



Heaven, 1907

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



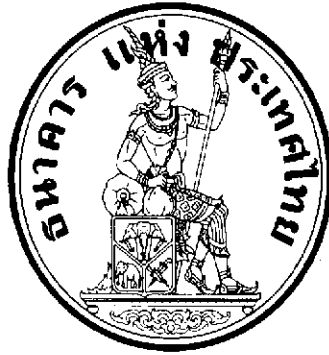
3961116497

๐๗. 15

วันที่ 10/11/25

เลขที่ ๐๖๖๔/๒๕๖

๐๖
๖๖๖๖



สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ

ธนาการแห่งประเทศไทย

พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ

นายสมหมาย สุนทรกุล ป.จ., ม.ป.ช., ม.ว.ม.

ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส กรุงเทพมหานคร

วันเสาร์ที่ 25 ธันวาคม 2536

คำนำ

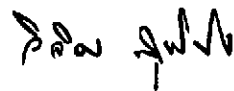
นายสมหมาย สุนทรกุล อดีตผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เริ่มงานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนการควบคุมปริวรรต ฝ่ายการคลัง ในปี 2486 ซึ่งเป็นช่วงที่สงครามมหาเอเชียบูรพาเพิ่งสิ้นสุด และธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่งเปิดดำเนินการได้ไม่ถึงขวบปี นายสมหมาย สุนทรกุล เป็นกำลังสำคัญผู้หนึ่งในการวางรากฐานระบบการธนาคารกลาง เนื่องจากการทำได้ผ่านการฝึกงานที่ธนาคารกลางแห่งประเทศไทยอยู่นานเป็นเวลาเกือบหนึ่งปีก่อนกลับประเทศไทย ในช่วงที่ปฏิบัติงานอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ท่านได้เป็นผู้ริเริ่มงานสำคัญ ๆ หลายด้าน อาทิ การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ การให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจสำคัญ การกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาธนาคารพาณิชย์ การก่อตั้งสาขาธนาคารแห่งประเทศไทยในภูมิภาคและสำนักงานสุรวงศ์ ตลอดจนการพัฒนาตลาดทุนในประเทศ

นอกจากผลงานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว นายสมหมาย สุนทรกุล ยังมีบทบาทในการบริหารเศรษฐกิจเป็นที่ประจักษ์ชัดในช่วงสมัยที่ท่านดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สองสมัย (พ.ศ. 2524 - 2529) ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤตการณ์น้ำมัน 2 ครั้ง ในการนี้ นายสมหมาย สุนทรกุล ได้ให้การสนับสนุนการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยจนสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้สำเร็จลุล่วงไปได้ พร้อม ๆ กับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีความพร้อมที่จะรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคต ซึ่งมาตรการแต่ละอย่างที่ถูกเลือกนำมาใช้มิใช่ง่ายในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการลดค่าเงินบาท การเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยน การตัดทอนงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อสร้างวินัยทางการคลัง การปรับราคาสารอุปโภคและบริโภคขึ้น รวมทั้งการแก้ไขปัญหาการขาดเสถียรภาพของสถาบันการเงินและปัญหาเงินเฟ้อ

ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ งานของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังมีความคล้ายคลึงกันในแง่ที่มาตรการที่ก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมมักใช้เวลาในการบังเกิดผล และมักมีผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม จึงถูกต่อต้านและไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนกลุ่มดังกล่าว ดังนั้น ผู้ดำเนินนโยบายจึงต้องมีจิตใจเข้มแข็งและเชื่อมั่นในความถูกต้อง เสียสละความสุขและความปลอดภัยส่วนตัว มิใช่แสวงหาความนิยมชมชอบใส่ตนเอง ทั้งนี้ หลายครั้งที่ นายสมหมาย สุนทรกุล ตัดสินใจดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของชาติบ้านเมือง ทั้งที่รู้ดีว่าสถานะทางการเมืองของท่านจะถูกกระทบกระเทือนในที่สุด นโยบายการเงินการคลังที่ท่านดำเนินมาอย่างสอดคล้อง ด้วยความร่วมมือกันอย่าง

ใกล้ชิดระหว่างกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้มีส่วนช่วยให้เศรษฐกิจฟื้นตัว และเสริมสร้างให้เศรษฐกิจไทยในทศวรรษที่ 2530 จำเริญรุดหน้าอย่างรวดเร็วและมีเสถียรภาพ จนกลายเป็นประเทศที่มีฐานะเศรษฐกิจชั้นนำประเทศหนึ่งในขณะนี้

เพื่อระลึกถึงคุณงามความดี บทบาท และผลงานอันทรงคุณค่าทางเศรษฐกิจการเงิน การคลังที่นายสมหมาย ฮุนตระกูล ได้สร้างมาตลอดชีวิตการทำงาน ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้จัดพิมพ์หนังสือเพื่อเป็นอนุสรณ์เนื่องในการพระราชทานเพลิงศพนายสมหมาย ฮุนตระกูล โดยเรียบเรียงจากบทบาทและงานของท่านในเชิงวิชาการ เพื่อประโยชน์แก่คนรุ่นหลังสืบต่อไป



ผู้ว่าการ

ธนาคารแห่งประเทศไทย



นายสมหมาย สุนทรกุล ป.จ., ม.ป.ช., ม.ว.ม.
๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ถึง ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๖

หน้าว่าง

เกร็ดประวัติ

“... คงไม่เคยมีคำบอกเล่ากันมาก่อนว่า จุดหมายอันยิ่งใหญ่ในชีวิตของเด็กหนุ่มคนหนึ่ง เมื่อครั้งก่อนสงครามโลกครั้งที่สองจะเริ่มต้น และได้กลายเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แห่งประเทศไทยมาหลายครั้งหลายหนจนแทบจะจำไม่ได้แน่ ที่แน่แล้วก็คือความฝันจะได้เป็น นายทหารเรือ...”^{1/}

นายสมหมาย อุนตระกูล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และอดีตผู้อำนวยการช่วยเหลือผู้ว่าการ (คือผู้ช่วยผู้ว่าการในปัจจุบัน) ธนาคารแห่งประเทศไทย เกิดเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2461 เป็นบุตรคนที่ 6 ในจำนวนทั้งหมด 9 คน ของนายโกศล และนางน้อม อุนตระกูล เริ่มเรียนชั้นประถมที่โรงเรียนเซนต์ปีเตอร์ และย้ายมาอยู่โรงเรียนอัสสัมชัญ จนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 8 ในปี 2477 พร้อมกับความฝันที่จะสอบเข้าเรียนต่อในโรงเรียนนายเรือ แต่มีเหตุให้ชีวิตต้องหันเหออกจากประเทศไทยไปเรียนต่อที่ประเทศญี่ปุ่น ความคิดที่จะเป็น นายทหารยังคงมีอยู่ ด้วยในสมัยนั้นเป็นยุคที่ทหารกำลังเฟื่องฟู หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ใหม่ ๆ ท่านจึงมุ่งมั่นว่าถึงจะไปเรียนญี่ปุ่นก็ต้องเรียนวิชาทหาร เพียงแต่เปลี่ยน ความคิดจากทหารเรือมาเป็นทหารบก

ที่สุริยามีกุ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ท่านอยู่กับครอบครัวชาวญี่ปุ่นซึ่งพูดภาษาอังกฤษไม่ได้สักคำ ทำให้ต้องรีบเร่งเรียนภาษาญี่ปุ่นโดยเร็ว ภายในสามเดือน ภาษาญี่ปุ่นของท่านก็ก้าวหน้าไปกว่าคนอื่น ๆ ที่โดยसारเรืออาซาฮิ ซามูไรไปพร้อม ๆ กัน ในที่สุดท่านก็ สอบคัดเลือกเข้าเรียนที่มหาวิทยาลัยเคโอ ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเอกชนที่เก่าแก่และมีชื่อเสียงได้ วิชานายร้อยที่ท่านใฝ่ฝันว่าจะเรียนให้ได้นั้น ท่านแม้จะมุ่งมั่นอยู่ไม่เสื่อมคลาย แต่มาคิดที่ว่าระบบ โรงเรียนนายเรือที่ญี่ปุ่นจะแยกนักเรียนต่างระดับกับนักเรียนญี่ปุ่นไม่ให้เรียนรวมกัน จึงคิดว่าคงไม่มีประโยชน์อะไรถ้าจะเรียนแบบนั้น ท่านจึงเบนเข็มไปเรียนทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งเป็นสาขาวิชาที่คนไทยยังไม่ค่อยเรียนกันในสมัยนั้น

นายสมหมายเล่าเรียนที่มหาวิทยาลัยเคโอ จนจบการศึกษาในระดับปริญญาตรี และปริญญาโททางเศรษฐศาสตร์ในปี 2485 ในช่วงที่ศึกษาระดับปริญญาโทอยู่นั้น ท่านได้ข่าวว่า เมืองไทยจะมีการตั้งธนาคารชาติขึ้น ท่านจึงตั้งใจที่จะกลับมาทำงานในธนาคารชาติและเริ่มวางแผนอนาคตของตนเองไปในทิศทางนั้น เริ่มจากเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องการบริหารธนาคารกลาง และเมื่อเรียนจบได้เข้าฝึกงานกับธนาคารกลางแห่งญี่ปุ่นเป็นเวลาประมาณหนึ่งปี โดยฝึกงาน

1/ “เกร็ดชีวิต รัฐมนตรี นายสมหมาย อุนตระกูล” การเงินการคลัง ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 (สิงหาคม - กันยายน 2528) หน้า 53

ในทุกหน่วยงานของธนาคาร ทุกแผนก ทุกกอง ทำให้ท่านได้รับความรู้อันเป็นประโยชน์ยิ่งต่อธนาคารแห่งประเทศไทยโดยเฉพาะในระยะเริ่มก่อตั้ง

เมื่อกลับมาประเทศไทยใน พ.ศ. 2486 ท่านเริ่มเข้าทำงานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสมความปรารถนา ในสมัยที่หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไซยันต์ ทรงเป็นผู้ว่าการ ด้วยวัย 25 ปี ท่านเริ่มงานในตำแหน่งนายเวร ส่วนการควบคุมปริวรรต ฝ่ายการคลัง ได้รับเงินเดือน ๑ ละ 209 บาท และได้รับการเลื่อนตำแหน่งมาโดยลำดับ ในช่วงแรกของการทำงาน ท่านมีหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ในส่วนการควบคุมปริวรรตเป็นหลัก ในเวลาไม่ถึง 5 ปี ท่านได้เป็นหัวหน้าส่วนการควบคุมปริวรรต หลังจากนั้นไม่กี่เดือนจึงได้ย้ายมาเป็นหัวหน้าส่วนการค้นคว้า ฝ่ายบัญชาการเป็นเวลา 5 ปี จึงได้กลับมารับตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายการคลัง (เทียบเท่าผู้อำนวยการฝ่ายในปัจจุบัน) ต่อมาท่านได้รั้งตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ เมื่อมีการแยกฝ่ายการธนาคารออกเป็นฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ และฝ่ายการธนาคารต่างประเทศ ในปี 2499 ระหว่างนั้นได้รักษาการผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการอยู่ช่วงหนึ่ง ท้ายสุดเมื่อธนาคารเปิดสาขาที่หาดใหญ่ ท่านได้รักษาการผู้อำนวยการสาขาหาดใหญ่ด้วย

ในช่วงที่นายสมหมาย สุนทรกุล ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ (พ.ศ. 2499 - 2506) ปลายปี 2501 ท่านได้ไปรับตำแหน่งผู้ว่าการไฟฟ้าอันฮัณฑแรก (คือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในปัจจุบัน) ซึ่งนับเป็นเกียรติประวัติอย่างยิ่ง เพราะผู้ดำรงตำแหน่งนี้ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมและต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารโลก ซึ่งเป็นเจ้าของเงินกู้ด้วย ก่อนหน้านั้นท่านเคยร่วมในคณะผู้แทนไทยไปเจรจากู้เงินสำหรับโครงการผลิตไฟฟ้าเขื่อนยูนฮัณฑแรกจากธนาคารโลก ในฐานะผู้แทนของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางการเงินของรัฐบาล และในปี 2504 ท่านได้ร่วมอยู่ในคณะผู้แทนไทยไปเจรจาเรื่องเงินยืมพิเศษกับรัฐบาลญี่ปุ่นด้วย นอกจากนั้นแล้ว บทบาทที่สำคัญของคุณสมหมายในช่วงนั้นที่จะเว้นไม่กล่าวถึงเสียไม่ได้ คือ การยกร่างพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และด้วยเหตุที่ท่านเป็นผู้ดำเนินงานอยู่เบื้องหลังมาโดยตลอด ท่านจึงได้รับแต่งตั้งให้เป็นหนึ่งในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ส่วนงานอื่น ๆ ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการ (พ.ศ. 2506 - 2515) นั้น ได้แก่ การเป็นผู้จัดการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ตั้งแต่ พ.ศ. 2505 ถึง พ.ศ. 2512 สืบต่อจากนายพิสุทธิ์ นิมนานเหมินท์ ผู้จัดการคนแรก การเป็นที่ปรึกษาและกรรมการของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ระหว่างปี 2510 - 2513 และต่อมาได้ถูกยืมตัวไปปฏิบัติงานที่บรรษัทฯ ในตำแหน่งผู้จัดการทั่วไป บทบาทของนายสมหมายมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น ในเวทีระหว่างประเทศ ท่านได้เป็นที่ปรึกษาของคณะทำงานสหประชาชาติ สำหรับเตรียมการจัดตั้งธนาคารพัฒนาเอเชีย ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปลายปี 2506

จนเมื่อธนาคารถือกำเนิดขึ้นในปี 2509 ท่านก็ได้รับแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีให้ดำรงตำแหน่ง
ผู้ว่าการสำรองของไทยในธนาคารพัฒนาเอเชียด้วย

ในเดือนพฤศจิกายน 2515 ท่านได้ลาออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อไปรับ
ตำแหน่งกรรมการผู้จัดการธนาคารไทยพาณิชย์ แต่ทำงานได้เพียง 2 เดือน ก็ได้รับแต่งตั้งให้
ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ในคณะรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร
ซึ่งมีนายเสริม วินิจฉัยกุล เป็นรัฐมนตรีว่าการฯ

เมื่อถึงสมัยที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี นายสมหมายได้รับการแต่งตั้ง
ให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เดือนพฤษภาคม 2517 จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงการคลังสมัย ในฉายา “ขุนคลังแก้ว” และฉายาอื่น ๆ อีกมากมายที่มีจะ
แสดงความสัมพันธ์กับประเทศญี่ปุ่นแหล่งร่ำเรียนของท่าน เช่น “ชาบูโรสมหมาย” “สมหมายซัง”
หรือมีฉื่อนั้นฉายาที่นักหนังสือพิมพ์ตั้งให้ก็อาจแสดงอุปนิสัยอันเหมาะสมจะเข้ากับการเป็นผู้กำเงิน
ของรัฐบาล เช่น “ปู่โสมเผ่าทรัพย์” “ปู่จอมขี้เหนียว” เป็นต้น

หลังจากรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์แล้ว ท่านได้กลับมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
การคลังอีกสามสมัยด้วยกัน คือ ในรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เพียงช่วงสั้น ๆ
(กุมภาพันธ์ 2523 - มีนาคม 2523) และรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทั้งสองสมัย
ติดต่อกัน (มีนาคม 2524 - พฤษภาคม 2526 และพฤษภาคม 2526 - สิงหาคม 2529)
ท่านเข้ารับหน้าที่บริหารการเงินการคลัง ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจในประเทศนั้นมีความตกต่ำ
ผันแปรอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นด้วยปัจจัยภายนอกหรือภายในประเทศ แต่ท่านก็สามารถใช้ความรู้
ความสามารถของท่าน ประกอบกับวินัยทางการเงินการคลังที่ท่านพยายามสร้างเสริมมาโดยตลอด
ประคับประคองเศรษฐกิจให้รอดพ้นจากฐานะใกล้ล้มละลายจนสามารถฟื้นตัว และปรากฏาน
อันมั่นคงให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเจริญรุดหน้าไปได้ในเวลาต่อมาได้ยาวนาน โดยมีได้ยอหื้อ
หรือเกรงกลัวต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน ได้คิดที่จะนำการเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับ
นโยบายของท่าน แต่กาลเวลาได้เป็นเครื่องพิสูจน์ความสามารถในการบริหารเศรษฐกิจของท่าน
ได้เป็นอย่างดี มาตรการต่าง ๆ ที่ท่านนำมาใช้เป็นเครื่องมือผ่าตัดเศรษฐกิจนั้น ล้วนแล้วแต่
ต้องอาศัยความกล้าหาญและเด็ดขาดที่นักการเมืองทั่วไปไม่กล้าแม้แต่จะแสดงความเห็นคล้อยตาม
ไม่ว่าจะเป็นการลดค่าเงินบาท การเพิ่มภาษี หรือการปรับราคาน้ำมันให้สอดคล้องกับราคา
ในตลาดโลก

บางช่วงที่ท่านไม่ได้รับตำแหน่งทางการเมือง ท่านเป็นกรรมการและประธานกรรมการ
ในบริษัทต่าง ๆ มากมาย รวมทั้งในบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และเมื่ออำลา
จากเวทีการเมืองเป็นการถาวรแล้ว ท่านจะเข้าสู่ภาคธุรกิจเอกชนอีกครั้งหนึ่ง ช่วงที่ท่านมิได้มี

งานราชการการเมืองประจำ ท่านได้อุทิศเวลาส่วนหนึ่งให้กับการทำงานเพื่อสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น ท่านได้พยายามผลักดันให้มีการชำระประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ ซึ่งเดิมมีข้อความที่คลาดเคลื่อนและขัดแย้งกันอยู่บ้าง ระหว่างประวัติศาสตร์ที่จารึกโดยคนไทยและที่จารึกโดยคนญี่ปุ่น ท่านจึงเสนอให้นำหลักฐานต่าง ๆ ทางประวัติศาสตร์จากประเทศที่สามมาประกอบ เพื่อให้ได้ภาพที่เป็นกลางขึ้น ในฐานะนักเรียนเก่าญี่ปุ่นที่มีบทบาทในการประสานรอยร้าวระหว่างสองประเทศ ประเทศญี่ปุ่นได้แต่งตั้งให้ท่านเป็นเอกอัครราชทูตกิตติมศักดิ์ประจำประเทศไทยด้วยสมัยหนึ่ง ความสัมพันธ์อันดีกับประเทศญี่ปุ่นที่ท่านช่วยเสริมสร้างให้แข็งแกร่ง ได้มีผลในทางสร้างความเชื่อถือในประเทศไทยให้เกิดขึ้นในสายตาของคนญี่ปุ่น ท่านได้มีบทบาทชักนำให้รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุน และดึงดูดเงินลงทุนจากประเทศญี่ปุ่นมาสู่โครงการสาธารณูปโภคเป็นจำนวนมาก

สี่สิบสามปีในแวดวงการเงินการคลัง นับว่านายสมหมายได้ทำประโยชน์ให้กับประเทศชาติมากมายนานัปการ หลังจากที่ท่านพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อมีการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีในเดือนสิงหาคม 2529 ท่านก็ได้หยุดทำงานเสียทีเดียว หากแต่ยังรับเป็นประธานกรรมการบริษัทอีกสองแห่งด้วยกัน จวบจนวันที่ 30 มิถุนายน 2536 อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสี่สมัยได้ถึงแก่อนิจกรรมด้วยโรคหัวใจวายฉับพลัน นับว่าเป็นการสูญเสียปูชนียบุคคลทางด้านการเงิน การธนาคาร และการคลังครั้งสำคัญโดยแท้จริง

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	1
ภาคที่หนึ่ง : นายสมหมาย อุนตระกูล กับงานด้านการเงินการคลัง	3
ภาคที่สอง : บทบาทสำคัญของ นายสมหมาย อุนตระกูล ขณะปฏิบัติงานที่ ธนาคารแห่งประเทศไทย	
บทบาทในด้านการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน	23
บทบาทในด้านการธนาคารภายในประเทศ	39
บทบาทในด้านการกำกับสถาบันการเงิน	59
บทบาทในด้านการจัดตั้งสาขานาครแห่งประเทศไทย	91
ภาคที่สาม : การดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	
บทนำ	103
ส่วนที่หนึ่ง : หลังวิกฤตการณ์น้ำมัน ครั้งที่ 1 (พ.ศ.2516-2521)	104
ส่วนที่สอง : วิกฤตการณ์น้ำมัน ครั้งที่ 2 และการปรับตัว (พ.ศ.2521-2524)	107
:ภาวะเศรษฐกิจซบเซาและการกระตุ้นเศรษฐกิจ (พ.ศ.2525-2526)	116
: การแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน (พ.ศ.2527)	120
: การแก้ไขปัญหาการคลัง (พ.ศ.2528-2529)	125
ส่วนที่สาม : สู้เศรษฐกิจเฟื่องฟู (พ.ศ.2530-ปัจจุบัน)	131
บทสรุป	135
ภาคผนวก : ช่วงเวลาการบริหารงานของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการและ ช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย	137
: ระบบอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศไทย	138
: การกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศภายใต้โครงการ Stand-by	143
: Letter of Intent	151
: เงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan)	159
: บทสัมภาษณ์พิเศษ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายสมหมาย อุนตระกูล	162

บทนำ

นายสมหมาย สุนทรกุล ได้ปฏิบัติงานในธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งแต่ระยะแรกก่อตั้งธนาคาร และได้ไต่เต้าจากตำแหน่งนายเวร จนถึงระดับสูงสุดของพนักงานประจำ คือผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการ ซึ่งเทียบเท่าผู้ช่วยผู้ว่าการในปัจจุบัน รวมเวลาที่ท่านได้ปฏิบัติงานในธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งสิ้น 29 ปี และถึงแม้จะพ้นจากตำแหน่งในธนาคารไปแล้ว ท่านก็ยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับธนาคารมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงที่ท่านดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อระลึกถึงคุณประโยชน์นานัปการที่นายสมหมาย สุนทรกุล ได้สร้างไว้ให้กับประเทศชาติ และเพื่อให้คนรุ่นหลังได้ทราบถึงผลงานอันทรงคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจการเงิน การคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้จัดทำหนังสือที่ระลึกในโอกาสวันพระราชทานเพลิงศพของท่าน

หนังสือเล่มนี้แบ่งออกเป็นสามภาค ภาคแรกจะกล่าวถึงบทบาทและงานของนายสมหมาย สุนทรกุล ทางด้านการเงินการคลังตลอดชีวิตการทำงานของท่าน ทั้งที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และที่กระทรวงการคลังในภาพรวม ภาคที่สองเป็นเรื่องราวเกี่ยวเนื่องกับงานบางส่วนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยที่ท่านปฏิบัติและรับผิดชอบ หรือมีบทบาทสำคัญ เริ่มตั้งแต่การควบคุมการปรวรรตการธนาคารในประเทศ การกำกับและควบคุมสถาบันการเงิน รวมไปถึงการจัดตั้งสาขานาการแห่งประเทศไทยที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และภาคที่สามเป็นเรื่องภาวะเศรษฐกิจ และการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในช่วงที่ท่านดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นช่วงที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประสานนโยบาย และร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อแก้ไขปัญหาและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันก็พยายามเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว ซึ่งการดำเนินการหลาย ๆ เรื่องในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่พึงเปิดเผย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ประสบการณ์ดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อชนรุ่นหลัง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้รวบรวมเรื่องราวและการดำเนินการต่าง ๆ ไว้ในบทความนี้

ภาคที่หนึ่ง

นายสมหมาย ฮุนตระกูล กับงานด้านการเงินการคลัง

หน้าว่าง

นายสมหมาย อุนตระกูล กับงานด้านการเงินการคลัง

ย้อนกลับไปในปี 2485 ซึ่งเป็นช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลมีความจำเป็นต้องรีบเร่งดำเนินการจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นโดยเร็ว เพื่อป้องกันมิให้ผู้ป่วนเข้ามาใช้อำนาจควบคุมระบบการเงินของประเทศ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย (ขณะนั้นทรงดำรงพระยศเป็นหม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์) ที่ปรึกษาของกระทรวงการคลัง ทรงได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ร่างกฎหมายจัดตั้งธนาคารกลางโดยเร็วที่สุด และเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดดำเนินการอย่างเป็นทางการในวันที่ 10 ธันวาคม 2485 นั้น บุคลากรที่มีความรู้ทางด้านการเงินการธนาคารกลางยังไม่พอเพียงพนักงานส่วนหนึ่งยืมตัวมาจากกรมบัญชีกลาง อีกส่วนหนึ่งมาจากสำนักงานธนาคารชาติไทยซึ่งเปิดดำเนินงานมาก่อนเพียงสองปีเศษเท่านั้น ที่เหลือเป็นพนักงานที่เปิดรับสมัครเข้ามาใหม่ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญงาน จึงเป็นปัญหาใหญ่ในขณะนั้น แต่ก็นับว่าเป็นโชคดีของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้ผู้บริหารที่มีความสามารถอย่างพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยซึ่งทรงรับเป็นผู้ว่าการพระองค์แรก และในปีถัดมายังได้รับบุคคลซึ่งร่ำเรียนมาทางด้านการเงินการธนาคารกลางโดยเฉพาะ และผ่านการอบรมดูงานที่ธนาคารกลางแห่งประเทศไทยผู้ป่วนมาเป็นกำลังสำคัญอีกด้วย ท่านผู้นั้นคือนายสมหมาย อุนตระกูล

นายสมหมาย อุนตระกูล เริ่มชีวิตการทำงานที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อธนาคารเปิดดำเนินการได้เพียงแปดเดือนเศษ ดังนั้น การประกอบธุรกิจของธนาคารขณะนั้นจึงยังไม่เป็นระบบระเบียบดีนัก ท่านได้เข้ารับหน้าที่ในส่วนงานที่สำคัญยิ่งของธนาคารส่วนงานหนึ่ง คือ การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ หรือการควบคุมการปริวรรตในภาษาของการธนาคาร ซึ่งเป็นกิจการใหม่ที่เกิดจากความจำเป็นของภาวะสงครามขณะนั้น ก่อนช่วงสงครามนั้นเงินบาทผูกค้ำกับเงินปอนด์สเตอร์ลิงในอัตรา 1 ปอนด์ต่อ 11 บาทมาเป็นเวลานาน และค่าเงินบาทก็มีเสถียรภาพมากโดยมิต้องมีการควบคุมการปริวรรต แต่ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง เงินบาทถูกลดค่าให้เท่ากับเงินเยน และประเทศไทยต้องใช้เงินเยนเป็นสื่อในการชำระเงินระหว่างประเทศ นอกจากนั้น ประเทศไทยยังถูกมองว่าเป็นพันธมิตรของฝ่ายอักษะ เงินสำรองระหว่างประเทศที่ฝากไว้ในบัญชีต่างประเทศถูกฝ่ายพันธมิตรยึดไว้ทั้งสิ้น ประเทศไทยจึงขาดแคลนเงินตราต่างประเทศที่จะใช้ชำระค่าสินค้าเข้า ดังนั้น เพื่อสงวนและจัดสรรเงินตราต่างประเทศให้ได้ประโยชน์สูงสุด รวมทั้งเพื่อรักษาค่าภายนอกของเงินบาท รัฐบาลจึงจำเป็นต้องควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินมิให้เงินตราต่างประเทศไหลออกนอกประเทศ ทั้งนี้ โดยการตราพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ.2485 กำหนดให้ผู้ที่ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศต้องนำมาขายให้กับธนาคารหรือเจ้าหน้าที่รับอนุญาตภายใน 7 วัน และห้ามการโอนเงินออกนอกประเทศโดยมิได้รับอนุญาต

ภายหลังจากที่สงครามโลกสิ้นสุดลง ทุนสำรองระหว่างประเทศส่วนใหญ่อยู่ในรูปเงินเยน ซึ่งแทบไม่มีค่า ส่วนที่เป็นเงินตราต่างประเทศอื่น ๆ จำนวนมากก็ถูกยึดโดยฝ่ายพันธมิตร เศรษฐกิจของประเทศไทยจึงจำเป็นต้องได้รับการบูรณะฟื้นฟูให้สู่ภาวะปกติอย่างเร่งด่วน แต่ประเทศกลับขาดแคลนเงินตราต่างประเทศที่จะใช้ซื้อสินค้าจำเป็นในการดำเนินการดังกล่าว รัฐบาลจึงควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราอย่างเข้มงวด กำหนดให้มีอัตราแลกเปลี่ยนทางการเพียงอัตราเดียวคือ 1 ปอนด์ ต่อ 40 บาท และ 10.075 ดอลลาร์ สรอ. ต่อ 100 บาท แต่ในตลาดมืดยังมีการซื้อขายเงินตราต่างประเทศในอัตราที่สูงกว่านี้มาก เมื่อใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียวมาไ้ระยะหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จำเป็นต้องแก้ไขวิธีการดำเนินการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศใหม่ ในต้นปี 2490 โดยเปลี่ยนไปใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (multiple exchange rate system) คือมีอัตราทางการสำหรับแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่ได้จากการขายสินค้าออกที่สำคัญ และที่จะนำไปซื้อสินค้าจำเป็นของประชาชนและรัฐบาล ส่วนที่นอกเหนือจากรายการที่กำหนดไว้ให้ใช้อัตราตลาด

ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราได้ใช้มาจนถึงสิ้นปี 2497 ระหว่างนั้นได้มีการผ่อนคลายและแก้ไขระเบียบการควบคุมการแลกเปลี่ยนโดยกฎกระทรวงหลายฉบับ หลังสุดจึงได้มีความพยายามรวบรวมให้เป็นฉบับเดียวเพื่อความสะดวกในทางปฏิบัติ และประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2497 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 ซึ่งประมวลกฎกระทรวงทั้ง 12 ฉบับก่อนหน้านี้เข้าด้วยกัน โดยได้แก้ไขปรับปรุงให้รัดกุมยิ่งขึ้น ในการนี้ นายสมหมาย ซึ่งรั้งตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายการคลัง^{1/} ได้เป็นผู้อยู่เบื้องหลังการร่างกฎกระทรวงฉบับนี้มาตั้งแต่แรก และได้เป็นผู้แทนของธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกับผู้แทนของกระทรวงการคลัง ในการชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นแก่คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ร่างกฎหมายฉบับนี้ด้วย

ต่อมาในปี 2498 ทางกรมได้ยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา พร้อมกับจัดตั้งทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา (Exchange Equalization Fund) เพื่อทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนภายใต้ระบบที่กำหนดโดยกลไกตลาด หลังจากนั้นอัตราแลกเปลี่ยนก็มีเสถียรภาพเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด จนกระทั่งปี 2506 ซึ่งรัฐบาลแน่ใจว่าจะสามารถดำรงค่าเสมอภาค

1/ ฝ่ายการคลัง (Exchequer Department) มีหน้าที่ปฏิบัติกิจการแทนหรือเพื่อกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการกู้เงินและการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เดิมที่ยังไม่มีหัวหน้าฝ่ายการคลัง (เทียบเท่าผู้อำนวยการฝ่าย) ฝ่ายนี้จึงขึ้นกับหัวหน้าฝ่ายบัญชาการ หรือรองผู้ว่าการจนกระทั่งปี 2491 จึงได้มีการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายการคลัง ภายหลังเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรในปลายปี 2499 ฝ่ายการคลังถูกยุบ งานในส่วนการควบคุมปริวรรตถูกโอนไปขึ้นกับฝ่ายการธนาคารต่างประเทศและส่วนการกู้เงินไปอยู่ในฝ่ายบัญชี

(par value) ของบาทซึ่งกำหนดเทียบกับน้ำหนักทองคำได้ ตามพันธะที่ทางการมีกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงได้ประกาศค่าเสมอภาคของบาท ในอัตรา 1 บาท เท่ากับทองคำบริสุทธิ์ 0.0427245 กรัม และตลอดช่วงเวลาที่ประกาศใช้ค่าเสมอภาค (ตรงกับช่วงที่นายสมหมาย ฮุนตระกูล ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการพหุติ) ไม่ปรากฏว่ามีการปรับค่าเสมอภาคเงินบาทเลย แสดงให้เห็นว่าเงินบาทมีเสถียรภาพมาก การปรับค่าเสมอภาคเป็นครั้งแรกในปี 2515 นั้นก็มิได้มีสาเหตุจากปัจจัยภายในประเทศ แต่เป็นผลมาจากวิกฤตการณ์การเงินระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ได้มีการผ่อนคลายการควบคุมและเปิดเสรีมากขึ้นตามลำดับ ตามเจตนารมณ์ของธนาคารกลางและของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย รวมทั้งของผู้ที่ยึดมั่นในระบบเสรีเช่นนายสมหมาย ฮุนตระกูล ระบบการควบคุมการปริวรรตที่ท่านเริ่มพร้อม ๆ กับชีวิตการทำงานของท่านนั้น เกิดขึ้นด้วยความจำเป็นดังที่ได้กล่าวแล้ว แต่ในที่สุดก็ได้มีวิวัฒนาการไปในทิศทางที่ท่านมุ่งหวังจะให้ เป็นจนถึงปัจจุบันนี้ ถือได้ว่าแทบจะไม่มี การควบคุมปริวรรตอีกต่อไป ยกเว้นการโอนเงินทุนออกนอกประเทศเท่านั้น

หลังจากที่สงครามมหาเอเชียบูรพาสิ้นสุดลง รัฐบาลไทยและรัฐบาลญี่ปุ่นมีเรื่องต้องเจรจาดกलगันหลายเรื่อง ทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ นายสมหมาย ฮุนตระกูล มักจะถูกขอยืมตัวไปช่วยราชการงานเมืองที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศอยู่เนือง ๆ ด้วยเหตุที่ท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในภาษาญี่ปุ่นอย่างแตกฉาน และในแนวความคิดและขั้นตอนการดำเนินงานของคนญี่ปุ่นเอง เช่นคนญี่ปุ่นเอง หลายครั้งที่ท่านต้องเดินทางไปประเทศญี่ปุ่นร่วมกับคณะผู้แทนของกระทรวงเศรษฐกิจ หรือไม่กี่กระทรวงการคลัง เพื่อเจรจาเรื่องการค้าและการชำระเงินระหว่างสองประเทศ ท่านยังได้ร่วมออกความเห็นเกี่ยวกับการวางระบบการหักบัญชีทางการค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น และการเจรจาเรื่องปัญหาเงินเยนพิเศษที่รัฐบาลญี่ปุ่นเป็นหนี้รัฐบาลไทย ในภายหลังท่านได้ร่วมในคณะผู้แทนไทย ซึ่งมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นแกนสำคัญ ไปเจรจาปัญหานี้ที่ประเทศญี่ปุ่นด้วย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรของธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2499 ฝ่ายการธนาคารได้แบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ และฝ่ายการธนาคารต่างประเทศ^{2/} นายสมหมายได้ย้ายจากงานด้านการควบคุมปริวรรตมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ

2/ ฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน การฝากและโอนเงิน และการธนาคาร ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “ฝ่ายการธนาคาร” ในปี 2519 พร้อมกับที่มีการแก้ไขตำแหน่ง “ผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการ” เป็น “ผู้ช่วยผู้ว่าการ” สำหรับฝ่ายการธนาคารต่างประเทศนั้น มีหน้าที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยการชำระเงินระหว่างประเทศ การลงทุนหาผลประโยชน์ และการดำเนินกิจการทางการเงินกับต่างประเทศ รวมทั้งการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ฝ่ายการต่างประเทศ” ในปี 2519 เช่นกัน

ฝ่ายการธนาคารภายในประเทศเป็นคนแรก และอยู่ในตำแหน่งนี้จนถึงเดือนสิงหาคม 2506 ทั้งนี้ ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงแห่งการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ งานของฝ่ายการธนาคารภายในประเทศจึงมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจสำคัญ เริ่มจากการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกข้าวเป็นเรื่องแรกในปี 2501 ต่อมาจึงได้ขยายขอบเขตการดำเนินงานให้ครอบคลุมสินค้าออกอื่น ๆ ด้วย รวมทั้งเพิ่มประเภทตราสารการเงินที่เกิดจากการส่งสินค้าออกที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับช่วงซื้อลด และลดอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรับช่วงซื้อลดจากธนาคารพาณิชย์ เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ส่งออกไทยให้สามารถแข่งขันในตลาดโลก

เมื่อกิจการอุตสาหกรรมเริ่มมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ขยายการให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการอุตสาหกรรมรวม 2 ประเภท คือ ในปี 2506 ธนาคารเริ่มรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินอันเนื่องจากการซื้อวัตถุดิบ และในปีถัดมา ได้รวมถึงการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการขายผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมโดยการผ่อนชำระด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมมีเงินทุนหมุนเวียนในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นการลดต้นทุนให้สามารถแข่งขันกับสินค้าของต่างประเทศ และช่วยให้ประชาชนในประเทศซื้อหาสินค้าบางชนิดได้ในราคาถูกลง ในระยะต่อมา ธนาคารได้ขยายความอนุเคราะห์ทางการเงินแก่อุตสาหกรรมทั่ว ๆ ไปด้วย

กิจการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินของธนาคารแห่งประเทศไทยในระยะแรกไม่เป็นที่นิยมนัก เพราะผู้ออกตั๋วฯ ต้องติดอากรแสตมป์ในอัตราที่สูงมาก นายสมหมายจึงได้เสนอให้มีการแก้ไขประมวลรัษฎากร กำหนดให้ผู้ออกตั๋วฯ ติดอากรแสตมป์ในอัตราเดียวกับเช็ค กิจการรับช่วงซื้อลดของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเริ่มแพร่หลาย จากนั้นมาธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ขยายขอบเขตการให้ความช่วยเหลือทางการเงินครอบคลุมภาคเศรษฐกิจสำคัญ ๆ ทั้งภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคการส่งออก และได้แก้ไขปรับปรุงรูปแบบกฎระเบียบการให้สินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่ได้รับการสนับสนุนนี้ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงิน และนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐตลอดมา ปัจจุบันนี้งานรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินจากภาคเศรษฐกิจสำคัญยังคงเป็นงานหลักงานหนึ่งของฝ่ายการธนาคาร

นอกจากการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจสำคัญดังกล่าวแล้ว บทบาทสำคัญของนายสมหมายในช่วงที่ปฏิบัติงานอยู่ที่ฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ ยังรวมถึงการยกย่องพระราชบัญญัติเงินตราขึ้นใหม่ เพื่อให้ข้อกำหนดและระเบียบเหมาะสมกับภาวะการเงินขณะนั้น และปูรากฐานเพื่อไว้สำหรับการประกาศค่าเสมอภาคในอนาคต โดยในช่วงต้นปี 2500 ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นชุดหนึ่งประกอบด้วยนายพิสุทธิ์ นิมนานเหมินทร์ (ขณะนั้นดำรง

ตำแหน่งผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการ) นายสมหมาย สุนทรกุล ซึ่งเป็นผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ เจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย 2 คน และเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลังอีกหนึ่งคน ทำหน้าที่ยกร่างพระราชบัญญัติเงินตราเพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติเงินตราฉบับ พ.ศ. 2471 และพระราชบัญญัติเงินตราชั่วคราวที่ต้องต่ออายุคราวละ 2 ปี

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 ได้แก่การกำหนดให้หลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่จ่ายเป็นเงินบาท และตัวเงินภายในประเทศเป็นสินทรัพย์ของทุนสำรองเงินตราได้ด้วยการทำให้การออกธนบัตรมีความยืดหยุ่นมากขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจ และทุนสำรองมีสภาพคล่องเพียงพอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถสนองความต้องการเงินของเศรษฐกิจในฐานะผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้ายได้ดีขึ้น ซึ่งหมายความว่า ธนาคารพาณิชย์จะขอกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้มากขึ้นกว่าเดิม กอปรกับในช่วงนั้นได้มีการแก้ไขระเบียบปฏิบัติทางด้านงบประมาณและการคลังของรัฐบาลซึ่งได้ช่วยลดภาระของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะเป็นแหล่งเงินกู้ของรัฐบาลลงได้ในระดับหนึ่ง ทำให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการปฏิบัติหน้าที่เป็นนายธนาคารให้ธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น นายสมหมายจึงได้ปรับปรุงวิธีการให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงิน จากเดิมที่เป็นการให้กู้ยืมแบบเบิกเกินบัญชี และให้กู้เป็นครั้ง ๆ ไป มาเป็นการให้กู้ยืมโดยนำหลักทรัพย์รัฐบาลมาวางเป็นประกันล่วงหน้าได้ ซึ่งเพิ่มความสะดวกให้กับธนาคารพาณิชย์ในการขอกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยนายแห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ออกระเบียบการให้กู้ยืมโดยมีพันธบัตรรัฐบาลไทยเป็นประกัน พ.ศ. 2501 ซึ่งถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ธนาคารพาณิชย์ (loan window) อันเป็นกิจการที่สำคัญกิจการหนึ่งของธนาคารจนทุกวันนี้ ระเบียบการให้กู้ยืมฯ พ.ศ. 2501 นี้ ได้มีแก้ไขปรับปรุงสองครั้ง และในที่สุดได้ถูกยกเลิกไปในปี 2522 เมื่อมีการออกระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการให้กู้ยืมโดยมีหลักทรัพย์เป็นประกัน พ.ศ. 2522 มาใช้แทน ซึ่งยังมีผลบังคับใช้จนปัจจุบันนี้

พร้อมกับการปรับปรุงวิธีการให้กู้ยืมเงินดังกล่าวนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้พยายามปรับปรุงรูปแบบและวิธีการออกจำหน่ายตัวเงินคลัง เพื่อให้รัฐบาลสามารถกู้เงินจากเอกชนได้เพิ่มขึ้น และช่วยลดภาระของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเดิมมักจะต้องเป็นผู้ประมูลซื้อตัวเงินคลังเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยต่ำ และอายุตัวเงินคลังที่ต้องถือไว้นานเกินไป จึงไม่จูงใจให้ธนาคารพาณิชย์เข้ามาประมูล นายสมหมายจึงผลักดันให้กระทรวงการคลังปรับอัตราดอกเบี้ยตัวเงินคลังให้สูงขึ้น จากเดิมไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี ให้เป็นไม่เกินร้อยละ 3 ในปี 2501 และไม่เกินร้อยละ 5 ในปี 2503 ต่อมาได้ปรับลดอัตราปรับในกรณีธนาคารพาณิชย์นำตัวเงินคลังมาขายคืนให้ธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนหมดอายุตัว อีกประการหนึ่งคือ การปรับอายุตัวเงินคลังให้ลดลง ช่วยให้มีสภาพคล่องสูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้ธนาคารพาณิชย์นิยมถือตัวเงินคลังแทนเงินสดเพิ่มขึ้นและเข้ามาประมูลซื้อตัวเงินคลังมากขึ้น

นอกจากบทบาทดังกล่าวแล้วนั้น ในฐานะผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ นายสมหมายยังได้มีส่วนในการปรับปรุงระเบียบการหักบัญชีระหว่างธนาคาร เพื่อให้ระบบการชำระเงินมีความสะดวกและคล่องตัวขึ้น เพราะขณะนั้นสาขานาการพาณิชย์มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและอยู่กระจัดกระจาย และจำนวนเช็คที่นำมาแลกเปลี่ยนกันเพื่อการหักบัญชีก็เพิ่มมากขึ้น ทุกที่ ระเบียบเก่าซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี 2488 ให้แลกเปลี่ยนเช็คเพื่อการหักบัญชีเพียงวันละหนึ่งรอบ จึงทำให้มีเช็คเข้ามาให้ตรวจสอบพร้อมกันจำนวนมาก ดังนั้น ในปี 2502 จึงได้มีการออกระเบียบการหักบัญชีระหว่างธนาคารใหม่ โดยแก้ไขให้มีการแลกเปลี่ยนเช็คแบบต่อเนื่องจนกว่าจะถึงเวลาหักบัญชีในชั่วโมงสุดท้ายของแต่ละวัน ทำให้แต่ละธนาคารมีเวลาในการตรวจสอบเช็คก่อนกลับมาหักบัญชีรอบสุดท้ายที่สำนักหักบัญชี และสำนักหักบัญชีเองก็มีการตรวจสอบที่รัดกุมขึ้น ระบบนี้เรียกว่า continuous clearing system ระเบียบการหักบัญชีระหว่างธนาคาร พ.ศ. 2502 นี้ได้ใช้เป็นแม่แบบในการปฏิบัติเกี่ยวกับการหักบัญชีระหว่างธนาคารมาเป็นเวลานานถึง 20 ปี จึงได้มีการประกาศใช้ระเบียบการหักบัญชีระหว่างธนาคาร พ.ศ. 2522 ระหว่างนั้นได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้รัดกุมและเหมาะสมกับปริมาณงานหลายครั้ง ระบบการชำระเงินนี้ ต่อมาได้มีการพัฒนาให้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งปัจจุบันนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินการปรับปรุงระบบการชำระเงินให้เป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามแผนพัฒนาระบบการเงินของธนาคาร

นอกจากนั้น เพื่อสนับสนุนให้สาขานาการพาณิชย์ปล่อยกู้ในท้องถิ่นมากขึ้น ฝ่ายการธนาคารภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียมการโอนเงิน กล่าวคือ เดิมค่าธรรมเนียมการโอนเงินเข้าและออกได้กำหนดตามสัดส่วนของเงินที่โอนเป็น 2 อัตราซึ่งค่อนข้างสูง นายสมหมายจึงเสนอให้แก้ไขเป็นอัตราเดียว และคิดค่าธรรมเนียมการโอนเป็นจำนวนครั้งแทน

สำหรับการปรับปรุงระบบการเงินของประเทศไทยนั้น นายสมหมายนับว่ามีบทบาทอย่างกว้างขวางในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ทั้งในสมัยที่ท่านดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ และเมื่อท่านได้เลื่อนขึ้นเป็นผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการแล้ว เนื่องจากในช่วงทศวรรษ 2500 นั้น ระบบการธนาคารพาณิชย์ไทยเพิ่งเริ่มเข้าสู่มาตรฐานสากลมีธนาคารพาณิชย์จัดตั้งขึ้นใหม่หลายแห่ง และขยายสาขากันอย่างรวดเร็ว แต่การกำกับดูแลในขณะนั้นยังไม่รัดกุมเพราะกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ที่ใช้อยู่เป็นกฎหมายฉบับแรก ซึ่งใช้มาเป็นเวลาถึง 17 ปี คือตั้งแต่ปี 2488 นั้น ล้าสมัยและไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่ระบบธนาคารพาณิชย์ได้ขยายตัวออกไปกว้างขวางตามระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งในด้านการเปิดสาขาและขอบเขตการดำเนินธุรกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาญกร่างพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีนายสมหมายร่วมอยู่เป็นกำลังสำคัญ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วเสร็จและได้ประกาศใช้ในปี 2505 ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้เน้นการควบคุมการขยายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ การควบคุมการเปิดสาขาของธนาคาร

พาณิชย์ไทย และการกำหนดอัตราการดำรงเงินสดสำรองและอัตราส่วนของเงินกองทุน โดยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบการธนาคารพาณิชย์ รักษาความมั่นคงทางการเงินให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และคุ้มครองผู้ถือหุ้นและผู้ฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์ในระดับหนึ่งด้วย

อนึ่ง การพิจารณาการร่างพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฉบับใหม่นั้นนั้นประสบความยากลำบากพอสมควร เพราะนอกจากจะต้องพยายามหาทางป้องกันมิให้เกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินเช่นที่เคยประสบมาในปี 2502 ที่ธนาคารเกษตรประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอันเนื่องจากการขยายสาขารวดเร็วเกินไปแล้วนั้น ความยากลำบากที่สำคัญคือ ทำอย่างไรจึงจะให้ร่างกฎหมายเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลและธนาคารพาณิชย์ การยกร่างพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์จึงต้องทำแบบประนีประนอม กล่าวคือ บางเรื่องก็ต้องโอนอ่อนผ่อนตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และในกรณีที่จะทำให้ธนาคารพาณิชย์เสียผลประโยชน์ ก็ต้องให้โอกาสสมาคมธนาคารไทยได้แสดงความคิดเห็นพอสมควร ในการนี้ นายสมหมาย สุนทรกุลได้เข้าร่วมเจรจากับสมาคมธนาคารไทยหลายครั้ง เพื่อเกลี้ยกล่อมให้ธนาคารพาณิชย์ยอมรับในหลักการ และยึดถือข้อกำหนดตามกฎหมายใหม่เป็นแนวทางปฏิบัติ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การพิจารณาการร่างจึงได้ใช้เวลานานมากกว่าจะออกเป็นพระราชบัญญัติประกาศใช้ได้ แต่เมื่อประกาศใช้แล้วก็ได้เป็นกฎหมายหลักในการกำกับและควบคุมธนาคารพาณิชย์มาจนทุกวันนี้ โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกสามครั้งด้วยกัน ครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ครั้งที่สองโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528 และครั้งที่สามโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

นอกจากจะเป็นแรงสำคัญในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ทั้งที่เป็นการบังคับตามกฎหมายและการขอความร่วมมือแล้ว นายสมหมาย สุนทรกุล ยังมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ธนาคารพาณิชย์หลายครั้งด้วยกัน ตั้งแต่ธนาคารเกษตร ธนาคารธนพล และท้ายสุดธนาคารไทยพัฒนา ซึ่งล้วนแต่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง และธนาคารแห่งประเทศไทยต้องยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือ ทั้งทางการเงินและการบริหาร จากประสบการณ์ดังกล่าว ต่อมาเมื่อนายสมหมายไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้ว ท่านได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินขึ้นที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นเครื่องมือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา และสร้างเสริมเสถียรภาพให้กับระบบสถาบันการเงิน กองทุนนี้ได้จัดตั้งขึ้นในปี 2528 หลังจากที่เกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในช่วงหลายปีก่อนหน้าได้คลายความตึงเครียดลง

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายที่จะจัดตั้งสาขาในภูมิภาค เพื่อประโยชน์ในงานธนาคาร และเพื่อลดภาระของคลังจังหวัดที่ต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนของธนาคาร ทั้งในเรื่องการเก็บรักษาเงินของรัฐบาล การนำส่งมายังกรุงเทพฯ และการเบิกจ่ายให้สาขานาการพาณิชย์นั้น

นายสมหมายได้เป็นผู้รับผิดชอบดูแลการเตรียมการจัดตั้งสาขาตั้งแต่เริ่มโครงการในปี 2501 จนกระทั่งสามารถเปิดสาขาแห่งแรกที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในปี 2507 เมื่อแรกจะจัดตั้งสาขานาการนั้น ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือจะเปิดสาขาที่ใดเป็นแห่งแรก ในขณะนั้นเศรษฐกิจภาคเหนือ ส่วนใหญ่มีแต่การทำป่านไม้ ยังไม่เจริญเท่าภาคใต้ ซึ่งมีการทำเหมืองแร่และสวนยางขนาดใหญ่ และมีความต้องการใช้เงินเร่งด่วนกว่าภาคเหนือ ดังจะเห็นได้ว่าการโอนเงินออกไปภาคใต้มากกว่าการโอนเงินเข้าจากภาคใต้มายังกรุงเทพฯ เมื่อได้มีการตัดสินใจจะจัดตั้งสาขาทางภาคใต้แล้วนั้น ก็ได้กำหนดให้จัดตั้งที่อำเภอหาดใหญ่ เพราะหาดใหญ่เป็นศูนย์กลางการค้า ธุรกิจ และคมนาคม และยังมีสาขานาการพาณิชย์เป็นจำนวนมาก ในขณะที่ยังอำเภอเมืองเป็นเพียงศูนย์กลางของราชการเท่านั้น คนส่วนใหญ่เบิกเงินก็เพื่อมาใช้ที่หาดใหญ่เป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลใดก็ตาม ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้เลือกเปิดสาขาที่หาดใหญ่ก่อนเป็นแห่งแรก

ในการเตรียมการจัดตั้งสาขานี้ นายสมหมายได้เดินทางไปดูงานของสาขานาการกลางแห่งประเทศไทย ซึ่งมีขนาดใกล้เคียงกับสาขาหาดใหญ่ที่จะจัดตั้งขึ้น ท่านได้ทำบันทึกรายละเอียดต่าง ๆ เสนอธนาคารเพื่อเป็นแนวทางพิจารณา อาทิ เรื่องแบบแปลนของสถานที่ ห้องทำงาน บ้านพักพนักงาน ระเบียบการทำลายธนบัตร การขนส่งธนบัตร และโครงสร้างองค์กร รวมทั้งได้เลือกทำเลที่ตั้งของสาขาโดยกำหนดมิให้ไกลจากสถานีรถไฟเพื่อความสะดวกในการขนส่งธนบัตร และไม่ไกลจากแหล่งที่ตั้งของธนาคารพาณิชย์ด้วย การเตรียมการจัดตั้งสาขาดำเนินมาด้วยดี ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของนายสมหมาย จนถึงปลายปี 2507 การก่อสร้างสำนักงานสาขาหาดใหญ่จึงแล้วเสร็จ และได้มีพิธีเปิดเป็นทางการในวันที่ 10 ธันวาคม ซึ่งเป็นวันเดียวกับวันเปิดดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อ 22 ปีก่อน

ด้วยเหตุที่สำนักงานสาขาหาดใหญ่เป็นสาขาแรกของธนาคารแห่งประเทศไทย การสรรหาบุคลากรโดยเฉพาะผู้อำนวยการสาขา จึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วน นอกจากจะต้องมีความรู้ความสามารถ มีความคิดริเริ่ม และมีการตัดสินใจที่ดีแล้ว ยังต้องมีอารมณ์ที่จะสร้างความเชื่อถือในหมู่นายธนาคารพาณิชย์ด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเห็นว่าไม่มีใครจะเหมาะสมไปกว่านายสมหมาย สุนทรกุล ซึ่งเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการจัดตั้งสาขานี้มาโดยตลอด ท่านจึงได้รับแต่งตั้งให้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสาขาหาดใหญ่อยู่เป็นเวลาหกเดือนเศษ เพื่อดูแลจัดระบบระเบียบต่าง ๆ ให้เรียบร้อย ในการนี้ ท่านได้ริเริ่มจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของสาขาอย่างละเอียด เช่น ระเบียบเกี่ยวกับการโอนเงิน การออกธนบัตร การถอนเงิน เป็นต้น ซึ่งต่อมาได้ใช้เป็นคู่มือของสำนักงานสาขาแห่งอื่น ๆ ด้วย นอกจากนั้นแล้ว ท่านยังได้เจรจากับผู้จัดการสาขานาการพาณิชย์ต่าง ๆ ให้มาหักบัญชีกันที่สำนักหักบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทยสาขาหาดใหญ่ด้วย ซึ่งเท่ากับยุติการปฏิบัติงานของคลังจังหวัดในฐานะผู้แทนของธนาคารแห่งประเทศไทย หลังจากเปิดสาขาแรกที่หาดใหญ่แล้ว ในปี 2511 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เปิดสาขาที่

ขอนแก่นเป็นแห่งที่สอง และถัดมาอีกปีหนึ่งก็ได้จัดตั้งสาขาแห่งที่สามที่ลำปาง การจัดตั้งสาขาในภูมิภาคนี้ เป็นนโยบายที่นายสมหมายสนับสนุนมาโดยตลอด เมื่อท่านไปปฏิบัติหน้าที่ที่บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ท่านก็ผลักดันการเปิดสาขาของบริษัทฯ ในส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน

นอกจากการจัดตั้งสาขาในภูมิภาคแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้จัดตั้งสำนักงานของธนาคารขึ้นในบริเวณตอนล่างของกรุงเทพมหานครด้วย เพื่ออำนวยความสะดวกในการฝากและถอนเงินของธนาคารพาณิชย์และหน่วยราชการที่ตั้งอยู่ในบริเวณนั้น และเพื่ออำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนเช็ค ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้จัดตั้งสำนักงานสุรวงศ์ให้เป็นที่ทำทำการของสำนักหักบัญชีของธนาคารที่ย้ายมาจากตึกที่ทำการของสหธนาคารกรุงเทพ จำกัด สำนักงานสุรวงศ์เปิดดำเนินการในเดือนกันยายน 2512 เพียงไม่กี่เดือนหลังจากที่เดิมพิธีเปิดโรงพิมพ์ธนบัตร

งานอีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญมากคือ การจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์ในประเทศไทย โดยนายสมหมายได้มีส่วนช่วยในเรื่องนี้มาตลอด ตั้งแต่เริ่มทำการศึกษา จนกระทั่งร่างพระราชบัญญัติผ่านสภาในช่วงสุดท้าย และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้เปิดดำเนินการกิจการ การศึกษาเรื่องการพัฒนาตลาดทุนและเตรียมการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์ ได้เริ่มมาตั้งแต่ปี 2511 ในช่วงที่ท่านเป็นผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นแหล่งระดมเงินทุนระยะยาว อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไป ในการนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากธนาคารโลก ซึ่งได้ส่งศาสตราจารย์ซิดนีย์ เอ็ม ร็อบบินส์ อดีตหัวหน้าเศรษฐกิจประจำคณะกรรมาธิการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐฯ มาช่วยให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ส่วนการเตรียมการด้านกฎหมายแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2517 ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2517 ขณะนั้นนายสมหมายรั้งตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสมัยที่หนึ่ง

ไม่เพียงแต่งานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น นายสมหมาย อุนตระกูล ยังมีบทบาทสำคัญในการบริหารงานบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยในช่วงแรกท่านได้รับการแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาและกรรมการบริษัทฯ ขณะที่ท่านดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการ เพื่อให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์แก่บริษัทฯ เกี่ยวกับการออกหุ้นกู้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน และธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับซื้อส่วนที่ขายไม่หมด หุ้นกู้ของบริษัทฯ นี้ ต่อมาได้มีการออกกฎระเบียบให้ธนาคารพาณิชย์ใช้เป็นหลักประกันการกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้เช่นเดียวกับพันธบัตรรัฐบาล ธนาคารพาณิชย์จึงนิยมถือมากขึ้น หลังจากเป็นที่ปรึกษาได้ประมาณ 3 ปี บริษัทฯ จึงได้ทำหนังสือขอยืมตัวนายสมหมายไปช่วยปฏิบัติงานเต็มเวลาในตำแหน่งผู้จัดการทั่วไปมีกำหนด 1 ปี ในช่วงเวลาดังกล่าวท่านได้เสนอให้มี

การแก้ไขพระราชบัญญัติบรรษัทฯ ให้กรรมการผู้จัดการเป็นกรรมการของบรรษัทฯ โดยตำแหน่ง เพื่อจะได้มีสิทธิออกเสียงในการบริหารงานระดับนโยบายอันเป็นแนวทางปฏิบัติโดยทั่วไปอยู่แล้ว^{3/}

งานของท่านที่บรรษัทฯ ยังคงเกี่ยวข้องกับธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ขาดด้วย ธนาคารก็มีหน้าที่ตอบสนองนโยบายของรัฐในการให้ความช่วยเหลือแก่กิจการอุตสาหกรรมเช่นกัน อาทิ เมื่อบรรษัทฯ ได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังให้นำเงินเยนพิเศษไปให้เอกชนกู้สำหรับซื้อสินค้าและบริการจากประเทศญี่ปุ่นเพื่อใช้ในกิจการอุตสาหกรรม บรรษัทฯ ก็ได้ขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินของบรรษัทฯ โดยทดรองจ่ายเป็นเงินบาทออกไปเทียบเท่ามูลค่าของเงินเยนที่บรรษัทฯ เบิกไปแต่ละครั้ง อันเป็นการช่วยเร่งรัดให้มีการใช้เงินเยนพิเศษได้เร็วขึ้นสมตามความมุ่งหมายของทางการ และเมื่อท่านพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ท่านได้กลับไปรับตำแหน่งประธานกรรมการบรรษัทฯ อีกระยะเวลาหนึ่ง

ผลงานและบทบาทของนายสมหมาย หุนตระกูล ตลอดระยะเวลา 29 ปีที่ธนาคารแห่งประเทศไทย มีค่าได้เป็นที่กล่าวขวัญถึงของคนทั่วไปเท่าใดนัก ด้วยท่านปฏิบัติงานอยู่เบื้องหลังมาโดยตลอด ผู้ที่อยู่ในแวดวงธนาคารเท่านั้นที่ประจักษ์ว่าท่านเป็นนักปฏิบัติเพียงใด ท่านพิจารณาบันทึกทุกฉบับที่ผ่านท่านด้วยความละเอียดถี่ถ้วน โดยสังเกตได้จากลายมือเขียนด้วยหมึกสีเขียว อันเป็นเอกลักษณ์ประจำตัวของท่าน ถึงแม้ปี 2515 จะเป็นปีที่ท่านลาออกจากตำแหน่งผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่มิได้หมายความว่าความสัมพันธ์ระหว่างท่านและธนาคารแห่งประเทศไทยจะสิ้นสุดลง ตรงกันข้าม ตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรวมทั้งสิ้นถึงห้าสมัยทำให้ท่านต้องเข้ามามีบทบาทร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรงในฐานะที่เป็นผู้กุมนโยบายการเงินการคลังของประเทศให้เป็นไปตามนโยบายโดยรวมของรัฐ ผลงานของท่านในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางมาก ด้วยท่านเข้ามาช่วยบริหารเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของชาติบ้านเมืองเป็นที่ตั้ง ในช่วงที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจรุนแรงรอบด้าน โดยเฉพาะช่วงระหว่างปี 2523 - 2529 ซึ่งเป็นช่วงที่นักเศรษฐศาสตร์ของไทยยอมรับว่าเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำที่สุดนับจากสมัยที่ฟื้นตัวจากภาวะสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา การบริหารเศรษฐกิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนายสมหมาย หุนตระกูล ได้มีส่วนช่วยให้ประเทศไทยรอดพ้นจากความหายนะและก้าวเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจเฟื่องฟูได้ในช่วงต้นทศวรรษ 2530

ความยุ่งยากทางเศรษฐกิจได้เริ่มส่อเค้ามาตั้งแต่ปี 2521 เมื่อเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศเริ่มสั่นคลอน การขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินอยู่ในระดับสูง ฐานะการคลัง

3/ จากบทสัมภาษณ์นายสุพงศ์ เพ็งจันทร์ อดีตผู้ช่วยผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2536

อ่อนแอเพราะการใช้จ่ายเกินตัว แม้ว่ารัฐบาลจะได้ดำเนินมาตรการด้านต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา รวมทั้งการเพิ่มภาษีบางประเภท และการยกเลิกระบบค่าเสมอภาคของบาท มาเป็นระบบที่ทุนรักษาระดับฯ กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนรายวัน (Daily Fixing) แต่ยังมีพื้นที่มาตรการต่าง ๆ จะส่งผล วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สองก็อุบัติขึ้นในเดือนมกราคม 2522 ทำให้ภาวะเศรษฐกิจของไทยเลวร้ายลงไปอีก ราคาต้นทุนของสินค้าสูงขึ้นตามราคาน้ำมันนำเข้า อัตราเงินเฟ้อพุ่งสูงถึงระดับร้อยละ 10 ในปี 2522 และสูงขึ้นต่อเนื่องถึงร้อยละ 19.7 ในปี 2523 ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลการชำระเงินทวีความรุนแรงมากขึ้น อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกพุ่งสูงขึ้น เป็นเหตุให้เงินไหลออกนอกประเทศเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนเงินออมในประเทศด้วย ขณะเดียวกัน ภาวะการส่งออกก็ซบเซาเนื่องจากราคาพืชผลในตลาดโลกตกต่ำ กอปรกับค่าดอลลาร์ สรอ. สูงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ภาระหนี้ต่างประเทศกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่มีแนวโน้มจะเลวร้ายลงไปอีก (หนี้ภาครัฐส่วนใหญ่เป็นหนี้ในสกุลเงินดอลลาร์ สรอ.) เงินสำรองระหว่างประเทศลดลงอย่างรวดเร็ว เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศนับว่าอยู่ในขั้นวิกฤตที่สุด ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลถึงร้อยละ 7 ของรายได้ประชาชาติ เงินสำรองทางการมีเหลือเพียงพอเป็นค่าสินค้าเข้าได้เพียง 3.3 เดือนในปี 2524 และอัตราเงินเฟ้อยังคงอยู่ในระดับสูง

หลังจากที่นายสมหมาย ฮุนตระกูล ก้าวเข้ามารับผิดชอบการบริหารเศรษฐกิจในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสมัยที่สาม^{4/} ในเดือนมีนาคม 2524 มาตรการแรกที่ทางการดำเนินการคือ การปรับค่าเงินบาทในเดือนพฤษภาคม จากดอลลาร์ สรอ. ละ 20.775 บาท เป็น 21 บาท หรือเท่ากับเงินบาทมีค่าลดลงร้อยละ 1.07 ทั้งนี้ เพื่อมิให้ค่าเงินบาทสูงเกินความเป็นจริงตามค่าดอลลาร์ สรอ. อย่างไรก็ดี การลดค่าเงินบาทในครั้งนั้นปรากฏว่าไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์เท่าใดนัก ด้วยค่าเงินดอลลาร์ สรอ. ยังคงพุ่งสูงขึ้น จึงเกิดความไม่มั่นใจในค่าของบาท และมีการเก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยน ทำให้ทางการจำเป็นต้องปรับค่าเงินบาทลงอีกครั้งหนึ่งในเดือนกรกฎาคม 2524 โดยปรับลงอีกร้อยละ 8.7 เมื่อเทียบกับดอลลาร์ สรอ. จาก 21 บาทเป็น 23 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์ สรอ. พร้อมกันนั้นก็ได้ยกเลิกระบบการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนรายวันร่วมกับธนาคารพาณิชย์ และให้ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นผู้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวันแต่ผู้เดียว

นอกจากนโยบายด้านอัตราแลกเปลี่ยนแล้ว รัฐบาลยังได้เร่งดำเนินมาตรการการคลังอย่างเข้มงวด เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลเงินสดที่รุนแรง เพราะการจัดเก็บรายได้ไม่ได้ตามเป้าหมาย ถึงขนาดที่ต้องมีการนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายโดยไม่ผ่านวิธีการงบประมาณ รวมทั้งใช้เงินฝาก

4/ นายสมหมาย ฮุนตระกูล ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสมัยที่หนึ่ง (พฤษภาคม 2517 - กุมภาพันธ์ 2518) และสมัยที่สอง (กุมภาพันธ์ - มีนาคม 2523) เพียงช่วงเวลาสั้น ๆ เท่านั้น

ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่คลังจังหวัด พร้อมกันนั้นก็เพิ่มการจัดเก็บภาษีบางประเภทเพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐ และลดภาษีบางประเภทเพื่อส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน ส่วนทางด้านรายจ่ายก็มีความพยายามที่จะตัดทอนรายจ่ายของรัฐบาลลงอย่างต่อเนื่อง และให้มีการทบทวนงบประมาณทุกครึ่งปี เพื่อลดรายจ่ายในครึ่งปีหลัง หากการจัดเก็บรายได้ในช่วงครึ่งแรกของปีไม่เป็นไปตามเป้าหมาย^{5/}

สำหรับการดำเนินการเพื่อพยุงฐานะดุลการชำระเงินของประเทศนั้น ในเดือนมีนาคม 2523 ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเจรจาทำสัญญากู้เงินแบบ Eurodollar Term Loan จากกลุ่มธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินในต่างประเทศ นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยที่ธนาคารกลางต้องออกไปเจรจาขอกู้เงินกับธนาคารพาณิชย์ แต่เมื่อหมดสัญญาในปีต่อมาก็ไม่ได้ถอนใช้ จนกระทั่งได้เซ็นสัญญากู้เงินครั้งใหม่กับกลุ่มธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศสี่แห่งในเดือนธันวาคม 2524 นอกจากเปิดวงเงินกู้กับสถาบันการเงินต่างประเทศแล้ว ในเดือนมิถุนายน 2524 รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยยังต้องทำสัญญาเงินกู้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศในรูป Stand-by Arrangement เป็นครั้งแรก

พร้อมกันนั้นทางการก็ดำเนินมาตรการการเงินแบบเข้มงวด ซึ่งส่งผลให้ภาวะเงินเฟ้อลดลงสู่ระดับปกติในปี 2525 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงสามารถปรับอัตราดอกเบี้ยลงได้บ้างในช่วงต่อ ๆ มา เพื่อกระตุ้นการฟื้นตัวของเศรษฐกิจซึ่งอยู่ในภาวะซบเซาทั่วโลก อย่างไรก็ตามการขาดดุลการคลังยังคงเป็นปัญหาที่มีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงมากขึ้นไปอีก รัฐบาลจึงยังมีความจำเป็นต้องรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัดและดำเนินมาตรการการคลังอย่างเข้มงวดต่อไป

เนื่องจากเสถียรภาพทางการเงินของประเทศในปี 2525 นี้ยังไม่มีคามมั่นคงเท่าใดนัก รัฐบาลจึงต้องขอกู้เงินจากธนาคารโลกภายใต้โครงการ Structural Adjustment Loan เป็นครั้งแรกเพื่อใช้เป็นทุนทั่วไปตามแผนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และขอกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ภายใต้ Stand-by Arrangement อีกเป็นครั้งที่ 2 เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศที่นับว่ารุนแรงที่สุด ในปี พ.ศ. 2526 และในเดือนตุลาคม 2526 ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องขยายวงเงินกู้จากกลุ่มสถาบันการเงินต่างประเทศที่ย่องงเพื่อเสริมฐานะเงินสำรองอีก

นโยบายรักษาเสถียรภาพและปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในช่วงปลายปี 2526 - 2527 ดำเนินไปด้วยความยากลำบากยิ่ง ด้วยข้อจำกัดทางด้านการเมือง วิกฤตการณ์สถาบันการเงินในประเทศ และเงื่อนไขในการบริหารเศรษฐกิจให้เป็นไปตามเป้าหมาย ตามที่กองทุนการเงิน

5/ จากบทสัมภาษณ์นายวิวัฒน์ รามกุล อดีตที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในรัฐบาลพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2536

ระหว่างประเทศกำหนดในการขอกู้ยืมเงิน ในการนี้ มาตรการที่นำมาใช้ก็ได้รับการพิจารณาแล้วว่าเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการและเกิดผลได้ในระยะเวลาอันสั้นภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ และในสถานการณ์ของปัญหาที่สลับซับซ้อนมาขณะนั้น ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ปลายปี 2526 - กลางปี 2527 หากค่าเงินดอลลาร์ สรอ. ไม่พุ่งสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง การดำเนินมาตรการทางการเงินและการคลังที่เข้มงวดและประสานกันอย่างดี คงเพียงพอสำหรับการแก้ปัญหาเสถียรภาพ การดำเนินมาตรการการเงินที่สำคัญในช่วงนั้นได้แก่ นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงซึ่งเป็นแนวทางหลักที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้เพื่อชะลอการขยายตัวของสินเชื่อ การควบคุมการเปิดเล็ดเตอร์ออฟเครดิตเพื่อการนำเข้า และการจำกัดสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์มิให้เพิ่มขึ้นเกินร้อยละ 18 เพื่อลดการขยายตัวของสินเชื่อซึ่งขณะนั้นขยายตัวในอัตราเกินกว่าร้อยละ 30 ของยอดเงินฝาก ณ สิ้นปี ส่วนมาตรการด้านการคลังนั้น ยังคงใช้มาตรการภาษีเพื่อชะลอการใช้จ่ายของภาคเอกชน และส่งเสริมการส่งออกและการจ้างงาน และเน้นการแก้ปัญหาการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจและปัญหาหนี้ต่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ภายนอกไม่เอื้ออำนวยให้การดำเนินนโยบายดังกล่าวบรรลุผลเท่าที่ควร กล่าวคือ เงินดอลลาร์ สรอ. ยังคงแข็งตัวอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่หลังวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ทำให้ค่าเงินบาทสูงขึ้นเมื่อเทียบกับเงินสกุลสำคัญอื่น ๆ จนเกินความเป็นจริง ส่งผลให้การส่งออกขบเซา รายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศลดน้อยลง ประกอบกับหนี้ต่างประเทศซึ่งครบกำหนดชำระในช่วงนี้อยู่ในระดับสูง ภาวะอันหนักหน่วงดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเร่งแก้ไข

จากวิกฤตการณ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเท่านั้นที่จะสามารถแก้ปัญหาเรื้อรังของเศรษฐกิจไทยในขณะนั้นได้ มาตรการการเงินการคลังที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องไม่อาจแก้ไขปัญหาการขาดดุลการชำระเงินที่เลวร้ายลงมาก เพราะค่าเงินดอลลาร์ สรอ. เพิ่มขึ้นทุกที กอปรกับอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศยังทรงตัวอยู่ในระดับสูง การปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนและปรับค่าเงินบาทให้ลดลงอยู่ในระดับที่เหมาะสม จึงเป็นมาตรการเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ ถึงแม้การดำเนินมาตรการดังกล่าวจะทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลสั้นคลอนก็ตาม ดังนั้น ผลงานที่เป็นที่กล่าวขวัญถึงมากที่สุดของนายสมหมายในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงได้แก่ การประกาศลดค่าเงินบาท เมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน 2527 จากอัตรา 23 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์ สรอ. เป็น 27 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์ สรอ. เท่ากับค่าเงินบาทลดลงร้อยละ 14.8 เมื่อเทียบกับดอลลาร์ สรอ. หรือในทางกลับกัน ทำให้ดอลลาร์ สรอ. มีค่าสูงขึ้นร้อยละ 17.8 เมื่อเทียบกับบาท พร้อมกันนั้นก็ได้เปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยน มาเป็นระบบที่ผูกค่าเงินบาทไว้กับกลุ่มสกุลเงินของประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญของไทย (Basket of Currencies) เพื่อให้ค่าเงินบาทมีความยืดหยุ่นขึ้น และเคลื่อนไหวสอดคล้องกับสกุลเงินอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วย

