



โดย ดร.วีรพงษ์ รามางกูรรองนายกรัฐมนตรีและอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ที่มา : หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ วันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2550 ปีที่ 231 ฉบับที่ 3932 (3132) หน้า 49

พระราชบัญญัติเงินตรานั้นเป็นพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญที่ไข่ก่ากับการดำเนินนโยบายการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็น ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือ การกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการในการออกธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมีวิธีการที่เคร่งครัดไม่เหมือนของประเทศอื่น พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกมาตั้งแต่ พ.ศ.2501 โดยมีหลักการสำคัญๆ ก็คือ ธนบัตรของประเทศไทยนั้นออกโดยฝ่ายออกบัตร ซึ่งอยู่ในธนาคารแห่งประเทศไทยก็จริง แต่ก็ไม่ใช่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังจะเห็นปรากฏอยู่ในธนบัตรว่า "รัฐบาลไทย" ไม่ได้เขียนว่า "ธนาคารแห่งประเทศไทย" เหมือนกับธนบัตรของประเทศอื่นๆ ว่าเป็นของธนาคารกลาง เช่น Bank of England ของอังกฤษ หรือ "Federal Reserve Note" ของอเมริกา เป็นต้น

หลักการของการออกธนบัตรของประเทศเรานั้น ยังรักษาหลักการว่า ฝ่ายออกบัตรเป็นผู้ออกธนบัตรและต้องมีทองคำหรือสินทรัพย์ที่มีมูลค่าเป็นเงินตราต่างประเทศ เป็นทุนหนุนหลังธนบัตรที่ออกใช้หมุนเวียน ด้วยเหตุนี้ "ทุนสำรองระหว่างประเทศ" ของเราจึงอาจจะแยกออกได้เป็นสองส่วนใหญ่ๆ ส่วนแรกเรียกว่า "ทุนสำรองเงินตรา" ทุนสำรองเงินตรานั้นไม่ใช่ของธนาคารแห่งประเทศไทย และก็ไม่ใช่ของรัฐบาลหรือกระทรวงการคลัง แต่เป็นของ "แผ่นดิน" หรือของ "รัฐ"

ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือรัฐบาลไทย โดยกระทรวงการคลังจะเอาไปใช้ไม่ได้ ถ้าเขาไปใช้เป็นครั้งคราวในกรณีจำเป็นจริงๆ ก็ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด ซึ่งต้องผ่านรัฐสภา รัฐบาลต้องรับผิดชอบ แต่หลักการเดิมก็ยังอยู่

บัญชีเงินทุนสำรองเงินตรานั้นจะมีอยู่ 3 บัญชี คือ บัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีทุนสำรองพิเศษ โดยที่ธนบัตรที่ออกใช้หมุนเวียนนั้น ฝ่ายการธนาคารของธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องนำทองคำหรือ เงินตราต่างประเทศ เช่น ดอลลาร์สหรัฐ หรือพันธบัตรรัฐบาลมาแลกออกไปเติมตามจำนวนมูลค่า ทุนสำรองเงินตราที่ว่าจะต้องมีทองคำและเงินตราต่างประเทศจำนวนไม่ต่ำกว่า 60 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนทั้งหมด มีพันธบัตรรัฐบาลได้ไม่เกิน 40 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารจัดการหาผลประโยชน์จากทุน "สำรองเงินตรา" แต่ก็กำหนดเงื่อนไขการลงทุนหรือการจัดหาผลประโยชน์ไว้อย่างเข้มงวด เช่น ต้องซื้อพันธบัตร หรือตัวเงินคลังของรัฐบาล หรือที่รัฐบาลต่างประเทศที่มีฐานะการเงินที่มั่นคงค่าประกัน เช่น สหรัฐอเมริกา ยุโรป หรืออังกฤษ หรือญี่ปุ่น ถ้าฝ่ายธนาคารในต่างประเทศก็ต้องเป็นธนาคารระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก หรือธนาคารพัฒนาเอเชีย แม้จะได้ผลตอบแทนน้อยกว่าไปซื้อตราสารหนี้เอกชน หรือลงทุนในสินทรัพย์ของบริษัทเอกชนในต่างประเทศที่มีผลตอบแทนสูงกว่า แต่ก็มีความเสี่ยงสูงกว่าก็ทำไม่ได้เช่นกัน เมื่อได้ผลประโยชน์ต่างๆ ก็จะมาเข้าที่บัญชีผลประโยชน์ประจำปีในระหว่างปี เมื่อจะต้องมีค่าใช้จ่ายใดๆ อันเกี่ยวกับ "ธนบัตร" เช่น การพิมพ์ธนบัตร

