข้อจำกัดในการบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน เช่น การยกเลิกการดำรงหลักทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ตามเงื่อนไขการเปิดสาขา โดยให้ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องแทนการดำรงเงินสดสำรอง เป็นต้น เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารธุรกิจของสถาบันการเงิน และสนับสนุนการพัฒนาคาดครองของพันธบัตรรัฐบาล และตราสารหนี้
4. การขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน โดยได้อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจได้เพิ่มเติมในหลายด้าน เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนมีธุรกิจที่เหลื่อมล้ำกันมากขึ้น เพื่อเพิ่มการแข่งขัน และเพื่อให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจได้ครบวงจร

จากการผ่อนคลายข้อจำกัดในการบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน และการขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินนั้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ พิสิทธิ์ ตันมหาพราน (2539) ที่ได้ศึกษาโครงสร้าง พฤติกรรม และผลการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยในช่วงก่อน และหลังการเปิดเสรีทางการเงิน พบว่าเมื่อมีการเปิดเสรีทางการเงิน ธนาคารพาณิชย์ทุกกลุ่มมีการผูกขาดของเงินฝาก สินเชื่อ และทรัพย์สินในครอบครองลดลง ยกเว้นกลุ่มธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่มีการผูกขาดเพิ่มขึ้นกว่าเดิม เพราะช่วงที่มีการเปิดเสรีทางการเงินนั้นธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศสามารถระดมเงินฝาก และปล่อยสินเชื่อได้มากขึ้น เนื่องจากการผ่อนคลายด้านปริวรรตเงินตรา และมีการลงทุนของบริษัทจากต่างประเทศเข้ามามากขึ้น อีกทั้งยังพบว่าสัดส่วนของสินเชื่อต่อเงินฝากในกลุ่มธนาคารพาณิชย์ทุกกลุ่มมีปริมาณที่สูงขึ้นเป็นผลให้การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นอีกด้วย