การลดค่าเงินบาทนั้นเป็นมาตรการที่รัฐบาลทุกสมัยพยายามหลีกเลี่ยง เพราะก่อให้เกิดผลกระทบทางลบในสายตาของประชาชน จากประสบการณ์ที่ได้รับจากการลดค่าเงินเมื่อปี 2524 ที่ทำให้นายสมหมายและรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ของท่านถูกวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ นานา ด้วยคนส่วนใหญ่ไม่เข้าใจในเหตุผลและความจำเป็นของการลดค่าเงินบาท ดังนั้น ในการลดค่าเงินบาทครั้งนี้ ท่านจึงได้ออกแถลงข่าวพร้อมผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอธิบายด้วยภาษาง่าย ๆ พอสรุปสาระได้ว่า การปรับอัตราแลกเปลี่ยนให้ค่าเงินบาทต่ำลงคนทั่วไปอาจคิดว่าทำให้มูลค่าแท้จริงของเงินบาทลดลง ซึ่งจริง ๆ แล้วเป็นเพียงค่าเปรียบเทียบกับค่าเงินตราต่างประเทศเท่านั้นที่ลดลง ต่อไปอัตราแลกเปลี่ยนแบบตะกร้าเงินจะเปิดโอกาสให้เงินบาทมีค่าแข็งขึ้นอีกตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ผลกระทบที่แท้จริงของการลดค่าเงินบาทก็คือ จะทำให้การส่งออกดีขึ้น สินค้าของไทยจะมีราคาถูกลงในตลาดโลก และผู้ส่งออกจะได้รับค่าสินค้าคิดเป็นเงินบาทมากขึ้น แต่ผลกระทบต่อสินค้าเข้ากลับตรงกันข้าม คือราคาสินค้านำเข้าจะสูงขึ้น ซึ่งก็ไม่ใช่เป็นปัญหามากนัก เพราะสินค้าจำเป็นในการครองชีพประจำวันของคนไทยส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ผลิตได้ในประเทศ ในการประมาณการผลกระทบของการปรับอัตราแลกเปลี่ยนต่อดัชนีค่าครองชีพก็เป็นที่ยกคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2 - 3 ต่อปีเท่านั้น

แม้ว่ากระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีการปรึกษาหารือกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาโดยตลอด แต่ภาวะเศรษฐกิจเมื่อสิ้นปี 2527 ส่อเค้าว่าจะยังไม่สามารถปรับตัวให้ดีขึ้นในระยะเวลาอันสั้น ถึงแม้จะได้มีการปรับอัตราแลกเปลี่ยนและดำเนินมาตรการการเงินการคลังเข้มงวดอย่างต่อเนื่อง เพราะเศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะซบเซา โดยเฉพาะเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าของไทย ราคาสินค้าออกตกต่ำทั่วโลก การกีดกันทางการค้ารุนแรงขึ้นเป็นลำดับ การส่งออกจึงไม่ได้ผลดีเท่าที่ควรทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยต่ำกว่าเป้าหมายมาก กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้เจรจากู้เงินกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ภายใต้โครงการ Stand-by อีกเป็นครั้งที่ 3 และได้รับอนุมัติจากกองทุนฯ ในเดือนเมษายน 2528

นอกจากนั้น ในปลายปี 2528 ทางภาคเอกชนได้ดำเนินการด้านอัตราแลกเปลี่ยนอีกครั้งหนึ่ง เพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท เพราะหลังจากปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนในปี 2527 เป็นต้นมา ค่าเงินดอลลาร์ สรอ. สูงขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งมีการประชุมสุดยอดกลุ่มผู้นำประเทศอุตสาหกรรมในเดือนกันยายน 2528 ซึ่งเห็นชอบในข้อตกลงพลาซา (Plaza Agreement) ที่จะผลักดันให้ค่าเงินดอลลาร์ สรอ. ลดต่ำลง อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างบาทกับดอลลาร์ สรอ. ตลอดปี 2528 มีความเปลี่ยนแปลงมากในแต่ละวัน เพราะสัดส่วนดอลลาร์ สรอ. ในตะกร้าเงินที่ใช้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนไม่มากเพียงพอเกิดการเก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยนและตลาดไม่มีความมั่นใจในค่าเงินบาท ในที่สุดทางการจึงปรับสูตรตะกร้าเงินในเดือนธันวาคม โดยเพิ่มน้ำหนักเงินดอลลาร์ สรอ. เพื่อมิให้เงินบาทเคลื่อนไหวมากนักเมื่อเทียบกับดอลลาร์ สรอ. ซึ่งหลังจากนั้นมา อัตราแลกเปลี่ยนระหว่าง

บาทกับดอลลาร์ สรอ. ก็มีเสถียรภาพ ตลาดจึงมีความเชื่อมั่นมากขึ้นและการเก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยนลดลง และที่สำคัญการที่ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงได้ช่วยกระตุ้นการส่งออกของไทย ทำให้สินค้าของไทยแข่งขันในตลาดโลกได้ดีขึ้น

เพื่อลดผลกระทบจากการปรับอัตราแลกเปลี่ยนต่อค่าครองชีพ รัฐบาลได้ตรึงราคาน้ำมันขายปลีกเอาไว้ตั้งแต่ปี 2527 และยังได้เพิ่มรายการสินค้าที่มีการควบคุมราคาอีกหลายรายการ รวมทั้งควบคุมการผลิตและการจำหน่าย และพร้อมกันนั้นก็ดำเนินนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจอย่างจริงจัง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบ ที่สำคัญคือการปรับราคาสินค้าและบริการของรัฐบาลกิจให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ไม่ว่าจะเป็นค่าน้ำประปา ค่าโดยสารรถประจำทาง และรถไฟ ค่าบริการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือราคาบุหรี่ สุรา มาตรการส่งเสริมการส่งออก การอุตสาหกรรม และการลงทุน การให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเกษตรเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและเพิ่มผลผลิต และการส่งเสริมการค้าเสรี ทั้งนี้ ได้อาศัยมาตรการทางด้านภาษีเพื่อลดภาระภาษีของผู้มีรายได้น้อย และปรับโครงสร้างภาษีให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้างต้น สำหรับอัตราภาษีน้ำมันนั้น ทางเราได้ปรับโครงสร้างอัตราภาษีเพื่อลดการบิดเบือนราคาให้น้อยลงในระยะต่อมา และให้ราคาน้ำมันในประเทศสอดคล้องกับราคาในตลาดโลกมากขึ้น

สำหรับนโยบายด้านการคลังยังคงมุ่งลดการใช้จ่ายภาครัฐ ด้วยการใช้มาตรการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายอย่างเข้มงวด เป็นครั้งแรกที่รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายระงับการขยายตัวของงบประมาณ (Zero Growth Budget) ขณะเดียวกันก็เข้มงวดในการของบประมาณเพื่อไว้เก็บความจำเป็นเพื่อนำไปเบิกจ่ายในปีถัดไป นับเป็นการสร้างวินัยทางการคลังที่เข้มงวดมาก ส่วนทางด้านรายรับยังคงดำเนินการปรับปรุงอัตราภาษีและอากร เพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการคลังอย่างจริงจังอีกด้านหนึ่งคือ การบริหารหนี้สาธารณะ ได้มีการออกระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 เพื่อควบคุมมิให้รัฐบาลกู้เงินทั้งภายในและภายนอกประเทศจนเกินขอบเขตความสามารถในการชำระคืน โดยลดเพดานวงเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลลงตามลำดับ รวมทั้งยังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศโดยออกตราสารหนี้แปลงหนี้เดิมที่อัตราดอกเบี้ยสูง และระยะการชำระคืนสั้น ให้ได้เงื่อนไขที่ดีกว่าทั้งด้านอัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาการชำระคืน มีส่วนช่วยมิให้หนี้เกากระจุกตัวอยู่ในช่วงปีใดช่วงปีหนึ่งมากเกินไป จนเป็นภาระกับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ในการนี้ รัฐบาลได้กู้เงินเยนมาเป็นจำนวนมาก เพื่อนำมาปรับโครงสร้างเงินกู้ที่เป็นเงินเยน ประโยชน์ที่ได้รับคือสามารถลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลงจากเดิมประมาณร้อยละ 0.5 - 2.8 ต่อปี และเลื่อนเงินกู้ที่ครบกำหนดชำระในปี 2529 - 2530 ออกไป อาจกล่าวได้ว่า นายสมหมายเป็นผู้บุกเบิกนำตราสารรัฐวิสาหกิจของไทยไปสู่ระบบตลาดทุนของโลกได้สำเร็จเป็นครั้งแรก โดยท่านได้เจรจากับรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงการคลังของประเทศญี่ปุ่น และติดต่อให้ธนาคารในญี่ปุ่นมารับประกันการขายพันธบัตรของไทยได้เป็นครั้งแรก ทั้งที่ฐานะการเงินการคลังของประเทศไทยยังไม่ถึงระดับที่จะจดทะเบียนตราสารในตลาดต่างประเทศได้ ต่อมา ตราสารหนี้ของไทยก็ได้ขยายออกไปสู่ตลาดอื่น ๆ ด้วย ได้แก่ ตลาดในนิวยอร์ก ลอนดอน และแฟรงค์เฟิร์ต^{6/}

จากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอย่างสอดคล้องและต่อเนื่อง ตลอดช่วงเวลาแห่งความผันผวน โดยเฉพาะระหว่างปี 2526 - 2527 เศรษฐกิจไทยได้เริ่มฟื้นตัวตามลำดับจากฐานะการเงินที่เกือบจะเรียกได้ว่าล้มละลาย ที่เงินสำรองระหว่างประเทศอยู่ในระดับต่ำกว่า 3,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ. ไปสู่ภาวะที่มั่นคงแข็งแรง เศรษฐกิจเจริญเติบโตในอัตราที่สูงมาก ระหว่างปี 2531 - 2534 ฐานะการเงินมั่นคงสมบูรณ์ด้วยเงินสำรองทางการโดยเฉลี่ยถึง 12,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ. หรือเทียบเป็นค่าสินค้าเข้าได้กว่า 5 เดือน

ผลพวงที่ประเทศชาติได้รับในระยะต่อมาล้วนเกิดจากความยากลำบากของผู้บริหารที่มีความรับผิดชอบอย่างที่สุด มิฉะนั้นคงไม่สามารถฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ ไปได้ ปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานาน และถูกกระทบจากเหตุการณ์ที่ไม่สามารถควบคุมได้ซ้ำแล้วซ้ำเล่า จำต้องใช้เวลาในการแก้ไขพอสมควร และต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากหลาย ๆ ฝ่าย รวมทั้งจากประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องรับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มาตรการทั้งหลายทั้งปวงที่รัฐบาลเลือกดำเนินการได้ถูกพิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว โดยเฉพาะที่จะมีผลกระทบต่อปากท้องของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยการรักษาคุณภาพทางการคลังเป็นหลัก การที่สำคัญคือ การประหยัดค่าใช้จ่าย การเร่งรัดการจัดเก็บรายได้ และการเพิ่มประสิทธิภาพในการหารายได้หรือการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากร มาตรการการเงินที่เหมาะสม รวมไปถึงการปรับอัตราแลกเปลี่ยนและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ มาตรการแต่ละมาตรการล้วนเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรวมที่กำหนดให้เสริมและสอดคล้องซึ่งกันและกัน เพื่อเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตด้วย ความยากลำบากจึงอยู่ที่วัตถุประสงค์ในระยะยาว มิใช่ที่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

ก่อนหน้าที่ท่านจะหมดภาระในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ท่านได้ชื่นชมผลงานอันเกิดจากความยากลำบากตลอดระยะเวลาห้าปีที่ผ่านมา ที่ได้เริ่มแสดงให้เห็นเค้าของความสำเร็จและความเจริญรุ่งเรืองที่จะตามมาภายหลัง สิ่งที่ท่านประสบปัญหาหนักใจมากที่สุดในการดำเนินงาน คือการลดค่าเงินบาทเมื่อปลายปี 2527 นั้น มิใช่สิ่งที่ท่านภูมิใจที่สุด ถึงแม้จะเป็นที่ประจักษ์ว่าเป็นผลดีแก่ประเทศโดยรวมและเป็นวิธีการที่ประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลายกระทำกันก็ตาม ผลงานที่ท่านมีความภูมิใจที่สุดมิใช่ผลงานชิ้นใดชิ้นหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นภาพรวมแห่งความสำเร็จ นั่นคือ

6/ จากบทสัมภาษณ์ นายวิรัช งามกุล (อ้างแล้ว)

“การที่ประเทศไทยสามารถปรับระดับประเทศตัวมาได้เป็นอย่างดีพอสมควรทั้งที่เกิดวิกฤตการณ์ขึ้น
ซ้ำแล้วซ้ำเล่า ในขณะที่หลายประเทศยังคงอยู่ในสภาวะคับขัน อีกทั้งในสายตาของต่างประเทศยังให้
ความเชื่อถือในแนวนโยบายการเงินการคลังของประเทศไทยอย่างพอเพียง เป็นที่รับรองแม้จากสถาบัน
การเงินระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นธนาคารโลกหรือกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งยอมรับความมีอิสระ
ของประเทศไทยในการดำเนินนโยบาย...ให้บรรลุผล”^{7/}

ตลอดชีวิตการทำงานอันยาวนานของนายสมหมาย ฮุนตระกูล ท่านได้ประกอบภารกิจ
อันทรงคุณค่าแก่ชาติบ้านเมืองเป็นอเนกอนันต์ ท่านเริ่มชีวิตการทำงานในช่วงเวลาแห่งความยุ่งยาก
ของสงคราม เติบโตไปพร้อม ๆ กับธนาคารแห่งประเทศไทย และจบลงด้วยตำแหน่งสูงสุดในการ
บริหารเศรษฐกิจ ในช่วงที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจถึงจุดวิกฤตที่สุด ท่านเผชิญหน้ากับความ
ท้าทายนั้นด้วยความมั่นใจ เด็ดขาด และอุดมคติอันแน่วแน่ของนักการเงินการคลัง

อาจถือได้ว่าการดำเนินงานด้านการเงินและการคลังนั้น แท้จริงแล้วคือหนึ่งเดียวกัน ถ้า
ผู้กุมนโยบายไม่มีความรู้ความสามารถและความเข้าใจทั้งสองด้านอย่างเพียงพอ ก็ยากที่จะบริหาร
เศรษฐกิจในช่วงที่มีความผันผวนให้ลุล่วงไปด้วยดีได้ แต่นายสมหมาย ฮุนตระกูล เป็นผู้มีพื้นฐาน
และประสบการณ์ทางด้านการเงินการธนาคารมาอย่างดี ท่านจึงสามารถผสมผสานนโยบายทั้ง
สองด้าน ประกอบกับนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้อย่างสมดุล มิให้ด้านใดด้านหนึ่ง
ต้องรับภาระมากเกินไป จึงเป็นผลให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในช่วงนั้นประสบความสำเร็จ
และเห็นผลเด่นชัดในระยะต่อมา เป็นรากฐานอันมั่นคงให้เศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองและพัฒนาไปสู่ระดับ
ทัดเทียมกับประเทศอุตสาหกรรมใหม่ของทวีปเอเชีย พร้อมกับการพัฒนาระบบการเงินเพื่อเปิด
ประตูแห่งศักราชใหม่ของความเป็นผู้นำในภูมิภาคต่อไป

คณะผู้เรียบเรียง

นางจิตติมา ดุริยะประพันธ์

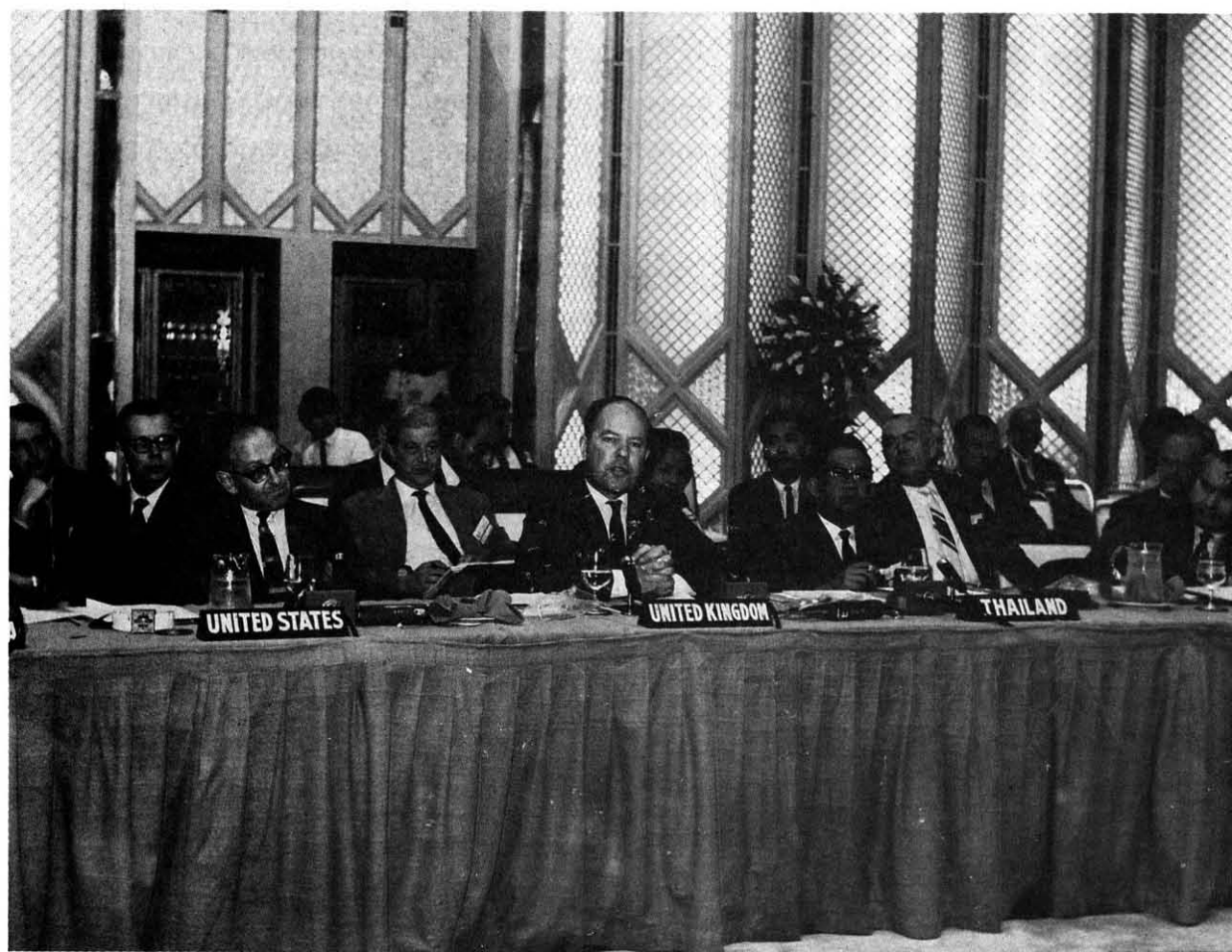
นางอรสา วงศ์ธีรเส

ขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์

นายสุพงศ์ เพ็งจันทร์

ดร.วีรพงษ์ รามางกูร

7/ “บทสัมภาษณ์พิเศษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายสมหมาย ฮุนตระกูล” การเงินการคลัง ปีที่ 2
ฉบับที่ 9 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2529) หน้า 55



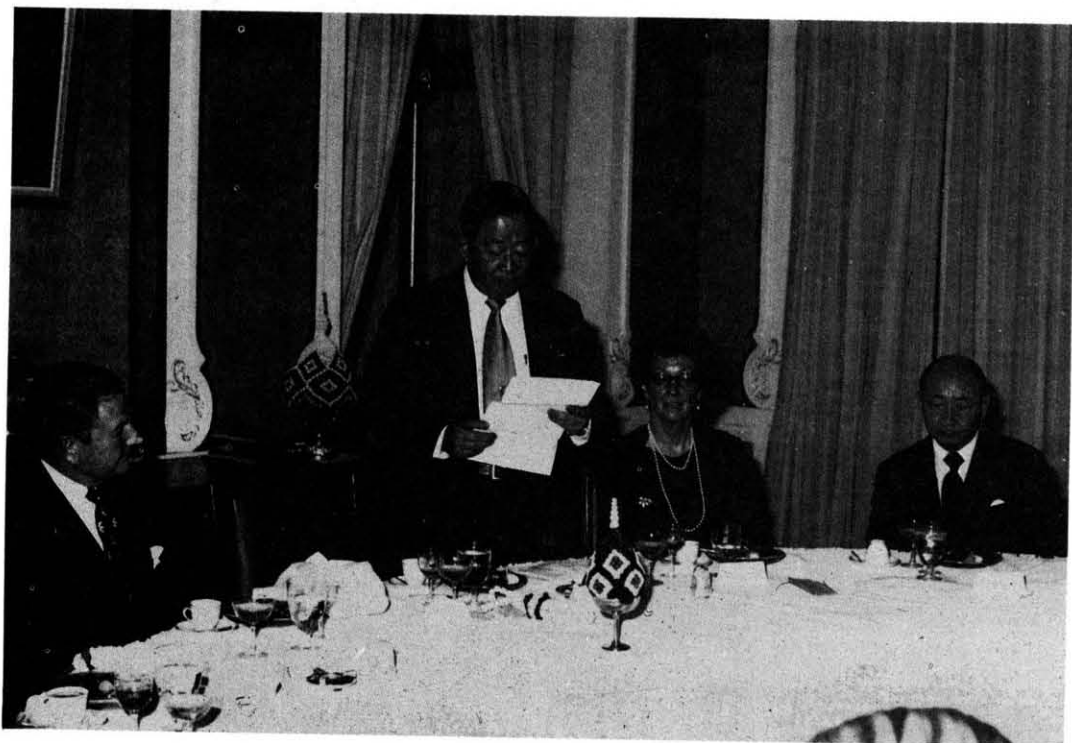
การประชุมประจำปี ธนาคารเพื่อพัฒนาแห่งเอเชีย ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ วันที่ 3-6 เมษายน 2511



พิธีวางศิลาฤกษ์ การก่อสร้างอาคาร สำนักงานสรวงศ์ วันที่ 15 สิงหาคม 2510



พิธีเปิดธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสรวงศ์ วันที่ 20 กันยายน 2512



นายสมหมาย ฮุนตระกูล ขณะดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
ในงานเลี้ยงต้อนรับคณะของนายร็อกกี เฟลเลอร์ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2517

ภาคที่สอง

บทบาทสำคัญของ นายสมหมาย อุนตระกูล
ขณะปฏิบัติงานที่ ธนาคารแห่งประเทศไทย

บทบาทในด้านการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

บทนำ

ประเทศไทยได้เริ่มใช้ระบบการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินมาตั้งแต่วันที่ 27 มกราคม พ.ศ.2485 ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนที่ นายสมหมาย สุนทรกุล จะเข้าทำงานที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ในส่วนการควบคุมปริวรรตประมาณ 1 ปีเศษ โดยรัฐบาลในสมัยนั้นได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินพุทธศักราช 2485 ขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. เพื่อรวบรวมเงินตราต่างประเทศไว้ในแหล่งกลาง
2. เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศให้เป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม
3. เพื่อป้องกันการส่งเงินทุนออกนอกประเทศ
4. เพื่อรักษาค่าภายนอกของเงินบาทไว้ให้มั่นคง

กฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินฉบับแรก ซึ่งยังคงใช้เป็นแม่บทอยู่จนปัจจุบันนี้ ถือกำเนิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นของภาวะสงครามมหาเอเชียบูรพา การที่ประเทศไทยต้องอยู่ในภาวะจำยอมเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับประเทศญี่ปุ่น ได้มีผลกระทบต่อการเงินของประเทศไทย ในขณะนั้นและภายหลังจากนั้นมาก กล่าวคือ การติดต่อค้าขายกับต่างประเทศต้องหยุดชะงักลงทุนสำรองเงินตราที่เก็บไว้ในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาถูกกักกัน ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้ระหว่างประเทศได้และในการเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับประเทศญี่ปุ่นครั้งนั้น ประเทศไทยต้องยอมรับภาระหลายประการอันเป็นผลให้เสถียรภาพของเงินบาทอยู่ในสภาพที่ไม่มั่นคง

หลักการสำคัญของกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินดังกล่าวได้แก่การให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงควบคุม จำกัด หรือห้ามการปฏิบัติการทั้งปวงเกี่ยวกับการปริวรรตเงินตราไม่ว่าในรูปใด และกำหนดระเบียบวิธีการเกี่ยวกับกิจการ ต่อไปนี้

1. การซื้อ การขาย การให้กู้ยืมเงินตราต่างประเทศ หรือทองคำ
2. การส่งเงินตรา ธนาคารบัตร ธนาณัติ หลักทรัพย์ เงินตราต่างประเทศหรือทองคำออกนอกประเทศ
3. การโอนหลักทรัพย์จากประเทศไทยไปที่อื่น
4. การออกหรือการทำให้เปลี่ยนมือซึ่งตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงิน การโอนหลักทรัพย์หรือการรับสภาพหนี้ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิหรือโอนไปซึ่งสิทธิที่จะได้รับชำระเงินในประเทศไทย เป็นการตอบแทนการชำระเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่อยู่นอกประเทศไทย รวมทั้งสิทธิที่จะ

ได้รับชำระเงินหรือทรัพย์สินที่อยู่นอกประเทศไทย ทั้งนี้ รวมถึงการชำระเงินเป็นการตอบแทน การดังกล่าวด้วย

5. การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงิน

6. การอนุญาตให้ธนาคารหรือบุคคลอื่นใดทำการแลกเปลี่ยนเงิน

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้ตรากฎหมายออกใช้บังคับแล้ว แต่ก็ยังมิได้มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินกันอย่างจริงจังเท่าใดนัก จนกระทั่งถึงวันที่ 4 กรกฎาคม 2485 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงกำหนดระเบียบพิธีการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนั้นเนื่องจากกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินที่ใช้บังคับอยู่ ยังไม่รัดกุมและเหมาะสมเพียงพอ รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้ประกาศใช้บังคับ “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2485 พุทธศักราช 2486” เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2486 ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดระเบียบพิธีการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเกี่ยวกับกิจการต่อไปนี้

1. การจัดให้ได้ว่าซึ่งเงินตราต่างประเทศเป็นค่าสินค้าขาออก หรือการซื้อเงินตราต่างประเทศชำระค่าสินค้าขาเข้า ทั้งนี้ จะระบุชื่อเงินตราต่างประเทศด้วยก็ได้

2. การส่งมอบเงินตราต่างประเทศค่าสินค้าขาออกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือการซื้อเงินตราต่างประเทศเพื่อชำระค่าสินค้าขาเข้าจากบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ทั้งนี้ รวมถึงการกำหนดระยะเวลา วิธีการ และเงื่อนไขแห่งการส่งมอบหรือซื้อเงินตราต่างประเทศ นั้นด้วย

3. การกัก หรือกักัด หรือห้ามการส่งออกซึ่งสินค้าที่มีได้ส่งมอบเงินตราต่างประเทศ ค่าสินค้านั้น หรือการนำเข้าซึ่งสินค้าที่มีได้มีการซื้อเงินตราต่างประเทศเพื่อชำระค่าสินค้านั้น ทั้งนี้ ตามระยะเวลา วิธีการ หรือเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้

4. การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการรับหรือการใช้จ่ายเงินที่ส่งมาจากต่างประเทศ

5. กำหนดให้ผู้ส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้าแจ้งรายการเกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศที่ได้รับ หรือได้ชำระเงินค่าสินค้าส่งออกหรือนำเข้า พร้อมทั้งแจ้งรายการแห่งสินค้านั้น

สถานะการเงินในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2

การที่ประเทศไทยเข้าร่วมสงครามครั้งนั้น นอกจากจะกระทบกระเทือนสภาพการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเคยดำเนินมาด้วยดีก่อนหน้านี้ที่จะเกิดสงครามแล้ว ยังทำให้ประเทศไทยต้องยอมรับเงื่อนไขทางการเงินต่อไปนี้

1. ยอมลดค่าเงินบาทลงประมาณร้อยละ 36 กล่าวคือ เงินเยนซึ่งแต่เดิมมีมูลค่า 155 เยน ต่อ 100 บาท ได้ปรับมูลค่าเป็น 100 เยน ต่อ 100 บาท

2. ใช้เงินเยนในการชำระเงินระหว่างประเทศ

3. ให้ถือเงินเยนหรือหลักทรัพย์ที่มีมูลค่าเป็นเงินเยนเป็นทุนสำรองเงินตราแทนเงินปอนด์สเตอร์ลิง

ในระยะเริ่มแรกแห่งภาวะสงคราม รัฐบาลในขณะนั้นเกรงว่าประเทศไทยจะขาดแคลนเงินเยนเพื่อใช้ในการชำระหนี้ระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น แต่เหตุการณ์นี้เป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือประเทศไทยอยู่ในฐานะเป็นเจ้าหนี้ประเทศญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ เนื่องจากประเทศไทยต้องรับภาระค่าใช้จ่ายของทหารญี่ปุ่นที่ประจำอยู่ในประเทศไทย สินค้าที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศไทย เช่น ข้าว ก็ต้องขายให้แก่ประเทศญี่ปุ่น และได้เงินเยนเป็นค่าแลกเปลี่ยน ในขณะที่ สินค้าที่ทางประเทศญี่ปุ่นจัดส่งมาให้ประเทศไทยมีอยู่น้อยประเภท เพราะอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่นได้เปลี่ยนจากอุตสาหกรรมเพื่อการค้าเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการทหารเป็นส่วนใหญ่ ในด้านการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินก็มุ่งแต่ควบคุมเงินเยนเป็นสำคัญ คือแทนที่จะควบคุมเพื่อมิให้มีการส่งเงินออกโดยไม่เป็นประโยชน์ กลับเป็นการใช้วิธีระมัดระวังมิให้มีการส่งเงินเข้าโดยไม่จำเป็น แต่เนื่องด้วยเหตุการณ์อยู่นอกเหนืออำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะกีดกันได้ ฉะนั้นเมื่อสงครามสิ้นสุดลงจึงปรากฏว่า ประเทศไทยเป็นเจ้าหนี้ประเทศญี่ปุ่นจำนวนมากและหนี้ซึ่งเกิดจากสงครามครั้งนั้นได้มีการเจรจาเพื่อให้มีการชำระคืนกันหลายครั้ง ซึ่ง นายสมหมาย ฮุนตระกูล ได้เป็นกำลังสำคัญอยู่เบื้องหลังในการช่วยเจรจาหยั่งเสียงตลอดมา ดังจะได้กล่าวโดยละเอียดในหัวข้อบทบาทการเจรจาปัญหา “เงินเยนพิเศษ” กับญี่ปุ่น

การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จัดได้ว่าเป็นการควบคุมที่เข้มงวดที่สุด เพราะประเทศไทยอยู่ในภาวะเงินเฟ้อ และประสบกับภาวะขาดแคลนเงินตราต่างประเทศสกุลอื่นนอกจากเงินเยนเป็นอย่างมาก เพื่อจะได้มาซึ่งเงินปอนด์สเตอร์ลิงและเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นเงินตราหายาก (Hard Currency) กระทรวงการคลังจึงได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 4 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489 ยกเลิกกฎกระทรวงซึ่งกำหนดระเบียบวิธีการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเยนญี่ปุ่นเสีย

การควบคุมในระยะหลังสงครามมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ด้านหนึ่ง เนื่องจากการส่งสินค้าออกเป็นทางเดียวที่จะนำเงินตราต่างประเทศมาให้ได้ จึงกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องจัดให้ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศเป็นปอนด์สเตอร์ลิง หรือดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือเงินสกุลอื่นที่เจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินกำหนด และจะต้องขายให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยแห่งเดียว โดยผ่านธนาคารรับอนุญาตในอัตราทางราชการ

คือ 40 บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง และ 9.925 บาท ต่อดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (ก่อนสงครามเงินปอนด์สเตอร์ลิง มีค่าเท่ากับ 11 บาท) และ

2. อีกด้านหนึ่ง การนำสินค้าเข้าหรือการใช้จ่ายเงินเพื่อเป็นค่าบริการใด ๆ จะขอซื้อเงินจากทางการในอัตราทางราชการได้ ในการนี้รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการอนุมัติเงินตราต่างประเทศขึ้นเพื่อพิจารณาคำขอซื้อเงิน

อย่างไรก็ดี วิธีการควบคุมนี้จะเห็นได้ว่ามีจุดประสงค์ที่จะรวมเงินตราต่างประเทศที่ได้มาเข้าไว้ในแหล่งกลาง คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เพียงแห่งเดียว และทางการเข้าควบคุมการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ เพื่อให้ทางการสามารถจัดสรรเงินตราต่างประเทศได้ตามความจำเป็นของกิจการด้านต่าง ๆ รวมทั้งความต้องการของรัฐบาลด้วย แต่ปรากฏว่าได้เกิด “ตลาดมืด” ทำการซื้อขายเงินปอนด์สเตอร์ลิงกันในอัตราสูงกว่าอัตราทางการถึงเท่าตัว คือปอนด์ละ 80 บาท และเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาก็มีมูลค่าสูงขึ้นทัดเทียมกันด้วย

หลังจากได้ใช้ระบบการควบคุมอย่างเข้มงวดได้ 8 เดือน จึงได้มีการแก้ไขวิธีการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเสียใหม่ เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2490 โดยกำหนดให้ผู้ส่งข้าว ยาง ดีบุก และไม้สัก ต้องส่งมอบและขายเงินตราต่างประเทศค่าของที่ส่งออกให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราทางราชการและในสัดส่วนต่าง ๆ กัน คือ ข้าวร้อยละ 100 ส่วนยาง ดีบุก และไม้สักต้องขายมอบร้อยละ 100 เช่นเดียวกัน แต่ผู้ส่งออกมีสิทธิขอซื้อคืนเพื่อใช้เป็นค่าสินค้าขาเข้าได้ร้อยละ 50 ส่วนเงินตราต่างประเทศที่ได้มาเป็นค่าสินค้าขาออกอย่างอื่นหรือที่ได้มาโดยประการอื่นใด อาจนำไปขายในท้องตลาดและในอัตราแลกเปลี่ยนของตลาด การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินระบบใหม่จึงแตกต่างไปจากระบบเดิมในสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ตลาดเงินตราต่างประเทศถูกแบ่งออกเป็นสองภาค คือ ตลาดทางราชการกับตลาดเสรี โดยมีอุปทานแห่งเงินตราต่างประเทศแยกกันดังกล่าวข้างต้น สำหรับตลาดเสรีนั้นก็ให้แก่ ตลาดมืดที่มีอยู่นั่นเอง แต่การเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุมมีผลเท่ากับเป็นการรับรองว่าเป็นตลาดอันชอบด้วยกฎหมายโดยปริยาย

2. ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา อัตราที่เป็นหลักมีอยู่ 2 อัตรา คือ อัตราทางราชการ และอัตราตลาดเสรี อัตราทางราชการนั้นกำหนดขึ้นตามกฎหมาย คือ อัตรา 40 บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง และ 100 บาท ต่อ 10.075 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ส่วนอัตราตลาดเสรีเป็นอัตราที่กำหนดขึ้นตามภาวะแห่งอุปสงค์และอุปทานของเงินตราต่างประเทศ ณ ขณะใดขณะหนึ่งในตลาดเสรี นอกจากนั้นยังมีอัตราผสมระหว่างสองอัตรานี้ ซึ่งเกิดจากข้อบังคับให้ผู้ส่งยาง ดีบุกและไม้สักต้องขายเงินตราต่างประเทศส่วนใหญ่ให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราทางราชการ และส่วนที่เหลือนำไปขายในตลาดเสรีได้ และเมื่ออัตราทางราชการกับอัตราตลาดเสรีแตกต่างกันอยู่

อัตราที่แท้จริง (Effective Rate) จึงขึ้นอยู่กับสัดส่วนที่กำหนดให้ต้องส่งมอบและขายในอัตราทางราชการกับระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินในตลาดเสรีซึ่งเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินที่เข้มงวด

เนื่องมาจากการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ จึงได้มีการกำหนดให้ผู้ส่งออกข้าว ยาง ดีบุกและไม้สัก ต้องส่งมอบและขายเงินตราต่างประเทศแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราทางการ โดยผ่านธนาคารรับอนุญาต แต่ปรากฏว่า ผู้ส่งออกบางรายหลีกเลี่ยงไม่นำเงินตราต่างประเทศมาขายแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย กว่าจะทราบว่ามีกระทำความผิดก็เมื่อของได้ส่งออกไปแล้ว 6 เดือน ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเสนอให้มีการเรียกเงินประกันหรือให้ธนาคารค้ำประกันว่า จะจัดให้ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศค่าของที่ส่งออก ในช่วงนี้ นายสมหมาย สุนทระกุล ในฐานะหัวหน้าฝ่ายการคลังได้ให้เจ้าหน้าที่ประสานเรื่องการส่งมอบเงินตราต่างประเทศแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย เจ้าหน้าที่ได้พยายามเรียกร้องติดตามให้ผู้ส่งของออกขายเงินตราต่างประเทศแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย รายใดที่ตกลงกันไม่ได้ก็ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินคดีกับผู้ส่งออกเพื่อส่งต่อไปกรมอัยการดำเนินคดีต่อไปซึ่งก็ได้มีผู้ส่งออกบางรายมาให้การแก่เจ้าหน้าที่รับสภาพหน้าว่าจะขายเงินตราต่างประเทศให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย

นายสมหมาย สุนทระกุล เห็นว่าการส่งออกซึ่งจะต้องขายเงินตราต่างประเทศแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ค้ำประกัน จึงควรเชิญธนาคารผู้ค้ำประกันมาเจรจาให้ขายเงินตราต่างประเทศก่อนที่จะให้อัยการฟ้องร้องและได้เชิญผู้แทนธนาคารพาณิชย์มาเจรจา ในที่สุดธนาคารผู้ค้ำประกันยอมขายเงินตราต่างประเทศค่าของที่ส่งออกตามคำรับรองของผู้ส่งของออกแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยทุกราย จึงได้ถอนเรื่องจากอัยการไม่ต้องฟ้องร้องปรากฏในรายงานบางตอน ดังนี้

“.....แทนที่จะฟ้องธนาคาร ให้เชิญธนาคารมาเจรจาให้ชดเชยเงินที่ซื้อไว้คืน ซึ่งธนาคารที่ซื้อไว้ คือธนาคารแห่งประเทศไทย 428,214.07 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ธนาคารมณฑล จำกัด 282,556.20 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ได้ยอมรับผิดและชดใช้ให้ธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อเป็นดังนี้ ธนาคารได้รายงานขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง เมื่อกระทรวงการคลังเห็นชอบและธนาคารดังกล่าวได้ชดเชยเงินให้ตามจำนวนแล้ว ก็ถอนเรื่องจากกรมอัยการ เรื่องที่ค่าราคาซึ่งอยู่เป็นปีและเกือบไม่มีทางจะได้เงินมาแล้ว ผู้ส่งของออกหลบหนีติดต่อก็ไม่ได้ ก็ได้เงินมาครบจำนวนที่บริษัททั้ง 5 ไม่ได้ส่งมอบ คือ 7,110,770.27 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา.....”

อย่างไรก็ตาม นายสมหมาย สุนทระกุล ก็ได้วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติในเรื่องการริบเงินประกันและการขายเงินตราต่างประเทศภายหลังกำหนดที่ผ่อนผันไว้ดังปรากฏในบันทึก ลงวันที่

11 พฤษภาคม 2491 และวันที่ 2 กันยายน 2491 เช่น กรณีที่ผ่อนผันให้ 45 วัน หากนำเงินตราต่างประเทศมาขายหลังจากนั้นไม่เกิน 15 วัน ก็ให้คืนหนังสือค้ำประกันหรือเงินสดที่วางประกันให้ แต่ถ้าขายภายหลัง 15 วันก็ให้พิจารณาเป็นราย ๆ ไป ถ้ามีเหตุผลอันสมควรก็ผ่อนผันให้ ถ้าเป็นการบิดพลิ้วก็ต้องพิจารณาเป็นราย ๆ ไป อีกทั้งมีความเห็นเพิ่มเติมว่าควรมีระยะเวลาผ่อนผันที่จำกัด มิฉะนั้นก็จะดำเนินการกับผู้ส่งของออกและธนาคารผู้ค้ำประกันไม่ได้เพราะถ้าไม่ดำเนินการโดยเด็ดขาดให้ธนาคารจ่ายเงิน ก็เท่ากับได้ผ่อนผันเลื่อนเวลาผู้ส่งออกไปเรื่อย ๆ ในที่สุดก็จะมีผู้นำเงินมาขาย แต่จะประวิงเวลาไปจนกว่าเงินตราต่างประเทศจะถูกลด^{1/} หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกุศโลบายที่เฉียบขาดในการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินอย่างเคร่งครัด และได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างดี

การวางระบบการหักบัญชีเงินเชื่อ

ภายหลังสงครามฯ รัฐบาลไทยได้ลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการค้าและการเงินตามแบบบัญชีเงินเชื่อกับประเทศญี่ปุ่นซึ่งยังอยู่ในความยึดครองของฝ่ายพันธมิตร เพื่อฟื้นฟูการค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น ข้อตกลงนี้เริ่มใช้บังคับเมื่อเดือนมีนาคม 2492 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว

นายสมหมาย ฮุนตระกูล มีบทบาทสำคัญยิ่งผู้หนึ่งในการกำหนดระเบียบและพิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการวางระบบบัญชีเงินเชื่อ (Open Account) ที่เกิดขึ้นหลังสงครามนี้^{2/}

Open Account เป็นระบบบัญชีเงินเชื่อระหว่างประเทศคู่ค้าสองประเทศที่ต่างก็ขาดแคลนเงินตราต่างประเทศในการชำระค่าสินค้าซึ่งกันและกัน Open Account ที่ประเทศไทยได้ทำไว้กับประเทศญี่ปุ่นเป็นสัญญา 2 ฝ่าย เรียกว่า Bilateral Exchange Clearing Agreement ฉบับแรก ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2491 ชื่อ “Financial Arrangement for Trade between Siam and Occupied Japan” เป็นสัญญาที่ลงนามระหว่างประเทศไทยกับ Supreme Commander for the Allied Power (SCAP) ซึ่งเป็นตัวแทนฝ่ายพันธมิตรที่ยึดครองประเทศญี่ปุ่นในขณะนั้น เมื่อได้เลิกการยึดครองแล้วได้ทำสัญญฉบับใหม่ขึ้นอีกฉบับหนึ่งชื่อ “Payment Arrangement between Thailand and Japan” รัฐบาลไทยและตัวแทนรัฐบาลญี่ปุ่นได้ลงนามที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2495 โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบบัญชีเงินเชื่อตามข้อตกลงนี้

1/ จากบันทึกของ นายสมหมาย ฮุนตระกูล เรื่อง คำสั่งเกี่ยวกับการรับเงินประกันและการขายเงินตราต่างประเทศ ภายหลังกำหนดที่ได้ผ่อนผันให้ ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2491 และวันที่ 2 กันยายน 2491

2/ บทสัมภาษณ์ นายมีทนะ หลานสะอาด อดีตผู้อำนวยการฝ่ายธุรการ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2536

วิธีการชำระเงิน ผู้ส่งสินค้าออกจะได้รับเงินค่าสินค้าที่กระทำผ่าน Open Account เป็นเงินบาท และผู้นำเข้าก็ต้องชำระค่าสินค้านำเข้าเป็นบาทแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ผ่านธนาคารรับอนุญาต ตามอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะการชำระค่าสินค้าเข้าให้กระทำโดยเปิด Special Commercial Letter of Credit ตามแบบที่ได้กำหนดไว้เรียกว่า Letter of Authority เรียกย่อ ๆ ว่า L/A ต่อมาเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2497 ได้มีการผ่อนผันให้ไม่ต้องใช้ L/A สำหรับค่าสินค้านำเข้าที่มีมูลค่าไม่เกิน 100 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ส่วนการชำระค่าบริการให้วิธี Remit ผ่านธนาคารรับอนุญาตได้ตามปกติ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยคิดค่าธรรมเนียมทั้งในส่วนพ่อค้าทั่วไปและส่วนราชการในอัตราร้อยละ 0.125 และให้ธนาคารรับอนุญาตคิดค่าธรรมเนียมจากลูกค้าตามอัตราที่ตกลงกัน

ผู้รักษาสัญชี ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ถือบัญชี Open Account ในนามของรัฐบาลไทย และ National City Bank of New York, Tokyo เป็นผู้ถือบัญชีในนามของ SCAP แทนฝ่ายญี่ปุ่น ต่อมาเมื่อได้ลงนามในสัญญาฉบับใหม่แล้ว บัญชี Open Account นี้ได้โอนมาให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of Japan) เป็นผู้ถือ

การตัดบัญชี การชำระบัญชี Open Account นี้จะกระทำกันทุก 6 เดือน คือวันที่ 30 มิถุนายน และวันที่ 31 ธันวาคม ของทุกปี และมีการจ่ายเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาให้แก่ฝ่ายที่ได้เปรียบเมื่อมียอดเหลือกัน (Swing) เกิน 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ต่อมาได้ขยายเป็น 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา สัญญาเงินเชื่อนี้มีการต่ออายุทุกปีโดยอัตโนมัติ และจะสิ้นสุดเมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดบอกเลิก โดยสรุปผู้ถือบัญชี Open Account จะปฏิบัติ ดังนี้

ฝ่ายการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทยผู้ถือบัญชีฝ่ายไทย

1. ลงบัญชี L/A issued A/C ค่าสินค้านำเข้าจากญี่ปุ่น
2. ลงบัญชี Thailand-Japan Open Account ด้าน Debit Balance ค่าสินค้าส่งออกไปญี่ปุ่น ส่ง Statement บัญชีทั้งสองและโทรเลขแจ้งยอดบัญชีให้ NCB, Tokyo/B.O.J.

NCB, Tokyo/B.O.J ผู้ถือบัญชีฝ่ายญี่ปุ่น

1. ลงบัญชี L/A issued A/C ค่าสินค้าที่ส่งจากไทยไปญี่ปุ่น
2. ลงบัญชี Thailand-Japan Open Account ด้าน Debit Balance (ฝ่ายไทยเป็น Credit Balance) ค่าสินค้าที่ส่งจากญี่ปุ่นมาไทย

นอกจากฝ่ายการคลังที่ทำหน้าที่หลักในการรักษาสัญชีแล้วยังมีฝ่ายการธนาคารเป็นผู้ถือบัญชีรองหรือ sub-books สำหรับบัญชีที่เกี่ยวข้องกับเงินตราต่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการตรวจสอบ ตลอดจนการทำงานบรรเทาหยอด จากนั้นก็จะส่งไปฝ่ายการบัญชี เพื่อลงบัญชีและทำการออกงบพิสูจน์ประจำวัน สลิปต่าง ๆ เมื่อลงบัญชีแล้ว ฝ่ายการบัญชีเป็นผู้เก็บรักษาไว้เพื่อให้ผู้สอบบัญชีของธนาคารตรวจสอบในคราวปิดบัญชีประจำปี

การเจรจาความตกลงทางการค้าและการเงินระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

จากการที่ นายสมหมาย สุนทรกุล เป็นผู้ที่รอบรู้ถึงพิธีปฏิบัติในเรื่องการชำระเงินระหว่างประเทศและวางระเบียบในเรื่องบัญชีเงินเชื่อดังกล่าว จึงได้รับมอบหมายให้เป็นตัวแทนของธนาคารแห่งประเทศไทยไปร่วมปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงเศรษฐกิจในการเจรจากับฝ่ายญี่ปุ่นหลายครั้ง เช่นระหว่างวันที่ 10 สิงหาคม - 5 กันยายน 2496 ได้ร่วมเดินทางกับคณะผู้แทนฝ่ายไทยไปเจรจาแก้ไขสัญญาการค้าและการเงินระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ (พลจัตวา สิริ สิริโยธิน) เป็นหัวหน้าคณะ มีคณะกรรมการการเงิน 2 คน คือ นายสมหมาย สุนทรกุล และนายเรณู สุวรรณสิทธิ ส่วนคณะกรรมการฝ่ายการค้ามี 4 คน คือ หลวงถวิลเศรษฐพิพิธ นายสมจิต ชราณี นายวรรณ โชติตะพุกกณะ และนายสุพจน์ อังคนินันท์ ในระหว่างการเจรจาได้มีจดหมายรายงานความคืบหน้าแจ้งผลของการเจรจาส่งมาให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบ และจากนั้นรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งขณะนั้นคือ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้มีหนังสือแจ้งกระทรวงการคลังให้ทราบถึงรายละเอียดของข้อตกลงทางการค้าและการชำระเงินระหว่างประเทศทั้งสองที่ได้มีการลงนามไปแล้วนั้นโดยเฉพาะในส่วนของการชำระเงินระหว่างสองประเทศ และเห็นชอบตามข้อเสนอของผู้แทนฝ่ายไทย คือ

1. การส่งเงินค่าบริการระหว่าง 2 ประเทศ ให้กระทำผ่าน Open Account
2. การแก้ไขพิธีการชำระเงินค่าของที่นำเข้าจากประเทศญี่ปุ่นให้สอดคล้องกับการขายเงินตราต่างประเทศในอัตราเสรีของธนาคารตามที่ประเทศญี่ปุ่นขอ

ต่อมาในระหว่างวันที่ 26 ตุลาคม - 6 พฤศจิกายน 2497 นายสมหมาย สุนทรกุล ได้เป็นตัวแทนของธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกับ นายพิสุทธิ นิมนานเหมินทร์ (หัวหน้าฝ่ายประจำสำนักผู้ว่าการ) ซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวงการคลัง ไปร่วมประชุมเจรจาทำความตกลงทางการค้าและการชำระเงินระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น สำหรับปี 2497-2498 กับคณะผู้แทนของกระทรวงเศรษฐกิจ การประชุมครั้งนี้ยังใช้ข้อตกลงเดิมในเรื่องการชำระเงิน รวมถึง Swing Limit 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา แต่พิธีปฏิบัติทางด้านธนาคารแห่งประเทศไทย นายสมหมาย สุนทรกุล ได้เสนอให้แก้ไข 2 ข้อ คือ

- 1) ให้มีการออกตั๋วแลกเงินที่มีอายุเวลา แทนที่จะเป็นตั๋ว at sight ทั้งหมด เพื่อประโยชน์ที่ผู้ซื้อสินค้าของทั้งสองประเทศจะได้รับเครดิตจากผู้ขายตามแต่ละตกลงกัน
- 2) ให้การชำระเงินค่าสินค้ากระทำโดยวิธี remittance ได้ แทนการเปิด L/A ในกรณีที่ได้รับอนุมัติจากการทั้งสองฝ่าย

ในปีต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจได้ขอให้ นายสมหมาย สุนทรกุล ร่วมเดินทางไปประเทศญี่ปุ่นเพื่อปรึกษารื้อกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (MITI) เกี่ยวกับการเจรจาทำความตกลงทางการเงินและการค้าที่จะมีขึ้น

นายสมหมาย อุนตระกูล ได้ใช้โอกาสดังกล่าวทำงานให้ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย โดยเข้าพบเจ้าหน้าที่โรงพิมพ์ธนบัตร (Printing Bureau) ของกระทรวงการคลังญี่ปุ่น ชี้แจงแบบพิมพ์ธนบัตรที่จะสั่งพิมพ์ที่ญี่ปุ่นให้เข้าใจ เพราะจะเปลี่ยนแบบใหม่ด้วย ดังนี้

“.....การชี้แจงเกี่ยวกับแบบพิมพ์ธนบัตรที่จะสั่งพิมพ์ที่ประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้ชี้แจงแก่เจ้าหน้าที่บริษัท Okamoto Shoten และเจ้าหน้าที่ Printing Bureau ซึ่งเป็นผู้พิมพ์เป็นที่เข้าใจแจ่มแจ้งแล้ว แต่ในการอธิบายนั้น ต้องใช้เวลาทั้งสิ้นเกือบ 2 ชั่วโมง เพราะได้เปลี่ยนแบบพิมพ์ใหม่ และมีรายละเอียดต่าง ๆ ผิดกับแบบที่พิมพ์เดิมทั้งสิ้น ถ้าส่งไปทางหนังสือก็คงจะต้องเสียเวลาโต้ตอบกันนาน สำหรับสีที่พิมพ์นั้น ตามใบเรียกประมูลได้กำหนดไว้เพียง 3 สี แต่ตามแบบที่ทางธนาคารได้มอบให้กระผมไปนั้น เป็นชนิดที่พิมพ์ 4 สี เพิ่มขึ้นจากเดิม 1 สี แต่เจ้าหน้าที่ได้รับจะจัดการพิมพ์ให้ในราคาเดิม ส่วนญี่ปุ่นนั้น ได้รับแจ้งว่าจะเสร็จประมาณเดือนมีนาคม

สำหรับแม่พิมพ์นั้น เจ้าหน้าที่ Printing Bureau ได้แจ้งว่า ถ้าทางธนาคารไม่ขัดข้องก็จะใช้วิธีที่ปฏิบัติกับประเทศอื่น ๆ คือเมื่อพิมพ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะได้นำกลับรักษาไว้ ณ ที่เก็บรักษาอันเป็นทางการของรัฐบาลญี่ปุ่น และจะส่งหลักฐานให้แก่ธนาคาร ซึ่งกระผมได้แจ้งว่า เข้าใจว่าธนาคารคงจะไม่ขัดข้อง แต่จะได้ยืนยันไปอีกครั้งเมื่อการพิมพ์ใกล้จะเสร็จลง.....”

การเจรจาปัญหา “เงินเยนพิเศษ” กับรัฐบาลญี่ปุ่น

เงินเยนพิเศษเกิดขึ้นในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อประเทศไทยทำสัญญาเป็นพันธมิตรกับประเทศญี่ปุ่น ในระยะนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยมีภาระที่จะต้องจ่ายเงินบาทให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกองทัพญี่ปุ่น และการค้าของญี่ปุ่นในประเทศไทย เมื่อใช้เงินบาทไปเท่าใด รัฐบาลญี่ปุ่นก็จะนำเงินเยนที่มีมูลค่าเท่ากันนำเข้าบัญชีเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ธนาคารแห่งประเทศไทย บัญชีนี้เรียกว่า “บัญชีเงินเยนพิเศษ” ในระยะนั้นสินค้าเข้าจากประเทศญี่ปุ่นมีน้อย สินค้าออกของประเทศไทยมีมากกว่า เงินเยนที่นำเข้าเพื่อการนี้จึงมีมาก โดยเฉพาะส่วนที่เป็นรายจ่ายทางการทหารซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กระทรวงการคลังจึงได้ประกาศใช้กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติเงินตราในภาวะฉุกเฉิน พ.ศ.2484 (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2485 ให้เพิ่ม “เยน” เป็นสิ่งอันชอบด้วยกฎหมายที่จะประกอบใช้เป็นทุนสำรองเงินตรา ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยฝ่ายออกบัตรธนาคารจึงได้รับเงินเยนเข้าไว้เป็นทุนสำรองเงินตรา โดยจ่ายธนบัตรแลกเปลี่ยนในอัตรา 1 บาท ต่อ 1 เยน ตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม 2485 อย่างไรก็ดี รัฐบาลญี่ปุ่นและรัฐบาลไทยมีข้อตกลงพิเศษว่า ถ้ามีความจำเป็นตามสถานการณ์ ฝ่ายไทยจะขอแลกเปลี่ยนเงินเยนพิเศษนี้เป็นทองคำได้ในอัตรา 4.80 เยน ต่อ ทองคำบริสุทธิ์ 1 กรัม ซึ่งรัฐบาลไทยได้ขอเปลี่ยนเป็นทองคำคืนเข้ามาที่ทุนสำรองเงินตราเป็นงวด ๆ คิดเป็นน้ำหนักรวมกันทั้งสิ้น 38,282,154 กรัม ยังคงเหลืออีก 572,947 กรัมซึ่งไม่ได้รับคืน แต่รัฐบาลญี่ปุ่นรับรองเป็นหนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยไว้เป็นจำนวน 1,500 ล้านเยนในบัญชีเงินเยนพิเศษ ตามข้อเรียกร้องของรัฐบาลไทย

เมื่อสงครามยุติลง ญี่ปุ่นแพ้สงคราม เงินเยนพิเศษนี้จึงถูกอายัดไว้โดยฝ่ายพันธมิตร อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลใหม่ของไทยได้ดำเนินการทุกวิถีทางจนสามารถเปลี่ยนฐานะมาเป็นฝ่ายผู้ชนะสงคราม และได้บอกเลิกสัญญาและความตกลงทั้งปวงที่ทำไว้กับประเทศญี่ปุ่นโดยรัฐบาลชุดก่อนในระหว่างสงครามโดยสิ้นเชิง รวมทั้งสัญญาว่าด้วยข้อตกลงแลกเปลี่ยนเงินเยนพิเศษเป็นทองคำด้วย ตามกฎหมายรัฐบาลญี่ปุ่นมีสิทธิใช้คืนเงินพิเศษเป็นเงินเยนตามค่าในขณะนั้น ซึ่งเทียบเท่า 1.5 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงเท่านั้น ขณะเดียวกันกระทรวงการคลังก็ได้ออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติระบบเงินตราชั่วคราว พ.ศ.2489 (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2489 ยกเลิกกฎกระทรวงที่ให้เยนเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายที่จะประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตราเสีย เงินเยนจึงมีอาจถือเป็นทุนสำรองเงินตราได้อีกต่อไป ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 57/2489 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2489 ให้จำหน่ายเงินเยนที่มีอยู่ทั้งสิ้นออกจากบัญชีทุนสำรองเงินตรา และได้ตั้งระเบียบ “หนี้เยนของฝ่ายออกบัตรธนาคารที่อาจได้” ไว้ เพื่อทวงถามต่อไปเมื่อถึงโอกาสอันควร

การเจรจาทวงคืนเงินเยนพิเศษนี้ได้ดำเนินการทางกฎหมายมาเป็นเวลาหลายปีระหว่างกระทรวงการต่างประเทศไทยและญี่ปุ่น แต่ไม่มีผลสืบหน้าจนกระทั่งปี 2498 ได้มีคณะผู้แทนไทยเดินทางไปเจรจากับญี่ปุ่นที่กรุงโตเกียว โดยธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้ง นายประหยัด บุรณศิริ หัวหน้าฝ่ายประจำสำนักผู้ว่าการไปเข้าร่วมเจรจาด้วย ตามคำขอร้องขอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ คือ พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงษ์ประพันธ์ การเจรจาได้ใช้วิถีทางทางมิตรภาพแทนการเจรจาทางกฎหมาย ซึ่งก็ได้ผลดี ฝ่ายญี่ปุ่นได้ตกลงที่จะชำระหนี้ตามที่ปรากฏในความตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับการระงับข้อปัญหาเงินเยนพิเศษ ฉบับลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2498 สรุปได้ว่า ชำระเป็นเงินสด 5.4 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง จ่ายเงิน 5 งวด ๆ ละประมาณ 1 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง และชำระเป็นบริภัณฑ์ลงทุนและบริการอีกเป็นมูลค่า 9.6 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง การชำระในส่วนของเงินสดนั้นไม่มีปัญหา เพราะญี่ปุ่นได้ชำระงวดแรกในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกันนั้น คงมีปัญหาในส่วนที่ต้องชำระเป็นสิ่งของและบริการซึ่งเกิดจากความไม่เข้าใจกันระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลญี่ปุ่นเกี่ยวกับร่างข้อตกลงนั้น แม้ว่านายสมหมาย สุนทระกุล จะไม่ได้เข้าร่วมคณะในการเดินทางไปเจรจากับญี่ปุ่น แต่หลังจากนั้นก็มีส่วนร่วมในการพิจารณาวิธีการและเงื่อนไขในการปฏิบัติเกี่ยวกับการขอใช้หนี้เงินเยนพิเศษเป็นบริภัณฑ์ลงทุนและบริการในบันทึกลงวันที่ 31 ตุลาคม 2498 หัวหน้าฝ่ายประจำสำนักผู้ว่าการ (นายประหยัด บุรณศิริ) หัวหน้าฝ่ายการธนาคาร (นายจำรัส จตุรภัทร์) และหัวหน้าฝ่ายการคลัง (นายสมหมาย สุนทระกุล) ได้สรุปข้อเสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเสนอกระทรวงการคลัง ดังนี้

1. ควรจัดให้ฝ่ายญี่ปุ่นจ่ายเงิน 9,600 ล้านเยน เข้าบัญชีพิเศษที่เปิดขึ้นในนามของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยญี่ปุ่น

2. การใช้จ่ายเงินในบัญชีนี้ให้ปฏิบัติตามระบบ Open Account แต่ใช้สกุลเงินเยนและต้องได้รับอนุมัติจากธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่ออนุมัติแล้วจะแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อจ่ายเงินเยนออกจากบัญชีให้แก่ธนาคารพาณิชย์ในประเทศญี่ปุ่น แล้วธนาคารแห่งประเทศไทยจะเรียกให้ธนาคารพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องทางประเทศไทยชำระเงินบาทให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อชดใช้เงินเยนที่จ่ายไป

3. ควรมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงเศรษฐกิจ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินเยนซื้อบริษัทหลักทรัพย์และบริการ

4. ในการเจรจาต้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนร่วมด้วย เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรง

ปัญหาเรื่องเงินเยนพิเศษนี้เป็นปัญหาระดับชาติที่เรื้อรังไม่อาจยุติลงได้ง่าย ๆ หลังจากที่นายสมหมาย อุนตระกูล ได้เลื่อนตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศแล้ว ก็ยังได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอีกหลายครั้งให้เป็นผู้ไปทบทวนฝ่ายญี่ปุ่นเมื่อฝ่ายไทยมีข้อเสนอใหม่ ๆ ครั้งแรกปรากฏในบันทึกของ นายสมหมาย อุนตระกูล ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2502 รายงานการทบทวน นายทาฮาเซ ที่ปรึกษาสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทยในขณะนั้น ขอให้ญี่ปุ่นใช้วิธีซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลไทยเป็นอันดับแรก หากจำเป็นจะต้องใช้วิธีสร้างโรงงานอุตสาหกรรมให้ตามที่รัฐบาลญี่ปุ่นเสนอก็ไม่ควรเกินร้อยละ 40 ต่อมาในเดือนพฤษภาคม 2503 ในโอกาสที่ นายสมหมาย อุนตระกูล รับเชิญจากบริษัท Thai Airways International เดินทางไปประเทศญี่ปุ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ได้มอบหมายให้ นายสมหมาย อุนตระกูล ไปยังเสียงเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลญี่ปุ่นเกี่ยวกับปัญหาเงินเยนพิเศษอีก ครั้งนั้น นายสมหมาย อุนตระกูล ได้พบปะกับ นายอิโตมิ หัวหน้ากองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เรื่องเงินเยนพิเศษ โดยสรุปประเด็นที่เป็นปัญหาให้ทราบ 4 ข้อดังนี้

1. หลักการที่จะใช้ดอกเบี้ยชำระต้นเงินไม่มีปัญหา

2. ดอกเบี้ย ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีว่าจะไม่จ่ายให้ฝ่ายญี่ปุ่นเกินต้นเงิน เห็นจะหาทางตกลงกันได้ยาก

3. จากน้ำเสียงและเหตุผลฝ่ายญี่ปุ่นในการที่จะให้กู้ยืมเป็นเงินเยน รู้สึกว่าการที่จะขอตกลงเป็นเงินบาท โดยให้ฝ่ายญี่ปุ่นเอาเงินตราต่างประเทศมาแลก คงตกลงกันยากเช่นกัน และอาจจะต้องทำกันในลักษณะเงินกู้ยืมแทน

4. การที่จะให้ข้อตกลงเป็นไปในรูปที่จะเลี่ยงไม่ให้อ้างเสียค่านายหน้าให้แก่ นาย Rips นั้น คงจะได้รับการโอนอ่อนผ่อนตามจากฝ่ายญี่ปุ่นตามสมควร

ปัญหาเรื่องเงินเยนพิเศษกว่าจะตกลงกันได้ก็เป็นปลายปี 2504 และลงนามกันใหม่ในวันที่ 31 มกราคม 2505 โดยญี่ปุ่นยอมชำระหนี้ที่เหลือ 9.6 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง หรือ 9,600 ล้านบาทแก่ประเทศไทย โดยมีเงื่อนไขว่า ประเทศไทยต้องใช้เงินจำนวนนี้ซื้อสินค้าและบริการจากประเทศญี่ปุ่นเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยญี่ปุ่นแบ่งชำระเป็น 8 งวด 7 งวดแรกชำระงวดละ 1,000 ล้านบาท และงวดสุดท้าย 2,600 ล้านบาท เข้าบัญชีในนามของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด สาขาโตเกียว ธนาคารมิทซูบิ จำกัด และธนาคารแห่งโตเกียว จำกัด

ขณะเดียวกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับธนาคารแห่งประเทศไทย นายสมหมาย ฮุนตระกูล ยังได้เสนอให้มีการวินิจฉัยว่า ผลประโยชน์ที่ฝ่ายญี่ปุ่นจะให้แก่ประเทศไทยในลักษณะสินค้าประเภททุนและบริการนั้น ควรตกอยู่กับธนาคารแห่งประเทศไทยหรือรัฐบาลดังปรากฏในบันทึก ดังนี้

ท่านรองผู้ว่าการ ฯ

บันทึก

เรื่อง เงินเยนพิเศษ

ด้วยได้มีบัญชาท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผ่านท่านผู้ว่าการให้กระผมดำเนินการทบทวนฝ่ายญี่ปุ่นเกี่ยวกับปัญหาเงินเยนพิเศษ และได้มีบัญชาท่านผู้ว่าการให้ติดต่อกับท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยตรง

บัดนี้ กระผมได้ดำเนินการขั้นทบทวนกับฝ่ายญี่ปุ่นเสร็จสิ้นแล้ว และได้รายงานให้ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบแล้ว ตามบันทึกแนบมาพร้อมนี้ จึงขอประทานเสนอบันทึกดังกล่าวมาเพื่อทราบ

อนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น เข้าใจว่ายังมิได้มีการวินิจฉัยว่า เงินที่ได้รับจากฝ่ายญี่ปุ่นเนื่องในการชำระหนี้เงินเยนพิเศษนี้ จะควรเป็นของผู้ใด และโดยที่ในการเจรจาต่อไปนี้อาจจะต้องมีการวินิจฉัยว่า ผลประโยชน์ส่วนที่ฝ่ายญี่ปุ่นจะให้แก่ประเทศไทยในลักษณะสินค้าประเภททุนและบริการนั้น ควรตกอยู่กับธนาคารแห่งประเทศไทยหรือรัฐบาล

จึงขอเรียนมาเพื่อให้โปรดพิจารณาด้วย

สมหมาย ฮุนตระกูล

23 กรกฎาคม 2502

ข้อความในบันทึกดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความรอบคอบของ นายสมหมาย ฮุนตระกูล ในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการประกอบด้วยผู้อำนวยการฝ่ายออกบัตรธนาคาร (หลวงชนาทพรพินิต) ผู้อำนวยการฝ่ายการบัญชี (นายเฉลิม ยงบุญเกิด) และหัวหน้าสำนักกฎหมาย (นายประสิทธิ์ ณ พัทลุง) จึงได้ร่วมกันพิจารณาและมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า ทรัพย์สินเงินเยนนี้อย่างเป็นกรรมสิทธิ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ดังนั้น เมื่อกระทรวงการคลังมีหนังสือขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยโอนเงินเยนพิเศษที่ได้รับชำระจากญี่ปุ่นนี้ เพื่อนำไปใช้ในกิจการที่เป็นประโยชน์ของรัฐบาล ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตอบไม่ขัดข้องหากเป็นความประสงค์ของรัฐบาลในอันที่จะนำเงินบาทที่ได้จากการจำหน่ายเงินเยนพิเศษไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้ประโยชน์นี้ตกอยู่กับประชาชนอย่างแท้จริง รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายพิเศษที่เรียกว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการโอนเงินเยนพิเศษเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ พ.ศ.2505 ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยนำเงินเยนที่ได้ ออกจำหน่ายเป็นเงินบาทและส่งเข้ากระทรวงการคลังเป็นรายได้ของแผ่นดินต่อไป

การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีการวางระเบียบไว้อย่างรัดกุม รอบคอบ ช่วยทำให้ฐานะเงินตราต่างประเทศมั่นคงขึ้นตามลำดับ เพราะนับตั้งแต่พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2485 ประกาศใช้บังคับเป็นต้นมา กระทรวงการคลังก็ได้ออกกฎกระทรวงบังคับซื้อขายดอลลาร์เวลา รวมทั้งสิ้น 12 ฉบับ ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังให้ควบคุมดูแลการแลกเปลี่ยนเงินเห็นว่า เป็นปัญหายุ่งยากแก่ผู้ปฏิบัติมาก เมื่อเห็นว่าฐานะการเงินของประเทศได้คลี่คลายไปในทางที่ดีแล้ว สมควรจะผ่อนคลายการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน และรวบรวมระเบียบวิธีการควบคุมไว้ในฉบับเดียวกัน จึงได้มอบหมายให้ฝ่ายการคลังเป็นผู้พิจารณากร่างกฎกระทรวงและคำสั่งต่าง ๆ เมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้วก็ส่งร่างนั้นให้คณะกรรมการพิจารณากฎหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้งให้พิจารณาร่วมกันอีกครั้งหนึ่ง คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหลายฝ่ายรวม 7 คน รวมทั้งเจ้าหน้าที่จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ Mr. Ernest Wichin และนายหยุด แสงอุทัย ที่ปรึกษากฎหมายเข้าร่วมด้วย^{3/} เมื่อร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านธนาคารแห่งประเทศไทยและเสนอไปยังกระทรวงการคลังแล้ว นายสมหมาย ฮุนตระกูล ก็ได้รับมอบหมายให้เป็นตัวแทน

3/ บันทึกของนายสมหมาย ฮุนตระกูล เรื่องขอให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณากฎหมาย กฎกระทรวงและคำสั่งต่าง ๆ ลงวันที่ 20 มกราคม 2497 และวันที่ 12 มีนาคม 2497

ของธนาคารแห่งประเทศไทยในการเข้าชี้แจงเหตุผลข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกหลายครั้ง ปรากฏในบันทึกการพิจารณาร่างกฎกระทรวงการคลัง ดังนี้

“..... ข้อ 27 การขอใบอนุญาตเป็นตัวแทนซื้อเงิน (โพงก๊วน) คณะกรรมการแก้ข้อความให้เป็นไปทำนองเดียวกันกับการขอเป็นธนาคารรับอนุญาต บริษัทรับอนุญาต และบุคคลรับอนุญาตคือ เว้นแต่ใบอนุญาตได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่นให้ถือว่าสาขาของบุคคลนั้นได้รับอนุญาตด้วย แต่ให้อำนาจรัฐมนตรีเรียกใบอนุญาตที่ออกไปแล้วมาแก้ไขไม่ให้สาขาใดทำการเป็นตัวแทนซื้อเงินได้

กระผมเห็นว่าเป็นการขอที่จะต้องแก้ไขให้เป็นไปทำนองเดียวกันกับใบอนุญาตให้เป็นธนาคารรับอนุญาตดังกล่าวข้างต้น

ข้อ 28 คณะกรรมการเห็นว่า ตามตัวพระราชบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อไปแสดงสมุดบัญชีและเอกสารอันควรแก่เรื่องเพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้นไม่ได้ให้อำนาจเรียกให้บุคคลใดยื่นคำให้การ หรือให้อำนาจให้เข้าไปที่ทำการใด ๆ เพื่อตรวจสอบบัญชีหรือเอกสารด้วย จึงแก้ไขให้อำนาจตามตัวพระราชบัญญัติ

กระผมเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการเห็นว่าพระราชบัญญัติกำหนดขอบเขตเจ้าพนักงานไว้เพียงนั้น ก็ต้องตัดข้อความที่ออกเกินอำนาจในพระราชบัญญัติออก

ข้อ 29 คณะกรรมการเห็นว่าตามพระราชบัญญัติไม่ได้ให้อำนาจให้เจ้าพนักงานเรียกให้บุคคลใดยื่นรายงานหรือคำให้การเกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศจึงตัดออก

กระผมเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการเห็นว่าเป็นการเกินอำนาจในพระราชบัญญัติก็ต้องตัดข้อนี้ออก.....”