รวมทั้งเมื่อมีการตีราคาทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตราในตอนสิ้นปี (1 ในปี 2545) ได้มีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สามารถนำสินทรัพย์ในบัญชีสำรองพิเศษ ฝ้ายออกบัตร (คลังหลวง) หนุนหลังการออกธนบัตรเนื่องจากสินทรัพย์ในฝ่ายการธนาคารไม่เพียงพอ) ถ้าขาดทุนให้หักจากบัญชี "ผลประโยชน์ประจำปี" เมื่อสิ้นปีต้องมีการตีราคาทรัพย์สินแล้วมีผลเป็นกำไร ก็โอนเข้าไปไว้ในบัญชีทุน "สำรองพิเศษ" แต่ถ้าไม่มีกำไรก็ไม่ต้องโอน แต่ปกติก็จะมีการโอนไปบัญชีทุนสำรองพิเศษได้ทุกปี ส่วนทรัพย์สินที่เป็นเงินตราต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยของฝ่ายการธนาคาร จะอยู่ในบัญชีทุนสำรองทั่วไป ธนาคารแห่งประเทศไทยจะบริหารจัดการเพื่อหาผลประโยชน์ หรือจะใช้เป็นเครื่องมือแทรกแซงตลาด เพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน ทำแล้วถ้าขาดทุนก็อยู่ที่บัญชีของฝ่ายการธนาคารแห่งนี้ จะไปล้วงเอาเงินจากบัญชีทุนสำรองเงินตราทั้ง 3 บัญชีนั้นมาใช้ไม่ได้

ต่อมาได้มีการจัดตั้งบัญชีสะสม เพื่อการชำระคืนเงินต้นเงินกู้ เพื่อชดเชยความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และกำหนดให้สามารถโอนเงินคงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปี เพื่อเข้าบัญชีสะสมได้ และได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ.2501 (ฉบับที่ 2) เพื่อให้สามารถโอนเงินส่วนที่เป็นกำไรสุทธิจริงๆ หลังจากหักค่าใช้จ่ายต่างๆ รวมทั้งการตีราคาทรัพย์สินต่างประเทศรวมทั้งทองคำ ซึ่งทรัพย์สินเหล่านี้ราคาขึ้นลงไม่แน่นอน ซึ่งก่อนออกพระราชกำหนดนี้ ต้องโอนไปไว้ที่บัญชีทุนสำรองพิเศษ ให้สามารถโอนไปชำระหนี้ของกองทุนฟื้นฟูได้ การออกพระราชกำหนดครั้งนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการแก้หลักการของทุนสำรองเงินตรา