ในที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2497) ยกเลิกกฎกระทรวงที่ออกใช้บังคับมาแล้วทั้งหมด กฎกระทรวงฉบับนี้ยังใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและคงหลักการในการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินที่สำคัญไว้ ดังนี้

1. ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

2. ห้ามมิให้บุคคลใดนอกจากธนาคารรับอนุญาต บริษัทรับอนุญาต หรือบุคคลรับอนุญาตทำการซื้อ ขาย ให้กู้ยืม แลกเปลี่ยน หรือโอนปัจจัยชำระเงินต่างประเทศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน

3. การส่งของออกไปขายในต่างประเทศก็ดี การได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศด้วยประการอื่นใดก็ดี จะต้องนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาขายให้แก่ตัวแทนรับอนุญาตหรือบุคคลรับอนุญาต

4. ผู้ใดจะชำระค่าสินค้าที่สั่งจากต่างประเทศหรือค่าบริการรวมทั้งเงินบริจาคหรือเป็นการจ่ายตามข้อผูกพัน จะต้องขออนุญาตซื้อเงินตราต่างประเทศเสียก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะซื้อเงินตราต่างประเทศจากตัวแทนรับอนุญาตหรือบุคคลรับอนุญาตได้

สรุป

ปัจจุบันแม้ประเทศไทยยังคงมีการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินอยู่ แต่การควบคุมก็ไม่สู้เข้มงวดกวดขันนัก เว้นแต่การควบคุมการส่งเงินทุนออกเท่านั้น สำหรับพิธีการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินนั้น ก็ได้ปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ปฏิบัติ

กล่าวได้ว่าการดำเนินนโยบายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินที่สุขุมรอบคอบในระยะที่แล้วมา ทำให้ประเทศไทยสามารถรักษาค่าภายนอกของเงินบาทไว้ได้ด้วยดี จนในที่สุดประเทศไทยได้ประกาศกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาท เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2506 กำหนดให้เงิน 1 บาท มีค่าเท่ากับทองคำบริสุทธิ์ 0.0427245 กรัม หรือ 20.80 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เนื่องจากสถานะการเงินของประเทศมั่นคงและกำลังการผลิตของประเทศขยายตัวด้วยดีตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้เงินบาทเป็นเงินตราที่แลกเปลี่ยนได้โดยสมบูรณ์ และประเทศไทยสามารถรับพันธะข้อ 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ ตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม 2533 ทำให้มีการผ่อนคลายการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินอย่างกว้างขวางจนกลายเป็น “เสรี” เช่นปัจจุบัน

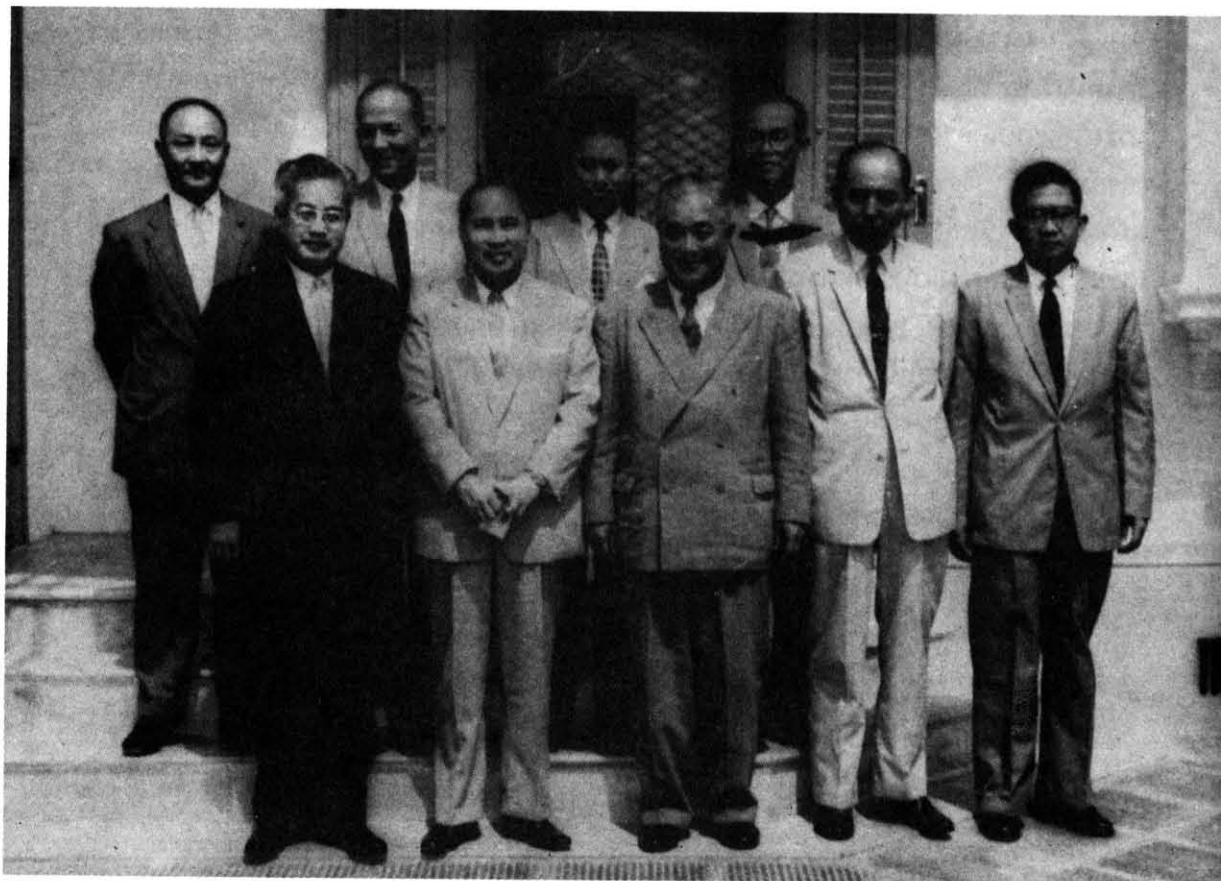
คณะผู้เรียบเรียง

นางณัฏฐา มะระกานนท์

นายศุภากร โกมุกานนท์

ขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์

นายมัณฑะ หลานสะอาด



ถ่ายภาพร่วมกับ Mr. Horie ประธานธนาคารแห่งโตเกียว เมื่อครั้งมาเยี่ยม ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2501

บทบาทในด้านการธนาคารภายในประเทศ

การให้กู้ยืมเงินแก่ธนาคารพาณิชย์โดยมีหลักทรัพย์เป็นประกัน

ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มให้กู้ยืมเงินแก่ธนาคารต่าง ๆ มาตั้งแต่ปี 2486 โดยในช่วงระหว่างปี 2486 - 2492 เป็นการให้กู้ยืมในรูปการเบิกเกินบัญชี ต่อมาในช่วงปี 2493 - 2500 มีทั้งการให้เบิกเกินบัญชี และการให้กู้ยืมโดยมีหลักทรัพย์เป็นประกัน อย่างไรก็ตาม การให้กู้ยืมของธนาคารแห่งประเทศไทยแก่ธนาคารพาณิชย์ในระหว่างปี 2486 - 2500 ยังไม่สามารถดำเนินการได้เต็มที่ เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีกำลังเงินจำกัด ส่วนใหญ่ต้องเตรียมเงินไว้ให้รัฐบาลกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จึงทำให้ไม่มีระเบียบกำหนดขึ้นเป็นที่แน่นอน ในช่วงนั้นธนาคารพาณิชย์ใดหรือธนาคารออมสินที่ประสงค์จะขอกู้เงินก็เพียงแต่มีหนังสือทำความตกลงมา พร้อมทั้งนำหลักประกันกู้ยืมเงินมาด้วย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิจารณาเป็นราย ๆ ไปตามความจำเป็น ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวความต้องการกู้เงินของธนาคารพาณิชย์เป็นไปเพื่อการดำรงเงินสดสำรอง หรือเพื่อนำเงินไปใช้ในระยะแรกที่เปิดดำเนินการ หรือเพื่อเตรียมเงินไว้ใช้ในกรณีพิเศษ เป็นต้น หลักทรัพย์ที่มีการนำมาวางประกันการกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้หลายประเภท ได้แก่ พันธบัตรรัฐบาลไทย ตั๋วสัญญาใช้เงิน และใบประทวนสินค้า ส่วนอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมซึ่งเรียกว่าอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน (Bank Rate) นั้น ในช่วงปี 2486 - 2487 กำหนดไว้ร้อยละ 4.5 ต่อปี และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8 ต่อปี ในช่วงปี 2488 - 2500 ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอายุการให้กู้ยืมและเบิกเกินบัญชีตั้งแต่ 1 - 6 เดือน ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของธนาคารที่กู้ยืมเงิน สำหรับปริมาณการให้กู้ยืมเงินและเบิกเกินบัญชีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการในช่วงปี 2486 - 2500 มีธนาคารต่าง ๆ ขอกู้ยืมเป็นเงินจำนวนไม่มากนัก เช่น ในระหว่างปี 2490 - 2500 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้กู้ยืมเงินและให้เบิกเกินบัญชีแก่ธนาคารต่าง ๆ เป็นจำนวนเงินรวมกันทั้งสิ้นเพียง 157.4 ล้านบาท จำแนกเป็นการให้กู้ยืมเงิน โดยมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน 113 ล้านบาท และการเบิกเกินบัญชี 44.4 ล้านบาท

ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้ยกเลิกพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2471 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติเงินตราในภาวะฉุกเฉิน พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติระบบเงินตราชั่วคราว พ.ศ.2501 โดยได้ออกประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2501 ทำให้การออกธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เพราะกฎหมายกำหนดให้มีทุนสำรองเงินตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของยอดธนบัตรออกใช้ ประกอบด้วยทองคำ เงินตราต่างประเทศ และหลักทรัพย์ต่างประเทศที่มีอายุได้ถอนไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่ฝากหรือซื้อ และ

อีกร้อยละ 40 อาจเป็นหลักทรัพย์รัฐบาลที่เป็นเงินบาทหรือตัวเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพึงรับช่วงซื้อลดก็ได้ การปรับปรุงกฎหมายเงินตราดังกล่าวมีข้อสังเกตคือ ได้มีการเพิ่มเติมสิ่งอันชอบด้วยกฎหมายที่จะประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตราให้เหมาะสมมากขึ้นกว่ากฎหมายเดิม กล่าวคือ ได้ยอมให้ถือหลักทรัพย์ของรัฐบาลไทยและตัวเงินพาณิชย์ที่เป็นเงินบาทประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตราได้ด้วย จึงช่วยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีโอกาสจัดสรรปริมาณเงิน และมีการใช้เงินที่จะสนองความต้องการของเศรษฐกิจในฐานะผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้ายได้ดียิ่งขึ้น

หลังจากพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 ประกาศใช้ได้ประมาณ 3 เดือน ได้มีการปรับปรุงและออกระเบียบการให้กู้ยืมโดยมีหลักทรัพย์รัฐบาลไทยเป็นประกัน เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2501 โดยระเบียบนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่จะให้กู้เฉพาะแก่ธนาคารพาณิชย์และให้ใช้พันธบัตรรัฐบาลไทยทุกประเภทเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินได้เท่านั้น โดยในช่วงตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน 2501 ถึงวันที่ 16 กันยายน 2502 เป็นการให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์ทันทีเพียงวิธีเดียว กล่าวคือ เมื่อธนาคารพาณิชย์มีหนังสือขอกู้ยืมเงินและวางพันธบัตรรัฐบาลไทยเป็นประกันตามระเบียบแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจะจ่ายเงินที่ให้กู้เข้าบัญชีเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทันที และเมื่อหนี้เงินกู้ถึงกำหนดชำระต้นเงินคืนเมื่อใด ธนาคารแห่งประเทศไทยจะหักชำระจากบัญชีเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ตามจำนวนเงินในหนังสือกู้ยืมเงินนั้น ๆ

ในการกู้ยืมเงินตามระเบียบใหม่กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ใช้พันธบัตรรัฐบาลไทยทุกประเภทวางเป็นหลักประกันเงินกู้ และธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดตราคารับจำนำไว้ร้อยละ 85 - 95 ของราคาพันธบัตรแต่ละประเภทที่นำมาวางจำนำ^{4/} โดยจำนวนเงินที่กู้ยืมไม่เกินราคารับจำนำพันธบัตรตามที่กำหนด และระยะเวลาให้กู้ยืมไม่เกิน 90 วัน^{5/} ธนาคารแห่งประเทศไทยคิดดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานร้อยละ 8 ต่อปี ซึ่งใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลในขณะนั้น

ต่อมาเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2502 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เปิดโอกาสให้ธนาคารพาณิชย์กู้ยืมเงินโดยวางพันธบัตรรัฐบาลไทยเป็นประกันล่วงหน้าได้เพิ่มเติมจากการกู้ยืมทันทีอีกวิธีหนึ่ง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ธนาคารพาณิชย์ให้สามารถให้พันธบัตรรัฐบาลไทยที่ถืออยู่เป็นหลักประกันการกู้ยืมได้สะดวกยิ่งขึ้น ธนาคารพาณิชย์ที่ต้องการกู้ยืมโดยวางประกันล่วงหน้าจะต้องทำหนังสือขอกู้ยืมเงินและจำนำพันธบัตรรัฐบาลไทยกับธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ล่วงหน้าก่อนเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงิน ก็ให้ออกตัวสัญญาใช้เงินมาขอกู้ยืมเงินตามจำนวนที่ต้องการ ทั้งนี้

4/ ปัจจุบันกำหนดตราคารับจำนำไว้ร้อยละ 90

5/ ลดอายุเหลือ 30 วัน เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2516 และเหลือไม่เกิน 7 วัน ตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2522 จนถึงปัจจุบัน

การวางหลักทรัพย์เป็นประกันล่วงหน้าได้กำหนดระยะเวลาวางประกันไม่เกิน 180 วัน^{6/} มูลค่าตัวสัญญาใช้เงินแต่ละฉบับไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท อายุตัวสัญญาใช้เงินไม่เกิน 90 วัน และต้องไม่เกินวันสุดท้ายของการวางประกัน ส่วนหลักเกณฑ์อื่น ๆ ยังคงเหมือนกับการให้กู้ยืมทันที

สำหรับการปรับปรุงวิธีให้กู้ยืมโดยให้ธนาคารพาณิชย์สามารถนำพันธบัตรรัฐบาลไทยมาวางประกันล่วงหน้าได้นั้น เป็นไปตามข้อเสนอของ นายสมหมาย ฮุนตระกูล ซึ่งมีความเห็นว่าการกู้ยืมเงินของธนาคารพาณิชย์ตามระเบียบลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2501 นั้น จะต้องทำเป็นคราว ๆ ไป ไม่สะดวกแก่ธนาคารพาณิชย์ในการที่จะดำรงเงินสดสำรองไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะในขณะนั้นกว่าจะทราบผลการหักบัญชีก็เป็นเวลาประมาณ 15.00 - 15.30 น. ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงควรให้ความสะดวกแก่ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ โดยให้ธนาคารพาณิชย์สามารถทำหนังสือขอกู้และวางหลักประกันล่วงหน้าได้ โดยเมื่อธนาคารพาณิชย์ต้องการเงินเท่าใดก็ให้ออกตัวสัญญาใช้เงินให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยและหนังสือขอกู้เงินดังกล่าวควรมีระยะเวลาพอสมควร คือ 6 เดือน แต่ตัวสัญญาใช้เงินที่จะออกให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยแต่ละครั้งจะต้องมีอายุไม่เกิน 90 วัน และ/หรือไม่เกินกำหนดเวลาในหนังสือขอกู้เงินแล้วแต่กรณี

การออกระเบียบการให้กู้ยืมโดยมีพันธบัตรรัฐบาลไทยเป็นประกัน พ.ศ.2501 นับเป็นการวางรากฐานสำคัญสำหรับการทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการเป็นแหล่งเงินให้กู้ยืมสุดท้ายของธนาคารพาณิชย์ หลังจากนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับปรุงระเบียบดังกล่าว รวม 2 ครั้ง เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2513 และวันที่ 3 เมษายน 2515 และในปี 2522 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ยกเลิกระเบียบฯ พ.ศ.2501 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และได้ออกระเบียบใหม่เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2522 เรียกว่า ระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการให้กู้ยืมโดยมีหลักทรัพย์เป็นประกัน พ.ศ.2522 ซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน

การรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงิน

การรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งสินค้าออก

แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 2485 และตามพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจ

6/ ตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2522 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้อออกระเบียบให้ธนาคารพาณิชย์ทำหนังสือความตกลงกู้ยืมเงินและจำนำพันธบัตรไว้ล่วงหน้าได้วิธีเดียวโดยไม่กำหนดระยะเวลาวางประกัน และเมื่อต้องการกู้เงินให้ออกตัวสัญญาใช้เงินมากู้เป็นคราว ๆ ไป

ให้กู้ยืมเงินโดยการซื้อและรับช่วงซื้อลดตัวแลกเงินและตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการค้าหรือพาณิชย์อันสุจริตได้ก็ตาม แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังมิได้ดำเนินบทบาทให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญเลยในช่วง 13 ปีแรกที่เปิดดำเนินการ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2499 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้เริ่มรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออก โดยเริ่มให้ความช่วยเหลือเฉพาะการส่งออกข้าวแต่เพียงอย่างเดียวก่อน เนื่องจากข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญที่สุด และในระบายนั้นราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ ประกอบกับเป็นช่วงที่รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าข้าว โดยให้ภาคเอกชนเข้ามาทำการค้าข้าวแทนรัฐบาล จึงจำเป็นที่ทางการจะต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อส่งเสริมให้มีการส่งออกข้าวเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดี การรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินในระยะเริ่มแรกนี้ไม่อำนวยความสะดวกแก่การส่งออกข้าวได้เต็มที่นัก เพราะมีเงื่อนไขที่เข้มงวดเกินไป กล่าวคือ กำหนดอัตราการออกตัวสัญญาใช้เงินได้เพียงร้อยละ 50 ของจำนวนเงินตามเลตเตอร์ออฟเครดิตหรือเลตเตอร์ออฟเครดิตชนิดเพิกถอนไม่ได้ อายุตัวสัญญาใช้เงินต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรับช่วงซื้อลด และธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอัตรารับช่วงซื้อลดไว้ร้อยละ 7 ต่อปี โดยให้ธนาคารพาณิชย์คิดอัตราซื้อลดจากผู้ส่งออกข้าวได้ไม่เกินร้อยละ 9 ต่อปี ทำให้มีธนาคารพาณิชย์เพียง 2 แห่งเท่านั้นที่นำตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกข้าวมาขายช่วงลดแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นจำนวนเงินเพียง 39.8 ล้านบาท ในปี 2499 อีกทั้งไม่มีการขายช่วงลดเลยในปี 2500

ต่อมาหลังจากรัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2501 ธนาคารแห่งประเทศไทยมีกำลังเงินเพียงพอที่จะสนองความต้องการของเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่มากขึ้น นายสมหมาย ฮุนตระกูล ได้เสนอแนวทางปรับปรุงการให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินแก่การส่งออกใหม่ โดยเริ่มครั้งแรกเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2501 ด้วยเห็นว่าการให้ความช่วยเหลือของธนาคารแห่งประเทศไทยควรแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ ในช่วงก่อนมีการส่งออกและในระยะหลังการส่งออก นอกจากนี้ ควรขยายขอบเขตการให้ความช่วยเหลือให้กว้างขวางยิ่งขึ้นโดยไม่จำกัดว่าเป็นสินค้าออกประเภทใด

จากความริเริ่มดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับปรุงแก้ไขการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินใหม่ โดยออกระเบียบการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งสินค้าออกเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2501 และเนื่องจากธนาคารพาณิชย์ต้องใช้เวลาเพื่อแสดงหลักฐานให้เป็นที่พอใจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนว่าผู้ส่งออกที่ออกตัวสัญญาใช้เงินเป็นผู้ที่พึงเชื่อถือได้ จึงทำให้การรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกตามระเบียบดังกล่าวเริ่มดำเนินการได้เมื่อต้นเดือนมกราคม 2502 โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. การให้ความช่วยเหลือในช่วงก่อนการส่งออก กำหนดให้ความช่วยเหลือโดยการรับช่วงซื้อสดตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกตามเล็ดเตอร์ออฟเครดิตชนิดเพิกถอนไม่ได้ที่เปิดมาเป็นค่าสินค้าออกทุกชนิด กำหนดอายุตัวสัญญาใช้เงินที่จะนำมาขายช่วงสดกับธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่ขายช่วงสดและต้องไม่เกินวันหมดอายุของเล็ดเตอร์ออฟเครดิต อัตราการออกตัวสัญญาใช้เงินต้องไม่เกินร้อยละ 70 ของจำนวนเงินในเล็ดเตอร์ออฟเครดิต

2. การให้ความช่วยเหลือในช่วงหลังการส่งออก เป็นการให้ความช่วยเหลือเฉพาะการส่งออกข้าวด้วยการรับช่วงซื้อสดตัวสัญญาใช้เงินไว้ร้อยละ 90 ของจำนวนเงินในตัวแลกเงิน และจะต้องชำระเงินตามตัวสัญญาใช้เงินภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 วัน นับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดชำระเงินตามตัวแลกเงิน ทั้งนี้ อายุของตัวสัญญาใช้เงินจะต้องไม่เกิน 90 วันนับตั้งแต่วันที่ขายช่วงสดให้กับธนาคารแห่งประเทศไทย การที่กำหนดการให้ความช่วยเหลือในช่วงหลังการส่งออกแก่สินค้าข้าวแต่เพียงอย่างเดียว โดยจำกัดขอบเขตเฉพาะเอกสารการส่งออกที่เป็นตัวแลกเงินก็เพราะในขณะนั้น ข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญมากที่สุด และการส่งออกข้าวของประเทศไทยส่วนใหญ่มีการชำระเงินโดยใช้ตัวแลกเงินส่งไปเรียกเก็บ

ในการรับช่วงซื้อสดตัวสัญญาใช้เงินในช่วงก่อนการส่งออกและในช่วงหลังการส่งออกดังกล่าวข้างต้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดอัตรารับช่วงซื้อสดไว้เท่ากับร้อยละ 7 ต่อปี และให้ธนาคารพาณิชย์คิดอัตราส่วนลดจากผู้ส่งออกได้ไม่เกินร้อยละ 9 ต่อปี

ทั้งนี้ ในระหว่างปี 2501 - 2506 นายสมหมาย สุนทรกุล ได้เสนอให้ปรับปรุงแก้ไขระเบียบการรับช่วงซื้อสดตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งสินค้าออกหลายครั้งด้วยกัน เพื่อให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลในการส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออกของประเทศไทยให้สามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ดียิ่งขึ้น เป็นผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปรับปรุงแก้ไขระเบียบการรับช่วงซื้อสดตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งสินค้าออกหลายครั้งด้วยกันที่สำคัญ ได้แก่

1) ลดอัตรารับช่วงซื้อสดตัวสัญญาใช้เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยคิดจากธนาคารพาณิชย์จากอัตราร้อยละ 7 ต่อปี เป็นร้อยละ 5 ต่อปี และลดอัตราซื้อสดที่ธนาคารพาณิชย์คิดจากผู้ส่งออกจากร้อยละ 9 ต่อปี เป็นร้อยละ 7 ต่อปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2502 เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่จะลดอัตราดอกเบี้ยในประเทศลง และเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้เอกสารเครดิตในรูปตัวเงินเพื่อส่งเสริมการส่งออกมากขึ้น ขณะเดียวกันเพื่อให้ผู้ส่งออกได้รับประโยชน์จากการลดอัตรารับช่วงซื้อสดและอัตราซื้อสดดังกล่าวอย่างเต็มที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้แบ่งเบาภาระของธนาคารพาณิชย์ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องปิดอากรแสตมป์บนตัวสัญญาใช้เงินที่ออกในลักษณะกู้เงิน หรือที่มีกำหนดเวลา ในอัตรา 10 สตางค์ต่อ 100 บาท โดยได้ช่วยชดเชยค่า

อาการแสดงมปิดตัวสัญญาใช้เงินให้ธนาคารพาณิชย์ในอัตราลดหลั่นกันตามระยะเวลาที่รับช่วงซื้อลด เป็นการชั่วคราวตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2502 ถึงวันที่ 4 มกราคม 2503^{7/}

2) ขยายขอบเขตการให้ความช่วยเหลือในช่วงหลังการส่งออกโดยการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกตามตั๋วแลกเงิน ซึ่งแต่เดิมให้เฉพาะกับการส่งออกข้าว ให้รวมถึงการส่งสินค้าออกทุกชนิด เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2503 เพื่อเร่งส่งเสริมการส่งออก ประกอบกับขณะนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยไม่จำเป็นต้องเตรียมเงินไว้ให้รัฐบาลเบิกเกินบัญชีต่อไป จึงเปิดโอกาสให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีเงินไปช่วยเหลือการส่งออกมากขึ้น

3) เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยออกระเบียบการให้กู้ยืมเงินโดยมีประหวนสินค้าข้าวเป็นประกันเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2503 แล้ว ได้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งสินค้าออก พ.ศ.2501 รวม 2 ครั้ง เพื่อป้องกันไม่ให้พ่อค้าข้าวได้รับสินเชื่อกู้ยืมสำหรับข้าวจำนวนเดียวกัน โดยในวันที่ 14 ธันวาคม 2503 มีประกาศไม่รับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกตามเลตเตอร์ออฟเครดิตชนิดเพิกถอนไม่ได้ที่เปิดมาเป็นค่าข้าว และในวันที่ 6 มีนาคม 2504 ได้ผ่อนผันให้รับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกตามเลตเตอร์ออฟเครดิตชนิดเพิกถอนไม่ได้ที่เปิดมาเป็นค่าข้าว เฉพาะผู้ส่งออกที่พึงเชื่อถือได้ซึ่งไม่เคยมีประหวนสินค้าข้าวของตนมาวางเป็นประกันกับธนาคารแห่งประเทศไทย

4) เพิ่มประเภทตราสารการเงินที่เกิดจากการส่งสินค้าออก ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับช่วงซื้อลด ให้รวมถึงสัญญาซื้อขายหรือคำสั่งซื้อสินค้า โดยจะรับช่วงซื้อลดในอัตราเงินไม่เกินร้อยละ 60 ของจำนวนเงินตามสัญญาซื้อขายหรือคำสั่งซื้อสินค้า เริ่มตั้งแต่วันที่ 8 พฤษภาคม 2504 เพื่อให้การส่งเสริมการส่งออกมีขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้น

5) ปรับปรุงระเบียบการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งสินค้าออกหลายประการ เพื่อป้องกันมิให้ธนาคารพาณิชย์และผู้ส่งออกปฏิบัติผิดเจตนารมณ์ เช่น เพิ่มข้อกำหนดมิให้ธนาคารพาณิชย์เรียกเก็บประโยชน์อื่นใดนอกเหนือจากส่วนลดตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ กำหนดให้จำนวนเงินในตั๋วสัญญาใช้เงินที่นำมาขายช่วงลดต้องไม่สูงกว่าจำนวนเงินที่ธนาคารพาณิชย์ให้ผู้ออกตั๋วสัญญาใช้เงินกู้ยืม นอกจากนั้น ยังได้เพิ่มข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์รับรองว่าจะจัดให้มีการส่งสินค้าออกภายในอายุของเลตเตอร์ออฟเครดิต หากไม่มีการส่งออกโดยไม่มีเหตุผลสมควร ธนาคารพาณิชย์ต้องรับผิดชอบธนาคารพาณิชย์ซื้อตั๋วแลกเงินซึ่งออกตาม

7/ เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2503 ได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2503 กำหนดให้ปิดอาการแสดงมปิดตัวเงินและตั๋วสัญญาใช้เงินไว้ฉบับละ 25 สตางค์ไม่ว่าตัวจะมีมูลค่าเท่าใด ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอกระทรวงการคลังตามความเห็นของนายสมหมาย สุนทรกุล ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ยกเลิกการลดหย่อนค่าอาการแสดงมปิดไปในวันที่ 4 มกราคม 2503

เล็ดเดอร์ออฟเครดิตก่อนตัวสัญญาใช้เงินถึงกำหนดใช้เงิน ธนาคารพาณิชย์ต้องแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบและชำระเงินคืนตามส่วน เป็นต้น

สำหรับประโยชน์ของการให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย แก่การส่งออกนั้น นายสมหมาย ฮุนตระกูล เคยกล่าวไว้ว่า

“ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้ผู้ส่งออกได้รับเครดิตในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำพอสมควร ซึ่งประโยชน์นี้มิใช่จะตกอยู่กับผู้ส่งออกเท่านั้น ย่อมจะกระจายออกไปถึงผู้ผลิต และผู้ค้าสินค้านั้นก่อนที่จะมีการส่งออกด้วย นอกจากนี้ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินที่เกิดจากการส่งออกก็ได้เป็นเหตุชักจูงให้ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเดิมไม่สนใจในการให้เครดิตเกี่ยวกับการส่งออก หันมาสนใจในการนี้ยิ่งขึ้น และได้มีการให้เครดิตในด้านนี้ขึ้นเป็นลำดับ ในด้านการเงินทั่ว ๆ ไป ก็อาจกล่าวได้ว่า การรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้ลดความผิดของเงินที่เกิดขึ้นเป็นประจำ เนื่องด้วยพิษผลของเราออกโลกันตามฤดูกาลเป็นอย่างมาก และโดยที่ความต้องการเงินของประเทศไทยเกิดจากการส่งออกเป็นส่วนใหญ่ จึงนับได้ว่าเป็นการบำบัดความต้องการในด้านนี้สำคัญที่สุด”^{8/}

นับตั้งแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกระเบียบการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออก พ.ศ.2501 และได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 2502 จนถึงสิ้นปี 2506 ปรากฏว่ามูลค่าการรับช่วงซื้อลดตั๋ว สัญญาออกจากรธนาคารพาณิชย์ในปี 2502 คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 326.2 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 781.6 ล้านบาทในปี 2504 หลังจากนั้นได้ลดลงเป็น 551.4 ล้านบาทในปี 2506 สินค้าออกสำคัญที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรับช่วงซื้อลดตั๋ว ไม้ได้แก่ ข้าว ยาง ไม้สัก ไม้ยาง ข้าวโพด ครั้ง หนังสัตว์ ปอ ละหุ่ง เมล็ดนุ่น และแป้งมันสำปะหลัง เป็นต้น

อนึ่ง เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2503 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกระเบียบการให้กู้ยืมเงิน โดยมีประทอนสินค้าข้าวเป็นประกันขึ้นอีกระเบียบหนึ่ง เพื่อส่งเสริมการค้าข้าวและจัดหาข้าวสำรองไว้ให้มีปริมาณเพียงพอแก่ความต้องการสำหรับส่งออกต่างประเทศ ซึ่งเป็นความช่วยเหลือเพิ่มเติมจากการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกตามระเบียบปี 2501 ความช่วยเหลือตามระเบียบนี้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่ประสงค์จะกู้ยืมเงินต้องทำหนังสือกู้เงินและออกตั๋วสัญญาใช้เงิน พร้อมทั้งมอบประทอนสินค้าข้าวขององค์การคลังสินค้า ที่ได้มีการสลักหลังให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย และกรมธรรม์ประกันภัยซึ่งได้ออกระเบียบนี้ทั้งหมดให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ธนาคารพาณิชย์จะออกตั๋วสัญญาใช้เงินเพื่อขอกู้ยืมเงินได้ไม่เกิน 2 ใน 3 ของราคาข้าวตามประทอนสินค้าที่นำมาจำนำ หรือไม่เกิน 2 ใน 3 ของราคาข้าวที่ธนาคาร

8/ นายสมหมาย ฮุนตระกูล “การธนาคารในประเทศ เฉพาะบทบาทธนาคารพาณิชย์ และธนาคารกลางในการส่งเสริมการค้าและการส่งออก” ใน อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายเกษม ลำข้า 2508 หน้า 24-25

แห่งประเทศไทยจะแจ้งให้ทราบเป็นคราว ๆ ไป แล้วแต่จำนวนใบจะต่ำกว่า โดยตัวสัญญาใช้เงิน มีกำหนดใช้เงินภายในระยะเวลาไม่เกินวันหมดอายุการรับฝากข้าวตามประกันสินค้าและวันหมดอายุการประกันภัยแต่ต้องไม่เกิน 90 วันนับตั้งแต่วันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้กู้ยืม อัตราดอกเบี้ยคิดจากธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 7 ต่อปี โดยจะหักล่วงหน้าจากบัญชีเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ในวันที่จ่ายเงินกู้และให้ธนาคารพาณิชย์คิดดอกเบี้ยจากพ่อค้าข้าวได้ไม่เกินร้อยละ 9 ต่อปี ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2504 ได้ปรับอัตราดอกเบี้ยที่คิดจากธนาคารพาณิชย์เหลือร้อยละ 5 ต่อปี และอัตราดอกเบี้ยที่คิดจากพ่อค้าข้าวเป็นร้อยละ 7 ต่อปี

อย่างไรก็ดี จากการที่พ่อค้าส่งออกข้าวสามารถขอรับความอนุเคราะห์ทางการเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยโดยการขายลดตัวสัญญาใช้เงินได้ทั้งในช่วงก่อนและหลังการส่งออกโดยสะดวกอยู่แล้ว ประกอบกับติดขัดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติบางอย่างขององค์การคลังสินค้า จึงทำให้ไม่มีพ่อค้าและธนาคารพาณิชย์มาขอกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยตามระเบียบการให้กู้ยืมโดยมีประกันสินค้าข้าวเป็นประกันเลย

การรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินอันเนื่องจากการซื้อวัตถุดิบเพื่อการอุตสาหกรรม

หลังจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินเพื่อช่วยเหลือการส่งสินค้าออกได้ระยะหนึ่งแล้ว ในปี 2506 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ขยายความช่วยเหลือไปยังภาคอุตสาหกรรมอีกด้านหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทุกขนาดมีเงินทุนหมุนเวียนอัตราดอกเบี้ยต่ำ ใช้ซื้อวัตถุดิบเก็บไว้ในสต็อกเตรียมไว้ผลิตเป็นสินค้าเพื่อออกจำหน่ายต่อไป ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ออกระเบียบการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินอันเนื่องจากการซื้อวัตถุดิบเพื่อการอุตสาหกรรมขึ้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2506 ซึ่งเป็นระเบียบการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญนับสุดท้ายในช่วงที่นายสมหมาย ฮุนตระกูล ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ

ตามระเบียบการให้ความช่วยเหลือนี้ กำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่พึงเชื่อถือได้นำตัวสัญญาใช้เงินที่ออกภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่ซื้อหรือมอบวัตถุดิบไปขายช่วงลดกับธนาคารแห่งประเทศไทยผ่านธนาคารพาณิชย์ได้ โดยตัวสัญญาใช้เงินต้องมีอายุไม่เกิน 120 วันนับจากวันที่ขายช่วงลด และจำนวนเงินในตัวสัญญาใช้เงินไม่เกินร้อยละ 90 ของมูลค่าวัตถุดิบ ธนาคารแห่งประเทศไทยคิดอัตรารับช่วงซื้อลดร้อยละ 5 ต่อปี และให้ธนาคารพาณิชย์คิดอัตราซื้อลดจากผู้ประกอบการได้ไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี ทั้งนี้ ในปี 2506 ซึ่งเป็นปีแรกที่ระเบียบออกใช้ มีผู้ประกอบการอุตสาหกรรมออกตัวสัญญาใช้เงินมาขายช่วงลดเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 2.5 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นกิจการอุตสาหกรรมผลิตผ้าและยารักษาโรค อย่างไรก็ดี ความช่วยเหลือตามระเบียบนี้ได้ยกเลิกไปเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2512 และมีการออกระเบียบฉบับใหม่ขึ้นมาใช้แทน

การให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินแก่กิจการอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญอีกประการหนึ่งในการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยหลังจากนั้นได้มีการออกระเบียบการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กิจการอุตสาหกรรมอีกหลายฉบับให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ เช่น ในปี 2507 ได้อออกระเบียบการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินอันเนื่องมาจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมได้ผ่อนเวลาลดชำระเงินให้แก่ผู้ซื้อผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของตนไปจำหน่าย ต่อมาได้มีการยกเลิกและออกระเบียบใหม่รวม 3 ครั้ง คือ ระเบียบการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมปี 2512 ปี 2517 และปี 2528 ตามลำดับ นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มให้ความอนุเคราะห์แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นครั้งแรกตามระเบียบการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมปี 2521 อีกด้วย และในปัจจุบันนี้ความอนุเคราะห์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเป็นไปตามระเบียบการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมปี 2531 และระเบียบการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมปี 2531

การรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินอันเนื่องจากการผลิตทางเกษตรกรรม

บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับสินเชื่อเพื่อการเกษตร เริ่มด้วยการเพิ่มธุรกิจของธนาคารตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 มาตรา 12 เริ่มแต่ปี 2511 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินอันเนื่องจากการผลิตทางเกษตรกรรม จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารพาณิชย์ ในอัตราไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี และธนาคารต่าง ๆ รับซื้อลดจากเกษตรกรได้ไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี ทั้งนี้ เนื่องจากสินเชื่อเพื่อการเกษตรมีค่าใช้จ่ายดำเนินการและความเสี่ยงสูง อย่างไรก็ตามอัตราซื้อลดจากเกษตรกรดังกล่าวยังต่ำกว่าอัตราซื้อลดจากลูกค้าทั่วไปของธนาคารพาณิชย์มาก นายสมหมาย ฮุนตระกูล ซึ่งในช่วงนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการมีส่วนร่วมออกความคิดเห็นเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางเกษตรกรรมด้วยการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินดังกล่าวอยู่^{9/} ประเภทพืชผลที่ธนาคารแห่งประเทศไทยตกลงรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินในเบื้องต้นได้แก่ข้าวและข้าวโพด ต่อมาได้ขยายถึงฝ้าย ในที่สุดไม่จำกัดประเภทของพืชผล และขยายรวมถึงการเลี้ยงสัตว์และการประมง สำหรับท้องที่ที่จะรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินก็เช่นกัน ในระยะเริ่มแรกจำกัดเฉพาะบางท้องที่เท่านั้น ต่อมาได้ขยายเป็นไม่จำกัดท้องที่

เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำลง ตั้งแต่เดือนเมษายน 2515 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ลดอัตราซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินประเภทนี้ลงเหลือไม่เกินร้อยละ 5

9/ บทสัมภาษณ์นายสุพงศ์ เพ็งจันทร์ อดีตผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2536

ต่อไป และให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารพาณิชย์ คิดกับลูกค้า เกษตรกรได้ไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี

ในปี 2514 ราคาข้าวตกต่ำมาก ยังความกระทบกระเทือนต่อเกษตรกร ดังนั้น เพื่อช่วยให้การจำหน่ายผลิตผลของเกษตรกรมีความคล่องตัวและได้ราคาดีขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้ออกระเบียบการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินอันเนื่องจากการให้สินเชื่อโดยมีผลิตผลเกษตร เป็นประกัน ทั้งนี้ เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่สหกรณ์ ซึ่งได้ให้เกษตรกรกู้ยืมเงินระหว่างรอ การจำหน่าย หรือรับซื้อผลิตผลจากเกษตรกร โดยชาวนานำข้าวหรือผลิตผลเกษตรอื่น ๆ ไปจำหน่าย ไว้กับสถาบันเกษตรกร ชาวนาก็จะได้เงินทุนมาหมุนเวียนในขณะที่รอการขายผลิตผลเมื่อราคาสูงขึ้น สถาบันเกษตรกรจะมาก็ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหรือธนาคารพาณิชย์ ซึ่งสามารถนำตั๋วสัญญาใช้เงินดังกล่าวมาขายช่วงลดกับธนาคารแห่งประเทศไทยได้ในอัตรารับช่วง ซื้อลดร้อยละ 5 ต่อปี และธนาคารต่าง ๆ รับซื้อลดจากเกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรได้ไม่เกิน ร้อยละ 7 ต่อปี

เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2517 เพื่อส่งเสริมกิจการเลี้ยงสัตว์ภายในประเทศให้เป็นล่ำเป็นสัน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกระเบียบการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการเลี้ยงสัตว์ โดยกำหนดให้เป็นตั๋วสัญญาใช้เงินที่ผู้เลี้ยงสัตว์เป็นผู้ออก โดยธนาคารแห่งประเทศไทยคิด อัตรารับช่วงซื้อลดไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี และธนาคารผู้ขายช่วงซื้อลดคิดจากเกษตรกรได้ไม่เกิน ร้อยละ 7 ต่อปี

เพื่อให้กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรมีเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงานจัดหา วัสดุการเกษตรและสิ่งจำเป็นอื่น ๆ มาจำหน่ายแก่สมาชิกและเกษตรกร ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้ทำข้อตกลงกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2517 ยินยอมรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้ออกเพื่อจัดซื้อ วัสดุอุปกรณ์เพื่อการเกษตร โดยธนาคารแห่งประเทศไทยคิดอัตรารับช่วงซื้อลดไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี และธนาคารผู้ขายช่วงซื้อลดจากเกษตรกรได้ไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี

ต่อมาเมื่อการให้ความช่วยเหลือในภาคเกษตรมีปริมาณมากขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้เปลี่ยนวิธีให้ความอนุเคราะห์จากการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินอันเนื่องจากการผลิตทาง เกษตรกรรมจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้ออก และมีกระทรวงการคลังเป็นผู้รับอาวัล เมื่อเดือนกรกฎาคม 2519 โดยธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดวงเงินและอัตราดอกเบี้ยที่จะรับซื้อ ตั๋วสัญญาใช้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามความเหมาะสมเป็นปี ๆ ไป สำหรับอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะคิดกับเกษตรกร กลุ่ม

เกษตรกร และสหกรณ์การเกษตรนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้กำหนดไว้ โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรคิดอัตราดอกเบี้ยจากเกษตรกรที่เป็นลูกค้าในอัตราเท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมกรณีปกติของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งยังต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ ส่วนการให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินแก่การเลี้ยงสัตว์ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการปรับปรุงและออกระเบียบใหม่อีก 2 ครั้ง คือ ในปี 2529 และปี 2531 ปัจจุบันการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่การเลี้ยงสัตว์เป็นไปตามระเบียบการรับซื้อตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์ พ.ศ.2531

ตัวเงินคลัง

ประเทศไทยเริ่มออกจำหน่ายตัวเงินคลังเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2488 วงเงิน 50 ล้านบาท อายุ 4 เดือน อัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี โดยถือเป็นการกู้เงินระยะสั้นเพื่อใช้จ่ายตามงบประมาณของรัฐบาลเพิ่มเติมจากการออกพันธบัตรรัฐบาล ซึ่งเป็นการกู้เงินระยะยาว ทั้งนี้ ได้มีการตราพระราชบัญญัติตัวเงินคลัง พ.ศ.2487 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2487 และในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติตัวเงินคลัง พ.ศ.2487 นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการจัดประมูลตัวเงินคลัง โดยในระยะแรกได้มีการตกลงที่จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยตัวเงินคลังไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี

ตัวเงินคลังที่ออกในช่วงนี้เป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย ประกอบกับมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ จึงยังไม่มีเป็นที่นิยมของผู้ลงทุน ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องเป็นผู้เข้าประมูลซื้อตัวเงินคลังทั้งจำนวน และนำออกขายต่อให้ธนาคารพาณิชย์ แต่อัตราดอกเบี้ยต่ำดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีธนาคารพาณิชย์สนใจ ดังนั้น ตัวเงินคลังที่ออกจำหน่ายเกือบทั้งหมด ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงถือกรรมสิทธิ์ไว้เอง

ธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดประมูลตัวเงินคลังทุกวันศุกร์ เวลา 10.00 น. โดยผู้ที่ประมูลได้คือผู้ที่เสนอราคาสูงสุด หรือให้อัตราดอกเบี้ยต่ำสุด จะได้ไปก่อน และต้องชำระเงินในวันจันทร์ ในระยะหลัง ๆ ผู้ซื้อส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีบัญชีเงินฝากอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น จึงใช้วิธีหักบัญชีที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

การพัฒนาตัวเงินคลังด้านต่าง ๆ มีเป็นระยะ ๆ เช่น การปรับอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้น การปรับปรุงอายุของตัวเงินคลังให้มีหลายประเภทมากขึ้น และการรับซื้อคืนตัวเงินคลังหรือรับช่วงซื้อลดตัวเงินคลังจากผู้ถือกรรมสิทธิ์ ทั้งที่ประมูลจากกระทรวงการคลังและซื้อจากธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งประกาศเปลี่ยนแปลงอัตรามาตรฐานการรับช่วงซื้อลดตัวเงินคลังเป็นระยะ ๆ

ตามอัตราดอกเบี้ยตัวเงินคลังที่ประมูลได้ การปรับปรุงดังกล่าวก็เพื่อให้ตัวเงินคลังเป็นที่สนใจสามารถดึงดูดให้ผู้ซื้อมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้มีผู้เข้าประมูลซื้อจำนวนมาก ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลกู้เงินจากภาคเอกชนได้เพิ่มขึ้น

ในช่วงที่ นายสมหมาย สุนทรกุล รับผิดชอบงานด้านนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญด้านตัวเงินคลังหลายครั้ง ได้แก่ การปรับอัตราดอกเบี้ยจากไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี เป็นร้อยละ 3 ต่อปี และร้อยละ 5 ต่อปี ในปี 2501 และ 2503 ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังได้ลดอายุตัวเงินคลังจาก 4 เดือน เป็น 3 เดือน ในปี 2507 และ 2 เดือน ในปี 2509 ในช่วงนี้ได้มีการลดอัตราดอกเบี้ยลงเหลือร้อยละ 4 ต่อปี เพื่อให้สอดคล้องกับอายุของตัวเงินคลัง อย่างไรก็ตาม อัตราดอกเบี้ยดังกล่าวต่อมาได้ปรับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5 ต่อปี และร้อยละ 7 ต่อปี ในปี 2510 และ 2512 ตามลำดับ เมื่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดสูงขึ้น^{10/} พร้อมกันนั้นได้ปรับปรุงอายุตัวเงินคลังจาก 60 วัน เป็น 63 วัน เพื่อให้ตัวเงินคลังมีอายุครบกำหนดชำระในวันเดียวกับที่มีการออกตัวเงินคลังงวดใหม่คือ ในวันจันทร์^{11/} การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ นายสมหมาย สุนทรกุล ได้มีส่วนเป็นอย่างมากในการคิดค้นรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์เข้ามาประมูลและถือตัวเงินคลังเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันก็ได้ชี้แจงให้เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญของการพัฒนาตลาดตัวเงินคลัง อีกทั้งได้ทำการปรับอัตราดอกเบี้ยตัวเงินคลังเป็นระยะๆ ซึ่งเป็นการวางรากฐานของความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการคลังและนโยบายการเงินในขณะนั้นอีกด้วย นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังทำหน้าที่เป็นตลาดรองตัวเงินคลังโดยการเข้าประมูลตัวเงินคลัง และนำตัวเงินคลังออกขายให้แก่ธนาคารพาณิชย์และผู้สนใจ ในระยะแรกๆ ธนาคารแห่งประเทศไทยนำตัวเงินคลังออกขายในราคาตามที่ประมูลได้และรับซื้อคืนในอัตราที่สูงขึ้นหรือเป็นอัตราลงโทษ อัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดและออกประกาศ เรียกว่าอัตรามาตรฐานรับช่วงซื้อลดตัวเงินคลัง ซึ่งสูงกว่าอัตราที่ประมูลร้อยละ 0.25 อัตรานี้ได้ลดลงเป็นร้อยละ 0.125 ในปี 2508 เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์สนใจเข้ามาลงทุนตัวเงินคลังมากขึ้น และเพื่อจูงใจให้ธนาคารพาณิชย์เข้าประมูลตัวเงินคลังเพิ่มขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ลดอัตราซื้อคืนให้อีก ในกรณีที่เป็นการประมูลและธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวนำตัวเงินคลังนั้นมาขายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเพราะต้องการสภาพคล่อง ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะรับซื้อในอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.083 ของอัตราดอกเบี้ยที่ประมูลได้ วิธีการนี้ช่วยให้ธนาคารพาณิชย์เข้าประมูลซื้อตัวเงินคลัง และถือตัวเงินคลังแทนการถือเงินสดเพิ่มขึ้น

10/ ในวันที่ 3 กันยายน 2519 ได้มีการยกเลิกอัตราดอกเบี้ยตัวเงินคลังโดยปล่อยให้ขึ้นไปตามอุปสงค์และอุปทานของตลาด และกระทรวงการคลังได้เพิ่มประเภทตัวเงินคลังให้มีอายุแตกต่างกันคือ 7 วัน 28 วัน 63 วัน และ 182 วัน เพื่อสนองความต้องการของตลาด

11/ ตัวเงินคลังจะมีการประมูลเวลา 10.00 น. ของวันศุกร์ (หรือวันทำการสุดท้ายของสัปดาห์) และผู้ประมูลได้จะต้องชำระเงินในวันจันทร์หรือวันทำการแรกของสัปดาห์

ความจำเป็นในการบูรณะฟื้นฟูประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้การขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ รัฐบาลต้องกู้เงินมาชดเชยด้วยการออกพันธบัตรรัฐบาล ตัวเงินคลัง และเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารแห่งประเทศไทย เฉพาะตัวเงินคลังนั้นมีวงเงินตัวเงินคลังเพิ่มขึ้นจาก 50 ล้านบาท ในปี 2488 เป็น 3,941.3 ล้านบาท ในปี 2498 แต่เริ่มลดลงเหลือ 3,266.7 ล้านบาท ในปีเดียวกัน และเหลือเพียง 2,107.7 ล้านบาท ในปี 2503 เมื่อมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาด้านการคลังครั้งใหญ่ โดยการออกพันธบัตรเงินกู้เพื่อไถ่ถอนตัวเงินคลังในขณะเดียวกันได้ออนเงินจากบัญชีจัดเสถียรภาพเงินตรา^{12/} ส่งเข้าคลังเป็นรายได้ของรัฐ และใช้รายได้นี้ลดยอดตัวเงินคลังและชำระหนี้เบิกเกินบัญชี^{13/} ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยที่ค้างอยู่ให้หมดสิ้นไปได้ ในการนี้ นายสมหมาย ฮุนตระกูล ได้มีบทบาทสำคัญในการคิดค้นหาทางดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย กล่าวคือ กระทรวงการคลังสามารถลดรายจ่ายได้บางส่วนด้วยการออกพันธบัตรอัตราดอกเบี้ยต่ำเท่าดอกเบี้ยตัวเงินคลัง สามารถเลิกการเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การบริหารการคลังที่ดี ทางด้านธนาคารแห่งประเทศไทยก็ถือหลักทรัพย์สินระยะยาวไว้แทนการให้เบิกเงินเกินบัญชี และใช้หลักทรัพย์สินนั้นเป็นส่วนหนึ่งของทุนสำรองเงินตราได้ ในขณะเดียวกันได้เพิ่มอัตราดอกเบี้ยตัวเงินคลังจากร้อยละ 3 ต่อปี มาเป็นร้อยละ 5 ต่อปี ทำให้ตลาดตัวเงินคลังเป็นที่น่าสนใจยิ่งขึ้น นายสมหมาย ฮุนตระกูล ได้ติดต่อบริษัทประกันและหาซื้อกรมบัญชีกลางจนเกิดความเข้าใจอันดีต่อกันที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน นอกจากนี้ ยังได้เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และนายสุนทร หงส์ลดารมภ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสมัยนั้นด้วย นับว่าเป็นการช่วยปูพื้นฐานทางด้านนโยบายการคลัง และการใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ในระบอบนั้น

การปรับปรุงระเบียบและสถานที่ตั้งสำนักหักบัญชี

สำนักหักบัญชี คือสถานที่ที่ธนาคารสมาชิกใช้เป็นแหล่งกลางในการแลกเปลี่ยนเช็คระหว่างกัน เพื่อหักกลบลบหนี้ที่เกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยน รวมทั้งการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการหักบัญชีระหว่างธนาคาร ในที่นี้เช็คจะรวมถึง ดราฟท์ ตัวแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน และ

12/ บัญชีจัดเสถียรภาพเงินตรา คือบัญชีที่เกิดขึ้นจากส่วนต่างของการซื้อเงินตราต่างประเทศ ค่าสินค้าซึ่งมีการบังคับให้ส่งมอบในอัตราทางการและขายเงินดังกล่าวในอัตราที่สูงกว่า

13/ กระทรวงการคลังเริ่มกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการเบิกเงินเกินบัญชีมาตั้งแต่ปี 2495 โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เบิกได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของยอดงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี และตามกฎหมายนั้นจะต้องชำระภายใน 3 เดือนแรกของปีงบประมาณถัดไป การเบิกเงินเกินบัญชีเกิดขึ้นจากความจำเป็นเพราะบางขณะเงินรายได้เข้าคลังมีไม่พอกับที่ต้องจ่าย จึงจำเป็นต้องเบิกเงินเกินบัญชี

ตราสารอื่น ๆ ที่สั่งให้ธนาคารจ่ายเงินเมื่อทวงถาม และใบรับเช็คคืน ในระยะแรก ๆ ของระบบการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย การหักบัญชีประจำวันระหว่างธนาคารเป็นระบบการหักบัญชีระหว่างกันโดยวิธีการส่งเช็คไปเรียกเก็บโดยตรงและต่างก็เปิดบัญชีเงินฝากระหว่างกันไว้ เมื่อมีเช็คไปเรียกเก็บหรือรับเช็คไว้เพื่อการเรียกเก็บ ก็จะใช้วิธีหักบัญชีเงินฝากของแต่ละธนาคารไป

เมื่อมีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 ซึ่งตามมาตรา 12 (16) กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย “ดำเนินการแห่งระบบหักบัญชีระหว่างธนาคาร” ในขณะนั้นธนาคารพาณิชย์ 4 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด ธนาคารเอเซีย จำกัด ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด และบริษัทธนาคารไทย จำกัด (คือธนาคารมณฑล จำกัด และธนาคารกรุงไทย จำกัด ในเวลาต่อมา) ได้ทำความตกลงกับธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดระบบการหักบัญชีระหว่างธนาคาร รวมทั้งเป็นผู้วางระเบียบแต่ปรากฏว่ายังไม่ได้มีการใช้ระเบียบนี้ จนกระทั่งปี 2488 จึงได้ร่างระเบียบการหักบัญชีขึ้นใหม่ ซึ่งหลังจากการหารือกับธนาคารพาณิชย์แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงประกาศใช้ระเบียบการหักบัญชีครั้งแรกเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2488 จัดตั้งสำนักหักบัญชีขึ้นที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ว่างบางขุนพรหม โดยมีธนาคารสมาชิกเริ่มแรก 6 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารมณฑล จำกัด ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด และธนาคารกสิกรไทย จำกัด จากจำนวนธนาคารพาณิชย์ 8 ธนาคารที่เปิดทำการในขณะนั้น

ในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2496 สำนักหักบัญชีได้ย้ายไปยังอาคารของธนาคารสหธนาคาร จำกัด ที่สามแยก (ถนนเยาวราช)^{14/} เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ธนาคารสมาชิกที่จะมาทำการหักบัญชี ในระยะนั้นมีธนาคารสมาชิก 26 ธนาคาร ประกอบด้วย ธนาคารพาณิชย์ 25 ธนาคารและธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2496 ได้ปรับปรุงระเบียบการหักบัญชีโดยกำหนดเวลาหักบัญชีวันละ 2 ครั้ง หรือ 2 รอบ คือ ครั้งแรกหรือรอบแรกเป็นการหักบัญชีเช็คธรรมดาเวลา 13.30 น. (วันเสาร์เวลา 11.00 น.) และครั้งที่สองหรือรอบสอง เวลา 16.30 น. สำหรับหักบัญชีเช็คคืน

ในช่วงที่ นายสมหมาย สุนทรกุล รับผิดชอบงานในฝ่ายการธนาคารภายในประเทศนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกระเบียบการหักบัญชีใหม่เพื่อใช้แทนระเบียบเดิมเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2502 ทั้งนี้ เพราะปริมาณเช็คที่ธนาคารพาณิชย์นำมาแลกเปลี่ยนเพื่อหักบัญชี มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น

14/ เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มเปิดสำนักงานสุรวงศ์ ที่ถนนสุรวงศ์ในปี 2512 นั้น ได้ย้ายสำนักหักบัญชีมาตั้งที่สำนักงานสุรวงศ์ด้วย

เรื่อย ๆ และจำนวนธนาคารสมาชิกก็เพิ่มขึ้นด้วย จึงต้องปรับปรุงวิธีการและระเบียบการในเรื่องนี้ใหม่ให้รัดกุมและสะดวกยิ่งขึ้น ทั้งนี้ อาศัยจากแนวทางที่ได้ปฏิบัติมา และจากการหารือกับธนาคารสมาชิก ซึ่งระยะนั้นได้ให้ความร่วมมือกันดีมาก มีสาระสำคัญที่แก้ไขใหม่คือ ให้ใช้วิธีแลกเปลี่ยนเช็คต่อเนื่องกัน (Continuous Clearing System) ตั้งแต่วันที่ 10.30 น. จนถึง 14.30 น. คือเลื่อนเวลาปิดรับเช็คจากเวลาเดิม 13.30 น. ไปอีก 1 ชั่วโมง ต่อจากนั้นจึงถึงเวลาหักบัญชี ส่วนการหักบัญชีสำหรับเช็คคั้นยังคงเป็นครั้งเดียวตามเดิม ในการคั้นเช็คคั้น ให้ธนาคารผู้ประสงค์จะคั้นเช็คของสาขาธนาคารคั้นที่สำนักงานใหญ่ของธนาคารนั้นได้ แต่ต้องคั้นกันให้เสร็จก่อนเวลาเปิดทำการของธนาคารพาณิชย์ไม่ช้ากว่า 30 นาที แทนการคั้นเช็คตามวิธีการเดิม ซึ่งจะต้องคั้นกันโดยตรงไปยังสาขาธนาคาร ทั้งนี้ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ได้เปิดสาขาในกรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก และแต่ละสาขาย่อยห่างไกลกัน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการหักบัญชียังไม่ยุติ เพราะปริมาณของเช็คคั้นได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารสมาชิกจึงได้ปรึกษาหารือและแก้ไขระเบียบ เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2504 เพื่อให้ธนาคารที่เป็นสมาชิกแจ้งข้อบัญชีที่ออกเช็คไม่มีเงินให้สำนักหักบัญชีทราบ และจะได้รวบรวมแจ้งธนาคารสมาชิกเพื่อปิดบัญชีดังกล่าว แต่เนื่องจากธนาคารสมาชิกบางส่วนประสงค์ที่จะดำเนินการเป็นขั้น ๆ ไป ในขั้นแรกนี้ จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบให้เพียงมีการแจ้งว่าแต่ละธนาคารมีเช็คที่คั้นในกรณีไม่มีเงินที่ฉบับและจำนวนเงินเท่าใดให้สำนักหักบัญชีทราบ ทั้งนี้ ไม่ว่าการคั้นเช็คนั้นจะกระทำผ่านสำนักหักบัญชีหรือคั้นโดยตรง และกำหนดให้สำนักหักบัญชีรวบรวมแจ้งให้ธนาคารสมาชิกทราบ เพื่อให้โอกาสธนาคารสมาชิกดำเนินการแก้ไขให้การออกเช็คไม่มีเงินนั้นน้อยลงโดยสมัครใจก่อน

ต่อมาเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2506 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้แก้ไขระเบียบการหักบัญชีอีกครั้งหนึ่ง โดยขยายเวลาที่ธนาคารพาณิชย์จะรับเช็คจากลูกค้าด้วยการเลื่อนเวลาแลกเปลี่ยนเช็คที่สำนักหักบัญชีจาก 10.30 น. ถึง 14.30 น. เป็น 12.30 น. ถึง 15.00 น. และยกเลิกการคั้นเช็คที่สำนักหักบัญชีเวลา 16.30 น. รวมทั้งการคั้นเช็คกันโดยตรงในวันทำการถัดไปก่อนเปิดทำการ ทั้งนี้ กำหนดให้มีการหักบัญชีเช็คคั้นที่สำนักหักบัญชีแห่งเดียวในเวลา 9.00 น. ของวันทำการถัดไป ต่อมาในปี 2508 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ร่วมมือกับสมาคมธนาคารไทยกำหนดขนาดของเช็คและตราฟท์ใหม่ให้มีมาตรฐานเดียวกัน และให้มีการจัดระบบรหัสตัวเลขบนเช็ค เพื่อช่วยให้การเลือกเช็คเป็นไปโดยสะดวกขึ้น เพราะปริมาณเช็คมากขึ้นทุกปี

สำหรับเวลาการแลกเปลี่ยนเช็คและเวลาหักบัญชีนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นระยะ ๆ ตามที่ธนาคารสมาชิกร้องขอ และ/หรือการหารือร่วมกัน เนื่องจากปริมาณเช็คเพิ่มมากขึ้น และการจราจรติดขัดมากขึ้น หากเวลาหักบัญชีเย็นมาก พนักงานจะต้องปฏิบัติงานจนมืดค่ำเป็นประจำ ดังนั้น ในปี 2516 จึงได้เปลี่ยนเวลาหักบัญชีเป็น 10.30 น. ถึง 14.00 น. และเปลี่ยนเวลาการนำ

เช็คคืนมาหักบัญชีกันในวันทำการถัดไปจาก 9.00 น. มาเป็น 8.30 น. และในปี 2519 ได้เปลี่ยนเวลาหักบัญชีเป็น 9.00 ถึง 10.00 น. ส่วนปี 2520 ได้กำหนดเวลาการหักบัญชีรอบธรรมดา รอบแรกเวลา 10.00 น. รอบสองเวลา 13.00 น. และเปลี่ยนเวลาชำระยอดขาดดุลการหักบัญชีเป็น 16.00 น. รวมทั้งเปลี่ยนเวลาการหักบัญชีรอบเช็คคืนเป็น 9.00 น. และกำหนดเวลาชำระยอดขาดดุลการหักบัญชีเป็น 10.00 น.

ในปี 2512 สำนักหักบัญชีได้ย้ายที่ตั้งมาอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสุรวงศ์ โดย นายสมหมาย สุนทรกุล ได้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการเรื่องนี้มาตั้งแต่ต้น สำหรับวัตถุประสงค์สำคัญในการย้ายที่ตั้งสำนักหักบัญชีมาอยู่ที่ทำการแห่งใหม่นี้ ปรากฏอยู่ในคำกล่าวเชิญรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในการประกอบพิธีวางศิลาฤกษ์ และพิธีเปิดอาคารสำนักงานสุรวงศ์ ของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2510 และวันที่ 20 กันยายน 2512 ตามลำดับ สรุปข้อความบางตอนได้ดังนี้

“.....หน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทยก็คือ เป็นศูนย์กลางแห่งการหักบัญชีระหว่างธนาคาร เพื่อกระทำหน้าที่นี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตั้ง “สำนักหักบัญชี” ขึ้นเพื่อดำเนินการแห่งระบบหักบัญชีระหว่างธนาคาร ในระยะแรก สำนักหักบัญชีได้ตั้งอยู่ในบริเวณธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ต่อมาจำนวนธนาคารที่ได้เข้าเป็นสมาชิกแห่งระบบหักบัญชีระหว่างธนาคารเพิ่มขึ้น สถานที่ทำการของสำนักหักบัญชีจึงคับแคบ ประกอบกับที่ตั้งของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่อยู่ในย่านกลางระหว่างบรรดาธนาคารสมาชิก ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้เช่าอาคารชั้น 3 ของสหธนาคารกรุงเทพ จำกัด สามแยก เป็นสถานที่ทำการของสำนักหักบัญชี แต่ในปัจจุบันสถานที่ทำการของสำนักหักบัญชีแห่งนี้ค่อนข้างจะคับแคบ เมื่อจัดตั้งสำนักงานสุรวงศ์ขึ้นแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงดำริที่จะย้ายสำนักหักบัญชีมาอยู่ ณ อาคารสำนักงานสุรวงศ์นี้ ซึ่งคาดว่าธนาคารที่เป็นสมาชิกแห่งระบบหักบัญชีจะได้รับความสะดวกยิ่งขึ้น เพราะสถานที่ทำการของสำนักหักบัญชีแห่งใหม่นี้อยู่ในย่านกลางระหว่างบรรดาธนาคารสมาชิกมีเนื้อที่และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกมากกว่าสถานที่ทำการปัจจุบัน.....” 15/

“.....สำนักงานสุรวงศ์ ของธนาคารแห่งประเทศไทยนี้ จัดตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการฝากและถอนเงินของบรรดาธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในแถบล่างของพระนคร ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก เมื่อนับรวมทั้งที่จัดทะเบียนในประเทศและต่างประเทศแล้ว ประมาณกึ่งหนึ่งของจำนวนธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด การจัดตั้งสำนักงานสุรวงศ์จะทำให้การฝากและถอนเงินของธนาคารดังกล่าวเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าจะเป็นการบังคับให้ธนาคารต่าง ๆ ในแถบล่าง หรือระบุว่าธนาคารนั้น ๆ จะต้องเปิดบัญชีเงินฝากที่สำนักงานสุรวงศ์ และธนาคารอื่น ๆ นอกจากที่ระบุไว้ จะต้องเปิดบัญชีเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ทุกธนาคารมีโอกาสที่จะเลือกเปิดบัญชี ณ ที่แห่งใดก็ได้ตามความสะดวกของตน หรือจะเปิดบัญชีไว้ทั้งสองแห่งก็ได้ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้ขอร้องให้ธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคารเลือกดำเนินการ

15/ ที่ระลึกพิธีเปิดอาคารสำนักงานสุรวงศ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย 20 กันยายน 2512 หน้า 21 - 22

ประการหลัง คือ เปิดบัญชีไว้ทั้งที่สำนักงานสรรพฯ และที่สำนักงานใหญ่ การที่ขอให้ธนาคารซึ่งมิได้อยู่ในแถบล่างเปิดบัญชีไว้ที่สำนักงานสรรพฯ ด้วยก็เนื่องจากเหตุผลสองประการ ประการแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เปิดดำเนินการแห่งระบบหักบัญชีระหว่างธนาคารขึ้นที่สำนักงานสรรพฯ โดยได้ย้ายสำนักหักบัญชีจากที่ตั้งในปัจจุบันที่อาคารชั้น 3 ของสหธนาคารกรุงเทพ จำกัด มาไว้ที่นี้ ทั้งนี้ เพื่อให้ธนาคารที่เป็นสมาชิกแห่งระบบหักบัญชีได้รับความสะดวกยิ่งขึ้น เพราะนอกจากสถานที่ทำการของสำนักหักบัญชีแห่งใหม่จะอยู่ในย่านกลางระหว่างบรรดาสมาชิก สถานที่ทำการนี้ยังได้รับการออกแบบโดยคำนึงถึงวิธีการปฏิบัติงานตามระบบการหักบัญชีโดยเฉพาะ มีเนื้อที่กว้างขวาง และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกพร้อมมูล เมื่อทุกธนาคารมีบัญชีเงินฝากอยู่ที่สำนักงานสรรพฯ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้หักบัญชีธนาคารผู้เป็นลูกหนี้ หรือนำเงินเข้าบัญชีธนาคารผู้เป็นเจ้าหนี้ ตามจำนวนเงินที่แต่ละธนาคารเป็นลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ต่อสำนักหักบัญชีได้สะดวกและรวดเร็ว ประการที่สอง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะย้ายส่วนงานบางส่วนที่ประกอบธุรกิจกับธนาคารต่าง ๆ มาอยู่ที่สำนักงานสรรพฯ นี้ ดังที่จะได้ทราบเรียนรายละเอียดต่อไป ฉะนั้น ธนาคารที่ประกอบธุรกิจกับส่วนงานที่จะย้ายมาจะได้ใช้บัญชีที่เปิดไว้ ณ สำนักงานสรรพฯ นี้ได้ สำหรับการที่ขอให้ธนาคารที่แถบล่างนี้คงมีบัญชีไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ อยู่เช่นเดิม ก็เนื่องด้วยในระยะแรกนี้ยังมีส่วนงานที่ประกอบธุรกิจบางประเภทกับธนาคารต่าง ๆ คงเหลืออยู่ที่นั่น ธนาคารที่ประกอบธุรกิจประเภทที่ยังคงอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ ก็จะได้ใช้บัญชี ณ ที่นั่นได้ กล่าวโดยสรุปแล้ว การที่ทุกธนาคารเปิดบัญชีไว้ทั้งสองแห่งจะทำให้มีความคล่องตัวในการติดต่อธุรกิจโดยทั่วไปกับธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่มขึ้น....” 16/

ระเบียบการหักบัญชีระหว่างธนาคารฉบับลงวันที่ 24 มีนาคม 2502 นี้ ได้ใช้ต่อเนื่องกันมาถึง 20 ปี โดยมีการแก้ไขปรับปรุงถึง 12 ครั้ง เพื่อให้เกิดความเหมาะสม และสอดคล้องในทางปฏิบัติตามเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกระเบียบการหักบัญชีฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2522 ซึ่งส่วนใหญ่ยังคงมีเนื้อหาหลักๆ ตามระเบียบเดิมแต่ปรับปรุงให้เป็นระเบียบฉบับเดียวที่ดูง่ายและสมบูรณ์ขึ้น โดยเน้นประสิทธิภาพทางด้านผลการปฏิบัติงานของผู้แทนธนาคาร ให้มีการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อทำหน้าที่ชี้ขาดในปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเช็ค กำหนดค่าปรับกรณีเสร็จไม่ทันตามกำหนดหรือเรียกเก็บเงินคลาดเคลื่อน นอกจากนี้ ยังได้กำหนดเวลาแลกเปลี่ยนเช็คใหม่ คือ รอบธรรมดา รอบแรกตั้งแต่เวลา 9.30 น. ถึง 10.00 น. รอบสองตั้งแต่เวลา 12.00 น. ถึง 13.00 น. สำหรับรอบเช็คคืนตั้งแต่เวลา 8.30 น. ถึง 9.00 น.

โดยที่ปริมาณเช็คที่ออกใช้มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ก่อให้เกิดปัญหาแก่สำนักหักบัญชีเป็นอย่างมากจึงต้องปรับปรุงระบบการหักบัญชีด้วยวิธีการรับยอดทันที (Honour System) โดยเชื่อถือตัวเลขดุลของแต่ละธนาคารก่อนการดูตัวเช็ค นอกจากนี้ ยังนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการออกดุลของสำนักหักบัญชี ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปูทางไปสู่ระบบการหักบัญชีระหว่างธนาคารที่เป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Clearing House) อันเป็นวิวัฒนาการทางเทคนิคและวิธีการใหม่ของระบบการชำระเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

การโอนเงินของธนาคารพาณิชย์

การโอนเงินของธนาคารพาณิชย์ในระหว่างสาขา หรือการโอนเงินระหว่างสาขาในต่างจังหวัดกับสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพฯ มีความสำคัญในการบริหารเงินของธนาคารพาณิชย์เป็นอย่างยิ่ง และการโอนเงินนี้ต้องดำเนินการผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งคิดค่าธรรมเนียมในการโอนเงินทางโทรเลขระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดจากธนาคารพาณิชย์ตามจำนวนเงินที่ขอโอน เริ่มแรกธนาคารแห่งประเทศไทยคิดค่าธรรมเนียมการโอนเงินอัตราร้อยละ 0.125 ของจำนวนเงินที่โอน ต่อมาได้ลดลงเหลือร้อยละ 0.0625 ของจำนวนเงินที่โอน การคิดค่าธรรมเนียมการโอนเงินอัตราดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระด้านต้นทุนให้แก่ธนาคารพาณิชย์ เพื่อเป็นการช่วยเหลือด้านการลดต้นทุนของธนาคารพาณิชย์ลง นายสมหมาย ฮุนตระกูล ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้อยู่ จึงได้ร่วมกันพิจารณากับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศใช้อัตราค่าธรรมเนียมการโอนเงินตามที่ นายสมหมาย ฮุนตระกูล เสนอตั้งแต่วันที่ 10 กรกฎาคม 2501 เป็นต้นมา ดังนี้

ก. โอนจากต่างจังหวัดเข้ามากรุงเทพฯ คิดค่าธรรมเนียมอัตราร้อยละ 0.05 ของจำนวนเงินที่โอน (ค่าธรรมเนียม 50 บาทต่อเงินโอนหนึ่งแสนบาท)

ข. โอนจากกรุงเทพฯ ออกไปต่างจังหวัดคิดค่าธรรมเนียมอัตราร้อยละ 0.025 ของจำนวนเงินที่โอน (ค่าธรรมเนียม 25 บาทต่อเงินโอนหนึ่งแสนบาท)

ในที่สุดเห็นสมควรไม่เก็บค่าธรรมเนียมการโอนเงินจากต่างจังหวัดและจากกรุงเทพฯ ไปต่างจังหวัด คงเรียกเก็บแต่ค่าโทรศัพท์และค่าโทรเลขโดยคิดถัวเฉลี่ยเหมาะสมจ่ายเป็นรายฉบับโทรเลขดังนี้

ก. โทรเลขธรรมดา ฉบับละ 25 บาท

ข. โทรเลขด่วน ฉบับละ 50 บาท

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศใช้อัตราการคิดค่าธรรมเนียมการโอนเงินทางโทรเลขตามที่ปรับปรุงใหม่ข้างต้น ตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม 2506 โดยเริ่มดำเนินการเป็นรายจังหวัด และใช้ครบทุกจังหวัดในปลายปี 2506 อัตราดังกล่าวยังคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

สรุป

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงงานด้านต่าง ๆ รวมทั้งความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ในช่วงที่นายสมหมาย ฮุนตระกูล รับผิดชอบงานอยู่ทางด้านฝ่ายการธนาคารภายในประเทศนั้น นับว่าเป็นการวางรากฐานของการดำเนินนโยบายการเงินที่สำคัญยิ่ง รวมถึงความพยายามที่จะประสานนโยบายการเงิน

และนโยบายการคลังให้สอดคล้องกันเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่นเพื่อผ่านไปถึงกิจการส่งออก เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มทำมาตั้งแต่ปี 2499 และขยายขอบเขตความช่วยเหลือมาเป็นลำดับนั้น นับว่าได้มีส่วนช่วยให้การพัฒนาด้านเกษตรอุตสาหกรรม และการส่งออกขยายตัวไปได้ด้วยดี ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงสามารถพึ่งพาตนเองและมีรายได้สูงขึ้น ในขณะเดียวกัน ธนาคารพาณิชย์ก็สามารถให้สินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญได้เพิ่มขึ้น โดยใช้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยบางส่วน

สำหรับการรองรับให้มีการขยายตัวทางด้านการค้าและธุรกิจนั้น นายสมหมาย ฮุนตระกูล ได้มองเห็นความสำคัญของการให้บริการโอนเงิน และการจัดระบบการหักบัญชีของธนาคารพาณิชย์ ที่จะให้การชำระเงินเป็นไปอย่างรวดเร็วและปลอดภัย จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการด้านต่าง ๆ เพื่อให้ทันกับการเพิ่มขึ้นของปริมาณเช็คที่ขยายตัวขึ้น ทั้งนี้ ได้คำนึงถึงความรวดเร็ว รัดกุม สนองประโยชน์ให้กับทุกฝ่าย ซึ่งเป็นแนวทางที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ยึดถือมาจนถึงปัจจุบันนี้

คณะผู้เรียบเรียง

น.ส.ประไพ สุวรรณรัฐ
นายไพโรจน์ ทิพย์โกสัย
นายสุวรรณ นกอยู่

ขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์

นายสุพงศ์ เพ็งจันทร์



ร่วมเป็นสักขีพยานในพิธีส่งมอบงานผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
ระหว่าง
ดร.ป๋วย อึ๊งภากร กับ นายพิสุทธ์ นิมมานเหมินท์
เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2514

บทบาทในด้านการกำกับสถาบันการเงิน

ตลอดอายุการทำงานอันยาวนานเกือบ 30 ปี ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย นายสมหมาย สุนทรกุล ได้มีผลงานทางด้านการกำกับสถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก และแม้เมื่อลาออกจากธนาคารแห่งประเทศไทยไปแล้วก็ยังคงเกี่ยวข้องกับการกำกับสถาบันการเงินอยู่ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในที่นี้จะขอนำมากล่าวเฉพาะที่สำคัญระหว่างที่นายสมหมาย สุนทรกุล ปฏิบัติงานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น

งานด้านการแก้ไขกฎหมายการธนาคารพาณิชย์

ประเทศไทยเริ่มมีธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ตั้งแต่ปี 2431 แต่ยังไม่มีกฎหมายควบคุมธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะ จนกระทั่งปี 2480 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 ขึ้นและเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2481 ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนนิยมใช้บริการของธนาคารพาณิชย์มากขึ้น มีการแลกเปลี่ยนสินค้าทั้งในและนอกราชอาณาจักรมากขึ้น แต่การควบคุมธนาคารในประเทศขณะนั้นยังไม่สัจะกวดขันนัก พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ใช้มาถึงปี 2488 จึงได้ยกเลิกและได้ตราพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 ขึ้นใช้บังคับแทน ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจขยายตัว ระบบการธนาคารก็มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ทางทางจึงมีดำริที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ใหม่ ในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ขึ้นมาใช้แทนกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ปี 2488 ในการยกร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ นายสมหมาย สุนทรกุล ได้มีส่วนร่วม ทั้งในการออกความเห็นให้ข้อสังเกต และเป็นผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อหารือกับผู้แทนของธนาคารพาณิชย์มาโดยลำดับ กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ได้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน แม้จะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาแล้วถึง 3 ครั้ง แต่ก็ยังคงใช้เป็นแม่แบบตลอดมามีได้มีการยกเลิกกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ปี 2505 ฉบับนี้แต่อย่างใด

สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ที่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงจากกฎหมายฉบับเดิมมีมากมายหลายประการ พอสรุปได้ ดังนี้

การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ใหม่ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เรื่องวิธีการจัดตั้งและทุน โดยกำหนดวิธีการในการขอจัดตั้งธนาคารพาณิชย์เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นแรกจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน จึงจะดำเนินการจัดตั้งบริษัทจำกัดได้และเมื่อจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดแล้ว จึงขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ได้ต่อไปเป็นขั้นที่สอง

สำหรับเรื่องทุนนั้น กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดจำนวนทุนอย่างต่ำไว้ แต่ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจกำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ว่าจะต้องมีทุนเท่าใดก่อนดำเนินการขอจดทะเบียนตั้งบริษัทจำกัด

การเปิดสาขาธนาคารพาณิชย์ไทย จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน เพื่อให้ทางการได้พิจารณาความเหมาะสมในการขยายสาขาลงจนจำนวนสาขาที่เหมาะสมในท้องที่ต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการแข่งขันของธนาคารพาณิชย์มากเกินไปจนสมควร

การกำหนดให้สาขานาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศต้องดำรงสินทรัพย์ไว้ในประเทศไทย เหตุผลที่นำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับก็เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ฝากเงินหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเทศตามสมควร และเพื่อความยุติธรรมในการประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ไทยจะต้องดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้นด้วย ทั้งนี้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนดสินทรัพย์ดังกล่าวให้เป็นเงินกองทุนของสาขานาธนาคารต่างประเทศนั้น ๆ

การจำกัดการให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง กฎหมายฉบับนี้ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตโดยการซื้อ ซื้อลดหรือรับช่วงซื้อลดตัวเงินอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกันแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งในขณะใดขณะหนึ่งเกินกว่าอัตราส่วนกับเงินกองทุน ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดขึ้นด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นอกจากนั้น เพื่อให้หลักการนี้มีผลบังคับอย่างแท้จริง กฎหมายให้ถือว่าการให้กู้ยืมหรือให้เครดิตแก่ภริยาหรือสามีของบุคคลนั้น แก่ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดที่บุคคลนั้นหรือภริยาหรือสามีของบุคคลนั้นเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นตามเกณฑ์ที่ระบุไว้เป็นการให้กู้ยืมแก่บุคคลนั้นด้วย

จุดมุ่งหมายในการกำหนดบทบัญญัตินี้ดังกล่าว คือไม่ต้องการให้ธนาคารพาณิชย์เสี่ยงกับฐานะของบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากเกินไป จนอาจกระทบต่อความปลอดภัยของผู้ฝากเงินและความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์เอง รวมทั้งต้องการให้ธนาคารพาณิชย์มีทุนและเงินสำรองเพียงพอที่จะรับความเสี่ยงกับฐานะของลูกค้าหนี้รายใดรายหนึ่งด้วย

การกำหนดอัตราดอกเบี้ยและค่าบริการอื่น ๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการแข่งขันเกินไป โดยเฉพาะเรื่องการระดมเงินฝาก และเพื่อให้ผู้ใช้บริการธนาคารพาณิชย์เสียค่าบริการในอัตราที่เหมาะสม รวมทั้งเพื่อส่งเสริมหรือจำกัดธุรกิจบางประเภทได้โดยทางอ้อม พระราชบัญญัตินี้จึงให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทย โดยความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก เงินให้กู้ยืม ตลอดจนค่าบริการต่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์

การดำรงตำแหน่งกรรมการธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากการดำรงตำแหน่งกรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงของธนาคารพาณิชย์หลายแห่งพร้อมกัน จะเป็นอันตรายต่อระบบการแข่งขัน

ดังนั้น กฎหมายการธนาคารพาณิชย์ปี 2505 จึงห้ามมิให้กรรมการหรือพนักงานธนาคารพาณิชย์ดำรงตำแหน่งในธนาคารพาณิชย์เกินกว่าหนึ่งธนาคาร เว้นแต่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมาย หรือตำแหน่งที่ไม่มีหน้าที่ในการบริหารธนาคารพาณิชย์

การกำหนดบทลงโทษ ตามกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ปี 2505 ได้กำหนดบทลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ โดยให้คณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งขึ้นมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลซึ่งจะเป็นเรื่องอื้อฉาว และอาจก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่นต่อธนาคารพาณิชย์นั้น รวมถึงระบบการธนาคารพาณิชย์ด้วย นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มหลักการลงโทษทางอาญาแก่กรรมการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ที่กระทำผิดเนื่องจากฝ่าฝืนมาตราต่าง ๆ เช่น การดำรงเงินสดสำรอง การให้สินเชื่อกู้หนี้ยาวใหญ่ เป็นต้น เพื่อให้กรรมการหรือผู้รับผิดชอบระมัดระวังในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ในระยะแรกของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ปรากฏว่ามีปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายอยู่น้อย ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายใหม่ได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญต่าง ๆ มาก นายสมหมาย สุนทรกุล ได้มีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเข้าร่วมเจรจาและกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติตามกฎหมาย ออก Ruling ให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติ เข้าร่วมประชุมหารือกับสมาคมธนาคารไทยมาโดยตลอด และเมื่อได้ใช้กฎหมายมาได้ระยะหนึ่ง ก็พบว่ายังคงมีปัญหาย่อยอีก ทั้งมีข้อขัดข้องหลายประการ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของทางการโดยสมบูรณ์ ทางกรจึงมีดำริที่จะแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมกันอีก ซึ่งในการแก้ไขนี้ได้ใช้เวลาพิจารณาค่อนข้างยาวนาน จนมาถึงปี 2522 การแก้ไขเพิ่มเติมจึงสำเร็จลุล่วงลงได้ แต่ก็ยังมีได้ยกเลิกกฎหมายฉบับปี 2505 เสียทีเดียว ยังคงใช้เป็นวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นเท่านั้น

การเจรจาและปรึกษารื้อกับสมาคมธนาคารไทย

สมาคมธนาคารไทยได้ก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนกันยายน 2501 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสถาบันกลางในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างธนาคาร เป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างธนาคารและควบคุมซึ่งกันและกัน รวมทั้งให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเพื่อความมั่นคงแห่งระบบการเงินของประเทศ และเพื่อช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมด้วย ในระยะเริ่มแรกมีธนาคารพาณิชย์ไทยเป็นสมาชิกเกือบทุกธนาคาร ยกเว้นธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด ซึ่งเพิ่งเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมธนาคารไทยเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2521

หลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2505 ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้จัดทำประเด็นคำถามคำตอบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ส่งให้ธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคารทราบและถือปฏิบัติเป็น Ruling นอกจากนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยและสมาคมธนาคารไทยมีความเห็นพ้องกันว่า การจัดให้มีการประชุมระหว่างผู้แทนของสถาบันทั้งสองจะมีประโยชน์มาก จึงควรจะมีการพบปะกันเดือนละครั้งโดยสลับเปลี่ยนกันเป็นผู้จัดการประชุม ซึ่งกำหนดให้มีขึ้นทุกวันจันทร์ที่สองของเดือน และให้ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดบันทึกการประชุม โดยแต่ละฝ่ายแจ้งเรื่องที่จะปรึกษาหารือกันให้ทราบล่วงหน้าก่อนพอสมควร เพื่อจะได้ศึกษาและเตรียมการ

เรื่องที่น่ามาปรึกษาหารือกันก็แล้วแต่เหตุการณ์ในขณะนั้น ๆ เช่น ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยได้แจ้งให้ผู้แทนสมาคมธนาคารไทยทราบว่า ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ได้ปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทยจะดำเนินการลงโทษตามกฎหมายโดยเด็ดขาด ส่วนในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย คำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้ออกเป็น Ruling และความตกลงต่าง ๆ ของที่ประชุม ซึ่งไม่อาจจะถือเป็นความผิดฐานฝ่าฝืนกฎหมายได้โดยชัดแจ้ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะหาทางให้ธนาคารนั้นแก้ไขวิธีปฏิบัติให้ถูกต้องเสียก่อน หากไม่ได้ผลก็จะใช้วิธี sanction แล้วแต่ความหนักเบา ดังต่อไปนี้

- 1) ในด้านการให้เครดิตต่าง ๆ จะตัดทอนวงเงินในการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินของธนาคารพาณิชย์นั้นลงหากยังไม่เป็นผลก็จะจำกัดด้านการให้กู้ยืมโดยมีพันธบัตรรัฐบาลไทยเป็นประกันลงอีก
- 2) เข้มงวดในการผ่อนผันการให้กู้ยืมรายใหญ่ตามมาตรา 13 และการขออนุญาตเปิดสาขา
- 3) หากธนาคารพาณิชย์ที่เล็งกฎหมายกระทำผิดตามกฎหมายมาตราใดที่มีบทลงโทษปรับก็จะเสนอให้คณะกรรมการเปรียบเทียบปรับโดยเคร่งครัด

เมื่อดำเนินการตามมาตรการที่กล่าวข้างต้นแล้ว หากเป็นการสมควรก็จะแจ้งให้สมาคมธนาคารไทยได้ทราบไว้ด้วย เพื่อจะได้ปราบธนาคารสมาชิกที่เกี่ยวข้องต่อไปอีกทางหนึ่ง

สำหรับเรื่องสำคัญที่มีการประชุมระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและสมาคมธนาคารไทยในช่วงระหว่างปี 2505-2515 ซึ่งนายสมหมาย สุนทรกุล ได้ร่วมประชุมโดยเป็นประธานเกือบทุกครั้งนั้น สรุปได้ดังนี้

อัตราดอกเบี้ย

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์พึงจ่ายสำหรับเงินฝากและอัตราสูงสุดสำหรับดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์พึงเรียกสำหรับเงินให้กู้ยืม นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออก Ruling กำหนด

วิธีปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยโดยห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์รับเงินฝากประจำโดยการออกตั๋วสัญญาใช้เงิน ห้ามจ่ายดอกเบี้ยรายเดือนแก่เงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลา เช่น 3 เดือน หรือ 6 เดือน ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์มีข้อตกลงกับผู้รับฝากเงินประเภทที่ต้องจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลา เช่น 3 เดือน เมื่อถึงกำหนดผู้ฝากไม่มาติดต่อถอนเงินหรือทำพิธีฝากเงินประเภทใดประเภทหนึ่งต่อไป ธนาคารพาณิชย์จะจ่ายดอกเบี้ยแก่ผู้ฝากเงินสำหรับระยะเวลาที่เกิน 3 เดือน ในอัตราเงินฝากประเภทที่ต้องจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลาไม่ได้ เพราะเมื่อถึงกำหนดตามข้อตกลงแล้ว ก็เป็นเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม จะต้องจ่ายดอกเบี้ยตามประเภทเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม นอกจากนี้ การจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม จะมีเงื่อนไขในการจ่ายหรือไม่ก็ตาม ธนาคารพาณิชย์ควรจ่ายดอกเบี้ยในวันสิ้นงวดบัญชี 6 เดือน ตามประเพณีของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

ในการประชุมกับสมาคมธนาคารไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งว่าต้องการได้รับความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์โดยการปฏิบัติตามตรงไปตรงมาตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ให้ระงับการคิดค้นหาวิธีการพลิกแพลงแปลก ๆ ใหม่ ๆ มาใช้โดยไม่มีที่สิ้นสุด ทั้งนี้ รวมถึงการซ่อนเร้นจ่ายผลประโยชน์ส่วนเกินที่ธนาคารพาณิชย์พึงจ่ายได้ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฝากเงิน โดยจ่ายจากบัญชีค่ารับรองหรือบัญชีอื่นใด ซึ่งเรื่องนี้ผู้แทนสมาคมธนาคารไทยรับจะข้อมความเข้าใจกับธนาคารสมาชิกให้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยเคร่งครัด

การผ่อนผันตามมาตรา 13

ในระยะแรกของการใช้กฎหมายการธนาคารพาณิชย์ปี 2505 นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้หารือกับสมาคมธนาคารไทย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้แสดงออกซึ่งเจตนาที่จะกำหนดอัตราส่วนการให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้รายใหญ่กับเงินกองทุนตามมาตรา 13 ไว้ไม่เกินร้อยละ 25 แต่ก็ได้ผ่อนปรนให้ตามคำร้องของสมาคมธนาคารไทยเป็นร้อยละ 40 และวงเงินผ่อนผันทุกรายไม่เกิน 3 เท่าของเงินกองทุน เพื่อให้เวลาแก่ธนาคารพาณิชย์ในการปรับปรุงเงินให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่และเงินกองทุนตามควรแก่กรณี

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ในการกำหนดไม่ให้ธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืมเงินแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมากเกินไป ก็เพื่อมิให้ฐานะของธนาคารพาณิชย์ไม่มั่นคงไปด้วย หากลูกหนี้ดำเนินกิจการล้มเหลวไม่อาจชำระหนี้ได้ ส่วนความในมาตรา 13 ประโยคท้าย ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังผ่อนผันให้ธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเกินอัตราส่วนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดได้ ก็มีเจตนาที่ผ่อนผันให้ธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นประจำ แต่มีเจตนาที่เพียงให้พิจารณาผ่อนผันเมื่อเป็นกรณีจำเป็นอย่างแท้จริง และการผ่อนผันในกรณีดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อฐานะของธนาคารพาณิชย์ในภาพหน้า

ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยได้แจ้งให้ผู้แทนสมาคมธนาคารไทยทราบว่าในปี 2510 จะลดอัตราส่วนเงินให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่กับเงินกองทุนจากร้อยละ 40 เป็นร้อยละ 33.33 ส่วนวงเงินผ่อนผันรวมทุกรายจะให้ไม่เกิน 3 เท่าของเงินกองทุนเช่นเดิม ซึ่งเรื่องนี้ธนาคารสมาชิกของสมาคมธนาคารไทยเห็นว่ายังไม่ควรลดอัตราส่วนที่กล่าว เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการให้กู้ยืมแก่กิจการอุตสาหกรรมที่ต้องการเงินลงทุนโดยเฉพาะกิจการขนาดใหญ่ จึงไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่จะให้ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทช่วยในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 2 อีกประการหนึ่ง การให้สินเชื่อควรคำนึงถึงคุณภาพของลูกหนี้มากกว่า ซึ่งการลดอัตราส่วนที่กล่าวเป็นร้อยละ 33.33 นั้น ไม่ทำให้ธนาคารพาณิชย์มีลูกหนี้ที่มีคุณภาพดีขึ้น นอกจากนั้น สมาคมธนาคารไทยเห็นว่า ควรจะให้ธนาคารพาณิชย์มีเวลาเตรียมตัวนานกว่านี้

ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยได้ชี้แจงว่า ธนาคารได้ตั้งเป้าหมายที่จะลดอัตราส่วนเงินให้กู้ยืมต่อเงินกองทุนให้เป็นไม่เกินร้อยละ 25 ในที่สุด และไม่ผ่อนผันการให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่ นอกจากจะเป็นกรณีพิเศษโดยแท้จริง การลดอัตราส่วนดังกล่าวลงไม่ได้หมายความว่าธนาคารพาณิชย์จะให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่ไม่ได้เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยจะผ่อนผันให้ต่อไป การผ่อนผันนี้จะเครื่องมือของธนาคารแห่งประเทศไทยในการจัดสรรการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ให้แก่กิจการที่เหมาะสมแก่การส่งเสริม หรือสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2

ในปี 2510 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศกำหนดอัตราส่วนเงินให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่ไว้ไม่เกิน 1 ใน 3 ของเงินกองทุน ต่อมาในปี 2512 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ลดอัตราส่วนลงเป็นไม่เกินร้อยละ 30 ของเงินกองทุน โดยมีวงเงินผ่อนผันรวมทุกรายไม่เกิน 2 เท่าของเงินกองทุน และตั้งแต่ปี 2514 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ลดอัตราส่วนดังกล่าวลงมาเป็นร้อยละ 25 ของเงินกองทุนตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

การออกบัตรเงินฝากของธนาคารพาณิชย์

ในปี 2512 ธนาคารพาณิชย์มีปัญหากรณีลูกค้าเงินฝากประจำถอนเงินก่อนครบกำหนดทำให้อาจขาดสภาพคล่อง และมีบริษัทจำกัดออกตั๋วสัญญาใช้เงินซึ่งให้ดอกเบี้ยสูงกว่าธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงประสงค์จะรับฝากเงินโดยออกบัตรเงินฝาก (Negotiable Certificate of Deposit หรือ NCD) ซึ่งจะช่วยลดปริมาณการถอนเงินฝากประจำก่อนกำหนดและตราสารการเงินดังกล่าวสามารถขายในตลาดการเงินได้ เป็นการช่วยพัฒนาตลาดรอง (Secondary Market) แต่อย่างไรก็ตาม มีปัญหาว่าตลาดการเงินของไทยในขณะนั้นมีขอบเขตจำกัด การซื้อขายตราสารทางการเงินส่วนใหญ่กระทำกับธนาคารพาณิชย์ การขายลด NCD แม้จะมีได้กระทำกับธนาคารพาณิชย์ที่ออกตราสารนั้นก็ตาม แต่สุดท้ายก็เท่ากับเป็นการเพิ่มหนี้ระหว่าง

ธนาคารพาณิชย์ และการที่ประชาชนจะเลือกลงทุนในเอกสารหรือหลักทรัพย์ใดมิใช่ขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ยเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับอัตราภาษีด้วย ในสมัยนั้นรัฐบาลไม่มีนโยบายเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร แต่เรียกเก็บภาษีดอกเบี้ยจากตัวสัญญาใช้เงิน นอกจากนั้น การให้ออก NCD ยังมีปัญหาในการจัดเก็บภาษี เนื่องจาก NCD เป็นตราสารที่เปลี่ยนมือได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทางกรจึงเห็นว่าการออก NCD ในขณะนั้นจะไม่เป็นผลดีต่อส่วนรวม จึงให้ชะลอเรื่องนี้ไว้ก่อน จนกระทั่งในปี 2523 ได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมของธนาคารแห่งประเทศไทยและตัวแทนธนาคารพาณิชย์เพื่อพิจารณาเรื่อง NCD อย่างต่อเนื่อง ต่อมาในปี 2535 ได้แก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 เพื่อรองรับการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนบัตรเงินฝากที่ออกโดยธนาคารพาณิชย์อื่นหรือบริษัทเงินทุนได้ โดยกำหนดบัตรเงินฝากให้มีมาตรฐานเดียวกัน มีการควบคุมภายในที่เหมาะสม และมีความชัดเจนต่อผู้ฝากเงิน และผู้ซื้อหรือขายบัตรเงินฝาก

การจัดตั้งทะเบียนเครดิตกลาง

ธนาคารแห่งประเทศไทยรับจะจัดทำทะเบียนเครดิตกลาง เพื่อเป็นแหล่งกลางรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาระหนี้สินของลูกค้าซึ่งผูกพันอยู่กับธนาคารพาณิชย์ และแจ้งให้ธนาคารพาณิชย์ได้ทราบข้อสนเทศสำหรับประกอบการพิจารณาในการให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตแก่ลูกค้า โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่คิดค่าใช้จ่ายใด ๆ กับธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ ให้ธนาคารพาณิชย์แจ้งลูกหนี้รายที่มีหนี้ตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไป ตามแบบรายงานที่กำหนด ในการนี้ ผู้แทนสมาคมธนาคารไทยเห็นชอบด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้จัดทำระเบียบการและแบบรายงานการให้ข้อสนเทศเกี่ยวกับเครดิตที่ธนาคารพาณิชย์ให้แก่ลูกค้า และเริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2507 เป็นต้นไป

ในการจัดตั้งทะเบียนเครดิตกลางดังกล่าว ปรากฏว่าสมาชิกกลุ่มสาขาธนาคารต่างประเทศส่วนใหญ่และธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (ขณะนั้นยังไม่ได้เป็นสมาชิกของสมาคมธนาคารไทย) ไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งทะเบียนเครดิตกลาง และไม่พร้อมที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกด้วย ซึ่งจะมีผลทำให้ได้ข้อสนเทศเกี่ยวกับเครดิตที่ธนาคารพาณิชย์ให้แก่ลูกค้าไม่ครบถ้วนเท่าที่ควร เรื่องนี้ ผู้แทนสมาคมธนาคารไทยเห็นว่า แม้จะมีธนาคารพาณิชย์เข้าร่วมเพียง 15 ธนาคาร ก็นับว่ายังเป็นประโยชน์แก่ธนาคารพาณิชย์ที่เข้าเป็นสมาชิกอยู่มาก เพราะลูกค้าของธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสมาชิกกับลูกค้าของกลุ่มสาขาธนาคารต่างประเทศและธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด เป็นลูกค้าต่างประเภทกัน และผู้แทนสมาคมธนาคารไทยได้เสนอว่าเมื่อมีทะเบียนเครดิตกลางแล้ว ธนาคารสมาชิกจะต้องไม่ให้ข้อสนเทศแก่ธนาคารพาณิชย์ที่ไม่ใช่สมาชิก และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเรียกเก็บเงินค่าเข้าเป็นสมาชิกและค่าบำรุงรายปีกับธนาคารที่ขอเข้าร่วมเป็นสมาชิกภายหลังด้วย

หลังจากทะเบียนเครดิตกลางดำเนินงานไประยะหนึ่งแล้ว ธนาคารต่างประเทศ และธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด ได้เห็นประโยชน์ของทะเบียนเครดิตกลางดังกล่าว จึงสมัครเป็นสมาชิกในภายหลัง และเพียงสิ้นปี 2512 มีธนาคารพาณิชย์ที่มีได้เข้าเป็นสมาชิกเพียง 4 ธนาคาร เท่านั้น นอกจากนั้น บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกด้วย

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ.2497

ในระยะแรกก่อนที่จะมีกฎหมายควบคุมการออกเช็คในช่วงก่อนปี 2497 ปรากฏว่า มีการออกเช็คโดยผู้ออกเช็คมีเงินไม่พอจ่าย เป็นผลให้ผู้ทรงเช็คต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญาข้อหาฉ้อโกงซึ่งยากต่อการนำสืบว่าผู้ออกเช็คมีเจตนาฉ้อโกงหรือไม่ ดังนั้น เพื่อตัดปัญหาดังกล่าวรัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ.2497 โดยหวังว่าจะมีผลให้ความผิดในการออกเช็คไม่มีเงินลดน้อยลง แต่ปรากฏว่าเมื่อกฎหมายดังกล่าว ออกใช้กลับมีคดีเกี่ยวกับการออกเช็คไม่มีเงินเพิ่มขึ้น เนื่องจากผู้ให้กู้ยืมได้อาศัยกฎหมายดังกล่าว เป็นเครื่องมือในการให้กู้ยืมโดยไม่มีหลักทรัพย์เป็นประกัน เพียงแต่ให้ผู้กู้ยืมออกเช็คไว้เป็นประกัน เท่านั้น หากผู้กู้ไม่มีเงินตามเช็คก็จะบีบผู้กู้ยืมทางอาญาโดยไม่ต้องฟ้องทางแพ่งให้เสียเวลาและ เสียเงิน

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ กฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตัวเงินชนิดอื่น ๆ เพราะผู้ค้าทั้งหลายย่อมจะต้องการให้ผู้ซื้อออกเช็คล่วงหน้าแทนตัวเงินชนิดอื่น ด้วยสามารถฟ้อง เป็นคดีอาญาได้ ถ้าผู้ออกเช็คไม่มีเงินตามเช็ค แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าการซื้อสินค้าที่ มีการออกเช็คล่วงหน้าเป็นเรื่องทางแพ่ง การที่จะเอาโทษทางอาญาเมื่อไม่ชำระเงินค่าสินค้าจะ เป็นการไม่ยุติธรรม ซึ่งความจริงการออกเช็คไม่มีเงินนั้นถ้าผู้ออกเช็คมีเจตนาจะหลอกลวงผู้รับ เช็คว่าตนมีเงิน ผู้ออกเช็คก็就会有ความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว ธนาคาร แห่งประเทศไทยจึงมีดำริที่จะยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2497 โดยผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำเรื่องดังกล่าวหารือกับผู้แทนสมาคมธนาคารไทย

ปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์มีความเห็นในเรื่องดังกล่าวเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรกเห็นว่า น่าจะยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากจะเป็นช่องทางให้ผู้ให้กู้ยืมเงินบีบบังคับลูกหนี้ในทางอาญา เป็นทำนองลากแพ่งเข้ามาหาอาญา อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่ควรยกเลิก เพราะจะทำให้เกิดความ บั่นป่วนทางการค้าที่มีการรับเช็คล่วงหน้าเป็นส่วนใหญ่ วงการธุรกิจจะขาดความเชื่อถือ และหันมาใช้เงินสดกันอีก ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนระบบการธนาคารพาณิชย์ ส่วนฝ่ายที่สาม เห็นว่านอกจากจะไม่ควรยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดจากการใช้เช็คแล้ว น่าจะกำหนด โทษอาญาแก่ผู้ถือออกตัวเงินหรือรับรองตัวเงินแล้วไม่ชำระเงินตามตัวนั้นด้วย

สำหรับเรื่องนี้คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวมีทั้งผลดีและผลเสีย จึงมอบให้กระทรวงการคลังพิจารณาและศึกษากฎหมายในลักษณะเดียวกันของประเทศอื่น จนกระทั่งในปี 2534 จึงได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ โดยกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะการออกเช็คเพื่อชำระหนี้ไม่รวมถึงเช็คที่ออกเพื่อเป็นประกันหนี้หรือเพื่อการก่อหนี้ และกฎหมายฉบับนี้ได้ใช้บังคับต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

การเปิดธนาคารพาณิชย์ใหม่

ในช่วงที่นายสมหมาย ฮุนตระกูล ปฏิบัติงานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นธนาคารพาณิชย์ทั้งไทยและต่างประเทศได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินการหลายธนาคาร ซึ่งพอที่จะหยิบยกมากล่าวถึงได้ ดังนี้

ธนาคารพาณิชย์ไทย

ธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด เดิมชื่อบริษัทเอเชียทรัสต์จำกัดจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2492 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการดำเนินธุรกิจ คือ (1) ซื้อขายเงินตราต่างประเทศ (2) ให้กู้ยืม (3) เป็นคนกลางในการซื้อขายหุ้น (4) จัดการมรดก และ (5) ดำเนินการคลังสินค้า ผู้เริ่มกิจการชั้นหัวหน้าและผู้ถือหุ้นใหญ่คือ นายชิน โสภณพนิช และ นายวัลลภ ธารวณิชกุล ต่อมาเกิดการแลกเปลี่ยนหุ้นกันระหว่างผู้เริ่มกิจการทั้งสอง ซึ่งทำให้นายวัลลภ ธารวณิชกุล เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ที่สุดและเป็นกรรมการผู้จัดการ

ในบันทึกลงวันที่ 10 เมษายน 2506 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สรุปฐานะของบริษัทนี้ว่าไม่ได้เป็นธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายไทย แต่เป็นธนาคารบริวาร (Exchange Bank) และให้กู้ยืมภายในประเทศด้วย โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถควบคุมการปล่อยสินเชื่อได้ตามกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ในขณะนั้น ทำให้การดำเนินนโยบายสินเชื่อไม่มีผลสมบูรณ์จึงไม่ควรมิสสถาบันการเงินประเภทนี้ในระบบการเงินของประเทศ แต่นายสมหมาย ฮุนตระกูล มีความเห็นว่าควรจะหาวิธีควบคุมบริษัทประเภทเดียวกับบริษัทเอเชียทรัสต์ จำกัด มากกว่าที่จะถอนใบอนุญาต ทั้งนี้ โดยได้ให้ความเห็นไว้ว่า

ความจริง cover อยู่แล้วโดยข้อ 1 แห่งบันทึกทำนผู้ว่าการ ล.ว.18 เม.ย. ปัญหาจึงมีแต่เพียงว่าจะหาทางควบคุมบริษัทประเภทนี้อย่างไรตามข้อ 3 แห่งบันทึกเดียวกันซึ่งเข้าใจว่ากำลังดำเนินการอยู่แล้ว ทั้งนี้ ถ้าเห็นสมควรจะนำเข้าที่ประชุมพรุ่งนี้ก็ได้

บริษัทดังกล่าวเคยขออนุญาตประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ แต่กระทรวงการคลังปฏิเสธ เนื่องจากเห็นว่ายังไม่ควรมิธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้น เพราะธนาคารพาณิชย์ที่มีอยู่ในเวลานั้น สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้เพียงพออยู่แล้ว

ต่อมาในเดือนเมษายน 2507 บริษัทเอเซียทริสท์ จำกัด ได้ยื่นขออนุญาตประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์อีกครั้งหนึ่ง กระทรวงการคลังได้ร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาคำขอดังกล่าว และสรุปความเห็นเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2507 ว่า เนื่องจากบริษัทนี้ได้ประกอบการบางอย่างซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการธนาคาร แต่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้ตามกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ หากรัฐบาลมีนโยบายจะอนุญาตให้บริษัทนี้แปลงสภาพเพื่อประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ ก็จะสามารถควบคุมได้สะดวกขึ้น โดยที่ บริษัทเอเซียทริสท์ จำกัด จะต้องเลิกกิจการแล้วก่อตั้งเป็นบริษัทใหม่ ตามเงื่อนไขในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และข้อเสนอในการดำเนินการธนาคารพาณิชย์ ตามที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี มีบัญชาว่าเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ถ้าบริษัทดังกล่าวปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตและข้อเสนอในการดำเนินการครบถ้วนแล้ว ก็ควรอนุญาตกระทรวงการคลังจึงดำเนินการตามบัญชาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี โดยสอบถามผู้แทนของบริษัทเอเซียทริสท์ จำกัด ซึ่งรับว่าจะปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อกำหนดทุกประการ แต่เนื่องจากกระทรวงการคลังเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญในระดับนโยบายของรัฐบาล กระทรวงการคลังจึงนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2507 ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่าการที่จะอนุญาตให้ตั้งบริษัทประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์นี้ จะขัดกับนโยบายหลักที่ถือปฏิบัติในขณะนั้นหรือไม่ นอกจากบริษัทเอเซียทริสท์ จำกัด แล้วยังมีทรัสต์อื่น ๆ ที่ประกอบกิจการในรูปแบบเดียวกันหรือไม่ และกระทรวงการคลังมีมาตรการควบคุมการดำเนินกิจการของทรัสต์อย่างไรหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ขอให้พิจารณาว่า จะควบคุมโดยกำหนดไว้ในเงื่อนไขการอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคตามบทบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 หรือกฎหมายอื่นได้หรือไม่เพียงใด กระทรวงการคลังได้เสนอความเห็นว่าการที่จะอนุญาตให้บริษัทใดประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ได้หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลว่าสมควรจะอนุญาตให้ผู้ใดเปิดดำเนินการธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นหรือไม่

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 22 ธันวาคม 2507 ให้คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา ซึ่งผลการพิจารณาสรุปได้ ดังนี้

1) การที่จะอนุญาตให้ตั้งธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นบ้างตามภาวะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศขณะนั้นไม่น่าจะเป็นผลเสียหายแก่ส่วนรวม ถ้าธนาคารนั้นดำเนินธุรกิจถูกต้อง มีฐานะมั่นคงและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

2) อาจให้ตั้ง 1 ธนาคาร เมื่อครบ 2 ปีแล้ว จึงพิจารณาว่าควรจะต้องตั้งธนาคารพาณิชย์เพิ่มอีกหรือไม่ โดยพิจารณาตามภาวะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ถ้าเห็นชอบให้ตั้งเพิ่ม ก็ควรกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตโดยเข้มงวดและชัดเจน การดำเนินการต่อไปเป็นเรื่องของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะพิจารณาคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป กับพิจารณาคำขอของบริษัทเอเซียทรัสต์ จำกัด ด้วย และเป็นดุลยพินิจของกระทรวงการคลังที่จะเสนอความเห็นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

3) สมควรให้มีมาตรการควบคุมการดำเนินงานของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินตราต่างประเทศอย่างบริษัทเอเซียทรัสต์ จำกัด โดยดำเนินการทางกฎหมายตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และไม่ควรรออนุญาตให้ผู้ใดประกอบกิจการที่เกี่ยวกับปัจจัยการชำระเงินตราต่างประเทศอีก

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2508 เห็นชอบกับความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว และให้กระทรวงการคลังอนุญาตให้บริษัทเอเซียทรัสต์ จำกัด ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ได้ แต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยนำความเห็นของคณะกรรมการมาประกอบการพิจารณา และเสนอเงื่อนไขนั้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน เมื่อบริษัทเอเซียทรัสต์ จำกัด ดังกล่าวได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์แล้ว ก็ให้เลิกกิจการอื่นที่มีใช้การธนาคารพาณิชย์ หรือกิจการที่ธนาคารพาณิชย์ทำไม่ได้เสีย

ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าการให้บริษัทดังกล่าวเปลี่ยนรูปกิจการมาประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ แล้วให้เลิกกิจการอื่นเสียนั้นไม่ถูกต้องตามมาตรา 5 ของกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ซึ่งให้เป็นบริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อประกอบการธนาคารพาณิชย์เท่านั้น ซึ่งหากเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ บริษัทนั้นจะต้องเลิกกิจการก่อนแล้วให้ผู้ถือหุ้นของบริษัทยื่นคำขออนุญาตก่อตั้งบริษัทเพื่อประกอบการธนาคารพาณิชย์ขึ้นใหม่ ซึ่งกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วย หลังจากที่ยังบริษัทดังกล่าวได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กระทรวงการคลังกำหนด และจดทะเบียนก่อตั้งบริษัทใหม่ในชื่อธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด แล้วก็ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2508 และเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2508

ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ

ธนาคารสหมาลายัน จำกัด ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังให้จัดตั้งสาขาในประเทศไทยเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2506 ก่อนหน้านี้ได้ขออนุญาตมาครั้งหนึ่งแล้วในเดือนสิงหาคม 2503 แต่ไม่ได้รับอนุญาตเนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบการเปิดสาขา ซึ่งกำหนดให้ธนาคาร

ต่างประเทศที่ประสงค์จะเปิดสาขาเสนอรายละเอียดประกอบการพิจารณาด้วย เช่น รายงานประจำปีที่ได้รับรองถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถวิเคราะห์ฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของธนาคารดังกล่าว ซึ่งเพิ่งจะเปิดดำเนินการในเดือนกรกฎาคม 2503 ได้ อีกเหตุผลหนึ่งคือเป็นการยากที่จะพิจารณาว่าคณะกรรมการของธนาคารมีความสามารถในการบริหารธุรกิจธนาคารเพียงใด ขอบเขตการดำเนินงานก็เปิดโอกาสให้ประกอบธุรกิจอื่นที่ไม่ใช่การธนาคารพาณิชย์และธุรกิจบางอย่างมีความเสี่ยงสูง นอกจากนั้นแล้ว จำนวนธนาคารและบริการทางการเงินสำหรับการค้าระหว่างประเทศไทยกับมาเลเซียก็มีเพียงพอแล้ว

ถึงแม้ในช่วงนั้น รัฐบาลไทยจะมีนโยบายส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศที่เป็นสมาชิก ASA (ซึ่งรวมถึงประเทศมาเลเซีย) ด้วยกัน เนื่องจากประเทศเวียดนามและลาวถูกคุกคามโดยคอมมิวนิสต์ อีกทั้งประเทศมาเลเซียก็ไม่ได้กีดกันการเปิดสาขาธนาคารพาณิชย์ไทย และการเปิดสาขาธนาคารของมาเลเซียน่าจะเป็นประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ แต่การพิจารณาอนุญาตได้ถูกระงับในปี 2505 เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการพิจารณาคำขอของธนาคารสหมาลายัน จำกัด พร้อมกับคำขอจากธนาคารมาเลเซียอีกแห่งหนึ่ง ในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ธนาคารสหมาลายัน จำกัด เปิดสาขาในประเทศไทยได้เพียงธนาคารเดียวในปี 2506 ตามหลักการทั่วไปที่มีมาแต่เดิมว่าประเทศหนึ่งจะตั้งสาขาธนาคารในประเทศไทยได้เพียงธนาคารเดียว

ธนาคารเชสแมนแฮตตัน ได้แจ้งกระทรวงการคลังถึงโครงการที่จะซื้อกิจการของธนาคารฮอลันดาในประเทศไทยในเดือนมิถุนายน 2506 และขออนุญาตมาเป็นทางการที่จะเปิดสาขาในประเทศไทยโดยการรับโอนกิจการของธนาคารฮอลันดาในเดือนตุลาคม ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังเห็นควรให้ธนาคารเชสแมนแฮตตันเปิดสาขาโดยวิธีที่เสนอได้ โดยมีเหตุผลว่าการเปิดสาขาของธนาคารนี้ไม่ได้ทำให้จำนวนสาขาธนาคารต่างประเทศในประเทศไทยเพิ่มขึ้น และธนาคารเชสแมนแฮตตันก็มีฐานะมั่นคงกว่าธนาคารฮอลันดา และมีอิทธิพลในตลาดเงินนิวยอร์ก จึงน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น และแม้ว่าทางการของประเทศไทยจะกำหนดให้มีสาขาธนาคารต่างประเทศได้เพียงประเทศละ 1 ธนาคารก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงหลักการทั่วไปไม่ถือเป็นเด็ดขาด เมื่อมีกรณีพิเศษก็อาจอนุญาตให้มีมากกว่าประเทศละ 1 ธนาคารได้ เช่น กรณีธนาคารแห่งโตเกียว จำกัด ได้รับอนุญาตให้เปิดสาขาหลังจากที่ธนาคารมิตซูบิ จำกัด ได้รับอนุญาตไปก่อนแล้ว เป็นต้น สำหรับกรณีธนาคารเชสแมนแฮตตันนั้นทางการได้เคยอนุญาตอย่างไม่เป็นทางการให้เปิดสาขาในประเทศไทยได้ก่อนที่จะอนุญาตให้ธนาคารแห่งอเมริกาเปิดสาขา ดังนั้น การเปิดสาขาของธนาคารเชสแมนแฮตตันจึงไม่ใช่การเข้ามาแบบ back-door ทั้งนี้ นายสมหมาย ฮุนตระกูล มีความเห็นว่า

ด่วนมาก

ท่านรองผู้ว่าการ

เพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ตามบัญชาท่านผู้ว่าการ ล.ว. 15 ส.ค.06 แนบ (นาย Jacobson นัดจะ มาพบท่าน รมค.วันจันทร์ที่ 19 ส.ค.06 เวลา 9.00 น.) ที่ในร่างหนังสือนี้ ยังอ้างถึงข้อที่ กรม. เคยมีมติ ให้ธนาคารเซสเปิดสาขาได้อยู่ ก็เพราะพิจารณาเห็นว่า อาจจะเป็นตัวอย่างให้ธนาคารต่างประเทศอื่น มารับโอนกิจการสาขานาคารต่างประเทศในประเทศไทย ส่วนเงื่อนไขที่แก้ไขนั้นโดยที่สำนักตรวจ ธนาคารพาณิชย์เห็นควรแก้ไขเพื่อให้รัดกุมขึ้น และสะดวกแก่ทางปฏิบัติ

สมหมาย

16 ส.ค.06

หลังจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดขั้นตอนการโอนและรับโอนกิจการแล้ว กระทรวงการคลังได้อนุญาตให้ธนาคารเซสแมนแอตตันเปิดดำเนินการสาขา และให้ธนาคาร ฮอลันดาเล็กประกอบกิจการในวันเดียวกัน โดยกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม 2 ข้อ เกี่ยวกับการให้ สินเชื่อจากแหล่งเงินทุนในประเทศไทยและการดำรงสินทรัพย์ในประเทศไทย จากนั้น สาขานาคาร เซสแมนแอตตันจึงเริ่มเปิดดำเนินการในประเทศไทยเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2507

ธนาคารภารตโอเวอร์ซีส์ จำกัด ได้เปิดดำเนินการสาขาแทนสาขานาคารอินเดียใน โอเวอร์ซีส์ จำกัด โดยมีความเป็นมาในการเปิดสาขาในประเทศไทย ดังนี้

ก. ธนาคารอินเดียโอเวอร์ซีส์ จำกัด ได้รับอนุญาตให้เปิดสาขาในประเทศไทยเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2490 ต่อมาธนาคารแม่อุ๊กโอนเป็นธนาคารของรัฐบาลอินเดียในวันที่ 19 กรกฎาคม 2512 และใช้ชื่อว่า Indian Overseas Bank (ไม่มีคำว่า “Limited”) ธนาคารดังกล่าวจึงได้ยื่นหนังสือ ขออนุญาตดำเนินการสาขาใหม่เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2512

ต่อมาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2515 กระทรวงการคลังได้แจ้งให้ธนาคารอินเดียโอเวอร์ซีส์ จำกัด ปิดดำเนินการภายในวันที่ 31 มีนาคม 2516 เนื่องจากนโยบายของทางการไทยกำหนดให้ สาขานาคารต่างประเทศที่จะประกอบการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยต้องเป็นบริษัทจำกัด ซึ่งเอกชนถือหุ้นเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น ในระหว่างนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสนอกระทรวง การคลังว่า ในทางปฏิบัติเห็นควรควบคุมธนาคารดังกล่าวเสมือนว่าเป็นธนาคารพาณิชย์จนกระทั่ง ปิดดำเนินการ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ดำเนินการโดยตรงแต่จะรายงานให้กระทรวง การคลังทราบเพื่อสั่งการ นอกจากนั้น กระทรวงการคลังยังเสนอให้ขายกิจการธนาคารนี้ให้แก่ ธนาคารอินเดียของเอกชนด้วย

แต่ธนาคารอินเดียโอเวอร์ซีส์ขอขยายระยะเวลาดำเนินการอีกหลายครั้งเพื่อรอการจัดตั้ง ธนาคารเอกชนใหม่ (ธนาคารภารตโอเวอร์ซีส์ จำกัด) ที่จะซื้อกิจการของสาขานาคารอินเดียใน

โอเวอร์ซีส์ในประเทศไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ขยายระยะเวลาไปจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2516 และธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้คำแนะนำในการโอนกิจการ

ข. หลังจากที่ธนาคารการตโอเวอร์ซีส์ จำกัด ได้รับอนุญาตและเปิดดำเนินการในประเทศไทยอินเดียเมื่อเดือนตุลาคม 2516 แล้ว จึงได้ขออนุญาตเปิดดำเนินการสาขาโดยรับโอนกิจการสาขารณการอินเดียในโอเวอร์ซีส์ในประเทศไทยเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2516 และได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังให้เปิดสาขาได้เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2516 โดยกระทรวงการคลังกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเกี่ยวกับการให้สินเชื่อจากแหล่งเงินทุนในประเทศไทย และการดำรงสินทรัพย์ในประเทศไทยเช่นเดียวกับกรณีการอนุญาตให้ธนาคารเชสแมนแฮตตันเปิดสาขารวมทั้งการถือหุ้นโดยรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐบาลอินเดีย และจำนวนพนักงานชั้นบริหารที่เป็นชาวต่างประเทศ การโอนกิจการนั้นเป็นการโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสาขารณการอินเดียในโอเวอร์ซีส์ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2516 มาให้ธนาคารการตโอเวอร์ซีส์ จำกัด ในวันที่ 1 มกราคม 2517 ในวันถัดมา ธนาคารการตโอเวอร์ซีส์ จำกัด จึงเปิดดำเนินการสาขาในประเทศไทย

กระทรวงการคลังกำหนดให้การโอนสินทรัพย์และหนี้สินเสร็จสิ้นภายใน 3 เดือนนับแต่เปิดดำเนินการ แต่เนื่องจากยังมีปัญหาการโอนรายการหนี้สูญและสงสัย รวมทั้งภาษีที่ธนาคารอินเดียโอเวอร์ซีส์ จำกัด ค้างชำระแก่กรมสรรพากรอยู่ด้วย ธนาคารการตโอเวอร์ซีส์ จำกัด จึงขอผ่อนผันการโอนไปจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2517

นโยบายการเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์ไทย

การเปิดสาขารณการพาณิชย์ไทยในประเทศ

ระบบธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทยเป็นระบบธนาคารสาขา ธนาคารพาณิชย์ที่ต้องการจะขยายตัวทางธุรกิจก็เปิดสาขาให้มากขึ้น ก่อนปี 2505 ธนาคารพาณิชย์ที่ต้องการเปิดสาขาสามารถดำเนินการไปได้เองแล้วแจ้งให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยทราบเท่านั้น เนื่องจากสมัยก่อนความต้องการที่จะเปิดสาขายังมีอยู่จำกัด ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดูแลใกล้ชิดหรือต้องขออนุญาต ต่อมาเมื่อธนาคารพาณิชย์ได้เจริญเติบโตมากขึ้น มีการแข่งขันกันเปิดสาขากันเห็นได้ว่า มีธนาคารพาณิชย์บางธนาคารมิได้คำนึงถึงฐานะการดำเนินงานและความพร้อมของบุคลากรเท่าที่ควร อันอาจจะทบฐานะและความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์นั้น ๆ ได้ แม้กระทรวงการคลังจะได้ออกหนังสือเตือนธนาคารพาณิชย์เหล่านั้นแล้วก็ตาม เช่น ในปี 2500 ได้แนะนำว่า การพิจารณาตั้งสาขาเพิ่มจะต้องกระทำอย่างรอบคอบทั้งเรื่องของทุนและความต้องการของท้องถิ่นว่าพอที่จะเลี้ยงตัวได้อย่างแท้จริง มิใช่คิดแต่เพียงว่าจะขยายกิจการออกไปอย่างเดียว และในช่วงระหว่างปี 2502 - 2503 ก็ได้มีหนังสือเตือนในลักษณะดังกล่าวอีก แต่

ธนาคารพาณิชย์ก็ยังคงแข่งกันเปิดสาขา โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสม เช่น ในเดือนธันวาคม 2503 เพียงเดือนเดียวมีธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งเปิดสาขาถึง 22 สาขา ทางกรจึงดำริที่จะควบคุมการเปิดสาขามาเป็นลำดับ จวบจนเมื่อมีการตรากฎหมายการธนาคารพาณิชย์ขึ้นในปี 2505 จึงได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่จะเปิดสาขาต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน สำหรับเรื่องการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขยายสาขาของธนาคารพาณิชย์ นายสมหมาย ฮุนตระกูล มีส่วนร่วมอยู่ด้วยโดยเฉพาะในช่วงต้น ๆ ที่กฎหมายการธนาคารพาณิชย์ปี 2505 เริ่มบังคับใช้ ซึ่งพอจะกล่าวได้โดยสังเขป ดังนี้

ในระยะแรกตั้งแต่ปี 2505 ซึ่งเป็นช่วงที่เริ่มใช้กฎหมายการธนาคารพาณิชย์ใหม่ ๆ นโยบายการเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์ในช่วงนั้นเน้นในเรื่องความมั่นคงของระบบการธนาคารพาณิชย์เป็นสำคัญ กล่าวคือ ในการพิจารณาอนุญาตให้เปิดสาขานักธนาคารพาณิชย์ จะพิจารณาถึงฐานะและการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ก่อน หากพบว่ายังมีฐานะไม่ดีก็ยังไม่อนุญาตให้เปิดสาขา ต่อมาจึงพิจารณาถึงเรื่องการให้ความร่วมมือกับทางการในการปฏิบัติตามกฎหมายและคำร้องต่าง ๆ แล้วจึงพิจารณาถึงภาวะของท้องถิ่นที่ธนาคารพาณิชย์จะเข้าไปเปิดสาขาว่ามีความเหมาะสมและจำเป็นหรือไม่เพียงพอ แล้วจึงจะอนุญาตและในช่วงนั้นได้ยกเลิกระบบกัมประโดซึ่งมีมาแต่เดิมเสียด้วย

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์เปิดสาขาที่กำหนดว่าต้องดูถึงฐานะและความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์เป็นสำคัญนั้น นายสมหมาย ฮุนตระกูล ได้ให้ความเห็นไว้ว่าระบบการธนาคารพาณิชย์ของไทยแตกต่างกับของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือของสหรัฐอเมริกาถือเอาภาวะเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นสำคัญ แต่สำหรับของไทยนั้นต้องคำนึงถึงฐานะความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ ความสามารถในการควบคุมสาขา และรายละเอียดของสาขาที่จะเปิดใหม่ประกอบด้วย เพราะสถานะแตกต่างกันหลายด้าน ในปี 2507 หลังจากประกาศใช้กฎหมายการธนาคารพาณิชย์ปี 2505 แล้ว ทางกรมมีนโยบายให้ธนาคารพาณิชย์กระจายการบริการไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น จึงสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์เข้าไปเปิดสาขาในท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยได้โดยง่าย ในปี 2509 ได้เน้นให้สาขานักธนาคารพาณิชย์ต้องให้สินเชื่อแก่ท้องถิ่นในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นด้วย มิใช่แต่ขยายการเปิดสาขาในท้องที่ดังกล่าวเท่านั้น ต่อมาในปี 2513 ได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่ได้รับอนุญาตให้เปิดสาขาต้องถือพันธบัตรรัฐบาลไทยเป็นอัตราส่วนกับเงินฝาก เพื่อช่วยให้รัฐบาลมีเงินไปใช้พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับเรื่องกัมประโด แม้ทางการจะได้ยกเลิกไปแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติหลีกเลี่ยงโดยการตั้ง “ผู้ค้าประกันลูกค้า” ซึ่งมีลักษณะเดียวกับกัมประโดขึ้นมา ดังนั้น จึงได้มีการแก้ไขโดยกำหนดเงื่อนไขให้เข้มงวดและชัดเจนขึ้น พร้อมทั้งกำหนดมาตรการลงโทษไว้ด้วย กล่าวคือ หากพิจารณาได้ว่าธนาคารพาณิชย์ใดจงใจปฏิบัติผิดหรือหลีกเลี่ยงในเรื่องดังกล่าวโดย

ไม่หลาบจำหรือไม่แสดงเจตนาที่จะแก้ไขความผิดและข้อบกพร่องแล้วก็จะระงับการพิจารณา คำขอเปิดสาขาไว้จนกว่าจะมีการแก้ไขให้เป็นที่น่าพอใจ

ในระยะต่อมาธนาคารพาณิชย์ได้มีการขยายสาขามากขึ้นเป็นลำดับ นอกจากทางการจะมีนโยบายที่จะให้ระบบธนาคารพาณิชย์ขยายตัวอย่างก้าวหน้ามั่นคงแล้ว ก็ยังพิจารณาปรับปรุงให้การอำนวยความสะดวกทางการเงินมีระเบียบเป็นที่เชื่อถือของประชาชนยิ่งขึ้น จึงได้นำเรื่อง เชื้อคินและการลงทุนในสินทรัพย์ประจำ มากำหนดเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาด้วยตั้งแต่ ปี 2517 - 2518 นอกจากนี้แล้วยังคงสานต่อนโยบายการกระจายสินเชื่อสู่ชนบทให้เกิดผล อย่างจริงจัง โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ธนาคารพาณิชย์ที่ได้รับอนุญาตเปิดสาขาในเขตภูมิภาคต้อง ให้สินเชื่อแก่บุคคลในท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของยอดเงินฝากแต่ละสาขา และในจำนวนนั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของยอดเงินฝาก ต้องเป็นสินเชื่อเพื่อการเกษตร

ต่อมาสภาพการณ์การเปิดสาขาได้เปลี่ยนแปลงไป ธนาคารพาณิชย์มีความรู้ความเข้าใจ มีประสบการณ์และมีบุคลากรที่เป็นมืออาชีพมากขึ้น ประกอบกับนโยบายของทางการในอันที่จะ กระตุ้นให้ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทยิ่งขึ้นในการส่งเสริมขบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการกระจายความเจริญให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ระยะต่อมาจนถึงปัจจุบันทางการจึงได้ค่อย ๆ ผ่อนคลายมาตรการในการขยายสาขาของธนาคารพาณิชย์มาโดยลำดับจากเดิมที่เข้มงวดมาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์อย่างกว้าง ๆ และเน้นในเรื่องการให้ความร่วมมือกับทางการมากขึ้น ผ่อนคลายให้ธนาคารพาณิชย์ที่ประสงค์จะขยายเครือข่ายของตนเองกระทำได้อย่างง่าย เช่น หากธนาคารพาณิชย์ใดประสงค์จะเปิดสาขาในอำเภอใดเป็นสาขาแรก ทางราชการก็จะพิจารณา อนุญาตให้ด้วยดี เป็นต้น หรือมีการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์เปิดสาขาย่อยไปพลางก่อน ก่อนที่จะเปิดสาขาเต็มรูปแบบได้ ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2536 ธนาคารพาณิชย์เปิดดำเนินการสาขา แล้วทั้งสิ้น 2,853 สาขา ในจำนวนนี้เป็นสาขาย่อย 208 สาขา

การเปิดสาขาธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศ

ในช่วงที่นายสมหมาย ฮุนตระกูล ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (2 สิงหาคม 2506 - 24 มิถุนายน 2514) ได้มีการพิจารณาอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ไทยเปิดดำเนินการสำนักงานสาขาในต่างประเทศ รวม 3 สาขา คือ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด สาขาไทเป ธนาคารกรุงเทพ จำกัด สาขาจาการ์ตา และธนาคารกรุงเทพ จำกัด สาขาโอซาก้า โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ธนาคารกรุงเทพ จำกัด สาขาไทเป มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไทยที่ประสงค์จะเปิดสาขาต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ธนาคารกรุงเทพ จำกัด เป็นธนาคารพาณิชย์ไทยรายแรก

ที่ได้ยื่นขออนุญาตเปิดสาขาในต่างประเทศตามกฎหมายฉบับนี้ โดยได้ขอเปิดดำเนินการสาขาที่กรุงไทเป ประเทศสาธารณรัฐจีน เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2506 ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

ก. ฐานะเงินทุนของธนาคารกรุงเทพ จำกัด ในขณะนั้น แม้ว่าจะยังไม่แข็งแกร่งเท่าที่ควร แต่ก็สามารถเปิดสาขาต่างประเทศได้โดยไม่กระทบกระเทือนผู้ฝากเงิน นอกจากนี้ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ยังได้ตกลงที่จะทำการเพิ่มทุนโดยเร็ว

ข. มีธนาคารจากประเทศสาธารณรัฐจีนเปิดดำเนินการสาขาอยู่ในประเทศไทยแล้ว 1 ธนาคาร คือ Bank of China แต่ยังไม่มียธนาคารพาณิชย์จากประเทศไทยไปเปิดดำเนินการในประเทศสาธารณรัฐจีนเลย การที่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด จะไปเปิดสาขาที่กรุงไทเปจึงไม่เป็นเหตุให้สาธารณรัฐจีนอ้างหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติและมาเรียกร้องให้ไทยอนุญาตให้ธนาคารจากสาธารณรัฐจีนมาเปิดสาขาในไทยอีก

ค. เห็นควรอนุญาต โดยควรมีเงื่อนไขว่าเงินที่จะนำไปลงทุนที่สาขาและที่จะโอนไปหาประโยชน์ในประเทศที่ไปเปิดสาขาจะไม่เกินวงเงินที่ทางการกำหนดให้ แต่ทั้งนี้จะกำหนดภายหลังจากได้พิจารณาหนังสืออนุญาตของทางการประเทศสาธารณรัฐจีนแล้ว กระทรวงการคลังได้มีหนังสือตอบไม่ขัดข้องที่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด จะไปเปิดดำเนินการสาขาที่กรุงไทเป ประเทศสาธารณรัฐจีน เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2506

ทางการประเทศสาธารณรัฐจีนมีหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ไทยไปเปิดสาขาว่า จะอนุญาตให้ธนาคารที่ติดต่อรุทกิจกับประเทศสาธารณรัฐจีนมาไม่น้อยกว่า 10 ปี โดยมีวงเงินไม่น้อยกว่า 4 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา แต่จะไม่อนุญาตให้ดำเนินกิจการรับฝากเงิน นอกจากนี้ ยังระบุด้วยว่าให้มีธนาคารพาณิชย์ไทยเพียงแห่งเดียวไปเปิดดำเนินการสาขาในประเทศสาธารณรัฐจีน

ธนาคารกรุงเทพ จำกัด รับหลักการของทางการประเทศสาธารณรัฐจีน และได้ขอให้สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงไทเป หาทางเจรจาให้ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ดำเนินกิจการรับฝากเงินได้ในอนาคตอันใกล้

ในการอนุญาตให้ธนาคารกรุงเทพ จำกัด เปิดดำเนินการสาขาที่กรุงไทเป ในครั้งนี้ ได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ธนาคารกรุงเทพ จำกัด สาขาไทเป มียอดสุทธิเป็นลูกหนี้ทางบัญชีต่อสำนักงานใหญ่และสาขาอื่นของธนาคารที่กล่าว รวมตลอดถึงภาระหนี้สินที่สำนักงานใหญ่และสาขาอื่นค้ำประกันไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินกองทุน ซึ่ง นายสมหมาย สุนทรกุล ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า

ดีแล้ว แต่วางเงินนั้น ในขั้นนี้กำหนดเป็นจำนวนตายตัวแทนที่จะเป็นร้อยละของเงินกองทุน
จะมีดีกว่าหรือ

ส

30/4

การอนุญาตสาขาดังกล่าวจึงได้กำหนดวงเงินไว้เป็นจำนวนตายตัวคือไม่เกิน 15 ล้านบาท
ตามที่ผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการได้ให้ความเห็น และการกำหนดเงื่อนไขเช่นนี้ก็ได้ใช้เป็นหลักและ
ถือปฏิบัติในการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ไทยเปิดดำเนินการสาขาในต่างประเทศมาจนทุกวันนี้

ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังให้เปิดดำเนินการสาขา ณ
กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2508 และได้เปิดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2508
โดยในระยะแรกสาขานี้ยังไม่ได้รับอนุญาตให้รับฝากเงิน

ธนาคารกรุงเทพ จำกัด สาขาจาการ์ตา ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ได้ยื่นคำขอเปิด
สาขาจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ครั้งแรกเมื่อปี 2506 ในครั้งนั้นกระทรวงการคลังยังไม่อนุญาต
โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากธนาคารกรุงเทพ จำกัด ได้รับอนุญาตให้เปิดสาขาที่กรุงเทพฯ แล้ว แต่ยังไม่
ได้เปิดดำเนินการ จึงให้รอผลการเปิดดำเนินการสาขาแรกก่อน รวมทั้งให้เสริมสร้างฐานะ
เงินกองทุนให้ได้สัดส่วนกับกิจการที่ขยายตัวขึ้นด้วย

ต่อมาเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2510 ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ได้ยื่นคำขอเปิดดำเนินการ
สาขาจาการ์ตาอีกครั้งหนึ่ง ผลการพิจารณาสรุปว่า ฐานะธนาคารกรุงเทพ จำกัด ดีขึ้น
สถานการณ์ทางการเมืองในอินโดนีเซียค่อนข้างจะปกติ เสถียรภาพทางการเมืองดีขึ้น ปลอดภัย
ต่อสิทธิของสาขาธนาคารกรุงเทพ จำกัด ปริมาณธุรกิจสินค้าเข้าออกระหว่างไทยกับ
อินโดนีเซียอยู่ในระดับปานกลาง แต่มีปัญหาเรื่องสิทธิต่างตอบแทนที่จะต้องพิจารณาว่าสมควร
จะให้ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ไปเปิดสาขาหรือไม่

ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ได้ติดต่อกับทางการอินโดนีเซีย กระทรวงการคลังอินโดนีเซีย
ไม่ขัดข้องที่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด จะเปิดสาขา คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อ 16 กันยายน 2510
อนุญาตให้ธนาคารกรุงเทพ จำกัด เปิดสาขาที่จาการ์ตาได้ ส่วนกรณีที่ธนาคารอินโดนีเซียจะ
มาขอเปิดสาขาในประเทศไทยหรือไม่ ให้รอพิจารณาเมื่อมีการขอมา

กระทรวงการคลังได้มีหนังสืออนุญาตให้ธนาคารกรุงเทพ จำกัด เปิดสาขาที่จาการ์ตา
โดยมีเงื่อนไขว่าธนาคารกรุงเทพ จำกัด สาขาจาการ์ตา จะมียอดสุทธิเป็นลูกหนี้ทางบัญชีต่อ
สำนักงานใหญ่และสาขาอื่นของธนาคารกรุงเทพ จำกัด รวมตลอดถึงภาระหนี้สินที่สำนักงานใหญ่
และสาขาอื่นค้ำประกันสำนักงานสาขาจาการ์ตาเกินหนึ่งล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาไม่ได้ เป็นจำนวน

ตายตัวเช่นเดียวกับสาขาไทเป ตามข้อสังเกตที่นายสมหมาย ฮุนตระกูล ได้ให้ไว้ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด เปิดดำเนินการสาขาจากการ์ตา เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2511

ธนาคารกรุงเทพ จำกัด สาขาโอซาก้า ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ได้เปิดดำเนินการสาขาที่กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น มาตั้งแต่ปี 2498 การดำเนินงานของสาขาดังกล่าวเป็นไปด้วยดี ต่อมาเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2511 ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ได้ยื่นขอเปิดสาขาย่อยที่เมืองโอซาก้า ประเทศญี่ปุ่น โดยมีเหตุผลว่าเพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ธุรกิจการค้าระหว่างไทยและญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องกับเมืองโอซาก้าให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และเพื่ออำนวยความสะดวกและเป็นแหล่งประสานงานกับสาขาโตเกียว

ผลการพิจารณาสรุปว่า ฐานะโดยทั่วไปของธนาคารกรุงเทพ จำกัด อยู่ในเกณฑ์ดี มีฐานะการเงินมั่นคงพอที่จะดำเนินการสาขาในต่างประเทศอีกแห่งหนึ่งได้โดยไม่กระทบกระเทือนความปลอดภัยของผู้ฝากเงิน ผลการดำเนินงานของสาขาในต่างประเทศส่วนใหญ่ของธนาคารกรุงเทพ จำกัด ดำเนินไปด้วยดีมีกำไร นอกจากนี้ การค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่นได้ขยายตัวขึ้นทุกปี จึงเห็นควรอนุญาตให้ธนาคารกรุงเทพ จำกัด เปิดสาขาย่อยที่เมืองโอซาก้า ประเทศญี่ปุ่นได้ แต่เนื่องจากกระทรวงการคลังได้เคยอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์อื่น เปิดสาขา ณ กรุงโตเกียวไว้แล้วเมื่อปี 2505 แต่ธนาคารนั้นยังมีได้เปิดดำเนินการและได้ขอเปลี่ยนแปลงการเปิดสาขา ณ กรุงโตเกียวเป็นเมืองโอซาก้าเมื่อปี 2509 ซึ่งเรื่องดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐบาลญี่ปุ่น จึงควรที่จะได้เจรจาทำความเข้าใจกับธนาคารแห่งนั้นก่อนว่า ถ้ายังไม่พร้อมที่จะเปิดสาขาในต่างประเทศก็ให้ละสิทธิ์ดังกล่าวเสีย ซึ่งผลต่อมาธนาคารนั้นขอสิทธิ์นายสมหมาย ฮุนตระกูล ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเปิดสาขาของธนาคารกรุงเทพ จำกัด ไว้ดังนี้

(2) ผู้ว่าการ

ตามเรื่องเข้าใจว่าฝ่ายญี่ปุ่นจะให้เพียงเปิดสาขาย่อย ถ้าถือว่าสาขาย่อยโอซาก้าจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของสาขาโตเกียว เพื่อสะดวกแก่การควบคุม ทางเราจะมีทางให้ ข.กรุงเทพรับเงื่อนไขเช่นสาขาต่างประเทศที่เปิดหลัง ๆ นี้ สำหรับสาขาในญี่ปุ่นหรือไม่ (ดูตามที่แล้วมา น่าจะไม่มีปัญหาในการรับ)

สมหมาย

26/9

ในขั้นแรกจึงได้มีการเตรียมกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้เปิดสาขาย่อยธนาคารกรุงเทพ จำกัด ณ เมืองโอซาก้าว่า ให้ธนาคารกรุงเทพ จำกัด สาขากรุงโตเกียวรวมสาขาเมืองโอซาก้า มียอดสุทธิเป็นลบทางบัญชีต่อสำนักงานใหญ่ และสาขาอื่นของธนาคารกรุงเทพ จำกัด รวมตลอด

ถึงภาระหนี้สินที่สำนักงานใหญ่และสาขาอื่นค้ำประกันสำนักงานสาขากรุงโตเกียว และสาขาเมือง โอซาก้าเกิน 25 ล้านบาทไม่ได้ ต่อมากระทรวงการคลังได้แจ้งกระทรวงการต่างประเทศให้แจ้ง ต่อทางการประเทศญี่ปุ่นเพื่อพิจารณาเรื่องนี้ ทางการประเทศญี่ปุ่นได้อนุญาตให้ธนาคารกรุงเทพ จำกัด จัดตั้งสาขาที่เมืองโอซาก้าเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2513

หลังจากได้รับอนุญาตจากทางการประเทศญี่ปุ่นแล้ว ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ได้แจ้ง ยืนยันที่จะขอเปิดสาขาเมืองโอซาก้าเป็นสาขาเต็มรูปแบบแทนที่จะเป็นสาขาย่อยตามที่ขอไว้แต่แรก กระทรวงการคลังจึงได้มีหนังสืออนุญาตพร้อมเงื่อนไข (โดยตัดเงื่อนไขส่วนที่เกี่ยวกับสาขา โตเกียวออก) ให้ธนาคารกรุงเทพ จำกัด เปิดดำเนินการสาขาที่เมืองโอซาก้าเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2513 สาขานี้ได้เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2513

หลังจากที่ลาออกจากธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อปี 2515 นายสมหมาย สุนทรกุล ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหลายสมัย ทำให้ต้องเกี่ยวข้องกับการอนุญาต ให้ธนาคารพาณิชย์ไทยไปเปิดสาขาในต่างประเทศอีกหลายสำนักงาน ได้แก่ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด สาขาลอนดอน ธนาคารกรุงเทพ จำกัด สาขาแฮมบูร์ก และธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด สาขาลอนดอน และสาขาลอสแอนเจลิส

การแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของธนาคารพาณิชย์

การควบกิจการระหว่างธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด

ในช่วงปี 2502 - 2509 ได้เกิดปัญหาวิกฤตในธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด นายสมหมาย สุนทรกุล ในตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ และใน ตำแหน่งผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการตั้งแต่ปี 2506 ได้มีส่วนร่วมในการศึกษาวิธีแก้ไขปัญหา ของธนาคารทั้งสองเป็นอย่างมาก ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

ธนาคารเกษตร จำกัด

ธนาคารเกษตร จำกัด ตั้งขึ้นมาเพื่อให้บริการทางการเงินแก่เกษตรกรและผู้ค้าพืชผล ทางการเกษตร เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2493 มีทุนจดทะเบียน 10 ล้านบาท ผู้ถือหุ้นและกรรมการชุดแรก ส่วนหนึ่งเป็นนักธุรกิจสำคัญในภาคใต้ ประกอบธุรกิจการส่งออก สินค้าการเกษตรไปต่างประเทศ

วิกฤตการณ์ เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2502 ธนาคารเกษตร จำกัด ประสบปัญหาทาง การเงิน เพราะลูกหนี้เกือบทั้งหมดค้างชำระหนี้เป็นเวลานาน ไม่มีหลักประกัน บางรายตามหา ลูกหนี้ไม่พบ บางรายลูกหนี้มีฐานะทรุดโทรมจนไม่สามารถชำระหนี้ได้ สาขาเกือบทั้งหมดเรียก

เก็บเงินจากลูกหนี้ไม่ได้ เพราะทอดทิ้งมานาน และโดยเฉพาะเป็นการปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ โดยไม่ได้รับชำระหนี้เป็นจำนวนมาก จึงไม่มีเงินพอสำหรับจ่ายเช็คที่ส่งมาเรียกเก็บ ทำให้เสียเปรียบการหักบัญชี ณ ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประจำ

การแก้ไขปัญหา

1) กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงการคลัง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนธนาคารออมสิน เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502 เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหา

2) ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มให้ความช่วยเหลือทางการเงิน โดยการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินเป็นกรณีพิเศษ และให้กู้ยืมดอกเบี่ยต่ำโดยผ่านธนาคารออมสิน และให้ส่วนราชการนำเงินเข้าฝากโดยไม่รับดอกเบี้ย เพื่อให้ธนาคารเกษตร จำกัด มีสภาพคล่องที่ดีขึ้น

3) รัฐบาลโอนหุ้นของผู้ถือหุ้นรายใหญ่มาเป็นของกระทรวงการคลังเป็นจำนวน 6,000 หุ้น ซึ่งเท่ากับร้อยละ 60 ของจำนวนหุ้นทั้งหมดในธนาคารเกษตร จำกัด เมื่อเดือนพฤษภาคม 2502

การแก้ไขปัญหาของธนาคารเกษตร จำกัด เป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้สามารถดำเนินงานต่อไปได้ ซึ่งนับว่าได้ผลพอสมควร แต่ก็ยังถือว่าฐานะยังไม่มั่นคง ยังคงต้องแก้ไขต่อไป

อนึ่ง นายสมหมาย สุนทรกุล ได้ให้แนวคิดในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในกรณีของธนาคารเกษตร จำกัด ตามบันทึกลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2502 ดังนี้

“เมื่อมีหลักการที่จะช่วยเหลือธนาคารเกษตร จำกัด แล้ว ก็เป็นการจำเป็นที่จะต้องช่วยพยุงฐานะธนาคารเกษตร จำกัด ให้ดีขึ้น

ในกรณีประเทศญี่ปุ่น เมื่อธนาคารแห่งญี่ปุ่นต้องช่วยเหลือธนาคารต่าง ๆ เนื่องจากภัยอันเกิดจากแผ่นดินไหว เท่าที่กระผมเคยไปดูงานเมื่อปี 2486 ก็ปรากฏว่า ยังมีเงินให้กู้ยืมในกรณีดังกล่าวค้างอยู่ ต้นเงินก็จะทวีขึ้นจนผู้กู้ยืมไม่สามารถจะชำระคืนได้

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยก็คือว่า จะควรงดการคิดดอกเบี้ยในกรณีให้ธนาคารออมสินกู้เพื่อช่วยธนาคารเกษตร จำกัด หรือไม่ หากธนาคารเห็นว่า ควรคิดดอกเบี้ย ก็เห็นว่าน่าจะเรียกเก็บเพียง nominal เช่น 1/4 % และหากจะให้ธนาคารออมสินมีผลประโยชน์ในการให้ธนาคารเกษตร จำกัด กู้ยืมบ้างก็ควรที่จะกำหนดให้คิดจากธนาคารเกษตร จำกัด ได้อีกไม่เกินเท่าที่ธนาคารคิดจากธนาคารออมสิน คือรวมแล้วไม่เกิน 1/2 % การคิดนั้นควรคิดตามต้นเงินและระยะเวลาที่ธนาคารออมสินให้ธนาคารเกษตรจำกัด กู้ยืม”^{17/}

17/ บันทึกของ นายสมหมาย สุนทรกุล ผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2502

ธนาคารมณฑล จำกัด

เดิมชื่อ บริษัทธนาคารไทย จำกัด จดทะเบียนเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2485 โดยมีกระทรวงการคลัง และบริษัทข้าวไทย จำกัด เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ วัตถุประสงค์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า ต่อมาในปี 2488 ธนาคารนี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารมณฑล จำกัด

วิกฤตการณ์ ธนาคารมณฑล จำกัด ได้ดำเนินการผิดพลาดอันเนื่องมาจากการให้กู้ยืมเงินแก่พรรคพวกและธุรกิจที่ผู้บริหารมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ นอกจากนี้ การให้กู้ยืมและให้เครดิตในรูปอื่นที่ไม่รอบคอบ ทำให้ไม่สามารถเรียกเก็บเงินได้ และไม่มีทุนเพียงพอที่จะดำเนินการ จึงแก้ไขปัญหาด้วยการรับฝากเงินโดยจ่ายดอกเบี้ยในอัตราค่อนข้างสูง หวังว่าจะสามารถกู้ฐานะให้คืนดีได้ แต่กลับยิ่งทำให้ฐานะของธนาคารทรุดลงไปอีก ทำให้อัตราเงินสดสำรองที่ต้องดำรงไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต่ำกว่าอัตราส่วนที่กำหนดมาก และไม่สามารถดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามที่กำหนดด้วย

การแก้ไขปัญหา

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ศึกษาวิธีการแก้ปัญหาของธนาคารที่มีปัญหาซึ่งในขณะนั้นมี 2 ธนาคาร คือ ธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด โดยมีผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ (นายสมหมาย ฮุนตระกูล) ผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ และหัวหน้าสำนักงานตรวจธนาคารพาณิชย์ร่วมกันพิจารณา และในที่สุดที่ประชุมมีความเห็นว่า สมควรแก้ไขปัญหาของธนาคารมณฑล จำกัด ก่อน สำหรับแนวทางการช่วยเหลือมี ดังนี้

1) ให้ธนาคารมณฑล จำกัด เพิ่มทุน โดยออกหุ้นบุริมสิทธิ์จำนวน 20 ล้านบาท ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ซื้อเกือบทั้งหมด เป็นผลให้สัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังเพิ่มเป็นร้อยละ 82.41 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด และโรงงานยาสูบนำเงินมาฝากเพื่อช่วยเหลือนฐานะเงินสดสำรองอีก 30 ล้านบาท โดยไม่มีดอกเบี้ย

2) ปรับปรุงการจัดการใหม่โดยเปลี่ยนประธานกรรมการ และกรรมการผู้จัดการถึง 2 ครั้ง แต่ก็ยังไม่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจนัก ทั้งนี้ เพราะเมื่อธนาคารมณฑล จำกัด ได้เพิ่มทุน 20 ล้านบาทไปแล้วก็ยังไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาได้ จึงได้มีการพิจารณาว่าควรจะต้องเพิ่มทุนอีก ในกรณีนี้ นายสมหมาย ฮุนตระกูล มีความเห็นว่าปัญหาเรื่องการเพิ่มทุนนั้นน่าจะมาภายหลังจากการแก้ไขปัญหาสภาพคล่อง ตามความเห็นที่ให้ไว้ข้างล่างนี้

เพื่อทราบ สำหรับปัญหาเรื่องเงินกองทุนนั้น หากจะมีการจัดให้ความเข้ากันไม่ช้า ก็จะมีการพิจารณาเมื่อได้เวลาแล้ว ส่วนปัญหาสภาพคล่อง จะต้องดำเนินการทันที