ในการแก้ พ.ร.บ.เงินตราครั้งนี้ แก่หลักการหนักเข้าไปอีก กล่าวคือ ส่วนที่เป็นเงินต้นในบัญชีทุนสำรองเงินตรา และบัญชีทุนสำรองพิเศษยังเป็นของฝ้ายออกบัตร ส่วนผลประโยชน์ประจำปีที่ยังไม่สุทธิจริงนั้น เกือบทั้งหมดของทุกปี ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถโอนไปบัญชีสะสมได้ โดยการแก้กฎหมายว่า ในการตีราคาทรัพย์สินซึ่งเปลี่ยนจากปีละครั้งมาเป็นทุกเดือนนั้น หากมูลค่าของทรัพย์สินมีมูลค่าเสื่อมลง เช่น ทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตรา หรือในบัญชีทุนสำรองพิเศษเสื่อมลง แทนที่จะต้องให้โอนทรัพย์สินจากบัญชีผลประโยชน์ประจำปีไปชดเชยให้เต็มทั้งสองบัญชีเสียก่อน เหลือเท่าไรค่อยเอาไปให้ ธปท.ใช้หนี้กองทุนฟื้นฟู แต่ให้อำนาจ ธปท. ไม่ต้องโอนเงินจากบัญชีทุนผลประโยชน์ประจำปีไปชดเชยให้ แต่ให้โอนจากบัญชีทุนสำรองพิเศษไปชดเชยทุนสำรองเงินตราได้เลย จะโอนเฉพาะการชดเชยการขาดทุนจากการขายทรัพย์สินต่างประเทศเท่านั้น เพื่อจะได้มีเงินจากบัญชีผลประโยชน์ประจำปีไปใช้ได้มากที่สุด การแก้กฎหมายเช่นว่า เป็นการเปลี่ยนหลักการเป็นว่า เงินต้นเป็นของทุนสำรองเงินตรา ส่วนผลประโยชน์ของทุนสำรองเงินตราเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการถาวรไปเลย อีกทั้งยังเป็นการให้อำนาจ ธปท. ทำผิดหลักบัญชี ตามหลักบัญชีค่าใช้จ่ายรวมทั้งการตีราคาทรัพย์สินต้องนำมาหักออกจากบัญชีกำไรขาดทุนก่อนค่อยโอนไปที่อื่นได้ ไม่ใช่โอนเงินกำไรขาดทุนจากการตีราคาทรัพย์สินไปหักออกจากบัญชีเงินทุนเลย ทำให้ดูมีกำไรเกินจริง ถ้าแก้ตรงนี้ ธปท. จะไปอธิบายธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่นๆ เขาอย่างไร ความข้อนี้ปรากฏในมาตรา 34 วรรค 2 โดยปกติแล้ว ฝ้ายออกบัตรเป็นเจ้าของธนบัตร กล่าวคือเป็นผู้พิมพ์ธนบัตร เมื่อ ธปท. จะนำธนบัตรออกใช้ ธปท. ต้องนำทรัพย์สิน คือ เงินตราต่างประเทศ หรือพันธบัตรรัฐบาลมาแลกธนบัตรออกไปใช้ มีการแก้หลักการอันนี้โดยพระราชกำหนด พ.ศ.2545 มาตรา 34/2 ว่า "ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจโอนสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองพิเศษเข้าเป็นทุนสำรองทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตรา เพื่อการนำออกใช้ธนบัตรได้" ซึ่งก็เท่ากับว่า พ.ร.ก.ฉบับนี้แก้หลักการในการนำออกใช้ธนบัตร โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องเอาทรัพย์สินอะไรมาแลกได้เลย ใช้ทรัพย์สินเดิมของทุนสำรองเงินตราในบัญชีทุนสำรองพิเศษมาใช้ได้เลย ซึ่งเท่ากับว่า ธปท. สามารถพิมพ์ธนบัตรออกมาใช้ได้เลย ไม่ต้องระมัดระวังว่าจะไม่มีสินทรัพย์ที่ใช้เป็นทุนสำรองมาแลก (2 สำหรับร่างแก้ไขก.ม.เงินตรา ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติเมื่อวันที่ 18 ก.ย.2550 ได้ยกเลิก ม. 34/2 อย่างสิ้นเชิง) ร่าง พ.ร.บ.ฉบับใหม่ในมาตรา 16 ให้ยกเลิกความในมาตรา 34/2 ของพระราชกำหนด พ.ศ.2545 ก็ดีแล้ว แต่ก็ยังเปิดช่องให้ ธปท. สามารถนำธนบัตรออกใช้โดยไม่ต้องนำทรัพย์สินต่างประเทศมาแลก ยังโอนไปจากบัญชีทุนสำรองพิเศษได้อยู่ แต่ตั้ง รมต.คลังมาควบคุมด้วย โดยการออกเป็นกฎกระทรวง เพียงแต่ต้องให้เหตุผลความจำเป็นและกำหนดการโอนทรัพย์สินกลับคืนบัญชีทุนสำรองพิเศษ ซึ่งไม่ชัดเจนว่าการโอนดังกล่าวเป็นการโอนมาจากบัญชีของ ธปท. หรือไม่ อย่างไร หรือว่า ธปท. นำธนบัตรออกไปใช้โดยไม่ต้องมีทรัพย์สินมาแลกแล้วไม่ต้องนำทรัพย์สินมาชดเชยภายหลัง ที่น่าห่วงมากอีกประการหนึ่งก็คือ การเพิ่มอำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการบริหารจัดการทรัพย์สินในบัญชีทั้งสามบัญชีของทุนสำรองเงินตรา คือ บัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีทุนสำรองพิเศษ ตามความในมาตรา 34/3 จากเดิมกฎหมายกำหนดไว้ไม่ให้เงินลงทุนสำรองเงินตราไปลงทุนในสินทรัพย์ที่เสี่ยงเลย ซึ่งได้ผลตอบแทนอาจจะน้อยแต่ไม่เสี่ยง การแก้กฎหมายครั้งนี้ ในการบริหารจัดการสินทรัพย์ของทุนสำรองเงินตรา ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถทำธุรกรรมทางการเงินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34/3 ข้อ (1) ถึงข้อ (5) ได้กว้างขวางกว่าเดิม ที่ห่วงก็คือ สามารถทำกับสถาบัน การเงินต่างประเทศที่เป็นเอกชนก็ได้ เช่น ซื้อขาย เงินตราต่างประเทศ ล่วงหน้า หรือแลกเปลี่ยนภาวะการรับจ่ายดอกเบี้ย หรือแลกเปลี่ยนภาวะการรับจ่ายเงินตราต่างประเทศ หรือแลกเปลี่ยนสินทรัพย์เงินตราต่างประเทศต่างประเทศต่างสกุล ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่ให้อำนาจ ธปท. ทำการ "เก็งกำไร" จากการทำธุรกรรมทางการเงินได้ ซึ่งเป็นการให้อำนาจ ธปท. นำสินทรัพย์ของทุนสำรองเงินตราเข้าเสี่ยงเพื่อหากำไรที่สูงขึ้น แต่ก็มีความเสี่ยง ที่สูงขึ้นจนจะกลายเป็นกองทุน "เก็งกำไร" หรือ hedge fund ได้