สมหมาย

6 ส.ค.07

เมื่อเปรียบเทียบปัญหาของธนาคารเกษตร จำกัด กับปัญหาของธนาคารมณฑล จำกัด แล้วธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าธนาคารเกษตร จำกัด มีทางที่จะดำเนินการต่อไปได้ เพราะมีสภาพคล่องค่อนข้างดี และหากสามารถจำหน่ายสินทรัพย์ที่บังคับจำนองจากผู้ถือหุ้นเดิมรายใหญ่ได้รวดเร็วโดยไม่ขาดทุนมากนัก ก็จะเพิ่มเงินให้สามารถหาผลประโยชน์ได้มากขึ้น ส่วนธนาคารมณฑล จำกัด มีฐานะที่ล่อแหลมต่ออันตรายมาก เพราะมีเงินสดต่ำ หนี้สูญและสงสัยมาก การดำเนินงานขาดทุนมาหลายปี และไม่เคยจำหน่ายหนี้สูญเลย จึงสรุปความเห็นว่ามันน่าจะควบกิจการของธนาคารทั้งสองเข้าด้วยกัน ซึ่งจะมีผลดีต่อรัฐบาลและธนาคารใหม่ ดังนี้

- 1) สามารถลดภาระการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ธนาคารมณฑล จำกัด ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ของรัฐ
- 2) ธนาคารใหม่จะมีฐานะการเงินและเงินกองทุนมั่นคงแข็งแรงยิ่งขึ้น
- 3) รัฐบาลจะได้ใช้ธนาคารใหม่ที่มีฐานะการเงินมั่นคง และมีกิจการกว้างขวางขึ้นเป็นเครื่องมือส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ และส่งเสริมการดำเนินนโยบายควบคุมภาวะการเงินของรัฐบาลให้ได้ผลดียิ่งขึ้น
- 4) การบริหารงานของธนาคารใหม่จะมีประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานได้มาก

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นชอบด้วยในข้อเสนอของธนาคารแห่งประเทศไทย และได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2508 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2508 ให้ควบกิจการระหว่างธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด เข้าด้วยกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการควบกิจการระหว่างธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2508 ประกอบด้วยกรรมการ 9 คน และที่ปรึกษา 3 คน แต่ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ยุบคณะกรรมการชุดนี้ และให้กองควบคุมธนาคารและการออมสิน สำนักงานปลัดกระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานดำเนินการเกี่ยวกับการควบธนาคารทั้งสองเข้าด้วยกันต่อไป และเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2509 ได้มีการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นของธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด เกี่ยวกับการควบกิจการของธนาคารทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นมาใหม่ และที่ประชุมมีมติให้ใช้ชื่อธนาคารใหม่ว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีทุนชำระแล้ว 105 ล้านบาท สินทรัพย์รวม 4,582.1 ล้านบาท โดยควบกิจการเข้าด้วยกันในวันที่ 14 มีนาคม 2509 ทั้งนี้ มีกระทรวงการคลังถือหุ้นกว่าร้อยละ 90 มีหลวงอรรถปรีชาชนูปการเป็นประธานกรรมการ และนายจำรัส จตุรภัทร เป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่

ธนาคารไทยพัฒนา จำกัด

ธนาคารไทยพัฒนา จำกัด (ปัจจุบันคือธนาคารมahanok จำกัด) เดิมชื่อธนาคาร ตันเปงซุน จำกัด เปิดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 2 สิงหาคม 2477 โดยนักธุรกิจชาวจีนในประเทศไทย ธนาคารนี้ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการซื้อขายเงินตราต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ การบริหารงาน เป็นไปในแบบธุรกิจของครอบครัว ประสบปัญหาครั้งแรกในช่วงก่อนปี 2500 เนื่องจากมีการ นำเงินของธนาคารไปหมุนหาผลประโยชน์ของตนเอง

ต่อมา ในปี 2503 นักธุรกิจกลุ่มใหม่เข้ามาซื้อกิจการ และเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคาร ไทยพัฒนา จำกัด และได้เพิ่มทุน ทำให้ธนาคารดังกล่าวผ่านพ้นภาวะวิกฤตไปได้โดยทางการ ไม่ต้องเข้าไปแทรกแซงให้ความช่วยเหลือแต่ประการใด

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารใหม่แล้ว ปรากฏว่า ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2503 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2504 ธนาคารไทยพัฒนา จำกัด ได้เปิดสาขาในกรุงเทพฯ และภูมิภาค รวม 44 แห่ง โดยเฉพาะในเดือนธันวาคม 2503 เปิดถึง 22 แห่ง และต่อจากนั้นยังเปิดสาขาอยู่เรื่อย ๆ ซึ่งเป็นการขยายตัวที่เร็วเกินไป ในขณะที่ยังไม่มีความพร้อมเรื่องเงินทุนและบุคลากร มีผลทำให้ ฐานะการดำเนินงานของธนาคารดังกล่าวทรุดลงเป็นลำดับ

ธนาคารไทยพัฒนา จำกัด ประสบภาวะวิกฤตเป็นครั้งที่ 2 ในระหว่างปี 2511 - 2513 กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ร่วมประชุมหารือเพื่อหาทางแก้ปัญหาในวันที่ 14 มิถุนายน 2511 ที่ประชุมได้พิจารณาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการที่จะนำมาใช้ในการ ปรับปรุงแก้ไขฐานะของธนาคารไทยพัฒนา จำกัด ในการหารือกันนั้น นายสมหมาย ฮุนตระกูล มีส่วนร่วมออกความคิดเห็นอยู่มาก เพราะมีประสบการณ์เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหของ ธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด มาแล้ว และในที่สุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังได้ตกลงสั่งการให้ธนาคารไทยพัฒนา จำกัด ปรับปรุงแก้ไขฐานะและการดำเนินงานตาม มาตรการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอ ได้แก่ การกำหนดให้ธนาคารดังกล่าวดำรงสภาพคล่อง เพิ่มขึ้นตามลำดับ กำหนดวงเงินการให้กู้ยืมและให้เครดิต กำหนดวงเงินการรับอาวัลหรือรับรอง ตัวเงิน และค้ำประกันหรือออกเลตเตอร์ออฟเครดิตเพื่อการกู้ยืมเงิน ออกหนังสือค้ำประกันเพื่อ การกู้ยืมเงิน ห้ามมิให้ลงทุนเพิ่มในอสังหาริมทรัพย์ หุ่นและหุ่นกู้ กำหนดให้คณะกรรมการควบคุม ดูแลการเร่งรัดหนี้ค้างชำระอย่างใกล้ชิดติดต่อรายจ่ายที่ไม่จำเป็น ระวังการปฏิบัติหิกลีความเสี่ยง กฎหมาย และให้กรรมการธนาคารปรับปรุงแก้ไขและวางระเบียบปฏิบัติงานให้รัดกุมและแน่นอน รวมทั้งกำหนดให้ยื่นรายงานตามแบบที่กำหนด

มาตรการดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาลงเฉพาะหน้าไปได้ระยะหนึ่ง มาในปี 2512 ธนาคารไทยพัฒนา จำกัด ก็ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องอีก และมีหนี้สินที่เรียกเก็บไม่ได้ สำหรับการขาดสภาพคล่องนั้นเป็นปัญหาค่อนข้างหนักในช่วงตรุษจีนของปีนั้นและต้นปี 2513

เมื่อใกล้ถึงช่วงตรุษจีนอีกครั้งหนึ่ง ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาก็จะสามารถได้ทั้งยังขาดดุลการหักบัญชีทุกวัน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้พยายามช่วยเหลือด้วยการให้เงินกู้ และชักจูงให้ธนาคารพาณิชย์อื่นให้กู้ยืมแก่ธนาคารไทยพัฒนา จำกัด ด้วย เพื่อพยุงฐานะการเงินและการดำเนินงาน ธนาคารพาณิชย์อื่น 13 ธนาคารได้ตกลงให้ความช่วยเหลือธนาคารไทยพัฒนา จำกัด ด้วยการเข้าไปซื้อหุ้นในธนาคารไทยพัฒนา จำกัด รวมกันถึงร้อยละ 53 ของหุ้นทั้งหมด และได้เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการชุดใหม่ประกอบด้วยตัวแทนจากธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ที่ถือหุ้นเป็นกรรมการ และมีนายพิศลย์ เดชาดิวงค์ ณ อัยยา อธิบดีกรมบัญชีกลางในขณะนั้น เป็นประธานกรรมการผู้อำนวยการและนายดุष्ฎิ สวัสดิ์-ชูโต เป็นกรรมการผู้จัดการซึ่งบริหารงานอยู่ประมาณ 2 เดือนก็ลาออก คณะกรรมการฯ จึงเลือกนายคำณ เตชะไพฑูรย์ ผู้แทนธนาคารศรีนคร จำกัด เป็นกรรมการผู้จัดการคนต่อไป และสามารถผ่านพ้นวิกฤตการณ์มาได้

บทบาทเกี่ยวกับการกำกับด้านอื่นนอกจากการธนาคารพาณิชย์

นอกจากบทบาทการกำกับธนาคารพาณิชย์ตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว นายสมหมาย สุนทรกุล ยังมีบทบาทในเรื่องการกำกับสถาบันการเงินและการกำกับด้านอื่นอีกหลายเรื่องทั้งในช่วงที่อยู่ในธนาคารแห่งประเทศไทย และหลังจากออกจากธนาคารแห่งประเทศไทยไปแล้ว ซึ่งจะขอนำมากล่าวเป็นสังเขป ดังนี้

การจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ในปี 2496 เริ่มมีบริษัทต่างประเทศเข้ามาดำเนินธุรกิจเป็นคนกลางในการซื้อขายหลักทรัพย์ แต่ยังมีปริมาณการซื้อขายไม่มาก และในระบายนั้นทางกรยังมีได้เข้าไปควบคุมดูแลมากนัก กฎหมายสำคัญที่ใช้บังคับอยู่ก็คือ พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471 ต่อมาในปี 2505 กลุ่มธุรกิจเอกชนได้เริ่มจัดตั้งตลาดหุ้นกรุงเทพ ขึ้นเพื่อเป็นแหล่งกลางการซื้อขายหลักทรัพย์ แต่การดำเนินงานก็ไม่สู้จะประสบผลสำเร็จนัก เนื่องจากยังไม่มึระเบียบดีพอ ประชาชนและธุรกิจเอกชนไม่ให้ความสนใจมากนัก อีกทั้งรัฐบาลก็ยังไมให้ความสำคัญเท่าที่ควร จนกระทั่งปี 2510 รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการระดมทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้ตั้งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนเอกชน สาขาสถาบันการเงินขึ้น

ในปี 2512 ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ว่าจ้างศาสตราจารย์ซิดนีย์ เอ็ม ร็อบบินส์ ผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) เข้ามาศึกษาข้อเท็จจริงและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายการปฏิบัติและสภาพการณ์ของตลาดเงินทุนในประเทศไทย และได้จัดตั้งคณะทำงานโครงการพัฒนาตลาดทุน โดยมีนายสมหมาย สุนทรกุล เป็นผู้ควบคุมดูแลการทำงานของคณะทำงานดังกล่าว เพื่อเตรียมการและวางพื้นฐานที่

จะจัดตั้งตลาดหุ้นขึ้น หลังจากนั้นศาสตราจารย์ร็อบบิ้นส์ ได้เขียนรายงานเรื่อง “A Capital Market in Thailand” เพื่อให้ความเห็นและเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ และกำหนดมาตรการในการส่งเสริมอุปสงค์และอุปทานในตลาดหลักทรัพย์ มาตรการในการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติทางบัญชีและสอบบัญชี การปรับปรุงการดำเนินงานของตลาดหุ้นเดิม เพื่อรองรับกับการการจัดตั้งบริษัทมหาชนและการพัฒนาตลาดหุ้น คณะทำงานชุดดังกล่าวได้ร่วมกับส่วนราชการและเอกชนต่าง ๆ พิจารณาข้อเสนอแนะดังกล่าว และแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ได้แก่ แก้ไขประมวลกฎหมายเพื่อให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่บริษัทมหาชนและผู้ถือหุ้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เป็นอุปสรรคแก่การดำเนินงานของบริษัทมหาชน กฎหมายควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471 และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกระหรวง เจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471 เพื่อให้มีบทบัญญัติควบคุมถึงการประกอบกิจการของสถาบันการเงินต่าง ๆ ให้รัดกุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น และให้ดำเนินการร่างกฎหมายบริษัทมหาชนขึ้น

ปี 2515 ได้ออกกฎหมายให้การดำเนินกิจการของสถาบันการเงินอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย โดยประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน และออกประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ เมื่อมีการออกกฎหมายดังกล่าวแล้วจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการจัดตั้งตลาดหุ้นขึ้น โดยมีผู้แทนจากทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ทำหน้าที่กำหนดแนวทางและขอบเขตในการปฏิรูปตลาดหุ้น โดยมีนายสมหมาย ฮุนตระกูล ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้จัดการทั่วไปอยู่ที่บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นประธานและมีเจ้าหน้าที่จากคณะทำงานโครงการพัฒนาตลาดทุนเป็นผู้ประสานงานและดำเนินการ ต่อมาจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2517 ขึ้น การออกพระราชบัญญัตินี้มีผลให้ตลาดหุ้นกรุงเทพฯ ต้องยกเลิกไป สำหรับการดำเนินการเพื่อจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์นั้น ได้ตั้งคณะกรรมการชั่วคราวขึ้นเพื่อกำหนดจำนวนและคัดเลือกบริษัทสมาชิกเพื่่อตั้งคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หลังจากนั้นได้แต่งตั้งผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์ และเปิดตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ให้ซื้อขายหลักทรัพย์กันได้ตั้งแต่วันที่ 30 เมษายน 2518 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้

การกำกับธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่าเมื่อปี 2510 รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนเอกชน สาขาสถาบันการเงินขึ้น เพื่อเร่งรัดให้มีการพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุน ทางด้านการพัฒนาตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้กล่าวไปแล้ว ส่วนทางด้านการพัฒนาเกี่ยวกับการ

ประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์นั้น โดยที่เมื่อปี 2509 ได้เริ่มมีบริษัทจำกัดบางแห่งตั้งขึ้นมาและระดมเงินทุนโดยการออกตราสารเครดิตเพื่อกู้ยืมเงินจากประชาชนไปใช้ในกิจการบริษัท หรือนำไปให้กู้ยืมต่อ แต่เป็นการกระทำในวงจำกัด และอาศัยชื่อเสียงของตน หรือของบริษัทในเครือเพื่อออกตราสารพาณิชย์จำหน่ายเพื่อระดมทุน ประมาณปี 2512 ได้มีบริษัทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อระดมเงินทุนและนำไปให้ธุรกิจกู้ยืม โดยได้รับความสนับสนุนจากสถาบันการเงินต่างประเทศ ในระยะแรกอาจอาศัยเงินจากสถาบันการเงินต่างประเทศเป็นหลัก และประกอบธุรกิจให้กู้ยืมแทนบริษัทแม่ในต่างประเทศ หรือให้บริการทางการเงินบางประเภทที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถให้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับการบริการสินเชื่อระยะปานกลางและระยะยาว รวมถึงการจัดจำหน่ายหุ้นของบริษัทธุรกิจต่าง ๆ ด้วย บริษัทเหล่านี้ซึ่งเป็นบริษัทลูกของสถาบันการเงินต่างประเทศ หรือเป็นการร่วมทุนระหว่างสถาบันการเงินต่างประเทศกับสถาบันการเงินในประเทศได้ขยายตัวขึ้นมาเป็นลำดับ สามารถระดมทุนในประเทศได้มากขึ้น โดยอาศัยชื่อเสียงของตนและสถาบันการเงินผู้ถือหุ้น ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ จึงสามารถขยายขอบเขตของธุรกิจออกไปเรื่อย ๆ และค่อนข้างจะรวดเร็วโดยไม่มีการควบคุม กฎหมายการธนาคารพาณิชย์ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นก็ยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบธุรกิจประเภทนี้ คณะอนุกรรมการที่ทางการแต่งตั้งจึงได้ศึกษาและหาทางที่จะตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ ทั้งนี้ โดยมีเจตนาที่จะกำกับและควบคุมสถาบันการเงินทั้งหมดเพื่อประชาชนจะได้เกิดความมั่นใจในสถาบันการเงินยิ่งขึ้น

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขาย อันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนซึ่งออกในปี 2515 กำหนดกิจการสำคัญที่ทางการต้องควบคุมดูแลและผู้ประกอบการจะต้องได้รับอนุญาต ซึ่งรวมถึงธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ไว้ด้วย นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการกำกับและควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าว ซึ่งต่อมาได้ตราเป็นพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอีก 3 ครั้ง รวมทั้งได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ขึ้นใช้เพิ่มเติมอีกหนึ่งฉบับด้วย

การจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากมีขึ้นหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินของบริษัทมหาชนเงินทุน จำกัด ในช่วงปี พ.ศ. 2521 - 2522 ซึ่งทำให้ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินแตกตื่นไปถอนเงินจากบริษัทเงินทุนต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทางกรจึงได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพแก่ระบบสถาบันการเงิน โดยได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทยขึ้นในปี 2523 แต่ด้วยเหตุผลที่ไม่แน่ชัดร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

ในช่วงตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยทั่วโลกแม้ว่าภาวะเศรษฐกิจไทยจะเริ่มฟื้นตัวขึ้นมาบ้างในปี 2525 แต่ในช่วงครึ่งหลังของปี 2526 ก็ได้เกิดภาวะเงินตึงตัว ซึ่งนำไปสู่วิกฤตการณ์อีกครั้งหนึ่งในปี 2526 ความรุนแรงของวิกฤตการณ์ครั้งที่ 2 นี้ มีมากกว่าวิกฤตการณ์ครั้งแรก ในช่วงเดือนกันยายน 2526 ถึงเดือนเมษายน 2527 สถาบันการเงินที่ไม่มีธนาคารพาณิชย์หนุนหลังถูกถอนเงินเป็นจำนวนหลายพันล้านบาท แม้ทางการร่วมกับธนาคารพาณิชย์ไทยได้ร่วมลงขันเป็นเงินจำนวน 5 พันล้านบาท จัดตั้งกองทุนเสริมสร้างสภาพคล่องสถาบันการเงินเพื่อพยุงสถาบันการเงินเหล่านี้ก็ไม่เป็นผล ในปี 2527 ทางการจึงมีมาตรการจัดตั้งโครงการ 4 เมษายน 2527 โดยทางการเข้าไปร่วมถือหุ้นและร่วมบริหารสถาบันการเงินจำนวน 25 บริษัท ที่พอจะฟื้นฟูฐานะไปได้

ต่อมาในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2528 รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2528 อนุญาตให้ตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินขึ้นที่ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากธนาคารแห่งประเทศไทย การตราพระราชกำหนดฉบับนี้นั้น นายสมหมาย อุนตระกูล มีส่วนร่วมเป็นอย่างมากจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นต้นความคิดของเรื่องทีเดียว ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน โดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงินและมีความจำเป็นเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงของเศรษฐกิจของประเทศ การแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินในรูปแบบของการจัดตั้งกองทุนเป็นการร่วมมือกันระหว่างภาคเอกชนและรัฐบาล โดยสถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุนฯ ในอัตราที่กำหนดเป็นสัดส่วนกับยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืม หรือยอดเงินที่รับจากประชาชนส่วนหนึ่ง และภาครัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยส่งเงินสมทบเข้ากองทุนฯ อีกส่วนหนึ่ง เพื่อเป็นเงินกองกลางสำหรับใช้แก้ปัญหาของระบบสถาบันการเงิน การบริหารงานของกองทุนฯ ดำเนินการโดยคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ซึ่งมีผู้ว่าราชการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นประธาน และปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานโดยตำแหน่ง สำหรับกรรมการอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ เป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยให้ผู้จัดการกองทุนฯ เป็นผู้รับนโยบายและมติของคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ไปดำเนินการ เป้าหมายหลักของกองทุนฯ คือการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินที่มีปัญหาและถอนตัวเมื่อสถาบันการเงินได้ฟื้นฟูฐานะไปได้ด้วยดีแล้ว

ในกรณีที่ทางการเห็นว่าไม่อาจฟื้นฟูสถาบันการเงินที่มีปัญหาและสั่งเพิกถอนใบอนุญาตกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินก็จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ได้รับความเสียหาย โดยวิธีการออกตั๋วสัญญาใช้เงินของกองทุนฯ แลกเปลี่ยนให้แก่ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินโดยสุจริตในสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตัว

สัญญาใช้เงินที่กองทุนฯ ออกนั้นเป็นตั๋วสัญญาใช้เงินชนิดเปลี่ยนมือไม่ได้และไม่มีดอกเบี้ยย ทั้งนี้ กองทุนฯ จะทยอยจ่ายคืนให้เฉพาะเงินต้นทุกปีภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี ในงวดแรกจะชำระคืนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 บาท หรือร้อยละ 10 ของจำนวนเงินต้นตามหน้าตั๋วสัญญาใช้เงินแล้วแต่จำนวนไหนจะมากกว่าและในปีต่อ ๆ ไปจะชำระคืนร้อยละ 10 ของจำนวนเงินตามหน้าตั๋วสัญญาใช้เงินเต็มจนกว่าจะครบจำนวน นับแต่จัดตั้ง กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินได้ให้ความช่วยเหลือโดยวิธีดังกล่าวนี้แล้วแก่ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินในสถาบันการเงิน 3 สถาบัน ได้แก่ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงเทพ จำกัด (มหาชน) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์มาโก จำกัด และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์สยาม-เฟรนช์ จำกัด

การจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินนี้ กฎหมายมิได้กำหนดให้กองทุนฯ มีอำนาจเข้าตรวจสอบหรือแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินโดยตรง แต่ได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528 ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินหลายประการควบคู่กันไปกับการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินให้มีเสถียรภาพ จึงเป็นการประสานงานใกล้ชิดระหว่างฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน โดยฝ่ายกำกับและตรวจสอบทั้งสองฝ่ายของธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินในยามปกติเมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาที่มีกองทุนฯ ทำหน้าที่ดูแลกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินนั้น ๆ หรือให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินตามควรแก่กรณี เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินโดยรวม

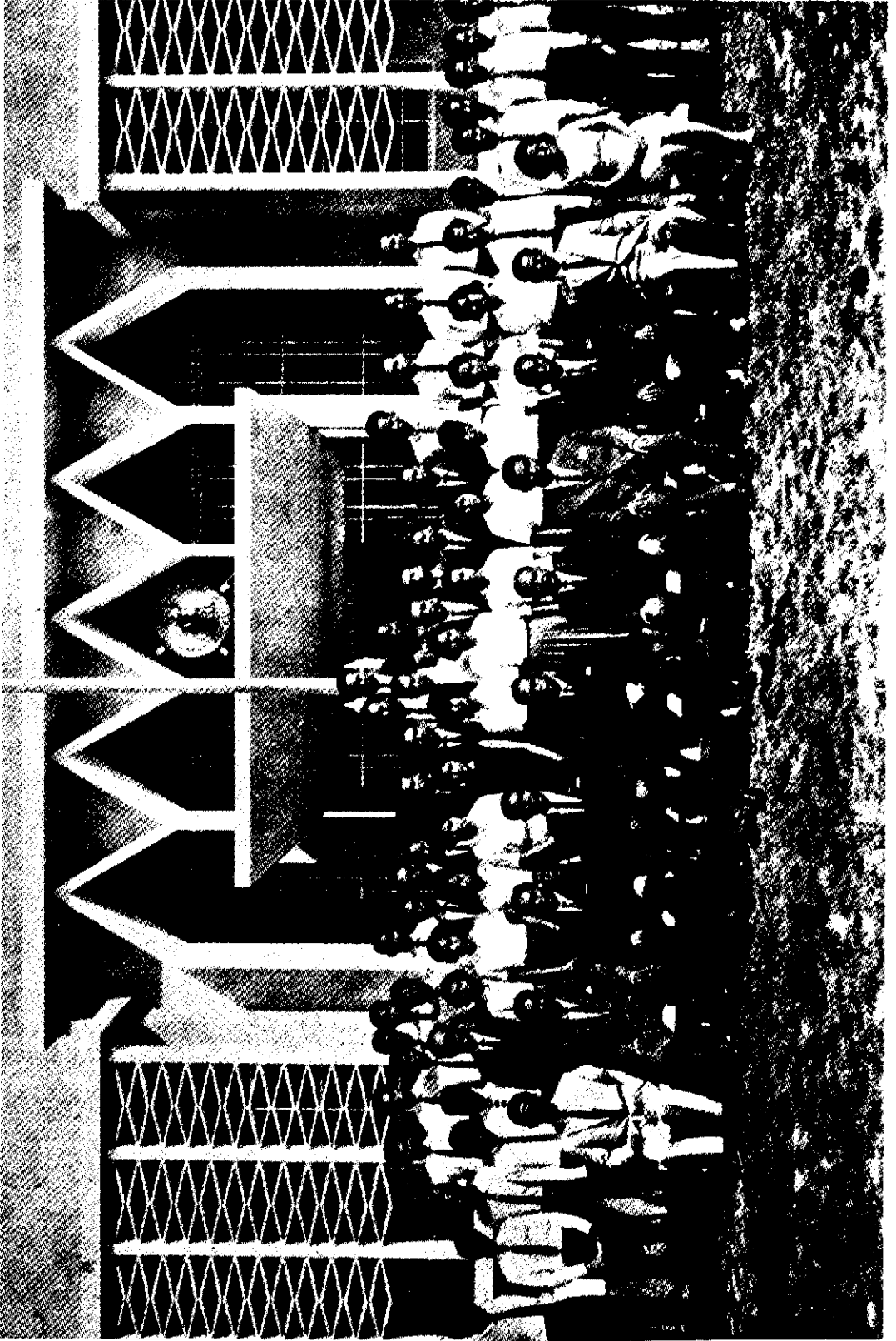
คณะผู้เรียบเรียง

นายสุรัชย์ พฤกษ์บำรุง

นายสมาน ร่มโพธิ์

นายทำนอง ดาศรี

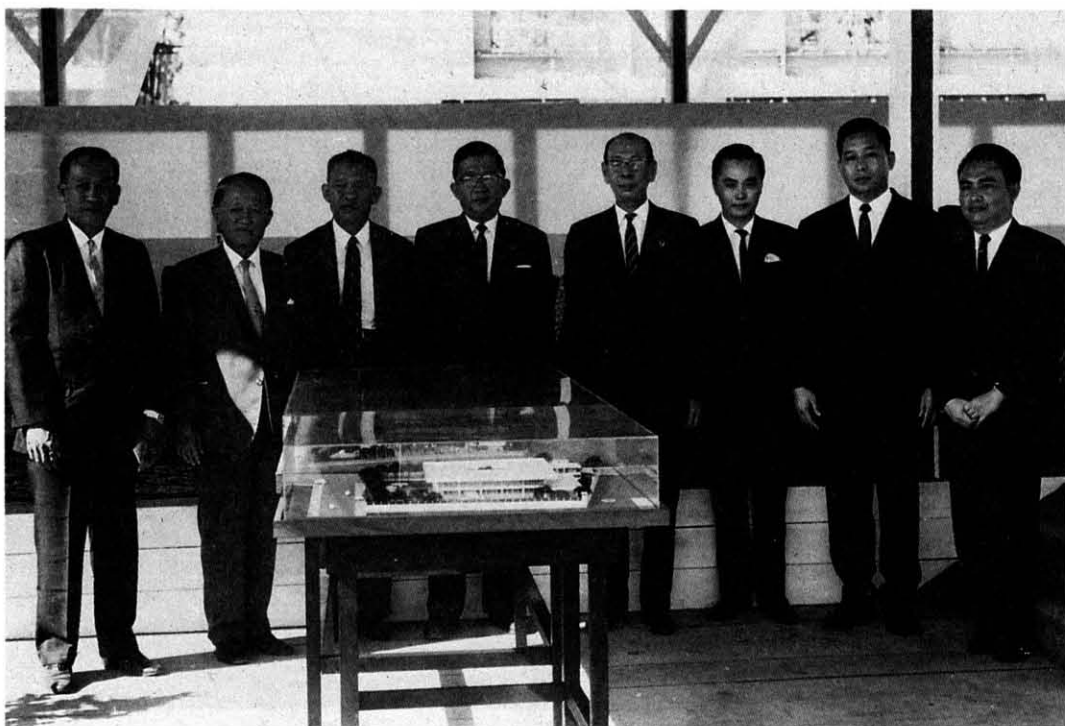
นางจิรวรรณ ลีละตานนท์



ถ่ายภาพร่วมกับพนักงานและลูกจ้าง เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ สาขาหาดใหญ่ ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2507



คณะกรรมการก่อสร้างอาคารสำนักงานสาขา ธนาคารแห่งประเทศไทย จังหวัดขอนแก่น
(เปิดเมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2511)





พิธีวางศิลาฤกษ์ การก่อสร้างอาคารสำนักงานสาขา ธนาคารแห่งประเทศไทย จังหวัดลำปาง
วันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2512



นายสมหมาย ฮุนตระกูล ผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการกล่าวรายงาน ในพิธีวางศิลาฤกษ์ การก่อสร้าง
อาคารสำนักงานสาขา ธนาคารแห่งประเทศไทย จังหวัดลำปาง วันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2512

บทบาทในด้านการจัดตั้งสาขาราชการแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการในฐานะธนาคารกลางของประเทศตลอดมานับตั้งแต่ปี 2485 โดยยังมีได้จัดตั้งสาขาเพื่อให้บริการแก่ภาครัฐและภาคเอกชนในส่วนภูมิภาค จนประมาณ 16 ปีต่อมาจึงมีดำริที่จะจัดตั้งสาขาราชการแห่งประเทศไทยในส่วนภูมิภาค โดยนายสมหมาย ฮุนตระกูล ซึ่งรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการขณะนั้นได้เสนอเรื่อง “การจัดตั้งสาขาราชการแห่งประเทศไทยในต่างจังหวัด” เป็นงานพิเศษตามโครงการค้นคว้าปี 2501^{18/} จากจุดเริ่มของการศึกษาเรื่องดังกล่าว ต่อมาได้นำเสนอคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อขอความเห็นชอบ โดยเน้นถึงความจำเป็นและความเหมาะสมต่าง ๆ ในที่สุด คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีมติ^{19/} ให้ดำเนินการจัดตั้งสาขาราชการแห่งประเทศไทยในต่างจังหวัดได้ โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานการจัดตั้งสาขาราชการในต่างจังหวัดเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2505 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาจังหวัดที่ควรจัดตั้งสาขาราชการกำหนดแผนงานการควบคุมบังคับบัญชา ภารกิจที่พึงปฏิบัติแต่ละสาขา อัตรากำลังพนักงาน และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาราชการ ทั้งนี้ มีผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ (นายสมหมาย ฮุนตระกูล) เป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย และมี นายสุพงศ์ เพ็งจันทร์ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

เหตุผลในการจัดตั้งสาขาราชการขึ้นที่ต่างจังหวัด

การจัดตั้งสาขาในต่างจังหวัดของธนาคารแห่งประเทศไทย มีเหตุผลและความจำเป็นที่แตกต่างกับการจัดตั้งสาขาของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป เพราะการตั้งสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยในต่างจังหวัดมิได้มุ่งหวังผลในเชิงพาณิชย์ แต่เป็นเหตุผลในเชิงหลักการของการเป็นธนาคารกลางและทำหน้าที่เป็นนายธนาคารของรัฐบาลเพื่อรักษาดุลยภาพที่ดีทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีปัญหาในเรื่องเงินโอนและสภาพคล่องของธนาคาร ทั้งนี้ เนื่องจากมีการโอนเงินเข้ามาจากต่างจังหวัดมากกว่าการโอนเงินออกไปยังต่างจังหวัด ทำให้เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยที่คลังจังหวัดเพิ่มขึ้นทุกปี และในขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้รับโอนทางกรุงเทพฯ ทำให้กระทบกระเทือนสภาพคล่องของธนาคาร โดยเหตุที่เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยที่คลังจังหวัดมีจำนวนมากเกินความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น และธนาคารแห่งประเทศไทยไม่อาจนำไปใช้ได้ตามความจำเป็น จึงมีปัญหาว่าจะทำอย่างไรจึงจะเรียกเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีอยู่ตามคลังจังหวัดต่าง ๆ เข้ามาได้โดยไม่มีอุปสรรค

18/ บันทึกเสนอรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยที่ 827/2501 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2501

19/ มติที่ประชุมคณะกรรมการธนาคารครั้งที่ 15/2501 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2501

และธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะเป็นนายธนาคารของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับส่วนภูมิภาคด้วย มิใช่เพียงแต่เป็นนายธนาคารของรัฐบาลเฉพาะในส่วนกลางเช่นในขณะนั้น^{20/}

หลักการในการจัดตั้งสาขานาการในต่างจังหวัด

นายสมหมาย สุนทรกุล ในตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศและกรรมการคนหนึ่ง ในคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งสาขานาการในต่างจังหวัดได้วางหลักการในเบื้องต้นว่า “ควรตั้งสาขาแต่เฉพาะภาคและจังหวัดที่สำคัญ” ^{21/} ในการนี้ คณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งสาขานาการในต่างจังหวัดได้มีความเห็นว่า “ปัญหาที่ประสบอยู่ในปัจจุบันคือการเรียกเงินฝากที่คลังจังหวัดเข้ากรุงเทพฯ ไม่สะดวก เนื่องจากกระทรวงการคลังมีเงินทางส่วนกลางไม่พอให้หักบัญชี ดังนั้นจึงถือเกณฑ์ว่า...จังหวัดใดที่ไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ด้วยการใช้ธนาคารพาณิชย์เป็นตัวแทนก็ถือหลักตั้งสาขาของธนาคารเอง” ^{22/}

การเลือกอำเภอขนาดใหญ่เป็นที่ตั้งสาขานาการเป็นแห่งแรก

จากการศึกษาของคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งสาขานาการในต่างจังหวัดมีข้อสรุปว่า

“.....เห็นสมควรดำเนินการจัดตั้งสำนักงานสาขาขึ้นในภาคใดก่อน เพราะว่ามีเงินโอนเงินออกไปทางภาคได้มากกว่าโอนเข้ามา ซึ่งจะมีแต่การจ่ายเงินด้านเดียว เป็นเหตุให้มีความต้องการตัวเงินสูงมากและธนบัตรที่หมุนเวียนอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ในภาคใดมีสภาพเก่ามากที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากผู้ส่งออกซึ่งบางและแรดบูกมีความจำเป็นต้องโอนเงินผ่านธนาคารพาณิชย์ไปจ่ายเป็นค่ารับซื้อยางและแรดบูก กับค่าจ้างแรงงาน แร่รายได้เงินตราต่างประเทศจากยางและแรดบูกที่ส่งออกนำเข้าทางกรุงเทพฯ อนึ่ง การตั้งสำนักงานสาขาในภาคนี้เพื่อทำหน้าที่จำหน่ายธนบัตรใหม่ออกไปและรับแลกธนบัตรเก่าย่อมสามารถแก้ปัญหาสภาพธนบัตรที่หมุนเวียนให้ดีขึ้นด้วย นอกจากนี้แล้ว ยังจะทำให้วงการธนาคารพาณิชย์ได้รับความสะดวกในการโอนเงิน สามารถสนองความต้องการตัวเงินของจังหวัดภาคใดได้ดียิ่งขึ้น และกระทรวงการคลังก็หมดความจำเป็นที่จะต้องมีเงินจำนวนมากอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ในภาคนี้.....

เหตุผลที่ควรตั้งสำนักงานสาขาที่อำเภอหาดใหญ่ ไม่ใช่ที่ตัวจังหวัดสงขลา ก็คือ ที่อำเภอหาดใหญ่มีสาขานาการพาณิชย์มากกว่า และเป็นชุมนุมการค้าใหญ่กว่าที่ตัวจังหวัดสงขลา ทั้งเป็นศูนย์กลางของการคมนาคมทางภาคได้อีกด้วย” ^{23/}

20/ สุนทรกุล เพ็ญจันทร์ “การจัดตั้งสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยในต่างจังหวัด” ในที่ระลึกครบรอบปีที่ 20 ธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคใต้ 2527 หน้า 71

21/ บันทึกคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งสาขานาการในต่างจังหวัด ลงวันที่ 24 มีนาคม 2502

22/ เพิ่งอ้าง

23/ สุนทรกุล เพ็ญจันทร์ อ้างแล้ว หน้า 72

เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2502 นายสมหมาย สุนทรกุล ในฐานะกรรมการดำเนินงานการจัดตั้งสาขานาการในต่างจังหวัดได้มีบันทึกเสนอรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (พลโทเจียม ญาโณทัย) มีข้อกำหนดสำคัญ 8 ประการ อันเป็นบรรทัดฐานของการดำเนินการของสาขานาการแห่งประเทศไทยในระยะแรกเริ่ม และเป็นหลักการพื้นฐานของการดำเนินงานการจัดตั้งสาขานาการแห่งประเทศไทยเพิ่มขึ้นในสมัยต่อมา ข้อกำหนดดังกล่าวได้ครอบคลุมถึงการจัดตั้งสาขาฐานะของสาขา วิธีดำเนินงานตลอดจนนโยบายการบริหารงานของสาขาอย่างกว้างขวาง ดังนี้^{24/}

“1. สาขาของธนาคารควรตั้งในภาคใต้ก่อน และสถานที่ตั้งควรเป็นที่อำเภอสหประชา
จังหวัดสงขลา

2. ธุรกิจที่สาขาจะประกอบ ได้แก่ การรับฝากและโอนเงิน การให้กู้ยืมและซื้อลด การจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาล การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน การรับจ่ายและเก็บรักษาเงินสด และงานธุรการ

3. สาขาควรมีฐานะเป็นส่วนงานขึ้นตรงต่อรองผู้ว่าการหรือผู้ว่าการ

4. เกี่ยวกับธนบัตร ควรเปลี่ยนรูปการออกธนบัตรเสียใหม่ ไม่แยกโดยเด็ดขาดเช่นในปัจจุบัน เพราะจะทำให้насต่อธนบัตรที่ยังไม่ออกใช้ไปเก็บไว้ทางสาขาได้มาก ๆ โดยไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาฐานะเงินสดของธนาคาร

5. ที่ดินสำหรับก่อสร้างที่ทำการและบ้านพักพนักงานควรให้แยกจากกันและใช้วิธีซื้อโดยพิจารณาที่ดินของทางราชการก่อน

6. แบบแปลนที่ทำการ ควรออกแบบโดยคำนึงถึงให้ใช้ประโยชน์ในเวลา 50 ปีข้างหน้าด้วย

7. เครื่องมือติดต่อระหว่างสาขากับสำนักงานใหญ่ ควรใช้เครื่อง Teletype บังคับด้วยวิทยุ ให้แจ้งรายการต่าง ๆ ให้สำนักงานใหญ่ทราบเป็นประจำวันได้เช่นเดียวกับวิธีปฏิบัติงานของฝ่ายและส่วนต่าง ๆ

8. งานที่ควรดำเนินการในขั้นแรก คือ การจัดหาที่ดินซึ่งจะเป็นที่ตั้งที่ทำการและบ้านพักพนักงานก่อน”

การดำเนินการเพื่อเปิดสาขาขนาดใหญ่

เมื่อได้มีการพิจารณาเป็นข้อยุติแล้วว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะจัดตั้งสาขาแห่งแรกในต่างจังหวัดที่อำเภอสหประชา จังหวัดสงขลา นายสมหมาย สุนทรกุล ก็ได้พยายามที่จะให้การดำเนินการจัดตั้งสาขาขนาดใหญ่ประสบความสำเร็จอย่างดีที่สุด เพราะจะต้องเป็นแบบอย่างของสาขาอื่นที่จะเปิดดำเนินการต่อไปด้วย ดังจะเห็นว่าเมื่อได้รับเชิญจาก Thai Airways International ให้เดินทางไปประเทศญี่ปุ่นในเดือนพฤษภาคม 2503 นายสมหมาย สุนทรกุล ก็ได้ให้ความเอาใจใส่ต่อการจัดตั้งสาขานาการในต่างจังหวัด โดยถือโอกาสศึกษาเกี่ยวกับ

^{24/} บันทึกคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งสาขานาการในต่างจังหวัด ลงวันที่ 24 มีนาคม 2502

การดำเนินการของสาธารณาคารกลางในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งปรากฏตามบันทึกของ นายสมหมาย ฮุนตระกูล ที่เสนอต่อรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ความว่า

"ก. งานเกี่ยวกับสาธารณาคาร

1) เมื่อได้ศึกษาจากเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับสาขาที่จะเทียบเคียงกับสาธารณาคารแห่งประเทศไทยที่จะตั้งขึ้นที่หาดใหญ่แล้ว ฝ่ายเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า ควรจะได้ไปดูสาขานาคารแห่งประเทศไทยในเมือง Niigata ซึ่งอยู่ทางภาคเหนือของเกาะญี่ปุ่นติดทะเลญี่ปุ่น ห่างจากกรุงโตเกียว 350 กิโลเมตร เพราะเป็นสาขาที่ไม่ใหญ่โต ขณะนี้มีพนักงานรวมทั้งนักการด้วย 120 คน ซึ่งใกล้เคียงกับขนาดสาขาราชการแห่งประเทศไทยที่จะตั้งขึ้น ทั้งที่เมืองดังกล่าวธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังสร้างตึกสำนักงานใหญ่ หากไปดูที่ดังกล่าวก็จะได้เห็นทั้งตึกเดิมและตึกใหม่พร้อมกัน กระผมจึงได้เดินทางไปเมือง Niigata เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2503 และเดินทางกลับในวันที่ 10 พฤษภาคม 2503 โดยมีนายฮุโน ฮุโนอิชิริ และ นายประจิตร ยศสุนทร ร่วมเดินทางไปด้วย

2) ตึกทำการสาขปัจจุบันของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอาคารที่สร้างขึ้นเมื่อ 46 ปีมาแล้ว ปัจจุบันนับว่าคับแคบสำหรับพนักงานและนักการที่มีอยู่ทั้งสิ้นจำนวน 120 คน ตัวอาคารเป็นตึก 2 ชั้น มีชั้นใต้ดินอีก 1 ชั้น แต่ลักษณะพิเศษของตึกสำนักงานนี้อยู่ที่ห้องมันคงซึ่งมีได้สร้างอยู่ใต้ดินเช่นเดียวกับสำนักงานอื่น ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นเมืองติดทะเลเมื่อสร้างเกรงว่าจะมีน้ำซึมเข้ามาหรือทำความชื้นให้เกิดขึ้นแก่ห้องมันคงจึงได้สร้างบนพื้นดิน ห้องมันคงมีอยู่ 3 ห้องด้วยกัน และนอกจากนี้มีห้องเก็บเอกสาร 1 ห้อง ชั้นล่างนอกจากห้องมันคงแล้วใช้เป็นที่ทำงานของคนงานต่าง ๆ กล่าวคือ ส่วนธุรกิจ ส่วนการคลัง ส่วนออกบัตร และส่วนธุรการ โดยอยู่รวมกันในห้องโถงด้านหน้า ชั้น 2 นั้นใช้เป็นห้องผู้อำนวยการสาขา ห้องประชุม และห้องรับประทานอาหาร (ทางธนาคารจัดหาอาหารกลางวันให้พนักงานด้วยโดยไม่คิดมูลค่า) ทั้งนี้ รายละเอียดปรากฏตามแผนผังที่แนบมาพร้อมนี้

สำหรับเคาน์เตอร์นั้น สาขาราชการแห่งประเทศไทยทำเป็นแบบเดียวกันทั้งสิ้น คือ ตอนที่เคาน์เตอร์ของส่วนออกบัตรนั้น มีห้องพิเศษซึ่งปิดมิดชิดสำหรับผู้ที่นำส่งเงินรายใหญ่หรือรับเงินรายใหญ่เข้าไปทำการส่งเงินหรือรับเงินที่ห้องนั้น โดยห้องดังกล่าวจะมีทางออกไปยังที่ที่รถบรรทุกจะมาจอดรับหรือส่งได้

3) ตึกสำนักงานสาขาที่สร้างขึ้นใหม่นั้นมีขนาดใหญ่กว่าตึกสำนักงานเดิม โดยกะให้พอเพียงสำหรับจำนวนพนักงาน 2 เท่าของที่มีอยู่ในปัจจุบัน ส่วนสำหรับ lay-out นั้น โดยทั่ว ๆ ไปก็ไม่ค่อยต่างกับกับสำนักงานเดิม ผิดแต่ว่าห้องมันคงไปสร้างไว้ใต้ดินและมีขนาดใหญ่มาก คือ เกือบเป็นรูป 20 เมตรสี่เหลี่ยมจัตุรัส ทั้งนี้ เนื่องจากเทคโนโลยีสมัยปัจจุบันสามารถสร้างให้ป้องกันน้ำได้ และโดยรอบห้องมันคงนั้นเพื่อความปลอดภัยได้สร้างให้เป็นทางเดินได้โดยรอบ โดยแต่ละมุมมีกระจกตั้งไว้เพื่อให้มองเห็นได้จากมุมใดมุมหนึ่ง นอกจากนั้น มีห้องมันคงสำหรับเก็บเอกสารซึ่งสำรองไว้เพื่อใช้เป็นห้องมันคงเก็บธนบัตรอีก 2 ห้อง รวมเนื้อที่ทั้งสิ้น 9 คูณ 23 เมตร ตัวอาคารเป็น 2 ชั้น ชั้นที่ 1 นั้น เป็นที่ที่ประกอบธุรกิจของธนาคาร โดยทำเป็นห้องโถงและมีที่รับส่งเงินไว้สำหรับรายใหญ่ ๆ เช่นเดียวกัน ส่วนชั้นที่ 2 นั้น เป็นห้องประชุม ห้องสมุด ห้องโถงใหญ่ และห้องรับประทานอาหาร ตัวอาคารนี้ได้เตรียมไว้สำหรับต่อได้อีก 1 ชั้น เพื่อกิจการในภายหน้า

ค่าสร้างตึกสำนักงานใหม่นี้รวมทั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ คือ เครื่องกำเนิดไฟฟ้า เครื่องทำความเย็น-ทำความร้อน ประตูห้องมันคง เครื่องควบคุมความชื้นสำหรับห้องมันคง เครื่องส่งเอกสารด้วยท่อลม

ตลอดจนอุปกรณ์การไฟฟ้าต่าง ๆ แล้ว เป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ 13 ล้านบาทเศษ แบบแปลนของตึกสำนักงานใหม่นี้ได้แนบมาพร้อมนี้แล้ว (แบบแปลนนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ถือเป็นลิขสิทธิ์)

4) นอกจากตึกที่ทำการแล้ว กระจกกับคณะได้ไปดูบ้านพักพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทยผู้ป่วนในเมือง Niigata ด้วย บ้านผู้อำนวยการสาขาได้สร้างขึ้นเมื่อประมาณ 28 ปีมาแล้ว เช่นเดียวกัน ตั้งอยู่ต่างหากจากบ้านพนักงานอื่น ๆ และได้สร้างตามความจำเป็นในสมัยนั้น คือ ให้มีทั้งที่เลี้ยงรับรองแขกได้ประมาณ 30 คน และที่พักสำหรับแขก 2 ห้อง รวมทั้งห้องน้ำสำหรับแขกที่มาพัก รวมเป็นเนื้อที่ทั้งสิ้นบนพื้นดินถึง 100 ตารางวา และบ้านผู้อำนวยการสาขาที่ถือว่าเป็น Official Residence โดยทางธนาคารเป็นผู้จัดผู้รับใช้ คนทำสวนให้ประจำบ้านและที่สร้างไว้นั้นได้ทราบว่าได้ใช้เป็นส่วนสำนักงานชั่วคราวหากสำนักงานถูกไฟไหม้ด้วย

ส่วนบ้านพนักงานชั้นหัวหน้าส่วนหรือรองลงมา นั้น สร้างให้เป็นหลัง ๆ เป็นบ้านขนาดกลาง โดยแยกเป็นบ้านหัวหน้าส่วนละแวกหนึ่ง หรือผู้ที่มิตำแหน่งรองลงไปอีกละแวกหนึ่ง นอกจากนั้น มีที่พักสำหรับพนักงานที่เป็นโสด ซึ่งสร้างคล้าย ๆ Apartment มีห้องพัก 24 ห้อง

พนักงานที่ไปประจำสาขานั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยผู้ป่วนถือหลักส่งไปแต่เฉพาะพนักงานที่เป็นชาว ส่วนพนักงานซึ่งเป็นหญิงที่ทำงานสมัยนั้นใช้จ้างคนในท้องถิ่น ฉะนั้น สำหรับที่พักปัญหาเรื่องเพศจึงไม่เกิดขึ้น โดยเฉพาะสำหรับผู้ผู้อำนวยการสาขานั้น ทางธนาคารบังคับว่าจะต้องอยู่บ้านที่ธนาคารจัดให้ ส่วนพนักงานอื่น ๆ นั้น ให้แล้วแต่ใจสมัคร และในการพักที่บ้านของธนาคารนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยผู้ป่วนคิดค่าเช่าจากพนักงานด้วย แต่ค่าเช่านั้นเป็นเพียง nominal เช่นตัวอย่างบ้านพักของหัวหน้าส่วนคิด 1,500 เยน เทียบกับค่าเช่าบ้านขนาดเดียวกัน 5,000 เยน ส่วนบ้านพักพนักงานโสดนั้นทางธนาคารจัดอาหารให้เสร็จ ซึ่งรวมทั้งที่พักแล้วคิดประมาณ 2,200 เยน เทียบกับรายได้ของพนักงานต่ำสุดซึ่งได้ประมาณ 10,000 เยน สำหรับบ้านผู้อำนวยการสาขานาการนั้น คิดค่าเช่า 3,000 เยน ซึ่งจัดว่าเป็น nominal เช่นเดียวกัน

5) ที่ทำการสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยผู้ป่วนไม่มีที่เผาศพเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยผู้ป่วนถือวิธีปฏิบัติที่จะส่งศพที่จะทำลายมาตรวจสอบที่สำนักงานใหญ่ และได้ทำลายที่สำนักงานใหญ่แต่แห่งเดียว การทำลายธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยผู้ป่วนขณะนี้ทำเป็น 2 วิธี คือ ธนบัตรชนิดราคาต่ำเมื่อทำการเผาแล้ว ก็ขายให้แก่บริษัททำกระดาษนอกชนเพื่อไปละลายทำ Pulp ต่อไป โดยมีเจ้าหน้าที่ของธนาคารไปควบคุมการละลาย ส่วนธนบัตรชนิดราคาสูงนั้น ใช้วิธีเผา ณ เตาเผาในที่ทำการสำนักงานใหญ่ เหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยผู้ป่วนใช้วิธีส่งธนบัตรมาทำลาย ณ สำนักงานใหญ่นี้ได้ทราบว่าได้ทำให้เป็นการลอกซึ่งกันและกันไปในตัว และทางสำนักงานใหญ่มีเครื่องมือในการทำลายธนบัตรดีกว่าสาขา สำหรับการตั้งสาขาขนาดใหญ่ขึ้น ในการประชุมคณะกรรมการดำเนินงานจัดตั้งสาขานาการในต่างจังหวัดได้วินิจฉัยในประเด็นนี้แล้วเห็นว่า ควรจะให้มีเตาเผา ณ ที่ทำการสาขา ทั้งนี้เพราะที่สำนักงานใหญ่ไม่มีเตาเผาที่เหมาะสม และการส่งธนบัตรมาอาจจะเป็นการเสี่ยงภัยมาก แต่เพื่อความรอบคอบก็จะได้ให้ผู้แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ ในทำนองเดียวกับที่ปฏิบัติอยู่ในกรุงเทพฯ ด้วยเหตุดังกล่าวกระจกกับคณะจึงได้ไปดูเตาเผาธนบัตรที่สำนักงานใหญ่ในประเทศไทยนั้นด้วย และได้รับแบบแปลนเตาเผามาตามที่แนบเสนอมาพร้อมนี้ เตาที่กล่าวนี้มีได้ใช้เชื้อเพลิงได้ช่วยและเผาได้ครั้งละ 1,200,000 ฉบับ การเผาครั้งหนึ่ง ๆ ใช้เวลาประมาณ 4 ชั่วโมง ซึ่งเห็นว่าอาจจะใช้เป็นแบบอย่างในการสร้างที่สาขาขนาดใหญ่ โดยย่อส่วนลงมา

6) การสื่อสารระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขานาการแห่งประเทศไทยผู้ป่วน โดยปกติใช้โทรเลขและโทรศัพท์ แต่ก็มีบางสาขาที่ติดต่อกับสำนักงานใหญ่โดยใช้เครื่องโทรพิมพ์และเครื่องส่งภาพ (Teletype and Facsimile Communication System) แต่การสื่อสารที่กล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยผู้ป่วน

ใช้อำศัยสายโทรศัพท์ของรถไฟหรือบริษัทสื่อสาร โดยเสียค่าป่วยการ ค่าสายให้ ทั้งนี้ เพราะการสื่อสารโดยใช้สายมีทางที่จะได้รับการรบกวนน้อยกว่าทางวิทยุ สำหรับการติดต่อระหว่างกรุงเทพฯ กับหาดใหญ่ นั้น เดิมได้คิดจะใช้เครื่องโทรพิมพ์และเครื่องส่งภาพทางวิทยุ ซึ่งกรมได้สอบถามบริษัท Nippon Electric Co., Ltd. และบริษัทได้ส่งรายการละเอียดเกี่ยวกับเรื่องสื่อสารที่กล่าวมา ตามที่แนบมาพร้อมนี้ ซึ่งเรื่องนี้จะได้รับการพิจารณาโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่งว่าจะมีทางอาศัยสายโทรศัพท์ของการรถไฟได้หรือไม่ หากอาศัยได้ก็น่าจะใช้ระบบที่มีสายมากกว่าระบบวิทยุ เพราะระยะทางกรุงเทพฯ - หาดใหญ่ โดยเส้นตรงมีระยะทางไม่น้อยกว่า 800 กิโลเมตร ถ้าใช้ระบบวิทยุจะต้องใช้เครื่องที่มีกำลังมาก”

ข้อมูลจากเอกสารอันมีค่าชิ้นนี้ได้รับการหยิบยกเป็นประเด็นพิจารณาปรับปรุงการจัดบ้านพัก การบริหารสาขา ตลอดจนการแบ่งส่วนงานให้มีความสมบูรณ์ดียิ่งขึ้น จนสามารถจัดตั้งสาขาหาดใหญ่ขึ้นสำเร็จในเวลาต่อมา

สาขาหาดใหญ่นับเป็นสาขาแห่งแรกของธนาคารแห่งประเทศไทยในต่างจังหวัด ตั้งอยู่ที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2507 มีพนักงานแรกเริ่ม 76 คน โดยย้ายไปจากสำนักงานใหญ่ 27 คน เป็นพนักงานท้องถิ่น 49 คน สำหรับการจัดรูปองค์กรนั้น โดยที่สาขาแห่งนี้มีเขตปฏิบัติการถึง 11 จังหวัด^{25/} การจัดรูปองค์กรจึงต้องเอื้อต่อการรองรับปริมาณงานและมีขอบเขตการให้บริการอย่างทั่วถึงต่อผู้มาติดต่องาน รูปการจัดองค์กรในชั้นต้นจึงประกอบด้วยส่วนงานสองส่วน คือ ส่วนเงินตรา และส่วนธุรกิจ กับหน่วยกลางซึ่งเป็นหน่วยบริการทั่วไปอีก 1 หน่วย^{26/}

ผู้อำนวยการสาขาคนแรก

ภาระการจัดตั้งสำนักงานสาขารธนาคารแห่งประเทศไทยแม้ว่าจะยุ่งยาก แต่ก็ยังไม่ลำบากเท่ากับการสรรหาบุคลากรที่มีความสามารถไปบริหารงานสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สาขาที่เพิ่งบุกเบิกไปสู่ท้องถิ่นภูมิภาค เพราะนอกจากจะต้องสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์แจ้งแล้ว ยังต้องสร้างความเชื่อมั่นและความเชื่อถือทั้งทางภาควิชาการและปฏิบัติการให้แก่ท้องถิ่นภูมิกาคนั้น ๆ ด้วยการวางตำแหน่งบุคลากรที่สาขาหาดใหญ่ในชั้นแรกนี้จึงต้องสรรหาจากผู้มีความรู้ ความสามารถ และยังต้องเป็นผู้มีอำนาจบาปมีเป็นที่เลื่อมใสแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นด้วย ในการสรรหาบุคคล ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบ และในที่สุดธนาคารแห่งประเทศไทยก็เห็นว่าภารกิจการบุกเบิกสาขาในส่วนภูมิภาคอันหนักนี้ไม่มีบุคคลใดที่จะเหมาะสมดีไปกว่า “นายสมหมาย สุนทรกุล” ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้

25/ ได้แก่ สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล พัทลุง นครศรีธรรมราช ตรัง กระบี่ พังงา และภูเก็ต ปัจจุบันได้ขยายเขตปฏิบัติการเพิ่มเติมอีก 3 จังหวัด ได้แก่ สุราษฎร์ธานี ระนอง และชุมพร รวมเป็น 14 จังหวัด

26/ “ธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคใต้” ครบรอบปีที่ 20 ธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคใต้ 2527 หน้า 15

แต่งตั้งให้ นายสมหมาย สุนตระกูล ไปรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสาขาหาดใหญ่เป็นคนแรกเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2507

การวางรากฐานงานสาขา

แม้ นายสมหมาย สุนตระกูล จะเป็นแต่เพียงผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสาขาหาดใหญ่ก็ตาม แต่โดยที่เป็นสาขาแห่งแรกที่จะต้องบุกเบิกพื้นผิวดุปลรรคทั้งหลาย ทั้งยังต้องสร้างศรัทธาให้สถาบันการเงินต่าง ๆ ที่ยังไม่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ตระหนักและรับทราบถึงบริการที่จะอำนวยความสะดวก กับทั้งคลี่คลายปัญหาทางการเงินต่าง ๆ ให้บรรเทาเบาบางลงเพื่อจะให้เกิดการยอมรับขึ้นมา งานที่สำคัญอันถือได้ว่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและเป็นบรรทัดฐานในการจัดตั้งสาขานาการแห่งประเทศไทยในส่วนภูมิภาคต่อมาในภายหลังก็คือ

ก. การยุบเลิกผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยของคลังจังหวัดในท้องถิ่นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไปตั้งสาขาอยู่ เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยจะสามารถให้บริการด้านการเงินให้แก่ท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม กรณีสาขาหาดใหญ่นั้น เนื่องจากมีที่ตั้งสาขาที่สงขลา ประเด็นจึงมีอยู่ว่าจะให้คลังจังหวัดสงขลายังคงทำหน้าที่ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไปหรือไม่ ในขั้นต้นทางราชการเห็นว่าน่าจะคงให้คลังจังหวัดสงขลาเป็นผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไป เพราะระยะทางจากสงขลากับหาดใหญ่ไกลกันถึง 26 กิโลเมตร เก่งว่าธนาคารพาณิชย์กับสหกรณ์ต่าง ๆ จะไม่ได้รับความสะดวกในด้านการบริการทางการเงิน

ปัญหาดังกล่าวนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องใช้เหตุผลและความพยายามเป็นอย่างมากในการทำความเข้าใจให้ผู้เกี่ยวข้องยอมรับกับทั้งมีความมั่นใจในบริการของธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาหาดใหญ่ แต่อุปสรรคปัญหาเหล่านี้ก็ไม่เกินความสามารถที่ นายสมหมาย สุนตระกูล จะคลี่คลายได้ จนสามารถยุบเลิกงานของคลังจังหวัดสงขลาในฐานะผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ดังปรากฏเหตุผลในบันทึกที่นายสมหมาย สุนตระกูล ในฐานะผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการ^{27/} ขณะนั้นได้ทำบันทึกเสนอเหตุผลต่อธนาคารแห่งประเทศไทย^{28/} จนเป็นที่ยอมรับและธนาคารก็ได้หยิบยกเหตุผลเหล่านั้นชี้แจงกับกระทรวงการคลัง^{29/} จนเป็นที่

27/ ภายหลังได้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งนี้เป็น “ผู้ช่วยผู้ว่าการ” ดูเผด็จ นิติสิริและคณะ “รายงานคณะกรรมการทบทวนระบบบริหาร” ธนาคารแห่งประเทศไทย, ธันวาคม 2518 หน้า 10

28/ บันทึกที่ 50/2507 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2507 นายสมหมาย สุนตระกูล ผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการ เสนอรองผู้ว่าการ

29/ หนังสือของธนาคารแห่งประเทศไทยถึงปลัดกระทรวงการคลังที่ นผ 6890/2507 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2507 เรื่อง การยุบเลิกผู้แทนธนาคารจังหวัดสงขลา

เข้าใจกันด้วยดี เหตุผลที่หยิบยกมาอ้างอิงนั้นปรากฏในบันทึกถึงรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ความว่า

“...เมื่อได้พิจารณาโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่งแล้ว เห็นว่า

1. ในการเปิดสาขาของธนาคารขึ้นที่หาดใหญ่ ก็ได้คำนึงถึงการติดต่อกับสถาบันการเงิน และหน่วยราชการต่าง ๆ แล้ว ที่หาดใหญ่มีสาขาราชการพาณิชย์มากกว่าที่สงขลา คือมีถึง 10 ธนาคาร ส่วนที่สงขลามีเพียง 5 ธนาคาร และทั้ง 5 ธนาคารมีสำนักงานที่หาดใหญ่ทั้งสิ้น ทั้งนี้ ก็เพราะหาดใหญ่เป็นที่ชุมนุมการค้าและศูนย์กลางคมนาคม ธุรกิจทางการเงิน

2. การรับ-จ่ายเงินของธนาคารพาณิชย์ในสงขลากับผู้แทนธนาคารที่สงขลาในเดือนหนึ่ง ๆ มีน้อยกว่าธนาคารพาณิชย์ที่ตั้งอยู่ที่หาดใหญ่ ส่วนจำนวนเงินเมื่อถัวเฉลี่ยแต่ละครั้งแล้วเป็นเงินไม่มากนัก และเมื่อมีการเปิดสาขาราชการแห่งประเทศไทยที่หาดใหญ่แล้ว ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ที่มีสาขาทั้งที่หาดใหญ่และสงขลา ก็คงจะหันมาใช้สำนักงานที่หาดใหญ่เป็น main office ส่วนสหกรณ์ต่าง ๆ ก็มีได้รวมกลุ่มอยู่เฉพาะในสงขลาเท่านั้น หากแต่กระจายอยู่ทั่วไป นอกจากนั้น เท่าที่ได้สอบถามถึงการเลิกผู้แทนที่สงขลาจากสำนักงานใหญ่ของธนาคารพาณิชย์ที่มีสาขาที่สงขลา ก็ไม่ปรากฏว่ามีธนาคารใดติดใจในเรื่องนี้ ทั้งนี้ เพราะในแง่ธนาคารพาณิชย์นั้น จะได้รับความสะดวกมากกว่าเดิมที่สาขาหาดใหญ่ซึ่งต้องใช้เงินมาก เบิกและฝากกับสาขาราชการแห่งประเทศไทยได้ที่หาดใหญ่ และการขนเงินไปให้สาขาสงขลาและทางตรงกันข้าม ต่อไปก็คงจะเป็นในรูประหว่างสำนักงานที่หาดใหญ่และสงขลามากกว่าที่จะโอนเงินจากกรุงเทพฯ ไปให้สาขาสงขลา”^{30/}

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าเมื่อได้ตั้งสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นที่หาดใหญ่แล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย จังหวัดสงขลาอีกต่อไป

ข. การหักบัญชีระหว่างธนาคารในท้องถิ่น (Local Clearing) ได้หันมาใช้จุดศูนย์รวมที่ธนาคารแห่งประเทศไทย แทนการใช้พนักงานจากธนาคารเดินทางไปแลกเปลี่ยนเช็คระหว่างธนาคารด้วยกันเอง ซึ่งนอกจากจะไม่สะดวกและไม่ปลอดภัยแล้ว ยังทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเวลาไปเป็นอันมาก เรื่องนี้ในชั้นต้นธนาคารพาณิชย์ต่างก็ไม่สู้จะเห็นด้วยกับวิธีการที่จะต้องส่งพนักงานของธนาคารมาดำเนินการหักบัญชีระหว่างธนาคารที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะต่างก็คุ้นเคยกับวิธีการทำงานแบบเดิมมาเป็นเวลานานจนเกิดความเคยชินและรู้สึกว่าเป็นการเสียเวลา นายสมหมาย สุนทรกุล ต้องทำความเข้าใจตลอดจนชี้ให้เห็นถึงคุณประโยชน์ให้บรรดาธนาคารพาณิชย์เข้าใจ โดยการเจรจากับสำนักงานใหญ่ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ที่มีสาขาอยู่ที่จังหวัดสงขลา จนในที่สุดได้มีการหักบัญชีระหว่างสาขาราชการพาณิชย์ในท้องถิ่นขึ้นที่ธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาหาดใหญ่^{31/}

30/ บันทึกที่ 50/2507 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2507 นายสมหมาย สุนทรกุล ผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

31/ บทสัมภาษณ์นายสุพงศ์ เพ็งจันทร์ อดีตผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2536

ค. ฐานะของสาขาควรให้เทียบเท่าระดับฝ่าย ขึ้นตรงต่อรองผู้ว่าการหรือผู้ว่าการ^{32/} ในประเด็นนี้ นายสมหมาย อุนตระกูล คงจะมองว่าสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยนอกจากจะมีขอบเขตการปฏิบัติงานและปริมาณงานมากแล้ว งานของสาขายังประกอบด้วยลักษณะงานอันหลากหลายมากด้าน คล้ายเป็นการจำลองภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยไปย่อส่วนในภูมิภาค นอกจากนี้ ผู้บริหารของสาขายังจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนในนามของธนาคารติดต่อกับราชการกับหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด รวมตลอดจนถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ อาทิ ผู้พิพากษา แม่ทัพภาค ผู้บังคับการตำรวจ หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ของจังหวัด การดำรงฐานะของผู้อำนวยการสาขาให้เทียบเท่าในระดับฝ่ายจึงน่าจะเป็นการเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดในเบื้องต้นให้ตำแหน่งผู้อำนวยการสาขาเทียบเท่ากับรองผู้อำนวยการฝ่ายก่อน เพราะในระยะเริ่มแรกของการดำเนินการสาขายังมีปริมาณงานน้อย ธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่งจะยกฐานะของสาขาให้เทียบเท่ากับระดับฝ่ายตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งสาขาธนาคารในต่างจังหวัด ซึ่งนายสมหมาย อุนตระกูล ได้ร่วมเป็นคณะกรรมการอยู่ด้วย เมื่อเดือนตุลาคม 2532 โดยยกฐานะผู้บริหารสูงสุดของสาขาให้อยู่ในระดับอัตราเงินเดือนชั้น 9-10 เทียบเท่ากับผู้อำนวยการฝ่าย

ง. การเตรียมสาขาให้มีขีดความสามารถที่จะรองรับงานในระยะยาวภายหน้า เพราะการก่อตั้งสาขารธนาคารแต่ละแห่งมีค่าใช้จ่ายทำได้โดยง่าย เนื่องจากต้องใช้เวลาในการดำเนินการและใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง นอกเหนือจากภาระในการเตรียมการด้านบุคลากร ดังนั้นเมื่อตัดสินใจที่จะจัดตั้งสาขาธนาคารแห่งประเทศไทยที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาแล้ว การคำนึงถึงภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไปในภายหน้าจึงเป็นสิ่งสำคัญโดยได้กำหนดว่า

“...แบบแปลนที่ทำการ ควรออกแบบโดยคำนึงถึงให้ใช้ประโยชน์ได้ในเวลา 50 ปี ข้างหน้าด้วย...”^{33/}

การกำหนดหลักการในการก่อสร้างสาขาให้สามารถใช้งานได้ในระยะยาว จึงเป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินการจัดตั้งสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยในระยะต่อมา แม้กระทั่งในปัจจุบันก็ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าอาคารสาขาแห่งใหม่ที่จะจัดสร้างขึ้นมานั้น จะต้องสามารถรองรับงานของสาขาเพื่อรองรับการขยายตัวในอนาคตอย่างน้อยเป็นเวลาประมาณ 10-20 ปี^{34/}

32/ บันทึกของส่วนการจัดตั้งงาน เรื่อง “การจัดตั้งสาขาในต่างจังหวัดโดยย่อดังแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน” ข้อ 3 หน้า 1 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2506

33/ เพิ่งอ้าง ข้อ 6 หน้า 2

34/ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาจัดหาที่ดินและเตรียมการจัดตั้งสาขา ครั้งที่ 1/2535 วันที่ 24 มิถุนายน 2535

จ. หลักเกณฑ์ในการกำหนดแนวทางเพื่อการจัดตั้งสาขาในส่วนภูมิภาคที่จะต้องจัดตั้งขึ้นนั้นได้ดำเนินการในสองรูปแบบด้วยกัน คือ

1) การจัดตั้งสาขารณาคาแห่งประเทศไทยในจังหวัดที่มีความเจริญแล้ว การตั้งสาขาจึงเป็นรูปแบบของการให้บริการด้านการเงิน และสนับสนุนความเจริญของภูมิภาคให้รุดหน้ายิ่งขึ้น เช่น สาขาหาดใหญ่ และสาขาขอนแก่น เป็นต้น

2) การจัดตั้งสาขารณาคาแห่งประเทศไทยในจังหวัดที่เริ่มพัฒนาเศรษฐกิจการเงินหรือที่มีลู่ทางในการที่จะผลักดันให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรมและพาณิชยกรรม โดยมีศูนย์กลางของส่วนราชการเป็นเครื่องรองรับอยู่ก่อนแล้ว แต่ยังขาดความสะดวกในการบริการทางการเงินของธนาคารเข้าไปเสริมให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น กรณีนี้มักจะเป็นจังหวัดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจยังไม่เด่นชัด แต่มีศักยภาพที่จะพัฒนาตัวเองในอนาคตได้ ทั้งในด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เช่น สาขาลำปาง เป็นต้น

ความผูกพันกับสาขารณาคาแห่งประเทศไทย

การแต่งตั้ง นายสมหมาย สุนทรกุล ไปรักษาการผู้อำนวยการสาขาหาดใหญ่ เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2507 นั้น เป็นการพิจารณาในแง่ความเหมาะสมที่จะให้ไปบุกเบิกงานของสาขาซึ่งจะต้องเจรจาทวิภาคกับหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งจะต้องปฏิบัติงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความรู้ความสามารถและบารมีของ นายสมหมาย สุนทรกุล เป็นปัจจัยสำคัญ ประการหนึ่ง เพื่อบรรลุเป้าหมายในการเปิดดำเนินการสาขาในส่วนภูมิภาคของธนาคารแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ดี เมื่อได้วางรากฐานและแนวทางในการดำเนินงานให้แก่สาขาจนสามารถปฏิบัติงานต่อไปได้อย่างดีแล้ว นายสมหมาย สุนทรกุล ก็ได้พ้นภาระจากการรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสาขาหาดใหญ่ เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2508 หลังจากนั้นไม่นาน คือระหว่างวันที่ 20-30 ธันวาคม 2508 นายสมหมายก็ต้องกลับไปรับภาระในการปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้อำนวยการสาขาหาดใหญ่อีกวาระหนึ่ง เนื่องจากเป็นช่วงว่างที่เกิดจากการสับเปลี่ยนตำแหน่งและกำลังดำเนินการสรรหาผู้เหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง ในช่วงหลังนี้ นายสมหมายปฏิบัติงานอยู่ในช่วงสั้น ๆ เพียง 10 วันเท่านั้น

แม้ว่า นายสมหมาย สุนทรกุล ได้พ้นจากการรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสาขาหาดใหญ่และพ้นจากการเป็นพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ความผูกพันที่มีต่อธนาคาร

แห่งประเทศไทย โดยเฉพาะสาขาหาดใหญ่ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นสาขามาคใต้^{35/} ก็หาได้ลดน้อยลงไปแต่ประการใดไม่ หากมีโอกาสดำรงตำแหน่งจังหวัดสงขลา ก็จะแวะเยี่ยมเยียนและพักที่สำนักงานฯ แห่งนี้อยู่เสมอ ดังจะเห็นได้จากการที่นายสมหมาย อุนตระกูล ได้มีบันทึกแสดงความชื่นชมที่มีต่อสาขาที่ตนได้เคยมีบทบาทอย่างมากในการก่อกำเนิด ความว่า

28 กุมภาพันธ์ 2530

“ได้มีโอกาสมาเยี่ยมเยียนที่นี่อีกครั้งโดยได้มาค้างแรม 2 คืน ณ บ้านรับรอง ขอขอบคุณในการต้อนรับเป็นอย่างดียิ่งเช่นเคย ยินดีที่ได้เห็นสาขาแห่งนี้ได้รับการดูแลเป็นอย่างดี ถึงแม้ว่าเวลาจะผ่านไป 23 ปีแล้วแล้ว”

และบันทึกจากการเยี่ยมเยียนอีกครั้งหนึ่ง ความว่า

28 มีนาคม 2532

“นับแต่ได้ตั้งสาขานี้มา กาลเวลาได้ผ่านมากเกือบ 25 ปีแล้วและคงจะครบ 25 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 10 ธันวาคม 2532 นี้ เมื่อทวนระลึกย้อนหลังไป รู้สึกว่าเวลาช่างผ่านไปรวดเร็วเหลือเกิน

ในโอกาสที่ได้มาเยี่ยมเยียนสาขานี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยในครั้งนี้ ได้มีโอกาสคุยกับพนักงานชุดปัจจุบันหลายท่านด้วยกัน มีความยินดีที่ได้ทราบว่า สาขาหาดใหญ่ ของธนาคารแห่งประเทศไทยนี้ ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจอันเป็นเจตนาเมื่อจัดตั้งครบถ้วนสมบูรณ์ทุกประการ ทำให้รู้สึกปลื้มปิติเป็นอย่างยิ่ง”

การจัดตั้งสาขาหาดใหญ่อันเป็นสาขาในส่วนภูมิภาคแห่งแรกของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นเสมือนหนึ่งจุดเริ่มต้นที่ก่อให้เกิดการขยายสาขาในส่วนภูมิภาคออกไปอีกสองแห่งคือ สาขาภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จังหวัดขอนแก่น และสาขามาคเหนือที่จังหวัดลำปาง จากรากฐานอันแข็งแกร่งและแนวทางการทำงานที่เรียบง่ายแต่เป็นระบบ ได้กลายเป็นแนวทางในการดำเนินงานของสาขาต่าง ๆ สืบเนื่องต่อกันมา และก่อให้เกิดความก้าวหน้าในการพัฒนาสาขาจนมีความเจริญรุ่งเรืองจนถึงปัจจุบัน ผลแห่งความสำเร็จดังกล่าวก่อเกิดขึ้นได้ไม่ยากนัก หากปราศจาก นายสมหมาย อุนตระกูล

ผู้เรียบเรียง

นายวรเทพ ไวทยาวิโรจน์

ขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์

นายสุพงศ์ เพ็งจันทร์

35/ สาขาหาดใหญ่เปลี่ยนชื่อเป็นสาขามาคใต้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2519