ถ้าได้กำไรมากขึ้นก็อยู่ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีแล้วก็โอนไปเป็นของ ธปท. เพื่อชำระหนี้เป็นอย่างอื่น ถ้าขาดทุนขึ้นมาจะทำอย่างไร ถ้า รมต.คลังตามทันก็แล้วไป ถ้าตามไม่ทันก็เป็นห่วง ไม่ควรให้อำนาจ ธปท. มากขนาดนั้น

ที่สำคัญมาตรา 34/3 ที่แก้ไขใหม่ไม่ได้เขียนให้ชัดเจนว่า การทำสวอป (swap) ทำได้เฉพาะระหว่างเงินตราต่างประเทศสกุลหนึ่งกับอีกสกุลหนึ่ง จะทำระหว่างเงินบาทกับเงินตราต่างประเทศสกุลอื่นไม่ได้ ถ้าต้องตีความแล้วเกิดตีความว่า ทำได้ ก็ยิ่งไปกันใหญ่ อาจจะใช้เงินในบัญชีทุนสำรองเงินตราไปต่อสู้ป้องกันค่าเงินบาทได้ ก็อาจจะเกิดความหนายนะกับทุนสำรองเงินตราได้ เพราะไม่ได้เขียนห้ามไว้

เหมือนกับการให้อำนาจ ธปท. จัดการ "ดำรงไว้ซึ่งค่าเงินบาท" ตามมาตรา 23 ก็ไม่ได้เขียนไว้ชัดเจนว่า จะมาเอาทุนสำรองเงินตรา หรือสำรองพิเศษ หรือผลประโยชน์ประจำปี ไปใช้แทรกแซงค่าเงินบาทไม่ได้ แม้เจตนาของผู้ร่างไม่ได้เป็นเช่นนั้น แต่เวลาตีความกฎหมายก็ตีความตามตัวอักษรก่อน

ซึ่งอาจจะตีความเข้าใจตัวเองก็ได้ เมื่อมีความต้องการจะใช้

พ.ร.บ.เงินตรา 2501 แก้ไขเพิ่มเติม 2516 นั้นดีอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องไปแก้ไขอะไร ถ้าจำเป็นจะหยิบยืมเงินไปใช้ ก็ออกเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด เป็นคราวๆ ไป ไม่ต้องไปแก้ไขพระราชบัญญัติ

เรื่องทั้งหมดที่เกิดขึ้น ก็เพราะ ปรท.ปล่อย ให้เงินบาทแข็งขึ้นมามาก เมื่อต้องตีราคา ทรัพย์สินตอนสิ้นปีก็จะขาดทุนทุกบัญชี ก็เลย ไม่มีเงินเหลือจะไปชดเชยจากบัญชีผลประโยชน์ประจำปี และไม่มีเหลือให้ออนไปใช้ ก็เลยใช้วิธีแก้กฎหมายไปเลย ไม่ต้องปรับปรุงวิธีการ ทำงานของตัวเอง ทั้งหมดนี้เขียนด้วยความเป็นห่วง