การประชุมประจำปี ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่ประเทศเกาหลี่ ระหว่างวันที่ 8-11 ตุลาคม 2540

ภาคที่สาม

การดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

บทนำ

ภาคที่สามนี้จะกล่าวถึงเหตุการณ์สำคัญทางเศรษฐกิจ ในช่วงเวลาระหว่างปี 2521 ถึงปัจจุบัน ซึ่งครอบคลุมช่วงที่นายสมหมาย ฮุนตระกูล ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สมัยที่ 2 (กุมภาพันธ์ - มีนาคม 2523) สมัยที่ 3 (มีนาคม 2524 - มีนาคม 2526) และสมัยที่ 4 (เมษายน 2526 - สิงหาคม 2529) และนับเป็นช่วงที่ระบบเศรษฐกิจของไทยมีความผันผวนมาก เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้นทั่วโลก และรัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจหลายด้าน เพื่อให้ประเทศไทยคงรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อย่างมีเสถียรภาพ บทวิเคราะห์ในส่วนนี้จึงสะท้อนให้เห็นบทบาทของนายสมหมาย ฮุนตระกูล ในฐานะผู้คุมนโยบายการเงินการคลังของประเทศ และความยากลำบากในการดำเนินนโยบายดังกล่าว ในการนี้ นายสมหมายได้ปฏิบัติงานร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างใกล้ชิดเพื่อประสานนโยบายแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้รอดพ้นจากความหายนะและอุปสรรคนานาประการ

เนื้อหาสาระในภาคนี้เป็นการวิเคราะห์แนวทางในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของไทย ตั้งแต่ช่วงหลังวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2521 จนถึงปัจจุบัน โดยส่วนแรก จะสรุปถึงสภาพทางเศรษฐกิจการเงินก่อนหน้าที่จะเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ส่วนที่สอง เป็นสาระสำคัญของการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพซึ่งครอบคลุมระยะเวลานับจากวิกฤตการณ์น้ำมันจนถึงปีที่เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว (พ.ศ. 2521 - 2529) ทั้งนี้ โดยจะแบ่งช่วงเวลาออกเป็น 4 ช่วงด้วยกัน คือช่วงที่เศรษฐกิจได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 และการปรับตัวในระยะแรก (พ.ศ. 2521 - 2524) ช่วงที่สองเป็นช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ซึ่งรัฐบาลต้องดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจโดยอาศัยมาตรการการเงินเป็นหลัก (พ.ศ. 2525 - 2526) ส่วนช่วงที่สามเป็นช่วงที่ทางการได้ดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เพื่อแก้ปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ (พ.ศ. 2527) และช่วงสุดท้ายเป็นระยะเวลาที่สถานการณ์ทางการเงินเริ่มฟื้นตัวดีขึ้น แต่ปัญหาการขาดดุลการคลังยังจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขด้วยการสร้างวินัยทางการคลังอย่างเข้มงวด (พ.ศ. 2528 - 2529) ภายหลังจากการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพในช่วงเวลาทั้งสี่ช่วงดังกล่าวแล้ว เศรษฐกิจไทยได้ขยายตัวในอัตราสูงเป็นเวลาหลายปีต่อเนื่องกันเช่นเดียวกับเศรษฐกิจโลก สถานะการเงินการคลังของไทยมีความมั่นคงเป็นรากฐานรองรับการพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ และการเปิดศักราชสู่การเป็นศูนย์รวมเศรษฐกิจในภูมิภาคยุคเศรษฐกิจเฟื่องฟูและการปฏิรูปการเงินการคลังให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการทางเศรษฐกิจในทิศทางสู่ความเป็นสากล (Globalization) จะเป็นเนื้อหาสาระของส่วนที่สาม ซึ่งจะครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2530 จนถึงปัจจุบัน ในบทสรุป

ของภาคนี้ก็จะกล่าวถึงความสำเร็จในการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยย่อ ตลอดจนแนวทางนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ส่วนที่หนึ่ง

ประเทศไทยได้เริ่มมีการเตรียมการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจังในช่วงปี 2498 - 2503 ซึ่งการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้นอาจไม่ราบรื่นด้วยตัวแปรทั้งภายในและภายนอกประเทศ ยิ่งมีระบบเศรษฐกิจเป็นแบบเปิดมากเท่าใด อิทธิพลที่ปัจจัยภายนอกมีต่อระบบเศรษฐกิจและทิศทางการพัฒนาประเทศยิ่งเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น สำหรับประเทศไทยนับว่ามีระบบเศรษฐกิจแบบเปิดพอสมควร มีการค้าขายกับต่างประเทศในสัดส่วนสูงเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์ในประเทศ และยังจำเป็นต้องพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อชดเชยการขาดแคลนเงินออมในประเทศที่จะใช้ในการลงทุนและการพัฒนาด้วย รัฐบาลได้ที่ระบบเศรษฐกิจการเงินของโลกดำเนินไปอย่างราบรื่น การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยก็สามารถบรรลุจุดหมายไปพร้อม ๆ กับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยไม่มีความยากลำบากมากนัก แต่เมื่อใดที่เกิดเหตุการณ์ยุ่งยากขึ้นกับระบบเศรษฐกิจ หรือแม้แต่การเมืองภายนอกประเทศ ความยุ่งยากนั้น ๆ ย่อมมีผลกระทบกับเศรษฐกิจและการเงินของประเทศไทยไม่โดยทางตรงก็โดยทางอ้อม ดังจะเห็นได้จากวิกฤตการณ์การเงินระหว่างประเทศและวิกฤตการณ์น้ำมันทั้ง 2 ครั้ง โดยเฉพาะครั้งที่ 2 ซึ่งได้ส่งผลกระทบในวงกว้างและเป็นเวลานานกว่าปัญหาต่าง ๆ จะคลี่คลายและสิ้นสุดลงได้

การจัดระบบการเงินของโลกนับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ได้สร้างเสถียรภาพของค่าเงินสกุลต่าง ๆ อยู่เป็นเวลานานกว่า 20 ปี จนถึงต้นทศวรรษที่ 2510 จึงได้เริ่มส่อเค้าของความไม่มีเสถียรภาพขึ้น เมื่อราคาทองคำพุ่งสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ที่เทียบค่าเงินกับทองคำต้องถูกยกเลิกไปโดยปริยายนับตั้งแต่ปี 2516 ในปีเดียวกันนั้น ได้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างอาหรับและอิสราเอล ซึ่งเป็นสาเหตุให้กลุ่มประเทศโอเปกถือโอกาสลดปริมาณการผลิตน้ำมันและหยุดการจำหน่ายน้ำมันให้กับบางประเทศรวมทั้งสหรัฐอเมริกา เป็นผลให้น้ำมันดิบมีราคาสูงขึ้นในตลาดโลกกว่า 4 เท่าตัว เหตุการณ์นี้เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1

หลังวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2516 - 2521)

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาน้ำมันนำเข้าสูงมาก การที่ราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้นถึง 4 เท่า นั้น จึงทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นและผลักดันให้อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นถึงระดับ

ร้อยละ 24 ต่อปี ในปี 2517 มูลค่าการนำเข้าน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันเพิ่มกว่า 3 เท่าตัว คือ จาก 143 ล้านดอลลาร์ สรอ. ในปี 2516 เป็น 520 ล้านดอลลาร์ สรอ. ในปีถัดมา แรงผลักดันทางด้านเงินเพื่ออีกประการหนึ่งคือ ขณะที่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 นั้น มีการขยายตัวของสินเชื่อภาคเอกชนอยู่ในอัตราสูงมากกว่าร้อยละ 40 ต่อปี ดังนั้น นโยบายการเงินจึงมีความเข้มงวดเพื่อรักษาเสถียรภาพของระดับราคาในประเทศ

สำหรับเสถียรภาพภายนอกนั้น แม้ว่าประเทศไทยจะต้องนำเข้าน้ำมันและสินค้าอื่น ๆ ในราคาสูงขึ้น แต่สินค้าขั้นปฐมซึ่งเป็นสินค้าออกสำคัญของไทยในขณะนั้นก็มีราคาสูงขึ้นเช่นกัน ประกอบกับหนี้ต่างประเทศยังอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 จึงไม่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพภายนอกมากนัก รัฐบาลสามารถประวิงเวลาในการปรับปรุงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจหรือปรับราคาล้างงานให้สอดคล้องกับความเป็นจริง ทั้งที่เศรษฐกิจของไทยนั้นต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันในสัดส่วนที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ การควบคุมราคาน้ำมันในประเทศเพื่อลดแรงกดดันด้านเงินเฟ้อ ทำให้โครงสร้างของเศรษฐกิจที่ต้องอาศัยน้ำมันเป็นปัจจัยการผลิตได้ถูกบิดเบือนจนนำไปสู่การใช้น้ำมันอย่างฟุ่มเฟือย

ในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 นั้น ประเทศไทยมีปัญหาด้านการคลัง ซึ่งส่อเค้ามาตั้งแต่ปี 2514 รัฐบาลเริ่มมีการขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าจะได้พยายามแก้ไขปัญหามาเรื่อยมา แต่สถานการณ์ในขณะนั้นไม่เอื้ออำนวยเท่าใดนัก โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศในภูมิภาคอินโดจีน รัฐบาลของทุกประเทศในค่ายเสรีนิยมต่างหวาดวิตกว่าลัทธิคอมมิวนิสต์จะแพร่ขยาย ในระยะที่สงครามเย็นคุกรุ่นอยู่นี้ ประเทศต่าง ๆ ล้วนแต่เพิ่มงบประมาณทางทหารทั้งสิ้น ยิ่งประเทศไทยอยู่ในอาณาเขตที่ต่อเนื่องกับกลุ่มประเทศอินโดจีนด้วยแล้ว ทฤษฎีโดมิโนดูจะเป็นที่น่าวิตกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากที่สหรัฐฯ พ่ายแพ้จากสงครามเวียดนามและทยอยถอนทหารออกจากประเทศไทย รัฐบาลไทยมีความจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณด้านการทหารและกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อเตรียมรับสถานการณ์ทางชายแดน ฐานะทางการคลังจึงตกต่ำลงและภาระหนี้ต่างประเทศสูงขึ้นตามลำดับ นับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในภายหลัง เมื่อเกิดความผันแปรที่คาดไม่ถึงตามมาอีกระลอกหนึ่ง

ดังที่ได้กล่าวแล้ว ผลกระทบจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 นับว่าไม่รุนแรงเท่าใดนัก เศรษฐกิจปรับตัวเพียงเล็กน้อยเท่านั้นก็สามารถฟื้นตัวได้ อัตราเงินเฟ้อลดลงมาอยู่ในระดับเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5.7 ในช่วงปี 2518 - 2520 แต่ในปี 2521 ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกเริ่มก่อตัวขึ้นอีกครั้ง นับจากรัฐบาลได้เริ่มดำเนินการกระตุ้นการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและการลงทุนที่ซบเซาอันเนื่องจากผลของวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) ก่อให้เกิดการขยายตัวของอุปสงค์รวมในประเทศอันผลักดันให้

อัตราเงินเพื่อเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 7.9 ในปี 2521 ประกอบกับการผลิตทางการเกษตรไม่ได้ผล เพราะภาวะฝนแล้งในปีก่อนหน้า และราคาพืชผลในตลาดโลกตกต่ำ การขยายตัวของการส่งออก ในปี 2520 - 2521 ลดลงเหลือไม่ถึงครึ่งหนึ่งของปี 2519 ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินรุนแรงขึ้นมากในช่วงดังกล่าว การดำเนินนโยบายการเงินเพื่อแก้ปัญหาเสถียรภาพภายในได้เน้นการชะลอการขยายตัวของอุปสงค์ภายในประเทศ และการช่วยเหลือด้านการส่งออก แก่ภาคเศรษฐกิจที่ประสบปัญหาการผลิตจากภาวะฝนแล้ง โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ส่งออกรายย่อยและรายใหม่ที่ไม่เคยได้รับความอนุเคราะห์จากทางการ และยังดำเนินนโยบายชักนำการกระจายสินค้าจากระบบธนาคารไปสู่ภาคเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น โดยการเพิ่มเป้าหมายสินเชื่อเพื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์

ส่วนมาตรการที่สำคัญในการแก้ปัญหาเสถียรภาพภายนอกคือ การปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนในเดือนมีนาคม 2521 ด้วยการประกาศยกเลิกการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาทเทียบกับทองคำ โดยแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 เพื่อให้ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ยืดหยุ่นได้ คือระบบการผูกค่าเงินบาทไว้กับกลุ่มเงินสกุลต่าง ๆ ของประเทศที่มีความสำคัญต่อการค้าและเศรษฐกิจของไทย แต่ในทางปฏิบัติหลังจากยกเลิกค่าเสมอภาค ค่าเงินบาทยังคงอิงกับดอลลาร์ สรอ. โดยทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราเป็นผู้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับการซื้อขายเงินดอลลาร์ สรอ. กับธนาคารพาณิชย์แต่เพียงผู้เดียว ในระยะแรกยังคงใช้อัตราเดิมอยู่จนถึงเดือนสิงหาคม ทุนรักษาระดับฯ ได้ปรับค่าเงินบาทให้แข็งขึ้น 20 สตางค์ จาก 20.40 บาท เป็น 20.20 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. เพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาทมิให้ตกต่ำตามค่าเงินดอลลาร์ สรอ. เกินควร

ในปลายปีทางการได้ยกเลิกวิธีการเดิมที่ทุนรักษาระดับฯ เป็นผู้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยน แต่เพียงผู้เดียวมาใช้วิธีการที่ทุนรักษาระดับฯ และธนาคารพาณิชย์กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวันร่วมกันที่เรียกว่า Daily Fixing โดยทุนรักษาระดับฯ ยกเลิกการซื้อขายเงินตราต่างประเทศกับธนาคารพาณิชย์ตามอัตราที่ประกาศไว้ตายตัวโดยไม่จำกัดจำนวน มาเป็นการซื้อขายตามอัตราและตามจำนวนที่ตกลงกันในแต่ละวันเท่านั้น การซื้อขายเงินตราต่างประเทศของทุนรักษาระดับฯ กับธนาคารพาณิชย์ ช่วยให้ค่าเงินบาทเคลื่อนไหวสอดคล้องกับเงินสกุลของประเทศคู่ค้าอย่างมีเสถียรภาพมากขึ้น

สำหรับมาตรการที่นำมาใช้เพื่อชะลออุปสงค์ภายในประเทศเพื่อมิให้ปัญหาเงินเฟ้อและปัญหาการขาดดุลการค้า และดุลการชำระเงินทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ทางการได้ดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงตามแนวโน้มในต่างประเทศ โดยเพิ่มอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน 2 ครั้งจากร้อยละ 9 เป็นร้อยละ 10.5 ต่อปี เมื่อต้นปี 2521 และเป็นร้อยละ 12.5 ต่อปี ตอนปลายปี นอกจากนี้ เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าซึ่งรุนแรงมากในปี 2521 ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้

ขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund – IMF) ตามโครงการเงินกู้ประเภทที่ยังไม่มีข้อผูกพันเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจสำหรับการกู้เงินบางประเภทในช่วงนี้ กองทุนฯ กำหนดให้ประเทศไทยจัดทำแผนเศรษฐกิจการเงิน (Financial Program) ที่มีการกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจ และการคุ้มครองการขยายตัวของสินเชื่อภาคเอกชนและรัฐบาล ส่วนทางกระทรวงการคลังก็ได้ดำเนินนโยบายการคลังอย่างเข้มงวดมากขึ้น โดยพยายามลดการขาดดุลเงินสดด้วยการเพิ่มอัตราภาษีและเพิ่มประเภทสินค้าที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต รวมทั้งเพิ่มอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลและอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังใช้มาตรการภาษีเพื่อช่วยลดการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน โดยเพิ่มอัตราอากรขาเข้าและส่งเสริมการค้าโดยยกเว้นภาษีการค้าแก่บริษัทการค้าระหว่างประเทศ และแก่ผู้รับจ้างทำของส่งแก่บริษัทดังกล่าว และยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลแก่บริษัทการค้าระหว่างประเทศ สำหรับเงินที่ได้ที่จ่ายไปเป็นรายจ่ายบางประเภทและสำหรับเงินที่ได้ที่จ่ายไปเป็นภาษีเงินได้ในต่างประเทศ

ส่วนที่สอง

วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 และการปรับตัว (พ.ศ. 2521 – 2524)

มาตรการที่ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งนโยบายการเงินการคลังและอัตราแลกเปลี่ยนในปี 2521 ยังไม่ทันจะเห็นผล ก็เกิดเหตุการณ์อันไม่คาดคิดอีกประการหนึ่ง จากความวุ่นวายทางการเมืองในประเทศอิหร่านและการที่ประเทศสมาชิกโอเปคบางประเทศลดการผลิตน้ำมัน ทำให้กลุ่มประเทศโอเปคประกาศขึ้นราคาน้ำมันหลายครั้ง เป็นผลให้น้ำมันดิบมีราคาสูงขึ้นมากกว่าเท่าตัวจากบาเรลละ 12.70 ดอลลาร์ สรอ. ในปลายปี 2521 มาขึ้นอยู่ที่ระดับสูงกว่าบาเรลละ 30 ดอลลาร์ สรอ. ตั้งแต่ปลายปี 2522 จนถึงปลายปี 2525 วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาที่มีใช้ผู้ผลิตน้ำมันเนื่องจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้นเป็นเหตุให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง ผลักดันให้ประเทศอุตสาหกรรมดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวด อันมีผลให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกและค่าเงินดอลลาร์ สรอ. สูงขึ้นมากเป็นประวัติการณ์ นอกจากนั้น มูลค่าการส่งออกชะลอตัวอย่างต่อเนื่อง เพราะเศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะซบเซา พร้อม ๆ กันนั้นประเทศอุตสาหกรรมยังดำเนินนโยบายกีดกันทางการค้า จึงทำให้ฐานะดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ได้เป็นผู้ผลิตน้ำมันมีปัญหาว่าเดิมมาก ส่วนประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้ผลิตน้ำมันก็เกินดุลบัญชีเดินสะพัดลดลง เนื่องจากอุปสงค์น้ำมันในตลาดโลกอ่อนตัวลงตามราคาที่สูงขึ้น และมาตรการ

ประหยัฒพลังงานของประเทศต่าง ๆ ทำให้รายได้จากการส่งออกน้ำมันไม่ดีเท่าที่ควร ในขณะที่การนำเข้าเพื่อการพัฒนาของประเทศเหล่านี้ยังคงดำเนินต่อไปตามแผนที่กำหนดไว้ในช่วงรายได้สูง

เศรษฐกิจของไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงเช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย เมื่อราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกพุ่งขึ้นถึงบาร์เรลละ 34 ดอลลาร์ สรอ. ในปี 2524 เศรษฐกิจโลกซึ่งอยู่ในภาวะซบเซาอยู่แล้ว ยิ่งตกต่ำลงอีก ราคาสินค้าเกษตรที่ตกต่ำ อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลก และค่าเงินดอลลาร์ สรอ. ที่เพิ่มสูงมากขึ้น ล้วนแต่เป็นเหตุให้เสถียรภาพด้านราคาและเสถียรภาพด้านต่างประเทศของไทยเลวลง ก่อนหน้านั้นนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลได้ส่งผลให้มีการขยายตัวของอุปสงค์ภายในประเทศมากอยู่แล้วจนมีแนวโน้มว่าการขาดดุลการค้าจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น เมื่อประสบกับภาวะการส่งออกซบเซา ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าเพิ่มขึ้นมาก เนื่องจากมูลค่าน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันนำเข้าสูงขึ้นมาก ปัญหาเดิมจึงทวีความรุนแรงขึ้นในทันที โดยสัดส่วนของน้ำมันต่อมูลค่าสินค้าเข้าทั้งสิ้นเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 ในปี 2515 เป็นร้อยละ 31.1 ในปี 2523 ซึ่งเมื่อคิดเป็นจำนวนเงินปรากฏว่าประเทศไทยต้องจ่ายค่าน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันนำเข้าเป็นมูลค่า 2,900 ล้านดอลลาร์ สรอ. ในปี 2523 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าถึง 1,300 ล้านดอลลาร์ สรอ.

นอกจากนี้ ต้นทุนการนำเข้าน้ำมันยังส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อพุ่งสูงขึ้นถึงเกือบร้อยละ 20 ต่อปี ในปี 2523 เงินทุนไหลออกไปยังต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลการค้าขาดดุลอย่างหนัก ภาระหนี้ต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น และทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงอย่างรวดเร็ว เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางการจำเป็นต้องดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยนโยบายการเงินแบบเข้มงวด ส่วนหนึ่งก็เพื่อชดเชยผลของการขาดดุลของรัฐบาลซึ่งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาโดยตลอด ในขณะที่การจัดเก็บรายได้ยังไม่ได้ตามเป้า เพราะความผันผวนของเศรษฐกิจโลก และโครงสร้างระบบภาษีอากรไม่เอื้ออำนวยให้การจัดเก็บรายได้ขยายตัวได้เต็มที่จึงเป็นการซ้ำเติมฐานะดุลการคลังที่ขาดดุลเงินสดมาตลอด ยกเว้นในปี 2517

ทางการได้พยายามแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยใช้มาตรการการเงินเป็นหลัก เพื่อควบคุมการขยายตัวของอุปสงค์ในประเทศ ในการนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงเพื่อเร่งระดมเงินออม เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องของระบบการเงิน และปรับอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศให้สอดคล้องกับอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ และเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเงินทุนไหลออกนอกประเทศ อย่างไรก็ตาม อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศไม่สามารถปรับขึ้นสูงกว่าเพดานดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่ได้กำหนดไว้ที่ร้อยละ 15 ต่อปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 654 การปรับปรุงโครงสร้างของอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศ เริ่มจากการเพิ่มเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำและออมทรัพย์ ต่อมาจึงได้ปรับปรุงวิธีคิดอัตราดอกเบี้ย

มาตรฐานใหม่ จากอัตราเดียวเป็นแบบ 2 อัตรา (Two-tier System)^{1/} นอกจากนั้น เพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่องของระบบการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งตลาดซื้อคืน (Repurchase Market) ขึ้น เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2522 เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินสามารถปรับสภาพคล่องได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

พร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงนโยบายอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ทางเราก็ได้ดำเนินการทางด้านอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงินด้วยเมื่อปลายปี 2522 โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2522 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงินได้เกินร้อยละ 15 ต่อปี ตามความเหมาะสมของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นการยกเว้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 654 ที่ตราไว้เมื่อปี 2473 ในเรื่องนี้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยขณะนั้น คือ นายनुกุล ประจวบเหมาะ ได้เล่าว่า

“การที่จะแก้กฎหมายแพ่งเป็นของยากลำบาก... เมื่อเราไม่มีทางเลือก เพราะดอกเบี้ยต่างประเทศ... สูง ประมาณ 17 - 18% ในประเทศสูงเกิน 15% ไม่ได้ ต้องหาทางแก้ ผมก็เสนอไปทางรัฐบาล เลือกผู้แทนที่เป็น Key อยู่ในทุกพรรคอีกครั้งหนึ่ง กันดูมติสมาชิกมาประชุมกันที่ห้องประชุมของเบงก์ ผมก็ได้อธิบายถึงภาวะเศรษฐกิจว่า ถ้าปล่อยไว้จะมีผลเสียหายกับประเทศชาติอย่างไร เราจำเป็นต้องแก้กฎหมายประมวลแพ่งฯ เพื่อที่จะเปิดเพดานของเงินฝาก เงินกู้ ให้สูงกว่า 15% เมื่อเราอธิบายชี้แจงแล้ว ก็มีการซักถามกันมากมาย บรรดาท่านผู้แทนและวุฒิสมาชิกเข้าใจปัญหาและเห็นถึงความสำคัญของการแก้กฎหมายดังกล่าวเบงก์ชาติก็เสนอแก้กฎหมาย ในที่สุดสามารถแก้กฎหมายประมวลแพ่งฯ ได้ ทำให้เรามีความยืดหยุ่นในการใช้นโยบายการเงินได้มากขึ้น”^{2/}

อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมฯ นี้ ทางเราก็ได้รับเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงขึ้นจากเดิม 2 ครั้ง ในช่วงปี 2523 - 2524 (จากร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 19 สำหรับธนาคารพาณิชย์และร้อยละ 21 สำหรับบริษัทเงินทุน) และธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ และเพื่อกระตุ้นให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินในประเทศปรับตัวตามไปด้วย (ในปี 2523 มีการปรับ

1/ ระบบนี้แบ่งอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานซึ่งได้แก่อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ธนาคารพาณิชย์กู้ยืมโดยมีพันธบัตรรัฐบาลค้ำประกันเป็น 2 อัตรา คือ อัตราดอกเบี้ยสำหรับส่วนที่อยู่ในวงเงินคือร้อยละ 1 ของยอดเงินฝากคงค้างของธนาคารพาณิชย์แต่ละธนาคาร และอัตราดอกเบี้ยสำหรับส่วนที่เกินวงเงินซึ่งจะสูงกว่าอัตราแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยได้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 12.5 ต่อปี สำหรับการกู้ยืมเงินภายในวงเงิน ส่วนการกู้ยืมเงินเกินจากวงเงินนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 14 ต่อปี ซึ่งต่อมาได้ปรับขึ้นเป็นร้อยละ 15 ต่อปี ตามการขยับตัวของอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ธนาคารพาณิชย์กู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยไปชำระคืนเงินกู้ต่างประเทศ อันจะทำให้ภาวะเงินตึงตัวและเลวร้ายลงไปอีก

2/ บทสัมภาษณ์ นายनुกุล ประจวบเหมาะ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2533

อัตราดอกเบี้ยมาตรฐานรวม 6 ครั้ง และในปี 2524 รวม 5 ครั้ง) นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ใช้มาตรการขึ้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากต่างประเทศ (Withholding Tax) เป็นเครื่องมือลดความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อก่อนการส่งสินค้าเข้าที่มีเอกสารประกอบ ลอยตัวได้ตามต้นทุนการกู้ยืมจากต่างประเทศตั้งแต่ปี 2523 ด้วย

การดำเนินนโยบายการเงินเข้มงวด เพื่อรักษาเสถียรภาพทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศดังกล่าว อาจสร้างความกดดันต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการจ้างงาน โดยเฉพาะถ้านโยบายการคลังมีความเข้มงวดตามไปด้วย ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบผ่อนปรนลงบ้าง เป็นเหตุให้การใช้จ่ายภาครัฐขยายตัวสูงมาตลอดช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2523 การขยายตัวของงบประมาณรายจ่ายสูงถึงร้อยละ 24.5 เทียบกับร้อยละ 13.6 ในปีงบประมาณก่อนหน้า การขาดดุลงบประมาณคิดเป็นสัดส่วนกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติสูงถึงร้อยละ 5 นอกจากนั้นแล้วรัฐบาลยังได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง นำเงินคงคลังออกใช้เพิ่มเติมอีก 8,348 ล้านบาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในประเทศด้านต่าง ๆ อาทิ โครงการสร้างงานในชนบท จ่ายดอกเบี้ยเงินสะสมข้าราชการ^{3/} และชำระค่าดอกเบี้ยและต้นเงินกู้ที่ค้างประมาณไว้ไม่เพียงพอ การกระทำดังกล่าวแม้จะสนับสนุนการกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้เป็นไปตามแผนพัฒนาฯ แต่ทำให้รัฐบาลมีการใช้จ่ายที่เกินตัวในขณะที่ฐานะการคลังไม่มั่นคง มาตรการด้านการคลังได้ก่อให้เกิดผลในทิศทางตรงกันข้ามกับการดำเนินมาตรการการเงิน โดยสร้างแรงกดดันต่อเงินเฟ้อ และแม้ว่าในปีนั้นรัฐบาลจะยังคงเก็บรายได้ได้สูงกว่าเป้าหมาย จนทำให้การขาดดุลที่เกิดขึ้นจริงต่ำกว่าเป้าที่ตั้งไว้ แต่ก็นับว่าการขาดดุลยังคงอยู่ในระดับสูง

นอกจากการดำเนินนโยบายการเงินการคลังดังกล่าว เพื่อรักษาเสถียรภาพและความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจแล้ว รัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมการลงทุนด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) ขึ้นในปี 2524 ด้วย เพื่อพิจารณาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของภาครัฐบาลและเอกชน และจัดให้มีระบบการประสานความร่วมมือของทั้งสองฝ่าย เพื่อเร่งรัดการแก้ไขปัญหา ตลอดจนจัดทำแผนปฏิบัติการและโครงการร่วมใน

3/ เงินสะสมข้าราชการเป็นเงินที่รัฐบาลได้หักจากเงินเดือนประจำของข้าราชการ แล้วนำฝากไว้ที่บัญชีเงินคงคลังโดยข้าราชการจะมีสิทธิรับเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยเมื่อออกจากราชการเท่านั้น เงินสะสมข้าราชการถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการส่งเสริมการออมของรัฐบาล การหักเงินดังกล่าวได้ถูกยกเลิกเมื่อปี 2523 เพื่อบรรเทาปัญหาค่าครองชีพที่สูงในขณะนั้น (อัตราเงินเฟ้อสูงเกือบถึงร้อยละ 20 ในขณะที่ก่อนหน้านี้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 10) และการยกเลิกระบบเงินสะสมข้าราชการทำให้รัฐบาลต้องจ่ายดอกเบี้ยทั้งก่อนจึงเป็นภาระทางด้านรายจ่ายของรัฐบาลในปีนั้น

สาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่ได้รับการส่งเสริมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) สำหรับมาตรการส่งเสริมการส่งออก ทางเราก็ได้ปรับปรุงระบบการค้าระหว่างประเทศให้เป็นไปโดยเสรียิ่งขึ้นตามลำดับ โดยผ่อนคลायข้อจำกัดบางประการที่สร้างภาระทางการเงินแก่ผู้ส่งออก ที่สำคัญคือ การลดภาษีการส่งออก โดยเฉพาะภาษีส่งออกสินค้าเกษตรและปรีเมียมข้าวซึ่งได้ลดอัตราลงเป็นลำดับ (ภาระทางการเงินของผู้ส่งออกข้าวทั้งที่เกิดจากการเก็บปรีเมียมข้าวและข้อกำหนดอื่น ๆ ลดลงจากร้อยละ 30 ของราคาส่งออกข้าวในปี 2524 เหลือเพียงร้อยละ 5 ในปี 2528 ในที่สุดทางการได้ยกเลิกข้อจำกัดในการส่งออกข้าวทั้งหมด)

ในส่วนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่ได้ดำเนินควบคู่กันไป ได้แก่ การปรับราคาคูควบคุมจำหน่ายปลิกน้ำมันและก๊าซหุงต้มให้สูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 30 ตั้งแต่ต้นปี 2523 เพื่อลดภาระของรัฐบาลในการอุดหนุนราคาน้ำมันในประเทศ ในขณะที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกสูงขึ้นเรื่อย ๆ พร้อมทั้งปรับโครงสร้างราคาน้ำมันชนิดต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการบิดเบือนราคา ซึ่งทำให้การใช้น้ำมันแต่ละประเภทไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องกับการผลิตของประเทศ แต่การปรับราคาน้ำมันขึ้นดังกล่าวเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรง ถึงกับมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนต่อมา หลังจากนั้นรัฐบาลใหม่ถูกกดดันให้ปรับราคาน้ำมันลงบ้าง จึงกลับเป็นภาระของรัฐบาลที่ต้องอุดหนุนราคาต่อไปอีก นอกจากนั้น ภายหลังจากการปรับราคาน้ำมัน รัฐบาลใหม่ได้รณรงค์ให้ประชาชนและหน่วยราชการช่วยกันประหยัดพลังงาน และออกมาตรการเสริมเพื่อประหยัดน้ำมันด้วยการงดการถ่ายทอดทางโทรทัศน์ระหว่างเวลา 18.00 - 20.00 น. และให้สถานีบริการน้ำมันหยุดการจำหน่ายน้ำมันในวันอาทิตย์ด้วย

การปรับราคาสาธารณูปโภคบางประเภท อาทิ ค่ากระแสไฟฟ้าและค่าโดยสารรถประจำทาง ซึ่งยังไม่ได้ปรับขึ้นเต็มที่ตามต้นทุนที่แท้จริง และการตรึงราคาสาธารณูปโภคของรัฐบาลกิจบางแห่งเอาไว้ เพื่อบรรเทาปัญหาค่าครองชีพสูงในขณะนั้น ทำให้รัฐบาลมีภาระด้านการใช้จ่ายเพื่ออุดหนุนให้แก่รัฐบาลกิจทั้งในรูปเงินชดเชยการขาดทุนและเงินสมทบโครงการพัฒนา (เงินกู้) ในระดับสูง ทั้งนี้ รัฐบาลได้นำเงินกู้จากสถาบันการเงินเอกชนต่างประเทศมาใช้อุดหนุนแทนเงินงบประมาณ โดยจัดสรรเป็นเงินบาทสมทบให้รัฐบาลกิจกู้ต่อ ซึ่งเงินกู้จากสถาบันการเงินเอกชนต่างประเทศดังกล่าวได้สร้างปัญหาให้แก่รัฐบาลและรัฐบาลกิจในการชำระคืนเป็นอย่างมากในภายหลัง เนื่องจากมีอัตราดอกเบี้ยสูงและเป็นเงินกู้ระยะสั้น ผลของมาตรการดังกล่าวกลายเป็นปัจจัยที่บั่นทอนฐานะการคลังของรัฐบาลในระยะต่อมา

การดำเนินนโยบายการคลังแบบผ่อนปรน ในขณะที่นโยบายการเงินมีความเข้มงวดนี้ ได้ช่วยบรรเทาให้ภาวะเศรษฐกิจชะงักงันเกินไป แต่ก็มีส่วนทำให้เกิดผลทางลบ ในแง่ที่ระบบเศรษฐกิจต้องสูญเสียเสถียรภาพไปบ้าง เพราะรายจ่ายของรัฐบาลเป็นเหตุให้ดุลการคลังขาดดุลรุนแรงขึ้นตามลำดับ กอปรกับการขาดดุลการค้าได้เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่ปี 2522 และมี

แนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงปี 2524 ขณะเดียวกันภาระหนี้ต่างประเทศก็เพิ่มขึ้นทุกปี ปัญหาดังกล่าวล้วนแต่กระทบกระเทือนฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศซึ่งเหลือประมาณ 3,000 ล้านดอลลาร์ สรอ. ในปี 2523 และมีแนวโน้มจะต่ำลงอีก ดังนั้น รัฐบาลจึงได้อนุมัติให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยทำการเจรจาขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ภายใต้โครงการ Stand-by เป็นครั้งแรก^{4/} และกองทุนฯ ได้อนุมัติการกู้เงินของไทยในกลางเดือนมิถุนายน 2524 จำนวน 814.5 ล้านหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน^{5/} (หรือประมาณ 814 ล้านดอลลาร์ สรอ.) การขอกู้เงินในแต่ละงวดตลอดระยะเวลาโครงการ 2 ปีนั้น จะกระทำได้อีกเมื่อกองทุนฯ พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐบาลไทยได้ดำเนินการตามแนวทางและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่กองทุนฯ กำหนดไว้เป็นเกณฑ์ปฏิบัติอย่างเคร่งครัดแล้วเท่านั้น

โดยทั่วไปแล้วเงื่อนไขส่วนใหญ่ที่กำหนดไว้ในการกู้เงินจากกองทุนฯ นั้น มีความสอดคล้องและคล้ายคลึงกับแนวคิดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยอยู่แล้ว โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมทางด้านอุปสงค์ภายในประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐบาลมีอาจดำเนินการมาตรการการคลังแบบเข้มงวดเท่ามาตรการการเงินได้ ด้วยต้องคำนึงถึงภาวะแวดล้อมทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศด้วย ดังนั้น มาตรการบางอย่างซึ่งรัฐบาลตระหนักดีว่าจำเป็นต้องดำเนินการถึงแม้จะมีใช้ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นเงื่อนไขของกองทุนฯ ก็ตาม จึงจำเป็นต้องอาศัยจังหวะเวลาที่เหมาะสม และความร่วมมือของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้ลดการบิดเบือนของกลไกตลาดลง เป็นต้น

ภายใต้ข้อจำกัดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐบาลก็ได้พยายามปรับนโยบายด้านต่าง ๆ เท่าที่สถานการณ์ขณะนั้นจะเอื้ออำนวย ซึ่งนอกจากจะเป็นสิ่งจำเป็นต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแล้ว ยังจะช่วยให้รัฐบาลสามารถเจรจากับกองทุนฯ ในเรื่องการกู้เงิน เพื่อเสริมสร้างฐานะทุนสำรองให้มั่นคงภายใต้โครงการ Stand-by และเอื้ออำนวยให้การกู้ยืมจากธนาคารโลก ภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan-SAL)^{6/} กระทำได้อย่างราบรื่นอีกด้วย นอกจากนี้ ยังจะทำให้วงการเงินระหว่างประเทศเชื่อถือฐานะ

4/ รายละเอียดโครงการ Stand-by โปรดดูภาคผนวก

5/ สิทธิพิเศษถอนเงิน (Special Drawing Rights - SDRs) คือ หน่วยทางบัญชีที่กองทุนฯ สร้างขึ้นเมื่อกลางปี 2512 ให้เป็นสินทรัพย์สำรองระหว่างประเทศ เพื่อลดบทบาทของทองคำ และเพื่อปรับสภาพคล่องทางการเงินของโลก ในระยะแรกหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินมีค่าเท่ากับดอลลาร์ สรอ. คือเท่ากับทองคำบริสุทธิ์หนัก 0.888671 กรัม หลังจากปี 2514 เป็นต้นมา กองทุนฯ ได้กำหนดค่าของ SDR โดยคำนวณจากค่าเงินสกุลหลัก ๆ 16 สกุล เรียกว่า "Standard Basket" ถ่วงน้ำหนักตามบทบาทของเงินสกุลนั้น ๆ ในระบบการเงินของโลก จนกระทั่งเดือนมกราคม 2524 จึงได้เปลี่ยนตะกร้าเงินเหลือเพียงเงินสกุลสำคัญ 5 สกุล คือ ดอลลาร์ สรอ. มาร์กเยอรมนี ฟรังก์ฝรั่งเศส เยนญี่ปุ่น และปอนด์อังกฤษ

6/ รายละเอียดโครงการ SAL โปรดดูภาคผนวก

เศรษฐกิจไทยมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะกองทุนฯ จะพิจารณาให้กู้เฉพาะประเทศที่ดำเนินการแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจในทิศทางที่กองทุนฯ เห็นว่าถูกต้องเท่านั้น มิฉะนั้น ภาครัฐบาลและเอกชน อาจประสบปัญหาความยากลำบากในการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศหรือต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูง เช่นเดียวกับประเทศที่กองทุนฯ ไม่อนุมัติให้กู้เงินได้ประสบมาแล้ว

นอกจากการเจรจาเงินกู้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว รัฐบาลโดยธนาคาร แห่งประเทศไทยยังได้เจรจาทกลงทำสัญญากู้ยืมเงินกับกลุ่มธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเป็นครั้งแรก ในเดือนมีนาคม 2523 โดยได้ทำสัญญากู้ยืมเงินประเภท Eurodollar Term Loan กับกลุ่มธนาคาร ต่างประเทศภายใต้การนำของ Morgan Guaranty Trust Company of New York ในวงเงิน 200 ล้านดอลลาร์ สรอ. แต่ไม่ได้ถอนมาใช้ จนหมดอายุสัญญาในปีต่อมา และเนื่องจากเป็นการ ทำสัญญากู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเป็นครั้งแรก จึงต้องมีการเตรียมการค่อนข้างมาก ซึ่งการเจรจาใช้เวลาประมาณ 3 เดือน จึงได้มีการตกลงเซ็นสัญญากัน^{7/} หลังจากนั้น ในช่วงปลายปี 2524 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เซ็นสัญญากู้ยืมเงินกับกลุ่มธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ซึ่ง ประกอบด้วย Bank of America, Bank of Tokyo, Lloyds Bank และ Manufacturers Hanover Trust โดยธนาคารทั้ง 4 แห่งได้เปิดวงเงินกู้ยืม 300 ล้านดอลลาร์ สรอ. (เป็นการ ทำสัญญาแบบ Syndicated Loan คำประกันวงเงิน) มีการเซ็นสัญญากันในปลายปี 2524

ความจำเป็นในการดำเนินโครงการของรัฐตามแผนพัฒนาฯ และการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อ บรรเทาผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการเงินแบบเข้มงวด ได้ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางด้านการคลังขึ้นในปีงบประมาณ 2524 เพราะการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมายมาก สืบเนื่องจากการลดภาระภาษีให้แก่ภาคการส่งออกเป็นจำนวนมาก เพื่อกระตุ้นการส่งออกซึ่งชบเซาตามภาวะ เศรษฐกิจโลกและโครงสร้างระบบภาษีอากรไม่เอื้ออำนวยให้เก็บได้สูงขึ้นเมื่อรายได้สูงขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาการขาดดุลการคลังที่เรื้อรังมานาน และพยายามแก้ไขเท่าที่สถานการณ์ จะเอื้ออำนวย เป็นต้นว่า กำหนดให้ส่วนราชการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายทุกหมวดลงร้อยละ 5 ทั้งค่าใช้จ่ายประจำและค่าใช้จ่ายลงทุน และปรับปรุงภาษีอากรบางประเภท เช่น ซีเมนต์ และภาษี สรรพสามิตที่เก็บจากยาสูบและสุรา นอกจากนี้ ยังเปลี่ยนแปลงวิธีการชำระภาษีนิติบุคคลเป็น ปีละ 2 งวด

ในการชดเชยการขาดดุลงบประมาณ รัฐบาลยังคงพึ่งพาแหล่งเงินภายในประเทศ โดยเฉพาะ ธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากการกู้เงินจากแหล่งอื่นไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์หรือธนาคาร ออมสินในช่วงนี้ต่ำกว่าเป้าหมาย เพราะสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ยังไม่ดีพอ ส่วนธนาคาร ออมสินนั้น แม้จะสามารถระดมเงินฝากได้มาก แต่ก็ต้องปล่อยสินเชื่อให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ประสบ

7/ จากบทสัมภาษณ์ นายวิจิตร สุพินิจ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2534

ปัญหาทางการเงิน ซึ่งได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นต้น เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล นอกจากนั้น การกู้เงินจากเอกชนโดยการออกพันธบัตรรัฐบาลยังทำได้จำกัด เพราะยังไม่เป็นที่นิยมแพร่หลายมากนัก อย่างไรก็ตาม การชดเชยการขาดดุลงบประมาณด้วยการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น แม้จะกระทำได้ง่ายแต่ก็มีผลต่อเสถียรภาพทางด้านราคา เพราะเท่ากับเป็นการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบ หรือการเพิ่มปริมาณเงินโดยตรง

แม้ว่ารัฐบาลจะได้หันมาพึ่งพาเงินกู้จากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศ เพื่อชดเชยการขาดดุลแล้วก็ตาม แต่การที่อัตราดอกเบี้ยโน้มนำสูงขึ้นทำให้รัฐบาลต้องรับภาระและมีรายจ่ายดอกเบี้ยสูงขึ้นด้วย กอปรกับการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้า ทำให้ปัญหาการคลังทวีความรุนแรงมากขึ้น เพื่อพยุงฐานะการคลัง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องพึ่งพาเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยที่คลังจังหวัด โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถหักลดยอดบัญชีจากส่วนกลางได้ตามเวลา ซึ่งปกติเมื่อรัฐบาลเบิกเงินดังกล่าวไปใช้ ทางธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะทำการหักบัญชีเงินฝากของรัฐบาลที่ส่วนกลางซึ่งฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ อนึ่ง แม้ว่าการใช้เงินดังกล่าวจะไม่ผิดกฎหมาย แต่ก็เป็ผลเสียต่อวินัยทางการคลัง ซึ่งทางรัฐบาลเองก็ได้ตระหนักถึงผลเสียดังกล่าว ดังนั้น ในระยะต่อมาเมื่อฐานะการคลังดีขึ้น รัฐบาลจึงได้ยกเลิกการเบิกใช้เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยที่คลังจังหวัด

นอกจากปัจจัยภายในประเทศแล้วนั้น ปัญหาการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจต่างต่างประเทศที่ทวีความรุนแรงขึ้นในช่วงแรกของปี 2524 อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะปัจจัยภายนอก กล่าวคือ เงินดอลลาร์ สรอ. แข็งขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ค่าเงินบาทพุ่งสูงขึ้นตามเมื่อเทียบกับเงินสกุลสำคัญอื่น ๆ ทั้งที่พื้นฐานทางเศรษฐกิจของไทยมิได้เอื้ออำนวยให้ค่าของเงินบาทแข็งขึ้นอย่างแท้จริง ทุนรักษาระดับฯ ต้องขายเงินดอลลาร์ สรอ. เป็นจำนวนมาก เนื่องจากวงการค้าธุรกิจการเงินและการธนาคารขาดความมั่นใจในค่าเงินบาท ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นมาก จนในบางขณะสูงกว่าเพดานอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศ ทำให้ขาดแรงจูงใจในการนำเงินทุนเข้าประเทศ ในทางตรงข้ามกลับมีการเร่งชำระเงินคืนหนี้ต่างประเทศมากขึ้นเพื่อลดภาระดอกเบี้ย ปัจจัยเหล่านี้ทำให้เงินสำรองระหว่างประเทศลดลงจนใกล้ขีดอันตรายต่อเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ จนกระทั่งธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเจรจาทำกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศเป็นรายสถาบันเพื่อเตรียมรับสถานการณ์การณ์ที่มีความจำเป็นต้องเสริมฐานะเงินสำรอง

พร้อมกันนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้หารือกับกระทรวงการคลังในเรื่องการปรับอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อพยุงฐานะดุลการชำระเงินและสร้างความมั่นใจในค่าเงินบาท และในวันที่ 12 พฤษภาคม 2524 ทางกรจึงประกาศลดค่าเงินบาทลงร้อยละ 1.07 เมื่อเทียบกับดอลลาร์ สรอ.

จาก 20.775 บาท ต่อดอลลาร์ สรอ. เป็น 21 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. อย่างไรก็ตาม การปรับค่าเงินบาทในครั้งนี้ มิได้ช่วยให้ความมั่นใจในค่าเงินบาทกระเตื้องขึ้นเพราะค่าเงินดอลลาร์ สรอ. ยังคงพุ่งสูงขึ้นอีก และฐานะดุลการชำระเงินของไทยยังคงอ่อนแอ เนื่องจากการขาดดุลการค้าที่ยังคงอยู่ในระดับสูง ประกอบกับการนำเข้าเงินทุนอยู่ในระดับต่ำกว่าปกติ ทำให้ทุนรักษาระดับฯ ต้องขายเงินดอลลาร์ สรอ. เป็นจำนวนมากเป็นเวลานานติดต่อกัน และเนื่องจากระบบอัตราแลกเปลี่ยน Daily Fixing ที่ใช้อยู่ในช่วงนั้นได้แสดงถึงปริมาณการซื้อขายประจำวันของทุนรักษาระดับฯ กับธนาคารพาณิชย์ชัดเจน จึงก่อให้เกิดการเก็งกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนมากขึ้นเรื่อย ๆ จนในที่สุดเงินสำรองระหว่างประเทศได้ลดลงจนถึงขั้นที่น่าเป็นห่วง เหลือเพียง 2,800 ล้านดอลลาร์ สรอ. หรือเท่ากับค่าสินค้าเข้า 3.3 เดือน ในจำนวนนี้เป็นเงินตราต่างประเทศเพียง 1,700 ล้านดอลลาร์ สรอ.

การลดค่าเงินบาทเมื่อเทียบกับดอลลาร์ สรอ. ในครั้งแรกนั้น ทำได้จำกัดมาก เนื่องจากเป็นสิ่งที่ไม่เคยทำมาก่อน จึงเกรงว่าจะถูกต่อต้าน เมื่อไม่ได้ผลตามเป้าหมาย ทางทางจึงได้ตัดสินใจลดค่าเงินบาทลงอีกร้อยละ 8.7 เมื่อเทียบกับดอลลาร์ สรอ. หรือจาก 21 บาท ต่อดอลลาร์ สรอ. เป็น 23 บาท ต่อดอลลาร์ สรอ. พร้อมทั้งยกเลิกระบบ Daily Fixing กลับมาใช้วิธีที่ทุนรักษาระดับฯ เป็นผู้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแต่เพียงผู้เดียว เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2524 และเพื่อเสริมสร้างความมั่นใจในค่าเงินบาทเป็นการเพิ่มเติม ทุนรักษาระดับฯ ได้ซื้อขายเงินดอลลาร์ สรอ. กับธนาคารพาณิชย์โดยวิธี swap^{8/} ในอัตราที่ทุนรักษาระดับฯ กำหนดระหว่างวันที่ 16 กันยายนถึง 31 ธันวาคม 2524 เพื่อประกันความเสี่ยงที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน

ในเรื่องการลดค่าเงินบาทนี้ นายชวลิต ฐะชานันท์ อดีตผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เล่าว่า

“ในตอนนี้เริ่มมีปัญหาขาดดุลการค้าดุลการชำระเงิน คนก็มีความกลัว ๆ กันอยู่ในระยะหลัง ๆ ว่าเงินบาทอาจจะลดค่า เพราะว่ามันลดไปแล้ว ปกติเราไม่เคยเปลี่ยนแปลงค่าเงินบาทเลย ยืนมาระดับนี้ 20 - 21 บาทมาเรื่อย ตั้งแต่ไหนแต่ไรแล้ว... มีการปรับครั้งหนึ่งสมัย ดร.เสนาะ ปรับ 1% (เพิ่มค่าเงินบาท) และมาปรับอีกทีหนึ่งในปี 2524 เป็น 23 บาท ซึ่งก็ถือว่าใหญ่ที่สุดที่เราเคยทำ คนก็เริ่มคิดว่าเงินบาทมันเปลี่ยนได้ เงินบาทลดได้... ถ้าไม่ลดค่าเงินบาทในตอนนั้นเงินดอลลาร์ก็หมด เพราะว่าแต่ละวันทุนรักษาระดับฯ ต้องขายเงินดอลลาร์ เกิด outflow ขึ้นเรื่อย ขณะนั้นที่จริงเราก็มีปัญหาเรื่องของ reserve มากพอๆ แต่เวลาที่ทางด้านการต่างประเทศที่ดูแลเรื่องเงินสำรอง บางครั้งก็ใจหายใจว่า

8/ การซื้อขายโดยวิธี Swap คือการซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศสกุลหนึ่งทันที ขณะเดียวกันก็ทำสัญญาขายหรือซื้อล่วงหน้าเงินสกุลเดียวกันนั้นในวันที่ตกลงกัน หรือการซื้อหรือขายล่วงหน้าเงินตราสกุลหนึ่ง พร้อมกับการขายหรือซื้อล่วงหน้าเงินตราสกุลนั้น โดยมีวันครบกำหนดส่งมอบเงินตามสัญญาต่างกัน

เพราะไม่แน่ใจว่าเงินจะมีพอหรือเปล่า ขณะนั้นเราต้องเริ่มทำ Stand-by กับ IMF หลายครั้งเริ่มราว ๆ ปี 2524 และยังต้องทำ Stand-by กับแบงก์พาณิชย์ข้างนอก ก็ต้องเตรียมเอาไว้ในกรณีฉุกเฉิน จะต้องมีความสามารถที่จะเบิกเงินได้ ก็เป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องทำ..." 9/

การลดค่าเงินบาทครั้งที่สองนี้ได้มีเสียงโต้แย้งจากผู้ไม่เห็นด้วยอย่างกว้างขวางจนเป็นเหตุให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่ผลที่ได้รับเป็นเครื่องพิสูจน์ถึงความสำเร็จในการใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนในครั้งนั้น กล่าวคือ ตลาดเงินตราต่างประเทศของไทยมีเสถียรภาพขึ้นมากในช่วงครึ่งหลังของปี 2524 การซื้อขายเงินดอลลาร์ สรอ. ของทุนรักษาระดับฯ กลับสู่ภาวะปกติ และเงินสำรองระหว่างประเทศมีระดับสูงขึ้น นอกจากนั้นมาตรการดังกล่าวยังมีผลกระทบด้านการส่งออก ชะลอการนำเข้า และดึงดูดเงินทุนนำเข้าภาคเอกชน ทำให้ดุลการค้าในปี 2524 ขาดดุลน้อยกว่าที่ประมาณการไว้แต่เดิม และรักษาระดับการเกินดุลการค้าเงินมีให้ต่ำลงมาก อีกทั้งยังมีผลช่วยผ่อนคลายความตึงตัวของภาวะการเงินลงด้วยเป็นอันมาก โดยที่ผลกระทบต่อระดับราคาไม่รุนแรงมากนัก อย่างไรก็ตาม ผลจากการลดค่าเงินบาทตามที่ได้กล่าวมานั้น เป็นผลชั่วคราวเท่านั้น เนื่องจากการปรับอัตราแลกเปลี่ยนโดยยังมิได้ปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนให้มีความยืดหยุ่น ดังนั้น เงินบาทจึงปรับค่าสูงขึ้นตามค่าดอลลาร์ สรอ. ที่โน้มสูงขึ้นในช่วงต่อมา

ภาวะเศรษฐกิจซบเซาและการกระตุ้นเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2525 - 2526)

การที่ประเทศต่าง ๆ ต้องใช้มาตรการการเงินการคลังที่เข้มงวด เพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อซึ่งเกิดจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ได้ส่งผลให้เกิดการชะลอตัวทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงถึงขั้นภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในปี 2525 โดยเฉพาะประเทศอุตสาหกรรมที่เศรษฐกิจถึงกับหดตัว เศรษฐกิจของประเทศไทยก็อยู่ในภาวะซบเซาตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยที่เอื้ออำนวยอยู่บ้างคือปัญหาเงินเฟ้อทั่วโลกเริ่มคลี่คลายลง และอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศโน้มลดลงในช่วงครึ่งหลังของปี รัฐบาลจึงสามารถให้ความสำคัญกับการกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ โดยใช้นโยบายการเงินเป็นเครื่องมือสำคัญ มาตรการหลักของธนาคารแห่งประเทศไทยคือการลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานลงหลายครั้งด้วยกัน รวมทั้งประกาศลดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำและเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ลงด้วย

แม้ว่านโยบายการเงินจะผ่อนคลายลง แต่การดำเนินนโยบายการคลังกลับประสบปัญหามากขึ้น เพราะการชะลอตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมาย การขาดดุลเงินสดของรัฐบาลเพิ่มจากปีงบประมาณ 2524 กว่าเท่าตัว รัฐบาลได้ดำเนิน

9/ บทสัมภาษณ์ นายชวลิต ธนะชานนท์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2535

มาตรการภาษีเพื่อเพิ่มรายได้รัฐ อาทิ เพิ่มอัตราภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่ายสำหรับดอกเบี้ยเงินฝาก เพิ่มอัตราภาษีการค้าสำหรับสินค้าบางประเภท เพิ่มอากรแสตมป์สำหรับตราสารประเภทเช็ค ตัวแลกเงิน และตัวสัญญาใช้เงิน และเพิ่มอากรขาเข้าสำหรับสินค้าทุกชนิดที่เดิมได้รับการลดหย่อน ตามประกาศกระทรวงการคลัง การเพิ่มอัตราภาษีในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำนั้น นับว่าเป็นเรื่องยากลำบากมาก รัฐบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์และต่อต้านอย่างรุนแรง แต่ก็พยายามสร้างความเข้าใจกับบุคคลที่เกี่ยวข้องของหลายฝ่าย ส่วนทางด้านรายจ่ายนั้น รัฐบาลได้ตัดทอนรายจ่ายในรายการที่ไม่จำเป็น ดังเช่นที่เคยทำมา และเพิ่มความเข้มงวดในการเบิกจ่ายเงินขึ้นอีก

ทางด้านการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งรัฐบาลได้ใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยรวมตลอดมานั้น ในปี 2525 ทางกรมได้จัดตั้งศูนย์บริการลงทุนเบ็ดเสร็จ (One Stop Service Centres) ขึ้น 2 แห่ง คือ ที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เพื่ออำนวยความสะดวกแก่เอกชน และลดขั้นตอนในการขออนุญาตและขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากทางราชการ

ในช่วงนี้มีปัญหาการเงินที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศคือ วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศ (Debt Crisis) ที่ส่วนใหญ่เกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา ซึ่งมีมูลเหตุสืบเนื่องมาตั้งแต่วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 หลังจากราคาน้ำมันพุ่งสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ ประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปต้องประสบปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเรื้อรัง ประเทศในแถบลาตินอเมริกาหลายประเทศได้แก้ปัญหาโดยการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากสถาบันการเงินเอกชน เพื่อชดเชยการขาดดุลและรักษาระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยขาดการควบคุมที่ดี และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้ทำการกู้เงินระหว่างที่อัตราดอกเบี้ยสูงมาก ดังนั้น เมื่อภาวะเศรษฐกิจโลกซบเซาในช่วงปี 2525 ทำให้ประเทศลูกหนี้รายสำคัญ ๆ เช่น บราซิล อาร์เจนตินา ฟิลิปปินส์ รวมทั้งเม็กซิโก (ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ เป็นผู้ผลิตน้ำมัน) ต้องประสบกับภาวะการมีหนี้สินล้นพ้นตัวจนไม่สามารถชำระหนี้ได้ ต้องขอเลื่อนกำหนดการชำระหนี้ออกไป สถานการณ์ดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ธนาคารผู้ให้กู้ประสบปัญหาเกี่ยวกับสภาพคล่อง และเพิ่มความเข้มงวดในการให้กู้ยืมมากขึ้น

สำหรับประเทศไทย นับได้ว่านโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนับแต่ปี 2523 มีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาการขาดเสถียรภาพทางด้านต่างประเทศ มิให้รุนแรงเช่นประเทศกำลังพัฒนาในแถบลาตินอเมริกา และบางประเทศในเอเชียที่ไม่สามารถชำระหนี้ต่างประเทศได้ อย่างไรก็ตาม ภาระหนี้ต่างประเทศของไทยขณะนั้นก็นับว่าหนักหน่วงพอสมควร เมื่อคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจโลกที่ส่งผลให้มูลค่าการส่งออกสินค้าของไทยชะลอตัวลงในปี 2525 และถึงกับลดลงในปี 2526

ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าสินค้าได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในปี 2526 จากที่เคยชะลอตัวในปี 2525 อันเป็นผลมาจากการดำเนินมาตรการการเงินแบบผ่อนคลายเป็นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่ซบเซา ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ ทำให้คาดการณ์ได้ว่าเงินสำรองทางการอาจร่อยหรอลงถึงขีดอันตราย รัฐบาลจึงได้เจรจาขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศภายใต้โครงการ Stand-by อีกเป็นครั้งที่ 2 และได้รับอนุมัติจากกองทุนฯ ในเดือนพฤศจิกายน 2525 ให้กู้เงินได้ในวงเงิน 270 ล้านดอลลาร์ สรอ. โดยโครงการมีระยะเวลาถึงสิ้นปี 2526 ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็ได้เจรจาขอกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan) ควบคู่กันไปด้วย และได้รับความเห็นชอบในเดือนพฤษภาคม 2525 ในวงเงินทั้งสิ้น 150 ล้านดอลลาร์ สรอ. และต่อมาในเดือนมีนาคม 2526 ได้รับอนุมัติเพิ่มอีก 175.5 ล้านดอลลาร์ สรอ. นับเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยขอกู้เงินจากธนาคารโลกในโครงการ SAL โดยนำมาใช้เสริมฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศ เพราะการกู้เงินจากธนาคารโลกตามปกติจะต้องนำไปใช้ในโครงการลงทุนที่ธนาคารโลกได้พิจารณาอนุมัติแล้วเท่านั้น

ในที่สุด ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้านต่างประเทศซึ่งทับถมมาเป็นเวลาหลายปี ได้ถึงจุดวิกฤตในปี 2526 เมื่อเงินสำรองทางการเหลือเพียง 2,500 ล้านดอลลาร์ สรอ. หรือพอใช้เป็นค่าสินค้าเข้าได้เพียง 3 เดือนเท่านั้น รายได้จากการส่งออกลดลงร้อยละ 7.7 ส่วนมูลค่าการนำเข้าเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 21.2 จากปีก่อนหน้า ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในปี 2525 เป็นร้อยละ 7.3 ในปี 2526 นี้ ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องทำสัญญาเงินกู้ (Syndicated Loan) ในลักษณะ Revolving Credit Facility กับกลุ่มธนาคารพาณิชย์ในตลาดฮอังก่ออีกครั้งหนึ่งในวงเงิน 200 ล้านดอลลาร์ สรอ. เมื่อปลายปี 2526 เพื่อเตรียมรับสถานการณ์ที่คาดว่าจะเลวร้ายต่อเนื่องไปในปีหน้า

การผ่อนคลาดด้านการเงินในระหว่างที่เศรษฐกิจซบเซาตลอดปี 2525 และสถาบันการเงินมีสภาพคล่องสูงต่อเนื่องถึงต้นปี 2526 อันเนื่องมาจากอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศอยู่ในระดับต่ำ กอปรกับการดำเนินนโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเป็นเหตุให้ธนาคารพาณิชย์ขยายสินเชื่อภาคเอกชนสูงถึงร้อยละ 34 ในครึ่งหลังของปี 2526 รวมทั้งมีการให้กู้ยืมนอกระบบอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะความนิยมในการเล่นแชร์ที่ให้ผลตอบแทนแก่เจ้าของเงินในอัตราสูงมีส่วนอย่างมากในการกระตุ้นการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทยซึ่งระบบเศรษฐกิจเป็นแบบเปิดนี้ เมื่อมีการใช้จ่ายเกินตัวหรือมีอุปสงค์ส่วนเกินเกิดขึ้น มักก่อให้เกิดแรงกดดันต่อเสถียรภาพทางด้านต่างประเทศมากกว่าเป็นแรงกดดันต่อระดับราคาภายในประเทศ เพราะจะมีการนำเข้าสินค้ามากขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการภายในประเทศ ทั้งนี้ อัตราเงินเฟ้อของไทยส่วนใหญ่เป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านต้นทุนมากกว่าด้านความต้องการบริโภคหรืออุปสงค์ ดังจะเห็นได้ว่าหลังจากปี 2525 ถึง 2527 แม้ว่าอุปสงค์จะสูง แต่เมื่อราคาน้ำมันเริ่มทรงตัวและราคาสินค้าในตลาดโลกตกต่ำ อัตราเงินเฟ้อของไทย

เพิ่มในอัตราต่ำเฉลี่ยเพียงร้อยละ 3 ต่อปีเท่านั้น ในขณะที่การขาดดุลการค้าและฐานะการเงินระหว่างประเทศเลวลงมาก

ดังนั้น เพื่อให้มีฐานะดุลการชำระเงินของประเทศอ่อนแอลงอีก ทางทางจึงได้ดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวดขึ้นเพื่อชะลอการใช้จ่าย โดยใช้มาตรการจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อ และการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานจากร้อยละ 11.5 ในช่วงต้นปี 2526 เป็นร้อยละ 13 ต่อปีในปลายปี 2526 และอัตราดอกเบี้ยส่วนที่เกินวงเงินจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 14.5 ต่อปี รวมทั้งมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การกู้เงินของธนาคารพาณิชย์ในตลาดซื้อคืน การกำหนดให้ผู้ส่งออกทำสัญญาขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า และการขยายเวลาการยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากต่างประเทศระยะยาวต่อไปอีก 1 ปี

ด้วยเหตุที่ระบบเศรษฐกิจมีสภาพคล่องทางการเงินสูง และสินเชื่อขยายตัวสูง ซึ่งบางครั้งเป็นสินเชื่อที่ให้แกกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเก็งกำไรในที่สุทธระบบการเงินจึงประสบปัญหาร้ายแรงที่เรียกว่าวิกฤตการณ์บริษัทเงินทุน กล่าวคือ ฐานะการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนหลายแห่งอ่อนแอลง บางแห่งถึงขั้นไม่สามารถชำระคืนเงินให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนเริ่มขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นที่มาของการแก้ไขปัญหโดย “โครงการ 4 เมษายน 2527” เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารของบริษัทเงินทุนให้มีประสิทธิภาพ มีความสามารถในการหารายได้เพิ่มขึ้น และมีการดำเนินงานมั่นคง

พร้อม ๆ กับการแก้ไขปัญหาของบริษัทเงินทุนนั้น ในปี 2527 ทางเราก็ต้องเร่งแก้ปัญหาวิกฤตการณ์การเงินนอกระบบ วงแชร์หลายวงซึ่งมีลักษณะฉ้อโกงประชาชนเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายและมีความเกี่ยวพันกัน อีกทั้ง ยังมีวงเงินเป็นจำนวนสูง ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่วงแชร์บางวงล้มลง แชร์วงอื่น ๆ ก็ได้รับผลกระทบกระเทือนไปด้วย เนื่องจากพื้นฐานของแชร์เหล่านี้ไม่มีความมั่นคง และท้ายสุดได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบการเงินทั้งระบบ ทั้งในแง่ที่ทำลายความเชื่อมั่นต่อระบบการเงิน และซ้ำเติมปัญหาบริษัทเงินทุนที่กำลังประสบอยู่ ทางทางได้เร่งรัดชี้แจงต่อประชาชนมิให้เข้าร่วมลงทุนในกิจการดังกล่าวเป็นเวลาพอสมควรก็ยังไม่บรรลุผล จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่งโดยด่วน เรียกว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 เพื่อป้องกันและปราบปรามการกู้ยืมเงินนอกระบบดังกล่าว

ในช่วงที่บริษัทเงินทุนประสบปัญหา ธนาคารพาณิชย์หลายแห่งก็ประสบปัญหาในลักษณะที่คล้ายคลึงกันคือ มีฐานะการดำเนินงานอ่อนแอ อันเป็นผลจากการบริหารงานอย่างขาดประสิทธิภาพประกอบกับถูกกระทบกระเทือนจากปัญหาเศรษฐกิจซบเซา และในบางกรณีก็เกิดจากการทุจริตของผู้บริหารเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเอง ทางทางได้แก้ไขปัญหโดยการปรับปรุงระบบบริหาร ตลอดจนเสริมฐานะการเงินให้มั่นคงด้วยการลดทุนเพื่อตัดความเสียหายและให้เพิ่มทุนใหม่โดยใช้เงินทางการ เช่นกรณีของธนาคารสยาม จำกัด

การแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน (พ.ศ. 2527)

วิกฤตการณ์การเงินในประเทศ การขยายตัวของอุปสงค์รวมในประเทศในช่วงปี 2526 - 2527 และปัญหาฐานะการคลังของรัฐบาล ทำให้ดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดขาดเสถียรภาพ ดังนั้น ในปี 2527 ทางการเงินจำเป็นต้องกลับมาใช้นโยบายการเงินแบบเข้มงวดอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็ยังคำนึงถึงผลกระทบที่อาจกดดันต่อการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ด้วย มาตรการที่นำมาใช้จึงเริ่มด้วยมาตรการที่ไม่เข้มงวดมากนัก แต่คาดว่าจะแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องในขณะนั้นได้ เริ่มด้วยมาตรการควบคุมปริวรรต ด้วยการควบคุมการเปิด L/C (Letter of Credit) เพื่อการนำเข้าสินค้าทุกประเภท ยกเว้นน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ภายในระยะ 1 ปี โดยขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ให้จำกัดวงเงินไม่ให้สูงกว่าในช่วง 12 เดือนที่ผ่านมา นับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2526 และขอให้เข้มงวดเป็นพิเศษสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภค และสินค้าฟุ่มเฟือย ต่อมาได้มีการขยายเวลาการควบคุมต่อจนถึงเดือนเมษายน 2528 โดยกำหนดให้วงเงินการเปิด L/C ในระดับเดียวกับระยะ 6 เดือนก่อนหน้า

นอกจากนี้ ทางการเงินยังได้ดำเนินมาตรการเสริมด้านการเงินในการควบคุมการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ โดยในช่วงต้นปี 2527 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ให้ปล่อยสินเชื่อภายในขอบเขตที่เหมาะสม คือเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 18 จากสิ้นปี 2526 โดยกำหนดเป้าหมายเป็นสองช่วงเวลา ครั้งปีแรกให้เพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 9 และในครึ่งปีหลังอีกร้อยละ 9 ซึ่งเป็นอัตราที่ทางการเงินเชื่อว่าพอเพียงที่จะควบคุมระดับการใช้จ่ายภาคเอกชน และช่วยชะลอการนำเข้าให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อลดการขาดดุลการค้าด้วยและในขณะเดียวกันก็เป็นอัตราที่ไม่ต่ำเกินไปจนสร้างแรงกดดันต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ และหลังจากได้มีการติดตามและประเมินผลของมาตรการระยะหนึ่งแล้ว ธนาคารได้ปรับปรุงแนวทางใหม่เพื่อให้มาตรการมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการจัดสรรสินเชื่อ โดยยินยอมให้ธนาคารพาณิชย์ขยายการให้สินเชื่อเกินร้อยละ 18 ต่อปีได้ สำหรับกิจการที่มีความสำคัญสูงคือการเกษตรและการป่าไม้ การทำเหมืองแร่ อุตสาหกรรมการผลิต การส่งออก และการค้าส่งผลผลิตทางกลกรรม แต่ยังคงขอให้ธนาคารพาณิชย์เข้มงวดการให้สินเชื่อแก่กิจการที่ไม่เป็นประโยชน์โดยตรงในการเพิ่มผลผลิตของประเทศเป็นพิเศษ อาทิ การกู้ยืมเพื่อการอุปโภคบริโภค การกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไรและกิจการก่อสร้างบางประเภทซึ่งขยายตัวมากเกินไปจนความต้องการส่วนสินเชื่อเพื่อการนำเข้าเห็นควรให้ขยายตัวในอัตราไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปีเท่านั้น

สำหรับนโยบายการคลังในช่วงนี้ ได้มีการใช้มาตรการภาษีเป็นเครื่องมือเสริมในการแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้า โดยการปรับปรุงพิกัดอัตราศุลกากรเพื่อชะลอการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย และส่งเสริมการส่งออกโดยการยกเว้นอากรขาออกสำหรับสินค้าบางประเภท อย่างไรก็ตามการดำเนินมาตรการแก้ปัญหาดุลการค้าข้างต้นไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากวิกฤตการณ์

การเงินต่างประเทศ กล่าวคือ ค่าเงินดอลลาร์ สรอ. ได้เพิ่มสูงขึ้นมาก ขณะที่อัตราดอกเบี้ยต่างประเทศยังคงทรงตัวอยู่ในระดับสูง ค่าเงินบาทซึ่งผูกไว้กับค่าดอลลาร์ สรอ. ในอัตรา 23 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. มาตั้งแต่ปี 2524 จึงโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับเงินสกุลสำคัญอื่น ๆ โดยเฉพาะมาร์กเยอรมนีและปอนด์สเตอร์ลิง ทำให้สินค้าออกของไทยมีราคาสูงขึ้นจนไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลก ในขณะที่การนำเข้าสินค้าเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ทางการค้าได้ติดตามความเคลื่อนไหวของค่าเงินดอลลาร์ สรอ. อย่างใกล้ชิด และพิจารณาเห็นว่าหากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ จะกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจการเงินของประเทศ นโยบายการเงินการคลังเท่าที่ดำเนินมาอาจเพียงพอสำหรับแก้ไขปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัด หากค่าเงินดอลลาร์ สรอ. ไม่พุ่งสูงขึ้นเรื่อย ๆ เช่นนี้ แต่เมื่อเหตุการณ์ไม่เป็นไปตามความคาดหมาย รัฐบาลจึงจำเป็นต้องหันมาใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเครื่องมือสำคัญ

ดังนั้น ในวันที่ 2 พฤศจิกายน 2527 รัฐบาลจึงได้ประกาศปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ยกเลิกการผูกค่าเงินบาทไว้กับดอลลาร์ สรอ. และเปลี่ยนมาใช้ระบบที่ผูกค่าเงินบาทไว้กับกลุ่มเงินตราของประเทศคู่ค้าสำคัญของไทย โดยให้ทุนรักษาระดับฯ เป็นผู้กำหนดอัตรากลางระหว่างการซื้อขายเงินดอลลาร์ สรอ. ของทุนรักษาระดับฯ กับธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ เพื่อให้ค่าเงินบาทสามารถเคลื่อนไหวสอดคล้องกับอัตราแลกเปลี่ยนในต่างประเทศ และหลีกเลี่ยงการปรับค่าเงินบาทเป็นครั้งคราว พร้อม ๆ กันนั้น ทางการค้าได้ปรับอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างบาทกับดอลลาร์ สรอ. ใหม่ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ 3 ประการด้วยกัน ประการแรกคือ ค่าเงินบาทที่เหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเงินของประเทศคู่ค้าของไทย ประการที่สอง ผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม โดยเฉพาะผลในการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และประการสุดท้ายคือ เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนที่จะก่อให้เกิดความเชื่อมั่นของนักลงทุน และป้องกันการเก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยน จากหลักการดังกล่าวทุนรักษาระดับฯ จึงได้กำหนดอัตรากลางที่อัตรา 27 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์ สรอ. เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2527 ซึ่งมีผลให้เงินบาทมีค่าลดลงร้อยละ 14.8 เทียบกับดอลลาร์ สรอ.

นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาที่ส่งผลกระทบรุนแรงมาก หากไม่มีความจำเป็นจริง ๆ แล้ว ทางการค้าก็มักจะหลีกเลี่ยง โดยใช้มาตรการการเงินการคลังประสานกัน การปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนและการปรับค่าเงินบาทจะเป็นมาตรการสุดท้ายที่นำมาใช้ แต่สถานการณ์ขณะนั้นชี้แน่ชัดว่าค่าเงินดอลลาร์ สรอ. มีแนวโน้มจะสูงขึ้นอีกเรื่อย ๆ และเงินบาทจะมีค่าสูงเกินความเป็นจริงเพิ่มขึ้นตามค่าเงินดอลลาร์ สรอ. (overvaluation) รัฐบาลจึงจำเป็นต้องตัดสินใจใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งนี้ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการตกลงกันอย่างไม่เป็นทางการว่าจะปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนมาตั้งแต่เดือนกันยายน ระหว่างที่มีการประชุมสภาผู้ว่าธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี

ซึ่งการเตรียมการจริง ๆ ใช้เวลาประมาณหนึ่งเดือน นอกจากต้องคำนวณอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมและวิเคราะห์ผลกระทบด้านต่าง ๆ ต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชนแล้ว ยังต้องดำเนินการให้แน่ใจว่าจะไม่มีผู้ใดได้รับผลประโยชน์จากการปรับระบบและปรับอัตราแลกเปลี่ยนโดยไม่สมควรด้วย และที่ยากลำบากมาก คือ การเตรียมการทุกอย่างต้องเป็นความลับ และพยายามให้ผู้รู้เห็นน้อยที่สุด

เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลประโยชน์มหาศาลจากการปรับอัตราแลกเปลี่ยนในครั้งนี้ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ซึ่งส่วนใหญ่มีสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า ธนาคารพาณิชย์จึงได้กำหนดที่กำหนัดเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อป้องกันการได้รับกำไรอย่างไม่สมควรของธนาคารพาณิชย์ทางการจึงได้ออกมาตรการเสริมให้ธนาคารพาณิชย์นำเงินตราต่างประเทศส่วนที่เกินดุลของฐานะเงินตราต่างประเทศสุทธิมาขายให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราแลกเปลี่ยนเดิม โดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ดูแลเงินผลประโยชน์ส่วนนี้ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการที่ส่งเสริมการหารายได้เงินตราต่างประเทศให้กับประเทศต่อไป^{10/}

สำหรับประชาชนทั่วไป อาจได้รับความเดือดร้อนจากการปรับลดค่าเงินบาท ส่วนหนึ่งเพราะราคาสินค้านำเข้าจะสูงขึ้น โดยเฉพาะราคาน้ำมัน รัฐบาลจึงได้ดำเนินมาตรการตรึงราคาน้ำมันมีกำหนด 1 ปี โดยใช้เงินจากกองทุนน้ำมันมาอุดหนุนมิให้ราคาน้ำมันในประเทศสูงกว่าเดิม รวมทั้งยังได้ปรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้หักค่าลดหย่อนและค่าใช้จ่ายได้มากขึ้นด้วย นอกจากนี้ ยังได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการปรับปรุงระบบการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน คณะกรรมการฯ ได้รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้ยื่นขอความช่วยเหลือประมาณ 4,000 ราย และได้พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่เฉพาะผู้ส่งออกที่ได้ทำสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าให้กับธนาคารพาณิชย์

การปรับอัตราแลกเปลี่ยนไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจเท่านั้น รัฐบาลได้ตระหนักดีถึงผลกระทบทางการเมืองว่าจะต้องถูกต่อต้านและโจมตี จากทั้งนักธุรกิจ นักการเมือง และประชาชน ดังนั้น หลังการประกาศปรับปรุงอัตราแลกเปลี่ยน นายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงได้จัดแถลงข่าวเพื่อชี้แจงถึงเหตุผลและความจำเป็นในการลดค่าเงินบาท และเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยน ร่วมกับผู้ว่าราชการและเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย การชี้แจงสื่อมวลชนนี้นับว่าเป็นวิธีหนึ่งที่ช่วยลดแรงต่อต้านลงได้บ้าง สำคัญของการแถลงข่าวในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2527 มีดังต่อไปนี้

10/ เงินกำไรรวมทั้งดอกผล ณ วันสิ้นปี 2528 มีจำนวนทั้งสิ้น 490 ล้านบาท ปัจจุบัน (ตุลาคม 2536) มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 860 ล้านบาท ซึ่งทางกระทรวงจะเป็นส่วนหนึ่งของทุนประเดิมของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยต่อไป หลังจากที่มีพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ.2536 มีผลบังคับใช้ในเดือนกันยายน 2536

“ในการที่อัตราดอลลาร์ได้สูงขึ้น ๆ แข็งขึ้น ๆ จนเป็นเหตุให้เงินบาทที่ไปอิงกับดอลลาร์นั้น พลอยมีค่าสูงขึ้นและแข็งขึ้นตามไปด้วย... ผลได้เสียของประโยชน์ของเกษตรกรซึ่งเป็นส่วนใหญ่ของประชาชนของเราเป็นสิ่งที่เราควรเอามาคำนึง ผมขอเรียนนิดเดียวไม่ให้อึดใจเชื่อว่าเมื่อไม่ส่งเสริมสินค้าขาออก เงินบาทแข็งเข้าไปสนับสนุนให้มีการนำเข้าเพราะว่าการนำเข้าจะถูกลง มันก็เป็นธรรมดาที่จะเป็นเหตุให้มีการกระตุ้นให้มีการนำเข้ามากขึ้น ที่แล้วมแรกก็พยายามหามาตรการต่าง ๆ ที่จะแก้ไขปัญหา โดยมีการควบคุมทาง L/C บ้าง การเปิด L/C ทางด้านเครดิตบ้าง ก็เพื่อจะแก้ปัญหา แต่สุดท้ายแล้ว เราได้พิจารณากันโดยละเอียดรอบคอบแล้ว ก็ไม่มีมาตรการใดที่ดีไปกว่าที่จะเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินให้เป็นระบบที่ยืดหยุ่นตามที่ได้อัดสินใจให้ทำในครั้งนี้อย่างยิ่ง เนื่องในการที่จะเปลี่ยนระบบนี้ ก็จำเป็นที่จะต้องปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนของเราให้ก้าวไปในระดับที่เราคิดว่าจะรักษาเอาไว้ได้ แต่เราคิดว่าเสียเปรียบที่ไม่พอแน่ครับ ต้องเอาคนอื่นเขาเชื่อมั่นด้วยว่าเราจะทำได้ไม่มีข้อกังขาอะไร จึงจำเป็นที่จะต้องลงมาถึง 27 บาท ทั้งนี้ ก็เป็นเพียงจุดเริ่มต้นให้ความเชื่อมั่นแก่กันทั่ว ๆ ไป ไม่เฉพาะแต่คนไทยของเราะ ในต่างประเทศด้วย... ผมว่าในอนาคตเราก็เชื่อมั่นว่า ในมาตรการต่าง ๆ นี้จะช่วยให้อาชีพเศรษฐกิจของเราดีขึ้น และส่งผลกระทบต่อในด้านอัตราแลกเปลี่ยน การเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนนี้ ก็เป็นที่ทราบกันอยู่ว่ามันมีทั้งดีและเสีย ทั้งบวกทั้งลบ อย่างด้านบวกก็มีหลายอย่างหลายประการบางอย่าง ผมก็ได้เรียนไปแล้วว่าจะเกิดประโยชน์แก่เกษตรกรผู้ผลิตพืชผลทางเกษตร คือจะขายได้ราคาสูงขึ้น อันนี้ก็เป็นอย่างอื่นอีกประเด็นหนึ่งที่เรายากให้เกิดผลในทางดีให้มากที่สุด คือเป็นเจตนาที่จะให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรมากที่สุด ในการที่เลือกเอาจังหวะนี้ เดือนนี้ เป็นวันที่ใช้อัตราแลกเปลี่ยนใหม่ก็เพื่อที่จะให้เกษตรกรได้รับประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วย ทั้งนี้ ก็เพราะว่าเป็นจังหวะที่พืชผลทางการเกษตรยังอยู่ในมือของเกษตรกรเป็นส่วนใหญ่...

อีกประการหนึ่ง ในด้านที่เสีย ผลเสียแน่ครับ ก็ย่อมจะมีหลายอย่างหลายประการด้วยกัน อย่างเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ราคาสินค้าขาเข้าที่นำเข้าจะสูงขึ้น อันนี้ทางการเราเองก็คำนึงถึงข้อนี้ และก็จะหาทางที่จะบรรเทาผลกระทบทางด้านนี้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ตั้งแต่ประกาศไปแล้วในคำชี้แจงว่า เราจะตรึงราคาน้ำมันขายปลีกเอาไว้ในระดับราคาปัจจุบันนี้...

เราได้คำนึงถึงผลดีและผลเสียทั้งหมดแล้ว และตัดสินใจว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำในระบายนี้อย่างไรก็ตามประโยชน์ของประเทศโดยรวม เอกชนอาจจะกระทบกระเทือนบ้าง บางคนได้ประโยชน์ บางคนเสียประโยชน์ แต่ว่าให้อึดใจเอาไว้ว่าคนได้ประโยชน์คือเกษตรกร คนที่เสียประโยชน์ ก็อาจหาทางบรรเทาให้เท่าที่จะทำได้ ผมรู้สึกว่าเป็นมาตรการที่ดีที่สุด แล้วเราก็เห็นว่าที่พิจารณามาแล้ว น่าจะเป็นการรอบคอบ จึงได้ตัดสินใจที่จะเอามาใช้ปฏิบัติจึงเป็นเหตุผลที่ผมเองสามารถ convince ทำนายได้ดี ทำนองนายกบประจวบผู้รักษาการก็ได้ให้เห็นด้วยในมาตรการที่จะนำออกใช้...”^{11/}

ภายหลังจากการปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยน รัฐบาลยังคงดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมทั้งรณรงค์ปลูกฝังให้ประชาชนช่วยกันประหยัด และหันมาใช้สินค้าที่ผลิตในประเทศไทย เช่น ในคำปราศรัยเนื่องในวันปีใหม่ 2528 นายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ย้ำถึงสภาพปัญหาเศรษฐกิจและแนวทางแก้ไขว่า

11/ การแถลงข่าวเรื่อง การปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและค่าเงินบาท โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายสมหมาย ฮุนตระกูล ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย วันเสาร์ที่ 3 พฤศจิกายน 2527

“ปัญหาเศรษฐกิจที่เรารู้ว่าเป็นที่หนักใจเรามาถึง 20 ปีแล้ว คือปัญหาการขาดดุลการค้ามันบัดนี้เราเริ่มมาถึงจุดที่ปล่อยปละละเลยต่อไปอีกไม่ได้ และจะต้องตัดสินใจอย่างรอบคอบหว่าหาญเพื่อลดปัญหานี้ลง ก่อนที่ระบบเศรษฐกิจของเราจะล้มละลายอย่างไม่มีทางแก้ไขกลับคืนมาได้โดยง่าย... สภาพอันไม่พึงประสงค์นี้ได้ทวีความรุนแรงถึงขนาดก่อความเสียหายปั่นป่วนมากขึ้นจนเราต้องตัดสินใจปลดค่าเงินบาทออกจากเงินสกุลดอลลาร์เพื่อให้สามารถลอยตัวหาค่าสมดุลที่แท้จริงกับเงินสกุลสำคัญอื่น ๆ ได้อย่างถูกต้อง

ผมขอเรียนว่ามาตรการเพื่อแก้ปัญหาดุลการค้าที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปแล้วนั้นยังไม่พอเพียง และมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างอื่น ๆ ต่อไปอีก สิ่งที่เราทุกคนจำเป็นต้องทำอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง อาจสรุปได้เป็น 3 ประการด้วยกันคือ “มุ่งประหยัด เร่งรัดใช้ของไทย และรวมใจกันส่งออก” ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่ถาวรและถูกต้อง”

การณรงค์ดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดการใช้จ่ายเกินตัว โดยการลดความฟุ่มเฟือย จัดระเบียบวินัยทางการคลังให้มีการใช้งบประมาณอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการออม ชะลอการนำเข้าและสนับสนุนการใช้วัตถุดิบและอุปกรณ์ที่ผลิตภายในประเทศ สำหรับการส่งเสริมการส่งออกนั้น ตลอดเวลาที่ผ่านมามีรัฐบาลและเอกชนจะได้ร่วมกันดำเนินการแก้ไข ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ไปมาก เช่น การลดขั้นตอนการส่งออก การอำนวยความสะดวกในการตรวจปล่อยสินค้า การเร่งรัดคืนภาษีสำหรับสินค้าส่งออกให้เร็วยิ่งขึ้น การแก้ไขระเบียบการขออนุญาตทำการลงทุนเพื่อการส่งออกให้ง่ายขึ้น รวมทั้งการปรับปรุงการให้สินเชื่อเพื่อการส่งออกไปบ้างแล้ว แต่การดำเนินมาตรการเหล่านี้ยังไม่เพียงพอที่จะกระตุ้นการส่งออก ทางทางจึงจำเป็นต้องดำเนินมาตรการเพิ่มเติม เช่น ปรับปรุงการให้สิ่งจูงใจเพื่อการส่งออกในลักษณะที่ไม่ขัดกับกติกาการค้าสากล เป็นต้น

การดำเนินมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในปี 2527 โดยเฉพาะการปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนและการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังอย่างเข้มงวด ยังผลให้ฐานะดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้นเป็นลำดับในปีต่อมา แต่ภาวะเศรษฐกิจและการค้าโลกยังไม่ฟื้นตัวเป็นปกติ และที่สำคัญคือราคาสินค้าเกษตรตกต่ำลงมาก และการกีดกันทางการค้ารุนแรงขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวจึงยังไม่เอื้ออำนวยให้ประเทศไทยปรับฐานะการขาดดุลการค้าและการชำระเงินกับต่างประเทศให้กลับเข้าสู่สภาพที่น่าพอใจ จากการประเมินภาวะเศรษฐกิจในช่วงนั้น ทำให้คาดว่าฐานะเงินสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศของประเทศไทยจะมีแนวโน้มลดลงต่ำกว่าระดับ 2,700 ล้านดอลลาร์ สรอ. ในปี 2527 เป็น 2,200 ล้านดอลลาร์ สรอ. ในช่วง 3 ปีข้างหน้า ซึ่งนับว่าอยู่ในเกณฑ์ต่ำจนถึงขีดอันตราย อันจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงทางการเงินระหว่างประเทศได้ โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจโลกที่ยังมีความผันผวนมาก

เมื่อพิจารณาถึงภาระหนี้ต่างประเทศที่ได้เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 16.5 ของรายได้จากการส่งออกในปี 2524 เป็นร้อยละ 22.7 ในปี 2528 ในขณะที่ระเบียบการกีดกันของประเทศ พ.ศ. 2525 กำหนดสัดส่วนนี้มิให้เกินร้อยละ 9 เท่านั้น ตลอดจนความจำเป็นที่จะต้องรักษาระดับของทุนสำรองฯ

เพื่อใช้หนี้หลังรณบัตรออกใช้ตามพระราชบัญญัติเงินตรา และเพื่อดำรงไว้ตามความจำเป็นในธุรกิจประจำวันของทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา และของธนาคารแห่งประเทศไทย และความจำเป็นที่จะต้องดำรงเงินตราต่างประเทศไว้เพื่อป้องกันความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดจากการรับขายฝากเงินกู้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจบางแห่ง จะเห็นได้ว่าการขาดเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศยังเป็นปัญหาหนักหน่วงอยู่มาก ดังนั้นรัฐบาลจึงได้เจรจาขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศภายใต้โครงการ Stand-by เป็นครั้งที่ 3 วงเงินประมาณ 400 ล้านดอลลาร์ สรอ. และภายใต้โครงการชดเชยรายได้จากการส่งออกตกต่ำ (Compensatory Financing Facility) จำนวนประมาณ 185 ล้านดอลลาร์ สรอ. รวมกันเป็นเงินประมาณ 585 ล้านดอลลาร์ สรอ. เป็นเงินกู้อายุ 5 ปี ระยะเวลาผ่อนหนี้ 3 ปี โดยจะเริ่มถอนงวดแรกได้ในเดือนมิถุนายน 2528 เพื่อมาเสริมฐานะเงินตราต่างประเทศให้มีความมั่นคงพอที่จะรับกับสถานการณ์ที่อาจผันผวนในช่วงต่อไปได้^{12/}

การแก้ไขปัญหาการคลัง (พ.ศ.2528 - 2529)

ในปี 2528 เสถียรภาพด้านต่างประเทศเริ่มปรับตัวดีขึ้นเพียงเล็กน้อย การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดลดน้อยลงกว่าปีที่แล้ว ส่วนสถานการณ์การเงินภายในประเทศนั้นดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ภาวะเงินเฟ้อโดยทั่วไปลดลงเนื่องจากราคาน้ำมันดิบและราคาสินค้าโภคภัณฑ์ต่าง ๆ ในตลาดโลก ลดต่ำลง ทางทางจึงสามารถดำเนินนโยบายการเงินที่ผ่อนคลายได้ โดยปรับปรุงระบบการให้กู้ยืมของสถาบันการเงินและปรับโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยในประเทศให้เหมาะสมต่อสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมภาคเศรษฐกิจสำคัญ มีการปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้ต่ำลงเพื่อสนับสนุนการขยายสินเชื่อ และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวโน้มอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศที่ลดลง ขณะเดียวกันก็ไม่ให้กระทบกระเทือนเป้าหมายการระดมเงินออม โดยอัตราดอกเบี้ยเงินฝากยังคงอยู่ในระดับสูงเพียงพอที่จะให้ผลตอบแทนสุทธิสูงกว่าอัตราเงินเฟ้อ สำหรับกลไกในการปรับอัตราดอกเบี้ยนั้น ทางทางได้สนับสนุนให้ระบบการเงินมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยลดการแทรกแซงและปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเป็นไปตามภาวะสภาพคล่องของระบบการเงิน

สถานการณ์ทางการเงินที่ดีขึ้นในปี 2528 นี้ ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการปรับตัวของภาคเอกชน อันเนื่องจากการดำเนินมาตรการการเงินแบบเข้มงวดในปีก่อนหน้า ซึ่งได้ทำให้การใช้ยารวมและการลงทุนในประเทศโดยเฉพาะของภาคเอกชนชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่กลางปี 2527 แต่สำหรับภาครัฐบาลนั้น ฐานะการคลังของรัฐบาลยังไม่ดีขึ้น เพราะการจัดเก็บ

12/ หลังจากที่ยกถอนเงินกู้ตามโครงการ Stand-by ครั้งที่ 3 นี้เป็นเวลาประมาณ 2 ปีแล้ว ปรากฏว่าฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น ทางทางจึงยกเลิกการถอนเงินในช่วงต่อไป และชำระคืนเงินกู้ก่อนกำหนด

รายได้ยังคงต่ำกว่าเป้าหมาย ทั้งนี้ เป็นผลมาจากมูลค่านำเข้าเพิ่มขึ้นไม่มาก รัฐบาลจึงได้รายได้จากอากรขาเข้าต่ำกว่าประมาณการ อีกเหตุผลหนึ่งคือราคาที่ระดับราคาในประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราที่ใช้ในการประมาณการรายได้ จึงทำให้รายได้ภาษีสรรพากรไม่เข้าเป้าด้วย นอกจากนั้น ปัญหาด้านการเงินของรัฐบาลก็ยังคงเป็นภาระหนักของรัฐบาล ดังนั้น เป้าหมายสำคัญของการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในระยะต่อไป จึงมุ่งเน้นการปรับปรุงฐานะการคลังของรัฐบาล และรัฐบาลก็ให้ขาดดุลลดลง

ในประเด็นนี้ รัฐบาลได้เตรียมแนวทางที่จะปรับปรุงฐานะการคลังของประเทศเป็นแผนต่อเนื่องในปีงบประมาณ 2528 และ 2529 โดยมีเป้าหมายจะปรับปรุงฐานะให้ดีขึ้นรวมทั้งสิ้น 31,000 ล้านบาท แบ่งเป็นการลดการขาดดุลของรัฐบาล 18,000 ล้านบาท และรัฐบาล 13,000 ล้านบาท มาตรการหนึ่งคือ การปรับปรุงโครงสร้างและอัตราภาษีให้รายได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะจากการเพิ่มภาษีสรรพสามิตสำหรับเบียร์ สุราและยาสูบ และปรับอากรขาเข้าสำหรับสินค้าที่เสียภาษีในอัตราต่ำให้สูงขึ้น ในขณะเดียวกันก็พยายามดำเนินนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจโดยการปรับโครงสร้างภาษีให้เกื้อกูล อุตสาหกรรม และส่งเสริมการส่งออกและการลงทุนให้มากที่สุด ส่วนโครงสร้างราคาน้ำมันนั้น การปรับระดับราคาให้สูงขึ้นทำไม่ได้มากนักเพราะรัฐบาลได้ให้สัญญาไว้ว่าจะตรึงราคาน้ำมันไว้ 1 ปีหลังจากการปรับค่าเงินบาท รัฐบาลจึงได้แต่พิจารณาปรับอัตราภาษีผลิตภัณฑ์น้ำมันประเภทต่าง ๆ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

แม้จะได้มีการปรับภาษีบางประเภทให้สูงขึ้น แต่การจัดเก็บภาษีโดยรวมยังต่ำกว่าเป้าหมาย ด้วยเหตุที่ภาวะเศรษฐกิจทั่วไปชะลอลงมากและมาตรการภาษีด้านอื่น ๆ มีผลในทางลบกับการจัดเก็บรายได้ เช่น การลดอัตราอากรขาออกสินค้าบางชนิด เพื่อกระตุ้นการส่งออก การยกเลิกการจัดเก็บอากรพิเศษจากการนำเข้า การเพิ่มค่าลดหย่อน และเพิ่มการหักค่าใช้จ่ายสำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เพื่อบรรเทาผลกระทบจากการปรับค่าเงินบาทในปี 2527 เป็นต้น

นอกจากมาตรการภาษีแล้ว รัฐบาลยังวางแผนตัดทอนรายจ่ายในปีงบประมาณ 2528 ลง 4,000 ล้านบาท และตั้งงบประมาณปี 2529 โดยไม่ให้มีการขยายตัว (zero growth budget)^{13/} รวมทั้งชะลอการลงทุนในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับโครงการชายฝั่งทะเลตะวันออก

แม้ว่ารัฐบาลได้ดำเนินมาตรการเพื่อปรับปรุงฐานะการคลังดังกล่าวแล้วก็ตาม ในปี 2528 นี้ ปริมาณการขาดดุลการคลังของภาครัฐบาลสูงขึ้นกว่าในปีงบประมาณก่อน และสูงกว่าที่กำหนดไว้

13/ Zero growth budget เป็นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยให้มีอัตราเพิ่มเท่ากับร้อยละศูนย์จากฐานปีที่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติ เป็นการยากที่รัฐบาลจะควบคุมมิให้รายจ่ายบางหมวดเพิ่มขึ้น เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง และงบชำระหนี้ เพราะรายจ่ายดังกล่าวเป็นภาระผูกพัน ในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถตัดทอนรายจ่ายในหมวดที่เหลือเพื่อชดเชยรายจ่ายผูกพันที่เพิ่มขึ้นได้ ดังนั้น จึงยังทำให้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นบ้างเล็กน้อย

ในงบประมาณ และการก่อหนี้ทั้งภายในและต่างประเทศก็เพิ่มสูงขึ้นมาก โดยเฉพาะหนี้ต่างประเทศนี้ เมื่อคิดเป็นเงินบาทแล้ว มีมูลค่าสูงขึ้นมากหลังจากการปรับลดค่าเงินบาท ทั้งนี้ แม้จากรัฐบาลจะได้ดำเนินนโยบายหนี้ต่างประเทศโดยความระมัดระวังก็ตามกล่าวคือ นับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา ทางการได้ลดเพดานก่อหนี้ให้ต่ำลงกว่าแผนเดิมเกือบทุกปี แต่ฐานะหนี้ต่างประเทศของไทยยังไม่ดีขึ้น ส่วนหนึ่งเพราะหนี้ต่างประเทศถึงกำหนดต้องชำระคืนพร้อม ๆ กันเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในปี 2528 ในขณะที่รายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการตกต่ำ^{14/}

โดยที่ปัญหาหนี้ต่างประเทศเป็นปัญหาที่ทับถมต่อเนื่อง ซึ่งต้องใช้เวลานานในการแก้ไข รัฐบาลจึงได้ออกระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 (ฉบับปรับปรุงใหม่) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2528 ให้ครอบคลุมการก่อหนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ระเบียบใหม่นี้ได้ปรับอัตราส่วนภาระหนี้เงินตราต่างประเทศภาครัฐบาล เมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับรายได้เงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะหาได้จากการขายสินค้าและบริการ เพิ่มจากอัตราที่กำหนดไว้เดิมร้อยละ 9 เป็นไม่เกินร้อยละ 11 ของรายได้เงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละปีไปจนถึงปี 2531 รวมเป็นเวลา 3 ปี และได้เพิ่มความเข้มงวดในการควบคุมการก่อหนี้ของรัฐบาลกิจ กล่าวคือ เงินกู้ของรัฐบาลกิจต้องพิจารณานำไปใช้ในโครงการที่ให้ผลตอบแทนเท่ากับหรือสูงกว่าค่าดอกเบี้ยและค่าบริการอื่น ๆ รวมทั้งมีการประกันความเสี่ยงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้ สัดส่วนของรายได้ต่อภาระหนี้ของกิจการรัฐบาลกิจจะต้องไม่ต่ำกว่า 1.5 ภายในระยะเวลาดังกล่าว

เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบใหม่นี้ รัฐบาลจึงได้ลดวงเงินก่อหนี้ผูกพันรายใหม่ให้เหมาะสมกับเป้าหมายอัตราเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ค่าเงินตรา และสถานะหนี้สินของประเทศให้อยู่ในระดับอันเป็นที่เชื่อถือของต่างประเทศ ในการนี้รัฐบาลได้ปรับเพดานก่อหนี้ต่างประเทศลงเหลือ 1,600 และ 1,000 ล้านดอลลาร์ สรอ. ในปีงบประมาณ 2528 และ 2529 ตามลำดับ เพื่อเป็นการเสริมสร้างวินัยทางการคลังของรัฐบาล การควบคุมวงเงินกู้ยืมรวมนี้เป็นการบังคับให้ทางราชการต้องเลือกสรรโครงการที่ใช้เงินกู้ยืมมีประสิทธิภาพเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดจากวงเงินที่จำกัด ดังนั้น โครงการลงทุนขนาดใหญ่ซึ่งให้อัตราผลตอบแทนต่ำหรือกินเวลานานกว่าจะเห็นผล จึงถูกเลื่อนเวลาออกไปหรือถูกปรับขนาดของโครงการลดลง

นอกจากนี้ รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลัง ในการปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 เพื่อให้รัฐบาลสามารถแปลงสภาพหนี้โดยการกู้ยืมเงิน

14/ ในช่วงปลายปี 2526 กระทรวงการคลังได้ขออนุมัติจากรัฐบาลให้ยกเว้นข้อบังคับเพดานการก่อหนี้ต่างประเทศ เป็นกรณีพิเศษสำหรับแผนเงินกู้ปีงบประมาณ 2527 - 2530 เนื่องจากภาระหนี้ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นผลจากหนี้เก่า ดังนั้น แม้จะไม่มีภารกิจใหม่ก็ไม่สามารถควบคุมมิให้วงเงินกู้เกินเพดานที่กำหนดในระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2525 ได้

จากแหล่งเงินทุนใหม่ที่มีเงื่อนไขดีกว่า คือเสียดัรดอกเบี้ยต่ำและระยะเวลาการชำระคืนยาว เพื่อนำมาชำระคืนหนี้เงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงและระยะเวลาดังนั้น (Refinancing) โดยคำนึงถึงความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงินและอัตราดอกเบี้ย นอกจากนี้ เพื่อลดภาระหนี้อันเกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ย รัฐบาลได้ป้องกันความเสี่ยงอันเกิดจากปัญหาดังกล่าว โดยการทำ Currency Swap^{15/} และ Interest Rate Swap^{16/}

หลังจากการปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศแล้ว สัดส่วนของภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลต่อรายได้จากการส่งออกลดลงอยู่ในระดับร้อยละ 11.1 ในปี 2528 ร้อยละ 10.7 ในปี 2529 และร้อยละ 9.4 ในปี 2530 เมื่อเทียบกับประมาณการเดิม หากไม่มีการปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ สัดส่วนของภาระหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลต่อรายได้จากการส่งออกจะสูงถึงร้อยละ 11.6 ในปี 2528 ร้อยละ 12.6 ในปี 2529 และร้อยละ 11.1 ในปี 2530 ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้

ภาระหนี้ที่ลดลงนี้ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการยืดเวลาการชำระคืนเงินต้นออกไปภายหลัง โดยมีระยะเวลาครบกำหนดที่ต่างกันตามเงื่อนไขของเงินกู้ใหม่ ซึ่งแต่ละสัญญาจะมีระยะปลอดหนี้ระยะหนึ่ง นอกจากนี้ การทำ Swap ในช่วงที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกได้ลดต่ำลง ยังช่วยให้รัฐบาลลดภาระในการจ่ายดอกเบี้ยของเงินกู้เดิมที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ตลอดอายุสัญญาลงได้มาก เนื่องจากรัฐบาลมีการก่อหนี้กับต่างประเทศจำนวนมากในช่วงปี 2523 - 2527 ซึ่งเป็นช่วงที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดอยู่ในระดับค่อนข้างสูง

อนึ่ง การควบคุมหนี้ต่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้น จำกัดเฉพาะการกู้ยืมของภาครัฐบาลเท่านั้น สำหรับการก่อหนี้ของภาคเอกชนนั้นไม่มีข้อบังคับ ทางทางเพียงแต่ควบคุมดูแลทางอ้อมโดยกำหนดให้เอกชนที่มีได้จดทะเบียนเงินกู้ต่างประเทศกับธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องขออนุญาตการโอนเงินออกนอกประเทศเพื่อชำระค่าเงินต้นและดอกเบี้ย แนวนโยบายนี้สอดคล้องกับระบบปริวรรตเงินตราซึ่งทางการพยายามให้เป็นไปโดยเสรีให้มากที่สุดตลอดมา

15/ Currency Swap เป็นข้อตกลงระหว่างคู่สัญญา 2 ฝ่ายที่จะนำเงินต้นในสกุลเงินที่แตกต่างกันมาแลกเปลี่ยนกัน ณ อัตราแลกเปลี่ยนหนึ่ง ๆ ซึ่งจะเป็นอัตราแลกเปลี่ยนในวันทำสัญญาหรืออัตราแลกเปลี่ยนตามที่ตกลงกันระหว่างคู่สัญญาทั้งสอง หลังจากสัญญาครบกำหนดแล้ว ทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องนำเงินต้นที่ได้รับจากการแลกเปลี่ยนกันในวันทำสัญญามาคืนฝ่ายตรงข้ามเพื่อให้ต่างฝ่ายต่างได้รับเงินต้นในสกุลเงินเดิม ณ อัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ในวันทำสัญญา หรืออัตราแลกเปลี่ยนอื่น ๆ ตามที่ตกลงกัน หากเงินต้นมีการดอกเบี้ยด้วย สัญญา currency swap ก็จะแลกเปลี่ยนภาระดอกเบี้ยนั้น เช่นเดียวกับเงินต้นตลอดอายุสัญญา

16/ Interest Rate Swap เป็นข้อตกลงระหว่าง 2 ฝ่าย ที่จะนำรายจ่ายดอกเบี้ยของการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ มาแลกเปลี่ยนกันภายใต้ระยะเวลาและเงื่อนไขที่เป็นที่ยอมรับกันทั้ง 2 ฝ่าย การทำ interest rate swap จะครอบคลุมแต่เพียงจำนวนเงินดอกเบี้ยที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ส่วนเงินต้นเป็นแต่เพียง notional principal ที่กำหนดไว้ในจำนวนเท่า ๆ กัน เพื่อใช้คำนวณดอกเบี้ยแต่ไม่นำมาแลกเปลี่ยนกัน ณ วันเริ่มต้นหรือวันหมดอายุของสัญญา

ความพยายามที่จะปรับปรุงฐานะการเงินของรัฐบาลอีกด้านหนึ่งคือ การลดการขาดทุนของรัฐบาลกิจ ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นมา ได้มีการปรับอัตราค่าบริการของรัฐบาลกิจหลายแห่ง ทั้งการประปา โทรศัพท์ และรถไฟ นอกจากนั้น ทางรายได้พยายามปรับนโยบายรัฐบาลกิจให้สอดคล้องกับการใช้นโยบายการคลังด้านรายได้รายจ่ายและการก่อหนี้ต่างประเทศ โดยเน้นหลัก 3 ประการ ประการแรกคือปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการเพื่อเพิ่มความสามารถหารายได้และพึ่งตัวเองให้มากขึ้น โดยไม่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนของทางการหรือก่อหนี้ต่างประเทศมากเกินไป ประการที่สองคือ ขะลอกการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ที่ใช้จ่ายเงินเกินฐานะและความสามารถทางการเงิน และเป็นโครงการที่ผลตอบแทนจะไม่คุ้มค่า และประการสุดท้ายคือให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการช่วยดำเนินการกิจการที่รัฐบาลกิจทำอยู่มากขึ้น

ก่อนสิ้นปี 2528 ทางรายได้ปรับปรุงตะกร้าเงินที่ใช้คำนวณอัตราแลกเปลี่ยนให้เหมาะสมมากขึ้น เนื่องจากตั้งแต่มีการปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนในปี 2527 เป็นต้นมา อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับดอลลาร์ สรอ. มีการเปลี่ยนแปลงมากในแต่ละวันเพราะเงินดอลลาร์ สรอ. ในตลาดต่างประเทศมีค่าสูงขึ้นมาก แต่น้ำหนักดอลลาร์ สรอ. ในตะกร้าเงินที่ใช้คำนวณค่าเงินบาทไม่มากเพียงพอ ค่าเงินบาทจึงไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับดอลลาร์ สรอ. จนทำให้เกิดการคาดการณ์ว่าจะมีการปรับค่าเงินบาทอีก ดังจะเห็นได้ว่าค่าประกันความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวอยู่ในระดับสูง ประกอบกับฐานะเงินสำรองทางการระหว่างประเทศยังไม่มั่นคงมากนัก ทางรายได้ปรับตะกร้าเงินเสียใหม่ จากเดิมที่เคยให้น้ำหนักเงินสกุลต่าง ๆ ตามสัดส่วนการค้ากับประเทศไทยมาก (trade weight) มาเป็นการให้น้ำหนักตามความสำคัญของสกุลเงินต่าง ๆ ในระบบการชำระเงิน (settlement weight) มากขึ้น นั่นคือปรับเพิ่มน้ำหนักดอลลาร์ สรอ. เพื่อให้ค่าเงินบาทเคลื่อนไหวใกล้ชิดกับค่าเงินดอลลาร์ สรอ. มากกว่าเดิม

ความพยายามแก้ไขปัญหารัฐบาลการคลังในปีงบประมาณ 2528 - 2529 นั้น ไม่สู้ประสบผลสำเร็จมากนัก แม้รัฐบาลจะได้ปรับปรุงภาษีหลายรายการเพื่อเพิ่มรายได้ แต่การจัดเก็บรายได้ยังคงต่ำกว่าเป้าหมาย ความตกต่ำของรายได้รัฐบาลเป็นปัญหาที่สำคัญมากขณะนั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นในรูปของการขาดดุลเงินสดในปีงบประมาณ 2529 สูงที่สุดในรอบสี่ปีที่ผ่านมา อัตราการเบิกจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ สูงถึงร้อยละ 85 เทียบกับระดับปกติร้อยละ 79 - 80 เมื่อเป็นเช่นนี้กระทรวงการคลังจึงได้เพิ่มความเข้มงวดการอนุมัติเงินงวด เพื่อไม่ให้เกิดการขาดดุลเงินสดสูงกว่าเงื่อนไขในการถอนเงินที่กองทุนฯ ตั้งไว้^{17/} ปัญหาด้านการคลังที่เรื้อรังมานานนี้ทำให้รัฐบาลต้องเร่งดำเนินมาตรการแก้ไขในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการปรับอัตราภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ หรือการทบทวนและตัดทอนงบประมาณรายจ่าย เมื่อได้ดำเนินนโยบายงบประมาณรายจ่ายไปสัก

17/ เพราะขณะนั้นทางกองทุนฯ ได้กำหนดขนาดของการขาดดุลเงินสดของรัฐบาลในแต่ละเดือนไว้เป็นเงื่อนไขหนึ่งในการพิจารณาอนุมัติให้ถอนเงินกู้ภายใต้โครงการ Stand-by ครั้งที่ 3

ระยะหนึ่ง และเห็นว่าจะไม่สามารถเก็บรายได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ ยังได้ปรับปรุงการจัดทำงบประมาณให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยยึดถือแนวทาง 4 ประการคือ **หนึ่ง** ประเมินการรายได้ให้เป็นไปได้และใกล้เคียงความจริงมากที่สุด **สอง** การขาดดุลงบประมาณต้องอยู่ในระดับที่จะไม่กระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และไม่มีการปิดบังซ่อนเร้น **สาม** การตั้งงบประมาณรายจ่ายต้องเป็นไปโดยประหยัด และ **สี่** ไม่นำเงินคงคลังออกมาใช้

อนึ่ง การที่ฐานะการคลังยังไม่ดีขึ้น ทั้งที่รัฐบาลได้พยายามเพิ่มการจัดเก็บภาษี และตัดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็นบางรายการนั้น เป็นเพราะรัฐบาลยังไม่ได้ควบคุมการใช้จ่ายเงินสดอย่างจริงจัง และหน่วยราชการมีการเร่งเบิกจ่ายเงินงบประมาณในอัตราที่สูงขึ้น ทั้ง ๆ ที่ราคาสินค้าเกือบไม่เพิ่มขึ้น เป็นที่น่าสังเกตว่า การตัดทอนรายจ่ายยังไม่ช่วยพยุงฐานะการคลังได้เต็มที่นัก เนื่องจากการตัดทอนรายจ่ายในวงเงินงบประมาณยังไม่มากพอ และส่วนที่ตัดทอนเป็นการตัดในส่วนของผู้เงินพับ^{18/}

สำหรับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ซึ่งได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ควบคู่กับนโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้น ในปี 2529 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การปรับราคาล้างงานให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น หลังจากทีรัฐบาลได้ใช้นโยบายล้างงานเป็นเครื่องมือส่งเสริมการผลิตและลดแรงกดดันด้านเงินเฟ้อมาเป็นเวลานาน โดยการกำหนดอัตราภาษีสำหรับผลิตภัณฑ์น้ำมันแต่ละประเภทในอัตราที่แตกต่างกันมาก ซึ่งเป็นการบิดเบือนราคา ทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และยังเป็นภาระต่อรัฐบาลที่ต้องให้เงินอุดหนุนเพื่อตรึงราคาน้ำมันอีกด้วย เมื่อราคาน้ำมันในตลาดโลกลดต่ำลงในปี 2529 เหลือประมาณบาร์เรลละ 8 - 10 ดอลลาร์ สรอ. ทางกรมได้ดำเนินนโยบายปรับราคาน้ำมันอย่างระมัดระวัง ได้มีการปรับปรุงอัตราภาษีเพื่อลดการบิดเบือนราคา และปรับราคาให้ต่ำลงตามราคาในตลาดโลกเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่ลดลงในอัตราที่ต่ำกว่าราคาน้ำมันนำเข้าที่ลดลง จึงเหลือผลประโยชน์ส่วนต่างที่รัฐบาลเก็บไว้ในรูปของภาษีน้ำมันและกองทุนน้ำมัน เพื่อใช้ในการรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำมัน มาตรการนี้ได้ช่วยให้เศรษฐกิจฟื้นตัวต่อเนื่อง ถึงแม้ราคาน้ำมันในตลาดโลกจะกลับสูงขึ้นอีกในปลายปี 2529 ทางกรมก็ไม่ต้องปรับราคาให้สูงตามในทันที มิฉะนั้นคงจะส่งผลในทางลบต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจซึ่งเพิ่งอยู่ในระยะเริ่มต้น

หลังจากที่ประเทศไทยดำเนินนโยบายที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่องจนเศรษฐกิจฟื้นตัวและมีเสถียรภาพดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดแล้ว นโยบายเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา จึงให้ความสำคัญแก่การกระตุ้นความเจริญเติบโตและเน้นเป้าหมายของการพัฒนาประเทศในระยะยาวมากขึ้นได้ และนับว่าเป็นโชคดีที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละขณะ โดย

18/ เงินพับ (underspending) หมายถึง เงินงบประมาณที่หน่วยราชการได้รับการจัดสรรเพื่อนำไปใช้จ่าย แต่ไม่ได้มีการเบิกจ่ายหรือไม่สามารถเบิกจ่ายได้ครบตามวงเงินที่ได้รับ

สามารถผลักดันให้เศรษฐกิจดำเนินไปในทิศทางที่ต้องการ รัฐบาลจึงไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกลยุทธ์พื้นฐานมากนัก เพียงแต่ปรับแนวนโยบายสำคัญบางด้านให้สอดคล้องกับเป้าหมายและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และทำการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องจากที่เคยเริ่มไว้แล้วเท่านั้นก็เพียงพอที่จะสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ตามเป้าหมาย

รูปแบบของการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยยังคงรักษาสอดคล้องระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม โดยมีการส่งออกเป็นปัจจัยสำคัญ เพื่อสนับสนุนแนวทางการพัฒนาดังกล่าว รัฐบาลได้ส่งเสริมให้มีการกระจายฐานเศรษฐกิจให้กว้างขึ้นทั้งในด้านการผลิตและการค้า ปรับปรุงประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้แข่งขันทางการผลิตและการค้าในระดับสากลได้มากกว่าเดิม ส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนในกระบวนการพัฒนาประเทศ โดยรัฐบาลพยายามลดบทบาทในด้านการควบคุมและการดำเนินการเองมาเป็นผู้ให้การสนับสนุนให้เอกชนทำแทน

แนวนโยบายโดยรวมในปี 2529 มีลักษณะผ่อนคลายเป็นพิเศษ ทางด้านได้ใช้มาตรการการเงินกระตุ้นการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ โดยลดเพดานอัตราดอกเบี้ยลง หลังจากนั้นได้ปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดลดลงต่ำกว่าเพดาน (จากอัตราร้อยละ 19 ในปี 2528 เป็นร้อยละ 17 ในปี 2529 และร้อยละ 15 ในปี 2530) ทางด้านนโยบายสินเชื่อได้เปลี่ยนจากการกำหนดเพดานการขยายสินเชื่อเป็นการชั่วคราวในปี 2527 เป็นการส่งเสริมการขยายสินเชื่อเพื่อรองรับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ และได้ให้ความสำคัญกับการจัดสรรสินเชื่อเพื่อการปรับโครงสร้างภาคเศรษฐกิจสำคัญเพิ่มขึ้น ซึ่งได้แก่ ภาคส่งออก ภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรม อันเป็นผลให้เศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.5 ในปี 2528 เป็นร้อยละ 4.9 ฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเริ่มมีความสมดุลมากขึ้นตามลำดับ ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล ซึ่งนับเป็นกรณีพิเศษส่วนหนึ่งเป็นเพราะราคาน้ำมันในตลาดโลกลดลงอย่างมาก เงินสำรองระหว่างประเทศมีระดับสูงขึ้นเทียบเป็นมูลค่าการนำเข้าได้ 4.8 เดือน อย่างไรก็ตาม สำหรับนโยบายการคลังและนโยบายหนี้ต่างประเทศนั้นยังคงเข้มงวดและระมัดระวังต่อไป เพื่อให้แน่ใจว่าเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะคงอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดไป

ส่วนที่สาม

สู่เศรษฐกิจเฟื่องฟู (พ.ศ. 2530 - ปัจจุบัน)

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้แก้ไขปัญหาและปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเงินและการคลังในช่วงที่ผ่านมาด้วยดี และมั่นใจว่าเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินทั้งภายในและภายนอกมีความมั่นคงเพียงพอแล้ว ทางรัฐบาลจึงได้ดำเนินนโยบายกระตุ้นให้เศรษฐกิจมีอัตราการขยายตัวสูงขึ้น ตลอดจนดำเนินนโยบายปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สามารถรองรับและ

สนับสนุนการเจริญเติบโตได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว ในขณะที่เดียวกันทางการก็ยังคงดูแลให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงเกินควร หรือขยายตัวในลักษณะที่อาจเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจในอนาคต

การแก้ไขปัญหาและการปฏิรูพื้นฐานทางเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 2520 ได้ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในต้นทศวรรษ 2530 เจริญรวดเร็วไปอย่างรวดเร็ว จนมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง นอกจากนั้น การปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนได้เสริมสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ จนทำให้มีระดับการลงทุนในประเทศสูงเป็นประวัติการณ์ ส่วนหนึ่งเป็นเงินลงทุนจากต่างประเทศ ทั้งการลงทุนโดยตรงและลงทุนในหลักทรัพย์ ภาวะการเงินระหว่างประเทศก็เอื้ออำนวยเป็นอย่างยิ่ง นอกจากอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกจะทรงตัวอยู่ในระดับต่ำแล้วนั้น การที่ค่าดอลลาร์ สรอ. ต่ำลง หลังจากที่ยุทธการกลางของประเทศอุตสาหกรรมสำคัญได้แทรกแซงตลาดเงินตราต่างประเทศตามข้อตกลงพลาซา (Plaza Agreement) ในราวเดือนกันยายน 2528 ทำให้ค่าเงินบาทซึ่งเคลื่อนไหวตามค่าเงินดอลลาร์ สรอ. ลดต่ำลงเมื่อเทียบกับเงินสกุลสำคัญอื่น ๆ เช่น เยนญี่ปุ่น และมาร์กเยอรมนี และการที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกลดลงอย่างรวดเร็วในปี 2529 ล้วนเป็นสาเหตุที่ช่วยให้สินค้าไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดีขึ้น การส่งออกขยายตัวสูงอย่างเห็นได้ชัด สำหรับด้านการลงทุนนั้น การที่ค่าเงินของประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ นอกจากสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มสูงขึ้น และการกีดกันทางการค้าทวีความรุนแรงขึ้นนั้น ได้ผลักดันให้หลายประเทศโดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียเกินดุลการค้า และได้รับแรงกดดันให้เพิ่มค่าเงิน จึงได้หันเหทิศทางการลงทุนมายังประเทศที่มีต้นทุนในการผลิตต่ำกว่า แต่มีศักยภาพและความพร้อมทางเศรษฐกิจและมีเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในหลายประเทศที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนจากต่างประเทศนี้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

เพื่อรองรับและให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทางการได้ปรับปรุงมาตรการทั้งในส่วนของนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง เนื่องจากนโยบายการเงินและการคลังมิได้เป็นเพียงนโยบายที่จะรองรับหรือกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจภายในประเทศเพียงอย่างเดียว แต่นโยบายยังต้องมีความสอดคล้อง และมีความยืดหยุ่นในการปรับให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกหรือปัจจัยภายนอก อาทิ การสนองตอบต่อนโยบายการค้าระหว่างประเทศที่ส่งเสริมให้เกิดการค้าเสรีระหว่างกัน การป้องกันการตอบโต้ทางการค้า การรวมตัวทางเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศต่าง ๆ รวมทั้งการบูรณะประเทศและเร่งพัฒนาเศรษฐกิจในแถบอินโดจีน ยุโรปตะวันออก และสาธารณรัฐประชาชนจีน

การที่โครงสร้างเศรษฐกิจและการเงินของไทยได้พัฒนา และมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงจากอดีตอย่างเห็นได้ชัด ระบบการเงินจะต้องได้รับการปฏิรูปให้สอดคล้องกับระดับความเจริญ

ทางเศรษฐกิจและแนวโน้มของเศรษฐกิจการเงินภายนอกประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการเงิน โดยการสร้างกลไกที่มีความยืดหยุ่นในการปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี ขจัดอุปสรรคและลดข้อจำกัดทางการเงินเพื่อให้กลไกตลาดทำงานได้เต็มที่ อันจะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ควบคู่กันไป

การปฏิรูปทางการเงินในช่วงแรก ๆ ส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง สำหรับการปฏิรูประบบการเงินที่มีการกำหนดแนวทางและขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจน ได้เริ่มขึ้นเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้วางแผนพัฒนาระบบการเงินที่เรียกกันว่าแผนงาน 3 ปี แผนแรกได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2533 และสิ้นสุดในปี 2535 ประกอบด้วยแผนงานสำคัญ ๆ 4 ด้านคือ แผนงานเกี่ยวกับการผ่อนคลายข้อจำกัดและการเปิดเสรีทางการเงิน ทั้งทางด้านอัตราดอกเบี้ย การบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน การปริวรรตเงินตราและการขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน แผนงานที่สอง การปรับปรุงการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน แผนงานที่สาม เกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาตราสารและบริการทางการเงิน และด้านสุดท้ายคือการปรับปรุงระบบการชำระเงิน มาตรการสำคัญที่ได้ดำเนินการ ได้แก่ การยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยทุกประเภท การผ่อนคลายการควบคุมการปริวรรตเงินตราชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 การยกเลิกการดำรงพันธบัตรรัฐบาลตามเงื่อนไขการเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์ การขยายขอบเขตการดำเนินงานของสถาบันการเงิน การปรับปรุงการกำกับดูแลสถาบันการเงินโดยการนำมาตรฐานเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของ BIS^{19/} มาใช้ และการพัฒนาตลาดตราสารการเงินและตลาดทุนในด้านต่าง ๆ

ทางด้านการคลังนั้น การรักษาวินัยทางการคลังของรัฐบาล และการที่เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วและอยู่ในระดับที่สูง ได้ส่งผลให้ฐานะการคลังของรัฐบาลดีขึ้นเป็นลำดับจากการขาดดุลเงินสดมาเป็นการเกินดุลเงินสดในปี 2531 เป็นปีแรก หลังจากที่ยขาดดุลอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา หลังจากนั้นฐานะการคลังก็เกินดุลเงินสดเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน การที่รัฐบาลเกินดุลเงินสดติดต่อกันเป็นเวลาถึง 6 ปี เป็นการช่วยดูดซับสภาพคล่องส่วนเกินออกจากระบบส่วนหนึ่ง มาเก็บไว้ในรูปของเงินออมภาครัฐ จึงมีส่วนช่วยรักษาระดับราคามีให้สูงขึ้นมากในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวสูง นอกจากนั้น ยังมีส่วนทำให้รัฐบาลสามารถทำงบประมาณแบบสมดุลได้ในปีงบประมาณ 2534 และ 2535 อีกด้วย

19/ ตามมาตรฐาน BIS (Bank for International Settlements) ธนาคารพาณิชย์จะต้องดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงในอัตราร้อยละ 8 ประกอบด้วยกองทุนชั้นที่ 1 และกองทุนชั้นที่ 2 โดยกำหนดน้ำหนักความเสี่ยงแก่สินเชื่อ ภาระผูกพัน และทรัพย์สินอื่น ๆ ของสถาบันการเงินตามความเสี่ยงที่แท้จริง

การดำเนินมาตรการทางการคลังในช่วงหลัง ๆ อยู่ในลักษณะที่ผ่อนคลายได้มากขึ้นและในช่วงที่ฐานะการคลังของรัฐบาลและฐานะการเงินของรัฐบาลก็มีความมั่นคงนี้ แนวคิดเรื่องการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไป จากการเป็นเครื่องมือในการหารายได้ มาเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการผลิต การลงทุน และการขยายตัวของการส่งออก เพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศในระยะยาว ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการปฏิรูประบบภาษีอากรครั้งสำคัญนับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา ได้แก่ การปรับโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การลดราคาขายปลีกน้ำมันหลายประเภท การยกเว้นภาษีการค้าและอากรขาเข้าสินค้าหลายชนิด รวมทั้งการปรับโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บจากผลิตภัณฑ์น้ำมัน และการนำระบบการจำแนกประเภทพิศัตถ์การตามระบบ Harmonised มาใช้อีกด้วย มาตรการสำคัญที่นำมาใช้ในการนี้คือการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแทนภาษีการค้า ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่นั้นปี 2535 ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายที่จะลดความยุ่งยาก ซับซ้อน และทำให้ระบบภาษีมีความเป็นกลางมากขึ้น

การที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 2520 ประกอบกับการรักษาวินัยทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในช่วงต่อมาและปัจจัยภายนอกที่เอื้ออำนวยมากขึ้น ทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2530 - 2535 โดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 10 ซึ่งเป็นอัตราการขยายตัวที่สูงสุดรองจากประเทศจีน อัตราเงินเฟ้อโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับเพียงร้อยละ 4.6 ฐานะทางการคลังได้เปลี่ยนจากการขาดดุลเงินสดมาเป็นเกินดุลเงินสดในปี 2531 เป็นปีแรกต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน อัตราส่วนภาระหนี้เงินตราต่างประเทศภาครัฐบาลเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ต่างประเทศลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 9.4 ในปี 2530 เหลือเพียงร้อยละ 3.7 ในปี 2535

นอกจากเสถียรภาพเศรษฐกิจภายในประเทศดังกล่าวแล้วนี้ เศรษฐกิจด้านต่างประเทศที่เป็นปัญหาลดลงทศวรรษ 2520 ก็มีเสถียรภาพเพิ่มขึ้นตามลำดับ ภายหลังจากการปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนในปี 2527 การส่งออกของไทยมีอัตราการขยายตัวสูงขึ้นโดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยในช่วงปี 2529 - 2535 สูงถึงร้อยละ 23 ซึ่งเป็นอัตราขยายตัวที่สูงสุดในภูมิภาคเอเชีย และเงินทุนจากต่างประเทศได้ไหลเข้าในระดับสูงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2531 ส่งผลให้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นจาก 3,800 ล้านดอลลาร์ สรอ. หรือเทียบเท่ากับการนำสินค้าเข้า 4.8 เดือน ในปี 2529 เป็น 21,200 ล้านดอลลาร์ สรอ. หรือเทียบเท่ากับการนำเข้าสินค้า 6.1 เดือน ในปี 2535

การที่เศรษฐกิจไทยมีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ มีการพัฒนาที่ต่อเนื่องมีระบบการเงินการคลังที่พัฒนาแล้วระดับหนึ่ง การมีองค์ประกอบทางการเงินที่ค่อนข้างครบถ้วนทั้งด้านตลาดเงิน ตลาดทุน และสถาบันการเงิน กอปรกับการที่ภาคเอกชนไทยมีความสามารถและศักยภาพสูง ทั้งในด้านการแข่งขัน การปรับปรุงเทคโนโลยีและประสิทธิภาพในการผลิต การบริหาร

และการจัดการที่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าเศรษฐกิจไทยมีโอกาสและมีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการเงินในภูมิภาคนี้ได้ ทั้งนี้ โดยการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของประเทศดังกล่าว ตลอดจนการเร่งแก้ไขอุปสรรคและข้อจำกัดต่าง ๆ อาทิ ความไม่เพียงพอของสาธารณูปโภค การขาดแคลนแรงงานที่มีคุณภาพ ในการนี้ทางการได้ประกาศนโยบายที่จะพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจการเงินในภูมิภาค และได้กำหนดเป็นเป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ซึ่งจะต้องมีการกำหนดนโยบายและแผนงานที่สอดคล้องและต่อเนื่องเพื่อให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

บทสรุป

ในช่วงที่นายสมหมาย สุนทรกุล ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้น เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะวิกฤตทั้งด้านในประเทศและต่างประเทศ อันเนื่องจากความผันผวนของเศรษฐกิจโลก เช่น การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน การที่ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกตกต่ำ การเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินโลก และการที่ค่าเงินดอลลาร์ สหรัฐ สูงขึ้น เป็นต้น รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้า และเพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อปูพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวต่อไป มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การดำเนินนโยบายการเงินและการคลังอย่างเข้มงวด การบริหารหนี้ต่างประเทศด้วยความระมัดระวัง การปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนในปี 2527 การปรับปรุงการดำเนินงานของวิสาหกิจ การปรับโครงสร้างราคาน้ำมันและบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้สอดคล้องกับต้นทุน นโยบายการค้าเสรี และนโยบายส่งเสริมการลงทุนและการส่งออก เป็นต้น

ในการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจโลกมีความผันแปรสูงนี้ ทางการได้ประสานนโยบายเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศอย่างเหมาะสมเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหลายด้านที่มีความยากลำบากและมีข้อขัดแย้งกันเอง เช่น การเลือกดำเนินนโยบายการเงินและการคลังที่มีความพอดี เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างเป้าหมายการเจริญเติบโตและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การดำเนินตามข้อตกลงและเงื่อนไขของกองทุนฯ และการใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เพื่อลดภาระนโยบายการเงินการคลัง โดยเฉพาะมาตรการที่ได้ดำเนินการในเดือนพฤศจิกายน 2527 เป็นต้น ซึ่งการตัดสินใจใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อแก้ไขปัญหาค่าเงินบาทตกต่ำและการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศที่อยู่ในระดับต่ำ จนอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบการเงินไทย นับว่าประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งในด้านการสร้างความมั่นใจในค่าของเงินบาท การรักษาเสถียรภาพของระบบอัตราแลกเปลี่ยนของไทยในช่วงที่อัตราแลกเปลี่ยนของโลกมีความผันผวนมาก และการกระตุ้นการส่งออก ดังจะ

เห็นได้จากการที่ภาคส่งออกมีบทบาทและเป็นภาคเศรษฐกิจนำในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย จนกระทั่งปัจจุบัน

ผลของการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและนโยบายปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่อง การส่งออกเพิ่มขึ้นในระดับสูง นอกจากนั้น การดำเนินนโยบายปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านโครงสร้างภาษี ด้านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและการพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุนได้มีผลช่วยยกระดับความสามารถและประสิทธิภาพของภาคการผลิตที่สำคัญ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม ทำให้กลไกตลาดทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะเดียวกันภาคเอกชนก็มีส่วนร่วมและมีบทบาทในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้นตามลำดับ

การที่ผู้บริหารเศรษฐกิจของไทยได้ใช้ศิลปะและความสามารถในการดำเนินนโยบายและบริหารเศรษฐกิจ จนทำให้ประเทศไทยสามารถรอดพ้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจการเงินของโลก ได้โดยมีความยืดหยุ่นในการบริหาร และมีการประสานนโยบายเศรษฐกิจอย่างสอดคล้องตลอดมานั้น เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวและมีการพัฒนาที่เจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็ว และมีเสถียรภาพเช่นในปัจจุบัน ซึ่งเมื่อพิจารณาสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองในประเทศอินโดจีนแล้วนับได้ว่าเศรษฐกิจไทยมีโอกาและศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจการเงินในภูมิภาคนี้ได้ ดังนั้น ประสิทธิภาพที่ผ่านมาในช่วงการดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จึงเป็นบทเรียนสำคัญที่จะเป็นประโยชน์ในการบริหารเศรษฐกิจของประเทศในอนาคตต่อไป

คณะผู้เรียบเรียง

นางธัญญา ศิริเวทิน	นายศิริชัย สาครรัตนกุล
นายพิสิฐ ลี้อาธรรม	นางสาวอรุณศรี ติวะกุล
นายกิตติพร ลิ้มปัสวัสดิ์	นางสุชาดา กิระกุล
นายยุทธพล สิงห์อำไพ	นางจิตติมา ดุริยะประพันธ์
นางสาวสมศรี ศิกษมัต	นายทิตนันท์ มัลลิกะมาส
นางอรสา วงศ์ธีเรศ	นายสิริ เสนาจักร

ขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์

ดร.วีรพงษ์ รามางกูร

ภาคผนวก

ช่วงเวลาการบริหารงานของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ระยะเวลา	นายกรัฐมนตรี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง	ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
7 มีนาคม 2512 - 17 พฤษภาคม 2514	จอมพลถนอม กิตติขจร	นายเสริม วินิจฉัยกุล	หม่อมราชวงศ์ทองเที่ยง ทองงาม	นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ (11 มี.ย.2502 - 15 ส.ค.2514) นายพิสุทธ์ นิมมานเหมินท์ (16 ส.ค.2514 - 23 พ.ค.2518)
18 ธันวาคม 2515 - 14 ตุลาคม 2516	จอมพลถนอม กิตติขจร	นายเสริม วินิจฉัยกุล	นายสงหมาย อุตะระกุล	
14 ตุลาคม 2516 - 22 พฤษภาคม 2517	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	นายบุญมา วงศ์สวรรค์	นายเยื่อ สุสายพันธ์	นายพิสุทธ์ นิมมานเหมินท์
27 พฤษภาคม 2517 - 14 กุมภาพันธ์ 2518	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	นายสมหมาย อุตะระกุล	นายสนั่น เกตุทัต	
15 กุมภาพันธ์ 2518 - 13 มีนาคม 2518	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	นายประมุก บุรณศิริ	นายพิสุทธ์ นิมมานเหมินท์
14 มีนาคม 2518 - 12 มกราคม 2519	ม.ร.ว.เล็กฤทธิ์ ปราโมช	นายบุญชู โรจนเสถียร	นาวาอากาศโท ทินกร พันธุ์กระวี	นายเสนาะ อุณาคุล (24 พ.ค.2518 - 1 พ.ย.2522)
20 เมษายน 2519 - 23 กันยายน 2519	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	นาวาอากาศโท ทินกร พันธุ์กระวี	นายเสนาะ อุณาคุล
25 กันยายน 2519 - 6 ตุลาคม 2519	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	นาวาอากาศโท ทินกร พันธุ์กระวี	
8 ตุลาคม 2519 - 19 ตุลาคม 2520	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	นายสุพัฒน์ สุชาธรรม	-	นายเสนาะ อุณาคุล
11 พฤศจิกายน 2520 - 21 ธันวาคม 2521	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	นายสุพัฒน์ สุชาธรรม	นายฉลอง โกศลระกุล	นายเสนาะ อุณาคุล
12 พฤษภาคม 2522 - 3 มีนาคม 2523	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	นายชาญชัย ลักการ	นายอนุกุล ประจวบเหมาะ (1 พ.ย.2522 - 13 ก.ย.2527)
		นายสมหมาย อุตะระกุล ^{1/}	นายสุธี สิงห์เสนห์ ^{1/}	
			นายจรัส จตุรภัทร	
3 มีนาคม 2523 - 19 มีนาคม 2526	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	นายอำนาจ วีรารณ	นายบรม ดันเถียร	นายอนุกุล ประจวบเหมาะ
30 เมษายน 2526 - 4 สิงหาคม 2529	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	นายสมหมาย อุตะระกุล ^{2/} นายสมหมาย อุตะระกุล	นายไพจิตร เอื้อทวิกุล ^{2/} นายสุธี สิงห์เสนห์	นายกำจร สติวิกุล (14 ก.ย.2527 - 5 มี.ค.2533)
5 สิงหาคม 2529 - 3 สิงหาคม 2531	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	นายสุธี สิงห์เสนห์	นายอนุช ชาญชัย	
			นายประภัตร โพธิสุชน	
4 สิงหาคม 2531 - 9 ธันวาคม 2533	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	นายประมวล สภาวสุ	นายสุชน ชามพูนท	นายกำจร สติวิกุล
		นายวิวัฒน์ รามางกูร ^{3/}	นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์	นายชวลิต ธนะชานันท์ (6 มี.ค.2533 - 30 ก.ย.2533)
9 ธันวาคม 2533 - 23 กุมภาพันธ์ 2534	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	นายบรรหาร ศิลปอาชา	นายสุชน ชามพูนท	นายวิจิตร สุพินิจ (1 ต.ค.2533 - ปัจจุบัน)

1/ ปรับคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2523 2/ ปรับคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2524 3/ ปรับคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2533
ที่มา : หนังสือ 60 ปี คณะรัฐมนตรีไทย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ระบบอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศไทย

ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราก่อนการจัดตั้งทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา

ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยผูกค่าของเงินบาทไว้กับเงินปอนด์สเตอร์ลิงในอัตรา 11 บาทต่อหนึ่งปอนด์สเตอร์ลิง โดยมีได้มีการควบคุมการซื้อขายแลกเปลี่ยนเงินตราแต่อย่างใด ต่อมาในช่วงสงครามโลก รัฐบาลมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 ขึ้นให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวง หรือประกาศข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการปริวรรตเงินตราได้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์ พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินฉบับนี้ยังคงใช้เป็นแม่บทอยู่จนถึงปัจจุบัน

ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง รัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ควบคุมการปริวรรตเงินตรา โดยกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนทางการตั้งแต่ปี 2489 เพื่อจะรวมเงินตราต่างประเทศทั้งหมดมาไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย แล้วจัดสรรเงินที่ได้มานั้นเพื่อการใช้จ่ายต่าง ๆ ตามความจำเป็น รวมทั้งรายจ่ายเพื่อกิจการของรัฐบาลด้วย แต่ปรากฏว่าในตลาดมืดมีการซื้อขายเงินตราต่างประเทศในอัตราที่สูงกว่าอัตราของทางการเป็นอันมาก ในปีถัดมาจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการควบคุมใหม่ โดยใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา ซึ่งมีผลให้ตลาดเงินตราต่างประเทศถูกแบ่งออกเป็นสองตลาดคือ ตลาดทางการ และตลาดเสรี และอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นหลักมีอยู่สองอัตราคือ อัตราทางการกับอัตราในตลาดเสรี โดยอัตราทางการถูกกำหนดขึ้นตามกฎหมายเงินตรา ส่วนอัตราในตลาดเสรีเป็นอัตราที่กำหนดขึ้นตามภาวะของอุปสงค์และอุปทานของเงินตราต่างประเทศในขณะนั้น (อัตราในตลาดเสรีมักจะสูงกว่าอัตราทางการมาก) นอกจากอัตราแลกเปลี่ยนหลักสองอัตราแล้ว ยังมีอัตราผสมระหว่างสองอัตราซึ่งเกิดจากข้อบังคับให้ผู้ส่งออกสินค้าบางประเภทต้องขายเงินตราต่างประเทศแก่ทางการส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือจึงนำไปขายในตลาดเสรีได้ อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงสำหรับผู้ส่งออกเหล่านี้นจึงขึ้นอยู่กับสัดส่วนของจำนวนเงินที่ต้องส่งมอบต่อทางการ และความแตกต่างของอัตราทางการและอัตราในตลาดเสรี

ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลังการจัดตั้งทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา

ในปี พ.ศ. 2498 รัฐบาลได้ตัดสินใจยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา และจัดตั้งทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา (Exchange Equalization Fund) ขึ้น เพื่อทำการซื้อ

และขายเงินตราต่างประเทศในตลาดเงินตราต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ให้มีเสถียรภาพเหมาะสมแก่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ

ระยะที่หนึ่ง (พ.ศ. 2498 - 2506) : ก่อนกำหนดค่าเสมอภาคของเงินตรา

ประเทศสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศทุกประเทศมีพันธะที่จะต้องประกาศค่าเสมอภาคของเงินเทียบเป็นน้ำหนักของทองคำบริสุทธิ์ ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนตายตัว (Fixed Exchange Rate) หรือบางครั้งเรียกว่า ระบบค่าเสมอภาค (Par Value System) หรือระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods System) ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศตั้งแต่ปี 2492 แต่โดยที่รัฐบาลเห็นว่าในระยะดังกล่าวฐานะการเงินและเงินสำรองระหว่างประเทศยังไม่มั่นคง จึงได้ขอเลื่อนการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาทเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2506

ในช่วง พ.ศ. 2498 ถึง พ.ศ. 2506 ที่ยังไม่มีกำหนดค่าเสมอภาคนั้น มีแต่อัตราที่เรียกว่าอัตราทางการ ซึ่งเทียบกับอัตราดอลลาร์ สรอ. ในอัตรา 1 ดอลลาร์ สรอ. เท่ากับ 20 บาท แต่อัตราทางการนี้ใช้เฉพาะกับการตราค่าสินทรัพย์ทุนสำรองเงินตราเป็นสำคัญ และแทบจะไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ กับอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นจริงในตลาด โดยเฉพาะในระยะแรก ๆ หลังจากการยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา อัตราแลกเปลี่ยนในตลาดยังเคลื่อนไหวผันผวนอยู่มาก แต่หลังจากทุนรักษาระดับฯ ได้ดำเนินการแทรกแซงในตลาดเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว อัตราแลกเปลี่ยนในตลาดจึงมีความเคลื่อนไหวอย่างราบรื่นเป็นระเบียบขึ้น

ระยะที่สอง (พ.ศ. 2506 - 2521) : ระบบค่าเสมอภาค

ประเทศไทยได้ประกาศค่าเสมอภาคของเงินบาทเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2506 โดยกำหนดให้เงิน 1 บาท มีค่าเท่ากับทองคำบริสุทธิ์ 0.0427245 กรัม หรือเทียบค่าเป็นอัตราแลกเปลี่ยน 1 ดอลลาร์ สรอ. เท่ากับ 20.80 บาท เมื่อกำหนดค่าเสมอภาคแล้ว ประเทศไทยก็มีหน้าที่จะต้องคอยควบคุมให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราเคลื่อนไหวอยู่ภายในขอบเขตที่กองทุนฯ กำหนด กล่าวคือ อัตราแลกเปลี่ยนทันทีจะเคลื่อนไหวขึ้นลงได้ไม่เกินร้อยละ 1 ของอัตราค่าเสมอภาค โดยทุนรักษาระดับฯ จะเป็นผู้กำหนดอัตราซื้อและขายกับธนาคารพาณิชย์แต่เพียงผู้เดียว

ค่าเสมอภาคของเงินบาทที่กำหนดไว้ตั้งแต่ปี 2506 ได้ใช้เรื่อยมา จนกระทั่งในช่วงปี พ.ศ. 2515 และ 2516 ทางกรได้เปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาคของเงินบาทหลายครั้งตามการเปลี่ยนแปลงของค่าเงินดอลลาร์ สรอ. และเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศที่ได้เปลี่ยนแปลงไป

ระยะที่สาม (พ.ศ. 2521 - 2524) : วิธีกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวัน ร่วมกัน (Daily Fixing)

หลังจากที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้แก้ไขข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ กำหนดให้ประเทศสมาชิกยกเลิกค่าเสมอภาคของเงินตรา รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาทเมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2521 และแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 อนุญาตให้ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับประเทศอื่น ๆ ที่ถือปฏิบัติอยู่เป็นส่วนใหญ่ได้ โดยแทนที่จะกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาทเทียบกับทองคำ หรือในทางปฏิบัติเทียบกับดอลลาร์ สรอ. จะสามารถใช้ระบบรักษาค่าของบาทโดยเทียบกับกลุ่มเงินสกุลต่าง ๆ ของประเทศที่มีความสำคัญต่อการค้าและเศรษฐกิจของไทยได้ (Basket of Currencies)

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติค่าเงินบาทยังคงผูกโยงกับดอลลาร์ สรอ. อยู่ แต่เพื่อให้วิธีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรามีความยืดหยุ่นมากขึ้น ทุนรักษาระดับฯ ได้ยกเลิกวิธีการที่เป็นผู้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนของการซื้อขายเงินตราต่างประเทศกับธนาคารพาณิชย์แต่เพียงผู้เดียว เปลี่ยนมาใช้วิธีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวัน โดยทุนรักษาระดับฯ และธนาคารพาณิชย์จะเป็นผู้ร่วมกันกำหนดแทน วิธีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวันหรือที่เรียกว่า Daily Fixing นี้ ได้เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521

ระยะที่สี่ (พ.ศ. 2524 - 2527) : ทุนรักษาระดับฯ เป็นผู้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวัน

ในช่วงครึ่งแรกของปี พ.ศ. 2524 ทุนรักษาระดับฯ ได้เข้าแทรกแซงในตลาดเงินตราต่างประเทศเป็นอย่างมาก เพราะค่าเงินดอลลาร์ สรอ. เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ค่าเงินบาทเมื่อเทียบกับเงินสกุลอื่น ๆ จึงแข็งขึ้นตาม ในวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2524 ทุนรักษาระดับฯ จึงเข้าแทรกแซงการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวัน โดยปรับอัตราแลกเปลี่ยนเป็น 21 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. จาก 20.775 บาท ต่อดอลลาร์ สรอ. เท่ากับเป็นการลดค่าเงินบาทลงร้อยละ 1.07 เมื่อเทียบกับดอลลาร์ สรอ. เพื่อพยุงค่าเงินบาทไว้ให้มีเสถียรภาพเทียบกับกลุ่มสกุลเงินอื่นและเพื่อพยุงฐานะดุลการชำระเงิน ซึ่งกำลังอ่อนแอเพราะภาวะการส่งออกซบเซา และเงินทุนไหลออกนอกประเทศมาก อันเนื่องมาจากอัตราดอกเบี้ยในประเทศต่ำกว่าต่างประเทศ

ถึงแม้ว่า จะมีการปรับค่าเงินบาทไปแล้ว ค่าเงินดอลลาร์ สรอ. ยังพุ่งสูงขึ้นอีก ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า ในระบบการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวันนี้ ธนาคารพาณิชย์สามารถรู้ถึงปริมาณการซื้อขายประจำวันของทุนรักษาระดับฯ และเห็นว่าทุนรักษาระดับฯ ได้ขายเงินดอลลาร์ สรอ. เป็นจำนวนมากเป็นเวลานานติดต่อกัน จึงทำให้ความมั่นใจในค่าเงินบาทยิ่งลดลง และมีการ

เก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยนมากขึ้น อัตราพรีเอมีมในการซื้อขายดอลลาร์ สรอ. ล่วงหน้าเพิ่มสูงขึ้นมาก ทูรกีษาระดับฯ จึงได้ประกาศปรับอัตราแลกเปลี่ยนอีกครั้งเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 จากดอลลาร์ สรอ. ละ 21 บาท เป็นดอลลาร์ สรอ. ละ 23 บาท เท่ากับเป็นการลดค่าเงินบาทลงร้อยละ 8.7 เมื่อเทียบกับดอลลาร์ สรอ. และได้ยกเลิกระเบียบว่าด้วยการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวัน โดยเปลี่ยนวิธีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนกลับมาเป็นวิธีเดิม ซึ่งทูรกีษาระดับฯ เป็นผู้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแต่ผู้เดียว

อย่างไรก็ตาม ภาวะการเงินในประเทศในช่วงครึ่งหลังของปี 2524 ยังคงค่อนข้างตึงตัว ทูรกีษาระดับฯ จึงได้ดำเนินมาตรการเสริมเพื่อสร้างความมั่นใจในค่าเงินบาท และช่วยกระตุ้นการนำเงินเข้าประเทศเพื่อผ่อนคลายภาวะเงินตึงตัว โดยได้ประกาศซื้อขายเงินดอลลาร์ สรอ. กับธนาคารพาณิชย์โดยวิธี swap^{1/} ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน ถึง 31 ธันวาคม 2524 วิธีการ swap มีผลเท่ากับเป็นการประกันความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนให้แก่ผู้กู้ยืมเงินจากต่างประเทศ หลังจากการปรับค่าเงินเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2524 แล้ว ทูรกีษาระดับฯ ก็ได้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทสำหรับการซื้อขายระหว่างทูรกีษาระดับฯ กับธนาคารพาณิชย์ให้คงที่อยู่ที่ระดับ 23 บาท ตลอดมาจนถึงปลายปี พ.ศ. 2527

ระยะที่ห้า (พ.ศ. 2527 – ปัจจุบัน) : ทูรกีษาระดับฯ เป็นผู้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวัน โดยอิงค่าเงินบาทไว้กับเงินสกุลสำคัญหลายสกุล

ตามระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2524 ค่าเงินบาทในทางปฏิบัติผูกโยงไว้กับดอลลาร์ สรอ. มาโดยตลอด เป็นเหตุให้ค่าเงินบาทเปลี่ยนแปลงตามค่าเงินดอลลาร์ สรอ. ซึ่งพุ่งสูงขึ้นตลอดเวลา ซึ่งทำให้ค่าเงินบาทสูงกว่าค่าที่ควรจะเป็นมาก ทางกรจึงได้ประกาศปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 โดยผูกค่าเงินบาทไว้กับกลุ่มเงินตราของประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย แทนที่จะผูกค่าไว้กับดอลลาร์ สรอ. เพียงสกุลเดียว และให้ทูรกีษาระดับฯ เป็นผู้กำหนดอัตรากลางระหว่างอัตราซื้อขายเงินดอลลาร์ สรอ. ของทูรกีษาระดับฯ กับธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเริ่มต้นด้วยอัตรา 27 บาท ต่อดอลลาร์ สรอ. เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 มีผลให้เงินบาทมีค่าลดลงร้อยละ 15 เมื่อเทียบกับดอลลาร์ สรอ.

1/ วิธีการ swap มีหลักการคือ 1) ทูรกีษาระดับฯ จะขายเงินดอลลาร์ สรอ. ล่วงหน้าให้ธนาคารพาณิชย์ สำหรับเงินที่ธนาคารพาณิชย์หรือลูกค้ากู้ยืมจากต่างประเทศและธนาคารพาณิชย์ได้นำมาขายให้ทูรกีษาระดับฯ ในการขายล่วงหน้าให้กับธนาคารพาณิชย์ ทูรกีษาระดับฯ จะใช้อัตราขายทันทีของทูรกีษาระดับฯ ในวันที่รับซื้อเงินจากธนาคารพาณิชย์ นั้น 2) การซื้อเงินดอลลาร์ สรอ. ล่วงหน้าจากทูรกีษาระดับฯ จะต้องมียุทธศาสตร์เกี่ยวกับสัญญาหรือหลักฐานการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 3 เดือน

ในการดำเนินการเพื่อรักษาเสถียรภาพของเงินบาทตามระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราที่ปรับปรุงใหม่นี้ ทุนรักษาระดับฯ จะกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับดอลลาร์ สรอ. ซึ่งเป็นเงินสกุลแทรกแซงทุกวันโดยคำนึงถึงค่าเฉลี่ยของเงินสกุลต่าง ๆ ของประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญของประเทศไทย ซึ่งเป็นสกุลเงินที่อยู่ในกลุ่มหรือ “ตะกร้าเงิน” (Basket of Currencies) ที่นำมาสร้างเป็นดัชนีค่าเงินบาท รวมทั้งปริมาณการซื้อขายเงินดอลลาร์ สรอ. ในตลาดในแต่ละวันในระยะเวลาที่ผ่านมา และยังคงคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะด้านการส่งออกและนำเข้า ตลอดจนระดับราคาสินค้าภายในประเทศด้วย

เมื่อได้ปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนมาเป็นเวลาหนึ่งปีแล้ว ในปลายปี 2528 ทางเราได้ปรับตะกร้าเงิน โดยให้น้ำหนักตามสัดส่วนสกุลเงินที่มีความสำคัญในการชำระเงินมากกว่าการคำนึงเท่ากับเพิ่มน้ำหนักเงินดอลลาร์ สรอ. ในตะกร้า และทำให้อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างบาทและดอลลาร์ สรอ. มีความผันผวนน้อยลง เมื่อเทียบกับช่วงปีที่ผ่านมา

การกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศภายใต้โครงการ Stand-by

ประเทศสมาชิกของกองทุนฯ ที่ประสบปัญหาการขาดดุลการชำระเงินสามารถขอรับการสนับสนุนด้วยทรัพยากรของกองทุนฯ ได้หลายประเภท ซึ่งมีวงเงินและเงื่อนไขแตกต่างกันไป การกู้บางประเภทไม่มีเงื่อนไข บางประเภทมีเงื่อนไขทางด้านนโยบายเศรษฐกิจบางประการ แต่อาจไม่ผูกมัดมาก และบางประเภทกำหนดเงื่อนไขผูกมัดที่ประเทศผู้กู้ต้องดำเนินการให้ได้ตามเป้าหมาย (ดูตาราง) ในกรณีที่ปัญหาการขาดดุลการชำระเงินมีความรุนแรง ประเทศสมาชิกอาจมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจากกองทุนฯ ที่มีเงื่อนไขผูกพัน (Conditionality) โดยเจรจาทำสัญญา Stand-by เพื่อมาเสริมฐานะเงินตราต่างประเทศให้มีความมั่นคง

การจัดทำโครงการ Stand-by จะเริ่มต้นด้วยการเจรจาวางแผนเศรษฐกิจการเงิน (Financial Program) ร่วมกันระหว่างกองทุนฯ และประเทศสมาชิกที่ขอกู้เงินในอันที่จะแก้ไขปัญหาการขาดเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจ โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย 1) การกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยรวม ให้อยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพมากขึ้น เช่น อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ ปริมาณการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และดุลการชำระเงิน เป็นต้น และ 2) เงื่อนไขของโครงการ ซึ่งเป็นพันธะที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถปรับตัวสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด เงื่อนไขที่กำหนดเป็นเกณฑ์เป้าหมายที่แน่ชัด (Performance Criteria) โดยปกติประกอบด้วยเพดานการขยายตัวในแต่ละช่วงระยะเวลาของสินเชื่อกภายในประเทศ เพดานสินเชื่อกต่างประเทศและการก่อหนี้ต่างประเทศของแต่ละช่วงระยะเวลา เป็นต้น นอกจากนี้ ประเทศที่ขอถอนเงินมีพันธะที่จะต้องไม่ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา ไม่เพิ่มข้อจำกัดด้านการจ่ายเงินและโอนเงินระหว่างประเทศหรือเปลี่ยนแปลงข้อจำกัดที่มีอยู่แล้วให้เข้มงวดขึ้น รวมทั้งไม่ทำความตกลงด้านการชำระเงินแบบทวิภาคีกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ และไม่เพิ่มข้อจำกัดเกี่ยวกับการนำเข้า โดยอ้างเหตุผลเรื่องปัญหาดุลการชำระเงิน

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามเจตนารมณ์ใน Letter of Intent ที่เสนอแก่กองทุนฯ ในอันที่จะปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศด้านต่าง ๆ ให้มีความสมดุลมากขึ้น เพื่อที่จะลดการบิดเบือนของกลไกตลาด และเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาการขาดดุลการชำระเงินในขณะนั้น อาทิ การปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยน การปรับปรุงฐานะการคลัง ให้มีเสถียรภาพ การปรับโครงสร้างราคาพลังงานและอัตราค่าบริการสาธารณูปโภคให้สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริง โครงการ Stand-by จะมีการทบทวนความคืบหน้าเป็นระยะ ทั้งนี้ การถอนเงินจะกระทำได้เป็นงวด ๆ (phase) ต่อเมื่อประเทศนั้น ๆ ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับช่วงเวลาที่เกี่ยวข้อง หรือหลังจากที่กองทุนฯ ได้พิจารณาอนุมัติให้มีการผ่อนปรนเงื่อนไขที่ถูกละเมิดเท่านั้น

การกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ประเภทของการกู้เงิน	วัตถุประสงค์และวงเงิน	เงื่อนไขการกู้เงิน
1) การถอนเงินในช่วงสำรอง (Reserve Tranche)	การถอนเงินสามารถทำได้โดยอัตโนมัติ เมื่อประเทศสมาชิกมีปัญหาดุลการชำระเงิน วงเงินไม่เกินร้อยละ 25 ของโควตาที่สมาชิกได้รับการจัดสรร	ไม่มีข้อผูกพัน
2) เงินกู้เพื่อชดเชยการสมทบมูลค่ากันชน (Buffer Stock Financing Facility : BSFF)	เพื่อให้สมาชิกที่มีปัญหาดุลการชำระเงิน ถอนเงินไปจ่ายสมทบมูลค่ากันชน ภายในวงเงินร้อยละ 50 ของโควตา	ต้องร่วมมือกับกองทุนฯ ในการแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน แต่ไม่มีข้อผูกพันเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจ
3) กองทุนทรัสต์ (Trust Fund)	เป็นเงินกู้เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ และประสบปัญหาดุลการชำระเงิน วงเงินกู้จะขึ้นอยู่กับผลกำไรที่ประเทศสมาชิกได้รับการจัดสรรจากการประมูลขายทองคำของกองทุนฯ ภายหลังจากการยกเลิกระบบค่าเสมอภาค	เงื่อนไขผ่อนปรน
4) เงินกู้เพื่อชดเชยรายได้จากการส่งออกค่าต่ำ (Compensatory Financing Facility : CFF)	การถอนเงินจะทำได้เมื่อรายได้จากการส่งออกลดลงต่ำกว่าแนวโน้มเป็นการชั่วคราว เนื่องจากสาเหตุที่ไม่สามารถควบคุมได้ วงเงินขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างรายได้จากการส่งออกกับแนวโน้มของรายได้จากการส่งออกที่คำนวณตามสูตรที่กำหนด	ต้องร่วมมือกับกองทุนฯ ในการแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน แต่ไม่มีข้อผูกพันเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจ
5) ช่วงเครดิต (Credit Tranche)	- เพื่อช่วยเหลือประเทศที่มีปัญหาดุลการชำระเงิน แบ่งออกเป็น 4 ช่วง ช่วงละร้อยละ 25 ของโควตา 5.1 ช่วงเครดิตแรก (First Credit Tranche) 5.2 ช่วงเครดิตชั้นสูง (Upper Credit Tranches)	- มีเงื่อนไขบ้าง แต่ไม่เข้มงวดนัก - ต้องทำโครงการ Stand-by โดยมีข้อผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและเกณฑ์เป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้
6) Extended Fund Facility (EFF)	เพื่อให้ความช่วยเหลือระยะปานกลางแก่ประเทศที่มีปัญหาดุลการชำระเงิน อันเกิดจากปัญหาโครงสร้างการผลิตการค้าระหว่างประเทศหรือมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจในระดับต่ำ	ต้องระบุเป้าหมายและนโยบายกว้าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา คล้ายกับการทำโครงการ Stand-by โดยมีข้อผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและเกณฑ์เป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้
7) Enlarged Access Resource (EAR)	เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกที่มีปัญหาดุลการชำระเงินขาดดุลจำนวนมากเกินกว่าที่สามารถถอนได้ตามช่วงเครดิตปกติ หรือ EFF และประเทศสมาชิกมีความจำเป็น ต้องใช้เวลาในการแก้ปัญหาหนักกว่าปกติ	ต้องทำโครงการ Stand-by โดยมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและเกณฑ์เป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

เป้าหมายทางเศรษฐกิจภายใต้โครงการ Stand-by ครั้งที่ 1 (2524-2526)				
ข้อมูลสำคัญ	2524		2525	
	เป้าหมาย	ตัวเลขจริง	เป้าหมาย	ตัวเลขจริง
1) อัตราการเจริญเติบโตของ GDP	n.a.	6.3	4.9	4.1
2) อัตราเงินเฟ้อ	15	2.7	4.8	5.2
3) การขยายตัวของ M2	n.a.	16.3	18.9	24.2
4) การขาดดุลของรัฐบาล (ร้อยละของ GDP)	2.5	3.5	5.3	6.0
5) ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	-2.5	-2.57	-1.5	-1.04
การส่งออก	n.a.	6.9	7.2	6.8
การนำเข้า	n.a.	9.9	9.3	8.4

การปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อตกลง Performance Criteria ครั้งที่ 1 (2524-2525)

ข้อมูลสำคัญ	2524			2525		
	30 มิ.ย.	30 ก.ย.	31 ธ.ค.	31 มี.ค.	30 มิ.ย.	31 ก.ค.
(หน่วย: พันล้านบาท)						
1) Total domestic credit						
(ทำได้ตามเป้า IMF)						
- เป้า IMF	348.0	366.2	394.5	414.1	422.0	440.0
- ตัวเลขจริง	350.5	355.2	374.6	405.8	408.3	411.4
2) Net credit to government						
(ทำไม่ได้ตามเป้า IMF)						
- เป้า IMF	100.6	105.5	111.0	114.0	110.0	115.5
- ตัวเลขจริง	98.7	103.1	114.3	123.6	121.3	125.1
(หน่วย : ล้านดอลลาร์ สรอ.)						
3) New external borrowing contracted						
and/or guaranteed by the government ^{1/}						
3.1 ประเภทอายุ 1-12 ปี						
- เป้า IMF	1,300	1,300	1,500	1,500	1,500	1,500
- ตัวเลขจริง	418	547	14	110	321	453
3.2 ประเภทอายุ 1-5 ปี						
- เป้า IMF	400	400	300	300	300	300
- ตัวเลขจริง	-	-	-	4	6	6

1/ เป้าการก่อหนี้ต่างประเทศสะสมของรัฐบาล ได้มีการปรับปรุงใหม่ตั้งแต่พฤศจิกายน 2524

ข้อสังเกต

- 1) รายรับของรัฐบาล และการขาดดุลรัฐบาล ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของกองทุนฯ ส่งผลให้ net credit to the Government สูงกว่าเพดาน จนการถอนเงินกู้ต้องหยุดลงตั้งแต่ ธันวาคม 2524 และไม่สามารถถอนเงินได้ครบตามวงเงินทั้งหมด
- 2) กองทุนฯ อนุมัติให้ถอนเงินตามโครงการ Stand-by เป็นเวลา 2 ปี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2524 เป็นเงินจำนวน 814.5 ล้าน SDRs และได้มีการทบทวนเมื่อ 28 ธันวาคม 2524 รัฐบาลไทยได้ขอยกเลิกข้อตกลง Stand-by ที่มีอยู่เดิม และทำโครงการ Stand-by ใหม่ โดยสิ้นสุดในเดือนธันวาคม 2526 (271.5 ล้าน SDRs)

เป้าหมายทางเศรษฐกิจภายใต้โครงการ Stand-by ครั้งที่ 2 (2526)

ข้อมูลสำคัญ	2526			ตัวเลขจริง
	เป้าหมาย เดิม(1)	เป้าหมาย ทบทวน(2)	เป้าหมาย ปรับปรุง(3)	
1) อัตราการเจริญเติบโต (GDP)	6.0	6.0	6.0	7.3
2) อัตราเงินเฟ้อ	6.0	3.9	3.5	3.8
3) การขยายตัวของ M2	16.7	24.8	25.2	23.8
4) การขาดดุลของรัฐบาล (ร้อยละของ GDP)	3.5	4.5	3.8	4.2
5) ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	-2.0	-1.6	-1.9	-2.9
- การส่งออก	8.1	7.0	6.6	6.3
- การนำเข้า	10.7	9.4	9.5	10.2

(1) เป้าหมายเดิม สิงหาคม 2525 ระหว่าง Article IV Consultation ในปี 2525

(2) เป้าหมายทบทวนของ Review Mission เมื่อเมษายน 2526

(3) เป้าหมายปรับปรุง ตุลาคม 2526 ระหว่าง Article IV Consultation ในปี 2526

การปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อตกลง Performance Criteria ครั้งที่ 2 (2526)
ระหว่างตุลาคม 2525 - กันยายน 2526

ข้อมูลสำคัญ	2525				2526		
	ตุลาคม	ธันวาคม	มีนาคม	มิถุนายน	กรกฎาคม	สิงหาคม	กันยายน
(หน่วย: พันล้านบาท)							
1) Total domestic credit							
- เป้า IMF ครั้งแรก	454.0	454.0	478.0	487.0	503.0	503.0	503.0
- เป้า IMF หลังการปรับปรุง				498.8	519.8	519.8	519.8
- ตัวเลขจริง	429.0	454.9	481.7	495.3	498.3	505.0	518.8
2) Net credit to Government							
- เป้า IMF ครั้งแรก	151.1	151.1	158.2	155.7	166.5	166.5	166.5
- เป้า IMF หลังการปรับปรุง					168.0	168.0	168.0
- ตัวเลขจริง	138.3	149.2	159.2	152.1	151.3	150.5	153.6
(หน่วย : ล้านดอลลาร์ สรอ.)							
3) New external borrowing contracted and/or guaranteed by the Government (Cumulative)							
3.1 ประเภทอายุ 1-12 ปี							
- เป้า IMF	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500
- ตัวเลขจริง	1	82	104	135	197	257	333
3.2 ประเภทอายุ 1-5 ปี							
- เป้า IMF	100	200	200	200	200	200	200
- ตัวเลขจริง	-	40	40	40	40	40	40

ข้อสังเกต

- 1) ได้มีการปรับปรุงเป้า Performance Criteria และเป้าหมายทางเศรษฐกิจใหม่ในเดือน มิถุนายน 2526 มีสาเหตุมาจากการขาดดุลการคลังสูงกว่าที่คาดไว้เดิม เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจซบเซา และการจัดเก็บรายได้ภาษีต่ำกว่าเป้าหมาย ดังนั้น จึงได้มีการปรับปรุงเพดาน Total domestic credit และ Net credit to Government ให้เหมาะสมกับสถานการณ์
- 2) ประเทศไทยสามารถถอนเงินได้ทั้งหมดตามโครงการ Stand-by ครั้งที่ 2

เป้าหมายทางเศรษฐกิจภายใต้โครงการ Stand-by ครั้งที่ 3
(2528-2530)

	2528		2529	
	เป้าหมาย ตัวเลขจริง		เป้าหมาย ตัวเลขจริง	
1) อัตราการเจริญเติบโต (GDP)	6.0	3.2	4.3	3.5
2) CPI (ร้อยละ)	7.0	2.4	2.2	1.9
3) อัตราการเปลี่ยนแปลงของ M2 (ร้อยละ)	19.3	10.2	15.5	13.1
4) การขาดดุลของรัฐบาล (ร้อยละของ GDP)	3.1	5.2	4.7	4.6
5) ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	-1.7	-1.5	-1.2	0.3
- การส่งออก	8.1	7.1	7.6	8.8
- การนำเข้า	10.7	9.3	9.5	9.4
6) เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	2.6	2.7	2.8	3.8
7) สัดส่วนของหนี้ต่างประเทศต่อรายได้	151	170	173	150
การส่งออกสินค้าและบริการ (ร้อยละ)				

ที่มา : Staff Report for 1987 Article IV Consultation

การปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อตกลง Performance Criteria ครั้งที่ 3 (หน่วย: พันล้านบาท)

	2528			2529	
	มิถุนายน	กันยายน	ธันวาคม	มิถุนายน	กันยายน
1) Domestic credit (ทำได้ตามเป้า IMF)					
- เป้า IMF	696.8	732.1	766.2	762.0	775.0
- ตัวเลขจริง	666.6	674.3	705.8 ^{1/}	707.7	716.3
2) Net credit to gov't (ทำได้ตามเป้า IMF)					
- เป้า IMF	156.0	161.0	165.5	180.0	180.0
- ตัวเลขจริง	149.7	149.7	164.9 ^{1/}	166.0	169.6
3) Net foreign asset (floor) (ทำได้ตามเป้า IMF)					
- เป้า IMF	15.5	17.0	22.8	41.0	38.0
- ตัวเลขจริง	32.9	37.3	32.7 ^{1/}	53.1	60.0
4) New external public debt commitment (ล้านดอลลาร์ สรอ.)					
- เป้า IMF	1,300	1,300	1,300	1,300	1,300
- ตัวเลขจริง ^{1/}	337	1,140	1,613	690	912
5) Overall deficit of the central government					
- เป้า IMF					53.2
- ตัวเลขจริง					51.3

1/ ไม่รวมส่วนที่นำมาทำ Refinance

ข้อสังเกต

- 1) การปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับฐานะการคลังและรัฐวิสาหกิจไม่ประสบผลเท่าที่ควร โดยการขาดดุลเงินสดของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2528 สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้กับ IMF เป็นจำนวน 18.9 พันล้านบาท
- 2) ยังมีปัญหาการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เกี่ยวกับราคาน้ำมันและการลงทุนตามแผนพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก อย่างไรก็ตามการที่ราคาน้ำมันดิบลดลงช่วยให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดดีขึ้น และเป็นโอกาสที่รัฐบาลจะปรับฐานะการคลังให้ดีขึ้น
- 3) ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องถอนเงินตามโครงการนี้เพียงสองปีแรก หลังจากนั้นเมื่อภาวะเศรษฐกิจดีขึ้น ทางการจึงขอยกเลิกข้อตกลงดังกล่าว

Letter of Intent

Bangkok, Thailand

April 10, 1981

Dear Mr. de Larosiere:

1) During the past two decades of development, Thailand has sustained an impressive economic growth rate with structural changes in production, foreign trade and the pattern of income distribution. This was accomplished partly through the expansion and diversification of agricultural production, which was aided by large investments in irrigation works and supporting infrastructure. Policies to promote industrial production have contributed to a broader-based pattern of production and exports, and also created the demand for a growing urban industrial labor force. Throughout this period, a general thrust of Thailand's economic policy has been to permit market forces to play the dominant role in determining the allocation of the benefits from our rapid growth, but in certain important respects, these benefits have not been evenly spread among various areas and sectors of the economy and important social and economic disparities have arisen.

2) In the past year, a fundamental change has emerged in the Government's attitude regarding distribution of the fruits of the rapid economic growth of the 1970s which will affect the policy orientation for achievement of further development in the 1980s. Since taking office in February 1980, the present Government has addressed itself to correcting certain of the most pressing social and economic imbalances that had emerged. Concurrently, it has undertaken a comprehensive reassessment of national economic and social objectives for the future. This latter process is now substantially completed and the principal results will be embodied in the Fifth National Economic and Social Development Plan which is to be implemented from October 1981. In the preparation of this Plan, the Government has decided that the following areas should be accorded highest priority for corrective action:

(1) Rural poverty and the disparity between the rural, agricultural population and the modern urban sector;

(2) financial problems associated with the persistent and growing external and fiscal deficits, and the growing external debt burden; and

(3) external threats and national security problems which have intensified due to unsettled conditions in recent years. In order to achieve the second objective, the Government has adopted the following financial ceilings for the Plan period 1982-86; the current account deficit to average \$2.1 billion or 3.4 per cent of GDP, compared to the deficit of \$2.1 billion or 7.6 per cent of GDP in 1979; external public sector borrowing to average \$1.4 billion per year, compared to \$1.1 billion in 1979; public sector debt service payments not to exceed 7.4 per cent of export earnings by 1986; and the fiscal deficit to average less than B 20 billion or 1.1 per cent of GDP, compared to 3.4 per cent in 1979.

3) The Government has adopted a number of policy changes, even in advance of formulating a longer-term program of policy action, to begin to redress the most pressing of the structural and financial problems. In agriculture, a series of measures designed to raise producer prices and strengthen the basic market mechanisms has been adopted. A number of important adjustments in financial and energy pricing policies also have been implemented to begin to redress the widening financial imbalances and improve the allocation of resources. These included (a) exempting financial institutions from the interest rate ceiling of the Civil and Commercial Code and raising interest rates; (b) raising petroleum product prices; and (c) increasing electric power rates. Also, reliance on price controls to shelter the economy from domestic and external developments has been reduced substantially. Monetary policy has been used more actively, initially to correct certain problems of instability in particular segments of the financial system and more recently to help moderate demand pressures while ensuring an adequate supply of credit to priority activities, particularly agriculture. The budget formulated for the current fiscal year marks the first time in more than six years that fiscal policy is being employed in a coordinated way with economic policies to manage aggregate demand consistent with pursuing our growth and distribution objectives.

4) These policy measures, which are described in greater detail in succeeding paragraphs, appear to have begun to bear fruit. The growth rate of real GDP in 1980 remained fairly satisfactory at 6 per cent. The balance of payments registered an overall surplus for the first time since 1974. Deposits at banks and financial institutions rose by 23 per cent, reversing the decelerating trend in domestic savings and alleviating the severe liquidity shortage in the financial system. However, our balance of payments situation and rising foreign debt remain a cause for concern, and inflation is yet to be brought under control. Thus, we are planning further policy adjustments to strengthen the balance of payments and diminish inflationary pressures. The broad objectives of these policy adjustments will be to limit the current account deficit in the balance of payments to about \$2.5 billion in 1981 and \$2.65 billion in 1982; reduce the average rate of price increase to about 15 per cent by the end of 1981 and 12 per cent by the end of 1982; and raise the domestic savings proportion. It is accepted that attainment of these targets may require some moderation in the rate of real economic growth compared with the rates of 8-8.5 per cent obtained in the mid-1970s, but this will be consistent with the greater priority being accorded to redressing the rural-urban income imbalances. In order to be assured of financial support and to facilitate management of our international reserves during the next two years, the Government of Thailand hereby requests a stand-by arrangement for a period of two years from the date of approval of this request in an amount equivalent to SDR 814.5 million.

5) The policy changes initiated in 1980, which will be strengthened in 1981 and under the Fifth National Economic and Social Development Plan, cover a broad range of economic activity. In agriculture, significant achievements have been made in increasing prices received by farmers for a wide range of products, for widening the diversity of crop production, and for strengthening of the marketing systems in a manner designed to achieve a more efficient domestic market and more active participation

in export markets. With respect to rice, the support price for paddy was increased from B 3,100 to B 3,500 per ton for the 1980/81 crop year. Our intention is to gradually increase this price further in 1981. To realize these price objectives, the Government has taken measures to ensure that the concessional distribution of rice through the Public Warehouse Organization (PWO) goes to the truly needy. This is expected to result in a reduced volume of concessional sales, and permit a reduction in the reserve requirement which is a levy paid in kind by rice exporters. These measures are intended to lead to an upward movement in domestic market prices for paddy and rice. Concurrently, the Government is increasing its purchases of rice during the harvest period. Agricultural cooperatives also will maintain an active paddy purchase program. We experienced severe shortages of sugar in the domestic market in 1980 because of a drought-induced shortfall in production and a domestic control price that became progressively out of line with rising world prices. As part of our general policy to reduce market impediments, the control price for white sugar was raised by 60 per cent in November 1980 and the minimum support price for sugarcane was raised in a similar degree, to a level 2.3 times greater than two years previously. These measures and more favorable weather are expected to contribute to an increase of more than 25 per cent in sugar production in 1980/81, accompanied by a near doubling of exports and alleviation of shortages in the domestic market. Other major export crops, including cassava and maize, are being encouraged by programs to strengthen production incentives and, in the case of rubber, to accelerate the replanting of over-age trees. This latter program achieved a two-thirds increase in the annual area replanted between 1976 and 1980; a 40 per cent increase in the replanting subsidy was made at the end of 1979 to maintain the program's momentum. As farmer's incomes increase, we fully expect that the use of higher quality inputs and fertilizer will be stimulated so that yields for the major crops, which have been relatively stagnant for some years, will improve.

6) In recent years, the control of prices for the products of some public as well as private enterprises have caused distortions in production and insufficient funds for reinvestment. In 1980, for example, the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) had an operating deficit of B 453 million and had to borrow extensively to finance needed expansions. These policies give wrong economic signals that over time contribute to a distortion of investment patterns. Thus, we are determined to put public enterprises on a sound financial footing and to achieve a price structure which reflects adequately real resource scarcities, particularly of energy. In October, electricity prices were increased by 17 per cent, and in January by a further 16 per cent. We expect that in the first half of 1981, a further increase in electricity prices will be implemented. This will enable discontinuation of the subsidized sale of fuel oil to EGAT and permit the latter to earn a 2 per cent return on revalued assets for 1981. It is our intention to adjust electricity tariffs *pari passu* with rising oil costs sufficiently to achieve an 8 per cent return on revalued assets in 1982 and also to eliminate the accumulated losses from past subsidies on sales of fuel oil to EGAT. Consistent with our policy to put public enterprises on a sound financial basis, bus fares were raised by about 50 per cent effective March 1, 1981 and it is our expectation that substantial increases in railway fares and municipal water rates will be implemented shortly. Recently, an important decision was taken to decontrol the price of cement, the combined effects of a nearly 25

per cent price rise since October 1980 and increased production capacity will permit Thailand to again become an exporter of cement.

7) Adequate energy supplies and their efficient use are an important objective of this Government. Discoveries of natural gas in the Gulf of Thailand are being developed rapidly; proven and probable reserves exceed 10.3 trillion cubic feet. From September 1981, this gas will become available at a rate of 200 million cubic feet per day to substitute for a part of the fuel oil used in generating electricity. An appropriate price policy for our natural gas will have important long-term consequences for our energy policies; this is a matter currently under review by the Government. The prices of petroleum products have been raised progressively so that they now reflect world prices and we will continue to follow this policy objective. Most recently, in January, petroleum prices on many products were increased by over 20 per cent. To supplement our energy price policies, other conservation measures are being pursued. A prohibition of television broadcasting between the hours of 6:30 p.m. and 8:00 p.m. is saving approximately 5 per cent of total electricity consumption during this period. Other measures which have been taken include the reduction of speed limits to 90 km./hour, and limitations on the use of government-provided transportation.

8) An important objective of the Government will be to avoid the emergence of an inflationary situation that would undermine general confidence. As a result of the reduction in the number of items subject to price controls in October 1980, recent and prospective adjustments in domestic oil prices, charges for public services and utilities, and higher agricultural support prices, we expect further increases in the consumer price index during the coming months. However, once the effects of these price adjustments have been absorbed, the rate of price increase should slow down during the second half of 1981, and for the year as a whole we expect the average rise in consumer prices to be about 15 per cent. Fiscal and monetary policies, including policies aimed at raising domestic savings and enhancing the effectiveness of financial institutions, will be our principal instruments to achieve this goal.

9) As for wage and incomes policies, between January 1976 and September 1980, the minimum wage in real terms for the Bangkok area increased by approximately 14 per cent; there was a further increase in the minimum wage rate by 20 per cent in October 1980. Outside the Bangkok area, minimum wages started from a lower base, but increased more rapidly to allow for a more equitable pattern. This has helped to ameliorate the plight of the lower income workers, although it has added to cost and demand pressures. During 1980, changes in personal income tax policy have reduced the incidence of income tax on the lower income earners. Concurrently, agricultural producer prices were increased through price support programs. A 20 per cent rise in civil service salaries became effective in January 1980. However, the Government has decided that the overall economic situation will not permit a further increase in such salaries until the next fiscal year, i.e., October 1981. The Government will also make every effort to impress on the public and all parties concerned the need for restraint in demand for excessive wage adjustments this year.

10) Although fiscal policy remains constrained by security considerations and the associated need to provide refugee relief, nevertheless a firm commitment has been made by the Government to contain the fiscal deficit in 1980/81 to a level consistent with our growth and stabilization objectives. The growth of revenues in the current year has fallen below earlier forecasts in spite of revenue measures which have yielded over B 1 billion. Thus, containment of the fiscal deficit must now be achieved by measures to restrain expenditures and additional measures to raise revenues. Recently, the Government has decided that expenditures already approved for the current fiscal year will be reduced by B 4.0 billion. This reduction will be achieved through a combination of measures including a review and postponement of low priority activities for which expenditure allotments have not yet been issued by the Bureau of the Budget. Additional administrative measures will be used to ensure that the total of expenditure allotments issued will be consistent with the objective of achieving the needed expenditure restraint. Concurrently, the Government has authorized adoption of additional revenue measures sufficient to yield an increase of B 2 billion in the current fiscal year. An appropriate package of measures is currently under preparation and is expected to be approved very soon. Taking into account the revenue shortfall and the new measures to be adopted, it is presently forecast that total revenues will reach B 116.5 billion and the cash deficit will not exceed B 21.5 billion in fiscal 1980/81. This would be equivalent to 2.5 per cent of estimated GDP in 1981, a substantial reduction from the preceding year when the deficit was equivalent to 4.4 per cent of GDP. For fiscal year 1981/82, the Government has decided that the overall fiscal deficit should not exceed B 20 billion.

11) In addition to these stabilization objectives of fiscal policy, the Government has decided that decision-making authority over a much larger share of development expenditure will be decentralized to local levels. This will augment other aspects of our economic policies aimed at accelerating the improvement in production and living standards in rural areas. Concurrently, to ensure better coordination between long-term planning and annual budgeting, a new procedure for program budgeting has been endorsed by the National Economic Policy Steering Committee and will be adopted for the 1981/82 budget. Within this framework, budgetary appropriations will be allocated by projects and sector programs. A valuable by-product of this new procedure will be closer coordination between the National Economic and Social Development Board and the Bureau of the Budget on the one hand, and between their planning agencies and the operating agencies on the other hand. In shaping the capital expenditure priorities, including those of the major public enterprises, the Government has and expects to continue to benefit from a close working relationship with the World Bank. It is expected that a continuing joint assessment of key sectoral programs and major projects will be an integral part of our planning process and will provide guidance for our annual capital budgets.

12) Monetary policy will complement other aspects of economic policy to mobilize domestic savings and facilitate intermediation through financial institutions, channel credit into more productive sectors, and manage aggregate demand at a level consistent with the need to reduce inflation and the external imbalance. Monetary management has been made more difficult by the wide fluctuations in

international money market interest rates during the past 18 months. The liquidity position of domestic banks altered markedly during 1980 in response to capital movements, domestic loan demand, and their own operations in international money markets. Consequently, the Bank of Thailand intends to strengthen monetary management so that the degree of domestic credit expansion, when considered in conjunction with the net private capital flows, would be appropriate to the attainment of our overall objectives. To strengthen monetary management, we will monitor closely movements in the overall liquidity position of banks in addition to movements in reserve money and domestic credit. Guidelines for the net foreign liabilities of banks have been established that will limit the aggregate growth of these liabilities in 1981 to not more than \$100 million above the level of \$901 million at the end of 1980. As another measure to facilitate control over bank lending, the Bank of Thailand is considering ways and means to deal with unutilized overdraft facilities, which are equal to about one third of total established lines of credit. The Government believes that the general level of domestic interest rates is broadly appropriate in the context of our overall economic policies. At present, time deposits of five-year maturity carry our highest interest rate of 14 per cent. We are planning to authorize commercial banks to offer this rate on deposits of two-year maturity with an appropriate penalty for premature withdrawal. This is intended to encourage banks to accept the higher interest-bearing deposits. Aside from this change and barring unforeseen developments in the domestic economy, it is the Government's view that the present level of deposit rates should be maintained until substantial progress has been made toward reducing inflation. We are concerned that an excessive inflow of volatile capital could finance a level of aggregate demand greater than that consistent with our price and balance of payments objectives. Consequently, if interest rates in international markets were to decline sufficiently to create a substantial differential in favor of borrowing abroad, it would be our intention to use other instruments of financial policies to avoid an undue inflow of such capital rather than to permit a reduction in domestic interest rates.

13) The above measures used in conjunction with other instruments of monetary policy should strengthen the management of credit policy. Taking into account the balance of payments outlook and the need to maintain investment at a pace consistent with our adjustment and growth objectives, it is intended that the rate of credit expansion be limited to about 20 per cent in 1981. In line with this objective, total domestic credit of the banking system, which amounted to B 317.5 billion on December 31, 1980, should not exceed B 348.0 billion during the period May 31, 1981 through July 31, 1981, and B 366.2 billion thereafter through October 31, 1981. Within the total of domestic credit, net claims on Government, which amounted to B 97.0 billion on December 31, 1980, should not exceed B 100.6 billion during the period May 31, 1981 through July 31, 1981, and B 105.5 billion thereafter through October 31, 1981.

14) The Government is deeply concerned that the persistent and growing external deficits on current account and the rising external indebtedness associated with financing these imbalances will become a source of instability if not checked. The domestic investment boom of 1978-79 and sharply higher oil prices in 1979 and 1980 contributed to a rise in the current account deficit from \$1.1 billion in 1977 to \$2.1 billion in 1979 and \$2.4 billion in 1980. It is our objective to limit this deficit to \$2.5

billion in 1981 and to achieve a substantial reduction by 1984 when domestic supplies of natural gas and lignite will be available in much larger quantities. The relatively limited deterioration in 1980, notwithstanding a rise of \$1.3 billion in payments for oil imports, is a promising indication that the underlying strength of the economy, in conjunction with appropriate policies, can lead to the needed improvement of the external payments position. Measures that helped bring this about are being intensified. In particular, we expect that appropriate energy price policies, fiscal restraint, and continued efforts to mobilize domestic savings will continue to moderate import demand. Over the longer run, policies will be pursued to maintain the rapid expansion of exports. Important measures will include enhanced agricultural production incentives, reduced fiscal incentives and tariff protection for purely domestically-oriented industries, a more efficient administration of the system of rebates of import duties and domestic indirect taxes applicable to manufacturers of exports and a concerted effort to develop new export markets. Initiatives in each of these areas already have been made. We regard the target of \$2.5 billion for the current account deficit in 1981 a maximum and the Government is prepared to take additional measures during the year if it appears that this level might be exceeded.

15) Gross official reserves of the Bank of Thailand at the end of 1980 amounted to \$1.55 billion in foreign exchange and 2.487 million ounces of gold. We consider this level of reserves inadequate to be able at all times to maintain orderly conditions in the exchange market and the legal requirement that the domestic currency issue be backed by not less than 60 per cent cover in gold and foreign exchange reserves. Experience during the past two years has revealed the substantial volatility of private capital flows to a variety of circumstances, including sharp changes in interest rate differentials and factors that affect confidence. Consequently, it is our objective to increase official foreign exchange reserves to no less than \$2 billion by the end of 1981.

16) Since March 9, 1978, the value of the baht has been linked, within margins, to a basket of currencies of Thailand's major trading partners. This arrangement has been broadly satisfactory. The Government is sensitive to the role of a relatively stable exchange rate in maintaining confidence. However, we are also cognizant of the need to ensure that there is no erosion in the competitive position of Thailand's exports and that an appropriate relationship is maintained between domestic and international trends in costs and prices. Moreover, our exchange rate policy will be guided by the need to strengthen the current account of the balance of payments over the medium term.

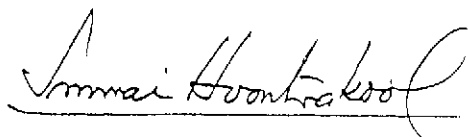
17) Despite a substantial increase in external borrowing of the public sector in recent years, such debt has remained modest in relation to GDP, and external debt service payments of the public sector in 1980 amounted to 5.7 per cent of exports of goods and services. At present, the incurrence and management of public sector external debt is guided by two broad criteria: debt service payments of the public sector and total debt service payments, respectively, should be limited to no more than 9 per cent and 20 per cent of exports of goods and services. The Government will continue to pursue careful external borrowing and debt management policies in order to prevent the debt service burden from prejudicing Thailand's future economic growth and balance of payments performance. Accordingly, it

is intended to limit the contracting or guaranteeing of external debt by the Government with an original maturity of one and up to and including twelve years to no more than \$1,300 million during 1981. Of this amount, no more than \$400 million will be contracted with an original maturity of one and up to and including five years.

18) During the period of the stand-by arrangement, the Government of Thailand does not intend to introduce any multiple currency practices or any new restrictions or intensify existing ones on payments and transfers for current international transactions, or to introduce restrictions on imports or to intensify existing ones for balance of payments reasons, or to enter into any bilateral payments arrangements with Fund members.

19) The Government believes that the policies set forth in this letter are adequate to achieve the objectives of the program, but will take any further measures that may become appropriate for this purpose. Thailand will consult the Fund on the adoption of any other measure that may be appropriate, in accordance with the policies of the Fund on such consultations. Moreover, the Government will conduct with the Fund a review of macroeconomic policies, including interest and exchange rate policies, before the end of October 1981. At that time the Government will reach understandings with the Fund on policies and performance criteria relating to the remaining period of the stand-by arrangement.

Sincerely yours,



Sommai Heontrakool
Minister of Finance



Nukul Prachuabmoh
Governor
Bank of Thailand

Mr. J. de Larosiere
Managing Director
International Monetary Fund
Washington, D.C. 20431

เงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan)

หลังจากวิกฤตการณ์น้ำมัน ครั้งที่ 2 ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ประสบปัญหาการขาดดุลการชำระเงินมากขึ้น ธนาคารโลกจึงได้หาวิธีช่วยเหลือโดยจัดให้มีเงินกู้ประเภท “Structural Adjustment Loan--SAL” ขึ้น ซึ่งเป็นเงินกู้เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านดุลการชำระเงินของประเทศกำลังพัฒนาโดยตรง กล่าวคือ เป็นเงินกู้ที่เบิกจ่ายเร็ว มีเงื่อนไขไม่มาก และไม่ต้องปฏิบัติตาม guidelines ปกติของธนาคารโลก

สำหรับประเทศไทย ธนาคารโลกได้ตกลงในหลักการที่จะให้กู้เงินดังกล่าวในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ในปี 2525 2526 และ 2529 ในวงเงินกู้ปีละ 150 - 200 ล้านดอลลาร์ สรอ. การกู้เงินในปีแรกนี้กำหนดไว้ต้นปีงบประมาณ 2525

แม้เงินกู้ดังกล่าวจะเป็นเงินกู้ลักษณะพิเศษ แต่ทางธนาคารโลกได้กำหนดหลักการไว้ว่า การใช้เงินกู้ดังกล่าวจะต้องมีส่วนสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจด้วย เช่น นำไปใช้ในการแก้ไขดุลการค้า การส่งเสริมการส่งออก การเร่งรัดการผลิตทั้งด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การระดมทรัพยากรในประเทศ การปรับปรุงนโยบายราคา การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการค้า และการวางแผนการบริหาร เป็นต้น การใช้เงินในแต่ละด้านต้องมีมาตรการปรับปรุงโครงสร้างที่แน่ชัดว่าจะทำอะไร อย่างไร และเมื่อใด

รัฐบาลไทยได้ทำการกู้เงินภายใต้โครงการ SAL 2 ครั้ง ครั้งแรกในปี 2525 จำนวน 150 ล้านดอลลาร์ สรอ. และครั้งที่ 2 ในปี 2526 จำนวน 175.5 ล้านดอลลาร์ สรอ. สำหรับโครงการ SAL ครั้งที่ 3 ที่คาดว่าจะทำในปี 2529 นั้น ในทางปฏิบัติแล้วไม่ได้มีการกู้เนื่องจากไม่มีความจำเป็น เป้าหมายการกู้เงินที่กระทรวงการคลังกำหนดและได้รับความเห็นชอบจากธนาคารโลก ประกอบด้วย

1. ปรับปรุงประสิทธิภาพด้านบริหารงานคลัง โดยพยายามลดการขาดดุลในภาครัฐบาล (รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ) และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรในส่วนของรัฐบาล ในการนี้ ได้มีการปรับปรุงนโยบายภาษี รายจ่าย รัฐวิสาหกิจ เงินนอกงบประมาณ และหนี้ต่างประเทศ

2. สนับสนุนและเร่งรัดการผลิตด้านการเกษตร พยายามเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และปรับปรุงราคาสินค้าเกษตรและระบบการตลาด

3. สนับสนุนและเร่งรัดการผลิตด้านอุตสาหกรรม โดยเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า มาเป็นเพื่อส่งเสริมการส่งออก ในการนี้ รัฐบาลมีแผนงานที่จะลดการให้การสนับสนุนและช่วยเหลืออุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยเฉพาะสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากร

4. แก้ไขปัญหาด้านการใช้พลังงานที่เกินตัวอันเนื่องจากราคาพลังงานในขณะนั้นต่ำกว่าที่เป็นจริง โดยพยายามปรับราคาพลังงานให้สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริง ทั้งนี้ เพื่อลดการใช้และนำเข้าพลังงาน และแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน

5. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหาร การพัฒนา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการวิเคราะห์นโยบาย ปรับปรุงระบบการดำเนินงานและประเมินผล พร้อมทั้งพัฒนาด้านบุคลากร

การกู้เงินภายใต้โครงการ SALs มีวิธีการแตกต่างไปจากเงินกู้ต่างประเทศอื่น ๆ คือ ธนาคารโลกต้องการให้ประเทศไทยเบิกจ่ายเงินกู้ส่วนนี้โดยเร็ว ในระยะเวลา 1 - 2 ปี โดยดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอน

(1) ใช้ใบสำคัญการนำเข้าสินค้า (วัตถุดิบและสินค้าทุน) จากต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยไปแลกเปลี่ยนเงินกู้จากธนาคารโลก โดยรวมเป็นงวด ๆ ตามที่ตกลงกัน

(2) เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับเงินตราต่างประเทศจากธนาคารโลก จะคิดแลกเปลี่ยนเงินบาท ณ วันที่เงินเข้ามา แล้วนำเงินบาทดังกล่าวไปตั้งบัญชีไว้ที่กระทรวงการคลัง แยกเป็นบัญชีต่าง ๆ ตามแผนงานที่ได้รับอนุมัติร่วมระหว่างรัฐบาลไทยและธนาคารโลก

มาตรการที่รัฐบาลและธนาคารโลกได้ร่วมกันกำหนดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการกู้เงินภายใต้โครงการ SAL นี้ ส่วนใหญ่เป็นมาตรการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลไทยได้ตั้งใจว่าจะทำตามความเหมาะสม หลังจากประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและอัตราเงินเฟ้อที่รุนแรงนับตั้งแต่หลังวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 (ปลายปี 2521) มาตรการหลาย ๆ อย่างได้ถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) และดำเนินการไปบ้างแล้ว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีอาจดำเนินการบางอย่างได้ตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในแผนพัฒนา เนื่องจากประสบปัญหาทางด้านฐานะการเงินอยู่ในขณะนั้น แต่เหตุการณ์ได้ผ่อนคลายลงเมื่อรัฐบาลได้ตกลงทำการกู้เงินภายใต้โครงการ SAL จากธนาคารโลก เพราะเงินกุดังกล่าวส่วนหนึ่งได้นำมาสนับสนุนทางด้านรายจ่ายของรัฐบาล (นอกเหนือจากเป้าหมายหลักของการกู้เพื่อเสริมฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศ)

ประโยชน์ทางอ้อมของการกู้เงินภายใต้โครงการ SAL

1. ช่วยผ่อนคลายปัญหาทางการเงินของรัฐบาล เพราะในช่วงกลางทศวรรษ 2520 ฐานะการคลังของรัฐบาลตกต่ำ พร้อมทั้งมีการสะสมของภาระหนี้ในระดับสูง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินมาตรการการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจบางอย่าง ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้ในระยะแรก ซึ่งเป็นการซ้ำเติมฐานะการคลัง แต่เงินกู้จากโครงการ SAL ช่วยผ่อนคลายปัญหาทางด้านรายได้ของรัฐบาลได้บางส่วน และถึงแม้รัฐบาลจะ

ต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ SAL แต่อัตราดอกเบี้ยจะต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้โดยทั่วไป อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ SAL ครั้งที่ 1 ประมาณร้อยละ 10.6 - 10.8 ต่อปี ในขณะที่อัตราตลาดสูงถึงร้อยละ 18 - 19 ส่วน SAL ครั้งที่ 2 เป็นอัตราลอยตัว และยังมีระยะเวลาการชำระหนี้เงินกู้ยาวถึง 20 ปี ในขณะที่เงื่อนไขไม่มากนัก

2. ช่วยให้การลำดับความสำคัญของโครงการที่รัฐบาลต้องจัดทำมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น ในขณะที่ยานะการคลังของรัฐบาลเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว และสร้างปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ทางกรจิงแก้ไขโดยให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปนโยบายภาษี และสร้างหน่วยงานเก็บภาษีให้มากขึ้น เพื่อช่วยแก้ไขปัญหารการจัดเก็บรายได้ที่ต่ำกว่าเป้าหมาย

3. ช่วยสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ตามแผนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้กระทำไ้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น โครงการออกโฉนดที่ดินแก่เกษตรกร

4. ช่วยทำให้มาตรการที่ถูกต้องในหลักการ แต่ไม่เป็นที่ยอมรับจากนักการเมือง เช่น การปรับราคาน้ำมัน และสาธารณูปโภค สามารถดำเนินการไปได้บ้าง เพราะเงื่อนไขใน SAL ถูกใช้เป็นข้ออ้างให้รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการ

5. เนื่องด้วยการทำงานภายใต้ SAL เป็นความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยและธนาคารโลก จึงทำให้มีการแลกเปลี่ยนทางด้านวิชาการกันได้มากยิ่งขึ้น

มาตรการในโครงการ SAL ครั้งที่ 1 นั้น ส่วนใหญ่กระทำได้ตามเป้าหมาย เนื่องจากมีหน่วยราชการ คือ กระทรวงการคลัง และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลในการจัดการให้คำแนะนำ และทบทวนผลของมาตรการการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ส่วนมาตรการในโครงการ SAL ครั้งที่ 2 อาจประสบกับอุปสรรคทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงและเลื่อนเวลาออกไปบ้าง เนื่องจากส่วนหนึ่งเป็นมาตรการทางด้านการปรับราคาน้ำมัน และราคาสาธารณูปโภค (เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา และค่าโดยสารรถประจำทาง เพื่อให้สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริง) ซึ่งกระทบความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง จึงไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับและถูกต่อต้านจากนักการเมือง ถึงแม้มาตรการเหล่านี้ถูกเสนอขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาคูณฐานของการขาดดุลการคลังและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดก็ตาม

SAL เป็นโครงการเงินกู้่อีกโครงการหนึ่งที่นับได้ว่าช่วยแก้ปัญหาทุนสำรองระหว่างประเทศ และปัญหาด้านการคลังของรัฐบาลในขณะนั้น อีกทั้งมีส่วนช่วยสร้างให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยเอื้ออำนวยต่อการเจริญเติบโตในระยะต่อมา เมื่อปัญหาต่าง ๆ ได้คลี่คลายลงแล้ว กล่าวคือ เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราที่สูงและมีเสถียรภาพ ฐานะการคลังของรัฐบาลดีขึ้นถึงขั้นเกินดุลเงินสดติดต่อกันจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลจึงได้ชำระหนี้เงินกู้ SAL ครั้งที่ 1 และ SAL ครั้งที่ 2 ก่อนกำหนด (prepayment) ในเดือนสิงหาคม 2531 และกันยายน 2535 ตามลำดับ

บทสัมภาษณ์พิเศษ*

พณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

นายสมหมาย ฮุนตระกูล

ถาม เหตุผลและความจำเป็นที่ท่านต้องดำเนินนโยบายทางการเงินและการคลังอย่างเคร่งครัดตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ท่านเข้ามาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้นเพราะเหตุใด

ตอบ การดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมาเป็นเรื่องจำเป็นที่ผู้บริหารที่มีความรับผิดชอบพึงต้องกระทำอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ความผันแปรทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกประเทศและภายในประเทศ อาทิเช่น วิกฤตการณ์ราคาน้ำมัน ความผันแปรของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา และอัตราดอกเบี้ยอย่างรวดเร็ว วิกฤตการณ์ภาระหนี้ การตกต่ำของราคาพืชผลทางการเกษตร มีผลกระทบต่อฐานะการเงินการคลังของประเทศอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในช่วงที่มีความต้องการในการพัฒนาประเทศเพื่อส่งเสริมการเพิ่มผลผลิต การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น มีอยู่ในระดับที่สูงกว่าขีดความสามารถในการระดมเงินทุนภายในประเทศ ปัญหาและความจำเป็นทำให้เกิดความไม่สมดุลทางการเงินและการคลังในประเทศ เช่น การขาดดุลในดุลการค้า ดุลการชำระเงิน และการขาดดุลทางการเงินการคลัง จนเป็นเหตุให้ภาระหนี้สูงขึ้น ภายใต้สถานการณ์อันวุ่นและสับสนที่กล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดให้เศรษฐกิจของประเทศคืนสู่เสถียรภาพโดยเร็วที่สุด หรืออย่างน้อยหนึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขเพื่อให้เศรษฐกิจขาดเสถียรภาพ นโยบายการเงินและการคลังที่ได้นำมาใช้นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเน้นด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาวเป็นสำคัญ เพราะเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศเท่านั้นจะทำให้ประเทศไทยสามารถดำรงไว้ซึ่งเอกราชทางเศรษฐกิจ อันเป็นฐานรากของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างเหมาะสมต่อไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในระยะข้างหน้า

ถาม ตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ท่านเข้ารับตำแหน่งอันสำคัญยิ่งนี้ ท่านได้ดำเนินการแก้ไขอะไรไปบ้างในเรื่องการเงินและการคลัง และผลงานที่ท่านภูมิใจและคิดว่ากระทำสำเร็จก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาตินั้นมีอะไรบ้าง

* บทสัมภาษณ์นี้ได้ให้แก่ น.ส.พ. ฐานเศรษฐกิจ ฉบับประจำวันที 23 - 28 มิถุนายน 2529 คัดจากการเงินการคลัง ปีที่ 2 ฉบับที่ 9 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2529)

หมายเหตุ : บทสัมภาษณ์เรื่องนี้มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับบทความในภาคที่สาม เรื่องการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยตรง และเป็นถ้อยคำของนายสมหมาย ฮุนตระกูล ที่ถ่ายทอดความรู้สึกนึกคิดของผู้บริหารในการตัดสินใจดำเนินนโยบายแต่ละด้าน จึงเห็นควรนำมาลงพิมพ์อีกครั้งหนึ่ง ณ ที่นี้

ตอบ ในด้านการเงินที่สำคัญที่สุดที่ได้แก้ไขไป ซึ่งน่าจะเป็นสิ่งที่ภูมิใจ กลับเป็นสิ่งที่หนักใจที่สุดนั้น คือการเปลี่ยนแปลงวิธีการกำหนดค่าเงินบาท หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าการปรับค่าเงินบาท เมื่อปลายปี 2527 อันเป็นสิ่งที่จำเป็นจะต้องรีบดำเนินการในภาวะเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น แม้ว่าจะมีหลายฝ่ายที่ไม่ค่อยจะเห็นด้วยก็ตาม แต่เมื่อเหตุการณ์ได้ล่วงเลยมาพอสมควรแล้ว ผลของการดำเนินการดังกล่าวได้แสดงให้เห็นที่ประจักษ์ชัดว่าน่าจะเป็นผลดีแก่ประเทศโดยส่วนรวม และวิธีการดังกล่าวก็เป็นวิธีที่หลาย ๆ ประเทศ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนาอยู่ยังใช้ดำเนินการในปัจจุบันเช่นเดียวกัน

ส่วนที่ผมมีความภูมิใจคือ การที่ประเทศไทยสามารถปรับระดับบะครองตัวมาได้เป็นอย่างดีพอสมควร ทั้งที่เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า ในขณะที่หลายประเทศยังคงอยู่ในสภาวะคับขัน อีกทั้งในสายตาของต่างประเทศยังให้ความเชื่อถือในแนวนโยบายการเงิน การคลังของประเทศไทยอย่างพอเพียง เป็นที่รับรองแม้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นธนาคารโลก หรือกองทุนการเงินระหว่างประเทศซึ่งยอมรับความมีอิสระของประเทศไทย ในการดำเนินนโยบายที่กล่าวให้บรรลุผล ผลงานที่สำคัญที่ผ่านมาเห็นจะเป็นการใช้นโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยใช้นโยบายการรักษาดุลยภาพทางด้านการคลัง และปรับปรุงโครงสร้างทางภาษีอากรควบคู่กับมาตรการทางการเงินที่เหมาะสม ซึ่งมาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการที่ได้มีการถกเถียงกันมาก ก่อนที่จะได้นำมาใช้และกล่าวได้ว่าได้ประสบความสำเร็จพอสมควร

ถาม ขณะที่ท่านเข้ามาแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเงินการคลังของประเทศซึ่งกำลังอยู่ในช่วงวิกฤตนั้น ต้องพบกับปัญหาอุปสรรคทั้งทางตรงและทางอ้อมมากมายนั้น เป็นเพราะเหตุใด

ตอบ ในช่วงระยะเวลาที่ผมดำรงตำแหน่งอยู่นั้นเป็นช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ประเทศต่าง ๆ ประสบปัญหาด้วยกันทั้งสิ้น แม้ว่าประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งก็ตาม ก็ยังได้รับผลกระทบเช่นกัน เพียงแต่ประเทศเรามีพื้นฐานปัจจัยทางเศรษฐกิจที่พัฒนาไปบ้างแล้ว ตลอดจนมีพื้นฐานความรู้และวิธีการแก้ไขอย่างเป็นระบบ จึงทำให้สามารถแก้ไขปัญหามือ่่อนคลายผลกระทบเหล่านั้นลงได้ แต่สำหรับประเทศเรานั้น เนื่องจากปัญหาเหล่านั้นเกิดขึ้นและเกิดติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน อันนับว่าไม่เคยมีมาก่อน ทำให้ต้องใช้เวลาในการแก้ไขพอสมควร ประกอบกับจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากหลาย ๆ ฝ่าย รวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อปากท้องของประชาชนด้วย ดังนั้น การที่จะพยายามแก้ไขโดยอาจมีผลกระทบต่อปากท้องของประชาชน จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงไม่ได้ จึงได้เกิดอุปสรรคหรือแรงต่อต้านจากผู้ที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นบ้าง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อภาวะวิกฤตต่าง ๆ ได้ผ่านพ้นไปแล้วก็อาจ

เป็นบทเรียนที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทั้งหลายจะได้ช่วยกันร่วมพิจารณาเพื่อจัดทำมาตรการแก้ไขที่เห็นว่าเหมาะสมในโอกาสต่อไป

ถาม จนถึงขณะนี้ท่านคิดว่า ระบบการเงินของประเทศนั้นพอจะมีเสถียรภาพหรือยัง โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน

ตอบ ขณะนี้สามารถกล่าวได้ว่าระบบการเงินของประเทศมีเสถียรภาพดี ทั้งนี้ สามารถพิจารณาจากสถาบันการเงินส่วนใหญ่ในระบบที่สามารถขยายการประกอบธุรกิจและมีอัตราการเติบโตที่ค่อนข้างสูง และยังเป็นທີ່เชื่อถือของสถาบันการเงินต่างประเทศอย่างน่าพอใจ เราไม่ควรมองแต่เฉพาะสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ซึ่งนับว่าเป็นส่วนน้อยเมื่อเทียบกับสถาบันการเงินในทั้งระบบ อย่างไรก็ตาม วิกฤตการณ์ของสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นอาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนบ้าง เนื่องจากความไม่คุ้นเคยต่อปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ได้เกิดขึ้นนั้นก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะเป็นแรงผลักดันให้มีการพัฒนาระบบสถาบันการเงินของประเทศ ให้มีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้น และสามารถขยายการประกอบธุรกิจไปแข่งขันกับต่างประเทศในอนาคตต่อไปได้ การแก้ไขปัญหาที่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการภายในกรอบกฎหมายที่ชัดเจน พิจารณาจรรยาบรรณของผู้บริหารการเงินให้มีมาตรฐานที่สูงน่าเชื่อถือสำหรับประชาชน ซึ่งผมเชื่อมั่นว่าได้มีการวางแนวทางไว้สำหรับอนาคตจากนี้ไปพอสมควร

ถาม นโยบายเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนในขณะนี้กับสถานการณ์ปัจจุบันที่ค่าเงินเยนแข็งตัว ดอลลาร์อ่อนตัว เงินบาทแข็งตัวนั้น ท่านคิดว่ายังเหมาะสมที่จะใช้วิธีการอย่างปัจจุบันหรือไม่เพราะค่าเงินบาทได้เปลี่ยนไปแล้วเมื่อเทียบกับค่าเงินดอลลาร์

ตอบ สำหรับนโยบายเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนในปัจจุบันนี้คาดว่าจะไม่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากการกำหนดค่าของเงินบาทในปัจจุบันไม่ได้ผูกไว้กับค่าของเงินสกุลหนึ่งสกุลใดโดยเฉพาะ แต่จะผูกอยู่กับเงินหลาย ๆ สกุล ซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณเงินสกุลต่าง ๆ ที่ประเทศเรามีความผูกพันในด้านธุรกิจอยู่ และจะทำให้ค่าของเงินบาทเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม ค่าเงินบาทตามระบบที่กำหนดใหม่นี้จะส่งผลให้ระบบการเงินการคลังของไทยสัมพันธ์กันอย่างคล่องจองกันพอดีตลอดไป

ถาม นโยบายเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยของไทยขณะนี้ยังเหมาะสมอยู่หรือควรที่จะเปลี่ยนไปในลักษณะอย่างไร ให้สอดคล้องกับอัตราดอกเบี้ยของต่างประเทศ

ตอบ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราดอกเบี้ยของเรา ซึ่งกำหนดเฉพาะอัตราเพดานขั้นสูงของอัตราดอกเบี้ยนั้น น่าจะเป็นหลักการที่ดีอยู่แล้ว โดยให้เป็นดุลยพินิจของผู้ประกอบการ

ต่าง ๆ ในการที่จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยต่าง ๆ ได้ภายใต้เพดานดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี การที่อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศยังไม่สอดคล้องกับอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศเท่าใดนัก ก็เนื่องจากผู้ประกอบการหรือสถาบันการเงินในประเทศมีข้อผูกพันด้านเงินฝากประเภทต่าง ๆ เหลื่อมล้ำกัน ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการปรับอัตราดอกเบี้ยทั้งเงินฝากและเงินให้กู้ยืม จึงมีความล่าช้าในการปรับตัวให้เข้าสถานการณ์ใหม่ ซึ่งชี้ถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบในจุดนี้ให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้นต่อไป

ถาม ปัญหาหนี้สินของประเทศขณะนี้อยู่ในระดับที่น่าพอใจแล้วหรือยัง หลังจากรัฐบาลได้ทำรีไฟแนนซ์

ตอบ ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากเรายังต้องลงทุนมาก และเท่าที่เป็นมา การทำรีไฟแนนซ์ก็เพื่อลดต้นทุนการกู้เงิน โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเพื่อเป็นการปรับตารางการชำระหนี้ของประเทศมิให้เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินมากนัก และโดยที่เราเพิ่งเริ่มทำรีไฟแนนซ์ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ในวงเงินเพียงปีละ 200 - 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับในปี 2529 ได้ทำรีไฟแนนซ์เงินกู้เดิมมาแล้วประมาณ 650 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จึงเป็นการช่วยบรรเทาภาระหนี้ได้เพียงส่วนเดียวเมื่อเปรียบเทียบกับภาระหนี้ทั้งหมดของภาครัฐบาล ซึ่ง ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2528 มียอดหนี้คงค้างสูงถึง 9,275.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่าเงินบาทประมาณ 246,968 ล้านบาท ปัจจุบันสัดส่วนภาระหนี้ของภาครัฐบาลเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ส่งออก จึงยังคงสูงกว่าร้อยละ 9 ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดหามาตรการแก้ไขต่อไปทั้งในด้านการทำรีไฟแนนซ์และการส่งเสริมการส่งออกเพื่อเพิ่มทุนรายได้เงินตราต่างประเทศควบคู่กันไป การก่อหนี้ก็ยังคงต้องระมัดระวังมิให้เพิ่มสูงเกินไปด้วย

ถาม การที่ทอนเงินเยนมาเป็นจำนวนมากเพื่อการทำรีไฟแนนซ์ เนื่องจากมีส่วนต่างเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยนั้น จะเกิดผลเสียในระยะยาวหรือไม่

ตอบ การกู้เงินเยนมาทำรีไฟแนนซ์นั้น ก็มาทำรีไฟแนนซ์ภาระหนี้เงินเยนไม่ใช่สกุลอื่น ดังนั้น ผลจึงมีเท่ากัน เนื่องจากเราพยายามขยายระยะเวลาชำระหนี้ใหม่ให้ยาวกว่าระยะหนี้เก่าที่เหลื่ออยู่ และผลประโยชน์ที่เห็นอย่างชัดเจนจากการทำรีไฟแนนซ์เงินกู้เงินเยนในครั้งนี้ คือการลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลงจากเดิมประมาณร้อยละ 0.5 - 2.8 ต่อปี เป็นอัตราสุทธิหลังจากหักค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ นอกจากนั้น ยังเป็นการเลื่อนเงินกู้ที่ครบกำหนดชำระในปี 2529 - 2530 ออกไป เนื่องจากเงินเยนมีค่าสูงมากเป็นพิเศษ ในขณะนี้ผลเสียจากการรีไฟแนนซ์นั้นไม่มี มีแต่ผลดี มิฉะนั้นเราคงไม่ทำ

ถาม ปัญหาการขาดดุลงบประมาณนั้น ขณะนี้มีแนวทางที่จะแก้ไขอย่างไร

ตอบ ในเรื่องปัญหาการขาดดุลงบประมาณ กระทรวงการคลังได้กำหนดแนวทางแก้ไขอยู่แล้ว โดยมีหลักการที่สำคัญคือ การประหยัดการใช้จ่าย การเร่งรัดการจัดเก็บรายได้ และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บและคิดหาวิธีการใหม่ๆ ที่จะทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น เช่น การอภัยโทษทางภาษี และการจำกัดการขาดดุลงบประมาณให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม ซึ่งแนวทางดังกล่าวกระทรวงการคลังก็ได้ดำเนินการไปแล้ว กล่าวคือในด้านรายจ่ายได้เริ่มมาตั้งแต่การปรับลดงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2528 และ 2529 ลง 4,000 ล้านบาท และ 2,250 ล้านบาท ตามลำดับ โดยมีหลักการที่จะให้กระทบโครงการพัฒนาที่มีลำดับความสำคัญสูงน้อยที่สุด สำหรับวงเงินงบประมาณได้พิจารณาตั้งอย่างประหยัด กำหนดให้วงเงินรายจ่ายประจำปีให้ใกล้เคียงกับความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาล การชะลอหรือเลื่อนการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ออกไป การไม่ให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีรายได้ของตนเอง นอกจากนี้ ยังแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนซึ่งเป็นภาระต้องงบประมาณแผ่นดิน โดยการให้เอกชนเข้าร่วมทุนหรือดำเนินการในกิจการของรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสม เป็นต้น

ในด้านรายได้ ได้เน้นในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ โดยการจัดทำแผนปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากร นอกจากนี้ ได้เร่งรัดการนำรายได้ส่งคลังของรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรจะต้องนำส่งรายได้โดยไม่มีข้อยกเว้น

ส่วนในด้านการชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ได้กำหนดวงเงินกู้ให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม และดำเนินการในด้านการปรับวิธีการบริหารหนี้ เพื่อป้องกันมิให้ภาระหนี้ในปีหนึ่งปีใดสูงเกินไปจนเป็นภาระงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละปี

ถาม ในช่วงเวลาที่เหลืออยู่ของท่านนั้น ยังมีเรื่องเร่งด่วนเฉพาะหน้าและเรื่องที่ต้องรีบเร่งที่ต้องรีบสะสางให้เสร็จสิ้นนั้นมีอะไรบ้าง

ตอบ สำหรับช่วงเวลาที่เหลืออยู่ ในฐานะรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลรักษาการนี้ ผมคิดว่าไม่มีเรื่องอะไรที่เป็นเรื่องเร่งด่วนเฉพาะหน้าที่ต้องรีบสะสาง เพราะปัจจุบันเรื่องที่เป็นปัญหาที่ได้รับการแก้ไขไปแล้วแทบทุกเรื่อง โดยเฉพาะเกี่ยวกับฐานะทางการเงินการคลังของประเทศในขณะนี้ฉันนับว่ามีเสถียรภาพเป็นที่น่าพอใจ หรือแม้แต่ปัญหาความไร้เสถียรภาพของสถาบันการเงิน เรียกกันว่าที่อยู่ภายใต้มาตรการ 4 เม.ย. 2527 ทางเราก็ได้เข้าไปช่วยเหลือจนสถาบันการเงินเหล่านั้นสามารถเรียกความเชื่อมั่นกลับคืนมาเกือบหมดแล้ว การวางระบบงานต่างๆ ก็ก้าวหน้าไปมาก ทำให้บางบริษัทสามารถดำเนินการได้โดยลำพังแล้ว และทางเราก็กำลังจะถอนตัวออกจากบริษัทเหล่านั้นในเร็ว ๆ นี้

ถาม สิ่งที่ยากจะเห็น อยากจะทำ แต่ไม่มีเวลาและโอกาสที่จะกระทำนั้นอะไรบ้าง

ตอบ ตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผมเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีคลัง ผมได้ดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังและเศรษฐกิจในหลาย ๆ ด้านและหลาย ๆ อย่าง ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าและที่เป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพการเงินการคลังและเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาประเทศในอนาคต ซึ่งจนบางครั้งผมก็ติดอยู่เหมือนกันว่าทำไมต้องแบกรับภาระและต้องกระทำไปเช่นนั้น จนกระทั่งหลาย ๆ คนก็กล่าวว่าผมทำมากไป บางสิ่งบางอย่างก็ควรปล่อยให้คนรุ่นหลังเขาไปรับภาระกันเอาเองบ้าง แต่ถ้าคุณเป็นผมก็คงอาจไม่สามารถนั่งดูเฉยได้เหมือนกัน เพราะปัญหาในช่วงที่ผ่านมาอันมากจนบางครั้งของผมก็คิดเหมือนกันว่า ตำแหน่งรัฐมนตรีคลังหาใช่เป็นงานที่สบายอย่างที่อาจจะมีการคิดเลย ทำให้บางครั้งต้องนำไปคิดว่าเป็นการชดใช้กรรมเก่าซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้

แม้ผมจะทำงานมาพอสมควร แต่ก็ยังมีอีกหลายเรื่อง que คิดว่าในอนาคตควรจะต้องการวางรากฐานให้ดีเพื่อประโยชน์ของระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ นั่นคือเรื่องการออมของประเทศ โดยเฉพาะภาครัฐบาลซึ่งยังอยู่ในระดับต่ำจนอาจเป็นอันตรายต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศได้ และเรื่องการขยายฐานภาษีพร้อมกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้กว้างขวางออกไป มีการนำรูปแบบการจัดเก็บภาษีใหม่มาใช้ เพื่อรัฐบาลมีความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินเพื่อพัฒนาประเทศและประชาชน ยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนรวมให้อยู่ดีกินดีมากขึ้น

ถาม สิ่งที่รัฐบาลชุดใหม่ที่จะเข้ามาบริหารประเทศหลังการเลือกตั้ง 27 กรกฎาคม 2529 ควรจะเร่งรีบกระทำและพึงระวังนั้นมีอะไรบ้าง หากรัฐบาลใหม่ที่จะเข้ามาดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังในลักษณะที่สวนทางกับนโยบายของท่าน คิดว่าจะเกิดผลเสียแก่ประเทศอย่างไร แค่นั้น

ตอบ เรื่องนี้ผมคิดว่ายังกบอกไม่ได้ว่าใครผิด ใครถูก หรือจะเกิดความเสียหายอะไรขึ้นในทำนองนี้ เพราะแต่ละคนก็มีความรู้ความสามารถไม่เหมือนกัน และยังมีหลักการและวิธีการในการแก้ปัญหาหรือดำเนินนโยบายเฉพาะตน ประกอบกับเงื่อนไขและองค์ประกอบสมมติฐานทางทฤษฎีและสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจก็อาจต่างกันไปอีก สิ่งที่ผมกระทำในภาวะเศรษฐกิจหรือสภาพแวดล้อมทางการเงินการคลัง และภาวะเศรษฐกิจภายนอก ประเทศในเวลาหนึ่งอาจเป็นสิ่งที่ถูกต้องในเวลานั้น หากระยะเวลาและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป ถ้าใช้ทฤษฎีเดียวกัน มาตรการในแนวเดียวกันก็อาจไม่ได้ผลก็เป็นไปได้ ที่สำคัญที่สุดก็คือผมมีความคิดว่า ใครก็ตามที่เข้ามารับตำแหน่งต่อจากผมย่อมมีความรู้ความสามารถเป็นอย่างดี และท่านย่อมใช้วิจารณญาณอย่างสุ่มรอบคอบในการ ดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งไม่น่าเป็นห่วงอะไร

ถาม การที่กระทรวงการคลังและธนาคารชาติได้ส่งข้าราชการและพนักงานประมาณ 70 คน เข้าไปร่วมบริหารธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนนั้น มีเหตุผลและความจำเป็นอย่างไร หรือว่าจะยึดธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนเหล่านั้นมาเป็นของรัฐในที่สุด

ตอบ การที่ทางการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปร่วมบริหารในสถาบันการเงินต่าง ๆ นั้น ไม่มีความมุ่งหวังที่จะยึดสถาบันการเงินเหล่านั้นเป็นของรัฐแต่อย่างใด เรื่องนี้รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบาย และแถลงให้ทราบเมื่อเริ่มแรกแล้ว และที่จริงแล้ว รัฐบาลก็ไม่ปรารถนาจะเข้าไปแทรกแซง การปฏิบัติงานของภาคเอกชน แต่เนื่องจากธุรกิจธนาคารและสถาบันการเงินเป็นเรื่องละเอียดอ่อน กระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยตรง รัฐบาลไม่ปรารถนาจะให้เกิดความบอบช้ำกับประชาชนเป็นซ้ำสอง หลังจากประชาชนต้องรับเคราะห์ในปัญหาเงินนอกระบบกว่าหมื่นล้านบาท หากธนาคารพาณิชย์อันเป็นสถาบันตามกฎหมายมีอันต้องเกิดปัญหาบ่อย ๆ ประชาชนก็จะเดือดร้อนและจะหมดความเชื่อถือ ขณะนี้ทางการอยู่ในระหว่างดำเนินการถอนตัวในสถาบันการเงินที่สามารถประกอบธุรกิจได้โดยลำพัง แต่อย่างไรก็ดี การที่ทางการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปร่วมบริหารนั้น เนื่องมาจากสถาบันการเงินบางแห่งขาดระบบงานที่เป็นขั้นเป็นตอน ทำให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ มีช่องว่างเกิดขึ้น ทุเลาและยากแก่การตรวจสอบและติดตามของผู้บริหารและผู้มีหน้าที่กำกับดูแล ดังนั้น หากสามารถปรับปรุงระบบงานต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดแผนงานเป็นที่เรียบร้อยแล้วและสามารถประกอบธุรกิจโดยลำพัง ทางเราก็ควรจะถอนตัวโดยเร็วที่สุด

คณะผู้จัดทำหนังสือ

นายวิจิตร สุพินิจ	ที่ปรึกษา
นายเร็กซ์ มะระกานนท์	ประธาน
นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์	รองประธาน
นายสุรัชย์ พฤกษ์บำรุง	
นางธัญญา ศิริเวทิน	
นางณัฏฐา มะระกานนท์	
นายศิริชัย สาควรรตกุล	
นายพิสิฐ ลีอำรรม	
นางสิริมา ศรีสมวงศ์	
นายสมาน ร่มโพธิ์	
นายกิตติพร ลิ้มปัสวัสดิ์	
นางสาวอรุณศรี ทิวงกุล	
นางสาวประไพ สุวรรณรัฐ	
นางสาวพึงพิศ ตีรกานนท์	
นางพัทยา กิตติเวช	
นายวรเทพ ไวทยาวิโรจน์	
นางจิตราภา อุดมทรัพย์	
นางจิตติมา ดุริยะประพันธ์	
นางสาวนงนุช บุญกาญจน์พานิชย์	
นายเฉลิมศักดิ์ ปลั่งแสงมาส	
นายบุญรอด บุตรไชย	
นางสาวกฤษมา ทองนุสนธิ์	
นายแก้วไพฑูรย์ กุลดิลก	

