

บทที่ 2

บททั่วไป

1. ความหมายของธนาคารกลาง (Central Bank)

คำว่า "ธนาคาร" ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายไว้ว่า "บริษัทจำกัด ซึ่งได้รับอนุญาตจากทางการให้ทำการค้าเกี่ยวกับเงิน ได้แก่ รับฝากเงิน การจ่ายเงินตามเช็ค แลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ให้กู้ยืมเงิน เป็นต้น"

"BANK"¹ ธนาคาร คำว่าธนาคารนั้นเดิมก็คือ "BENCH" หรือม้ายาวแรกเริ่มเดิมทีนั้น พ่อค้าได้นำม้ายาวออกมาวางเพื่อรับฝากเงินและแลกเปลี่ยนเงินในตลาดในความหมายทางการค้า "ธนาคาร" หมายถึงสถานที่ซึ่งรับฝากเงินและจ่ายคืนเงินเมื่อเรียกร้อง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ หากมีการชอกกู้ยืมเงินก็อาจจะมาทำการเจรจาเพื่อการนั้นกับธนาคารได้

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า "ธนาคาร (BANK)" ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นความหมายทางธุรกิจ ซึ่งคล้ายกับนิยามคำว่า "การธนาคารพาณิชย์" และคำว่า "ธนาคารพาณิชย์" ในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 4 ซึ่งหากกล่าวว่าธนาคารก็จะเป็นที่เข้าใจกันว่า ธนาคารพาณิชย์ซึ่งได้ถือกำเนิดและวิวัฒนาการมาแต่โบราณ

สำหรับคำว่า "ธนาคารกลาง" (Central Bank) ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้ต่าง ๆ ดังนี้²

¹ วิทยา ศรีเครือวัลย์, พจนานุกรมศัพท์ธุรกิจและการธนาคาร (กรุงเทพฯ : หก.เจริญรัฐการพิมพ์, 2527), หน้า 23.

² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ทฤษฎีและนโยบายการเงิน (Monetary Theory and Policy) หน่วยที่ 1-8, หน้า 334-335

Dictionary of Business and Economics ซึ่งรวบรวมโดยอัมเมอร์และอัมเมอร์ (Christine Ammer and Dean S. Ammer) ระบุว่า ธนาคารกลางเป็นหน่วยงานหลักทางการเงินของประเทศ มีหน้าที่สำคัญในการควบคุมอุปทานของเงินและสินเชื่อ เพื่อส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยไม่ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ

The McGraw Hill Dictionary of Modern Economics (2nd edition) ให้คำจำกัดความของธนาคารกลางว่า เป็นธนาคารที่มีความสำคัญมากที่สุดในประเทศ ตามปกติมักจะมีฐานะอย่างเป็นทางการ (official standing) ในรัฐบาล เป็นผู้ควบคุมระบบธนาคาร และอุปทานของเงินและสินเชื่อ ช่วยส่งเสริมให้บรรลุเป้าหมายด้านความเจริญทางเศรษฐกิจและให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น โดยให้มีภาวะเงินเฟ้อน้อยที่สุด

อมาโด เอ คราสโตร (Amado A. Crastro) ได้ให้ความหมายของธนาคารกลางว่า เป็นมันสมอง และผู้นำทางการเงินที่จะอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจของชาติเติบโตและพัฒนาได้

อาร์ เอส เซเออร์ส (R.S. Sayers) กล่าวว่า ธนาคารกลางเป็นสถาบันที่ได้รับความไว้วางใจให้ควบคุมปริมาณเงินและเครดิตในประเทศ และยังเป็นผู้นำทางด้านการเงินของสถาบันต่าง ๆ ในอันที่จะอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจของชาติให้เติบโตและพัฒนาไปได้

โอลิเวอร์ จี วู้ด จูเนียร์ (Oliver G. Wood Jr.) ให้คำจำกัดความของธนาคารกลางว่าเป็นสถาบันการเงินของรัฐบาล ซึ่งรับผิดชอบในการจัดการเรื่องปริมาณเงินภายในประเทศ และออกกฎเกณฑ์ควบคุมระบบธนาคารพาณิชย์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การมีงานทำเต็มที่ การมีเสถียรภาพในราคาสินค้าและความเจริญทางเศรษฐกิจ

เฉลิม ยงบุญเกิด ให้คำจำกัดความของธนาคารกลางว่า หมายถึง สถาบันการเงินในระดับสูงของชาติที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับระบบการเงินและเครดิต ซึ่งจะมีผลส่งไปถึงความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ ได้อย่างมาก

ดร.ถวิล คุตระกุล ให้ความหมายของธนาคารกลางว่า หมายถึง สถาบันหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมเงินตราทั้งในด้านอุปทานแห่งเงิน จำนวนเงินให้กู้และค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน เพื่อประโยชน์ของประชาชน เป็นส่วนรวม

วิโรจน์ กลั่นเป่า ให้ความหมายของธนาคารกลางว่า หมายถึง สถาบันการเงินซึ่งมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบทางการเงินของประเทศ ทั้งในแง่อุปทานของเงิน จำนวนเงินที่ให้กู้ยืม ค่าใช้จ่ายในการกู้ยืมหรือที่เรียกว่า อัตราดอกเบี้ย รวมตลอดจนถึงความสัมพันธ์ทางด้านการเงินระหว่างประเทศ ทั้งนี้ก็เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนหรือของประเทศส่วนรวม

ตามคำจำกัดความของกฤษฎาการเพื่อชำระสะสางหนี้สินระหว่างประเทศ มาตรา 28 วรรค 1 กล่าวว่า "ธนาคารกลาง คือ ธนาคารที่ได้รับมอบหน้าที่ให้ควบคุมปริมาณเงินและเครดิตในประเทศใดประเทศหนึ่ง"^๑

จากความหมายของธนาคารกลางดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น สรุปได้ว่า ธนาคารกลางเป็นสถาบันการเงินระดับสูงของประเทศ ที่มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมและดูแลระบบการเงินและเครดิต เพื่อให้มีความเหมาะสมต่อความเจริญทางเศรษฐกิจและความมีเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ

^๑เฉลิม ยงบุญเกิด, ท่านกับธนาคาร (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, 2496 หน้า 46. อ่างใน เกศินี หงสนันท์, บรรณาธิการ, รัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2517) หน้า 111.

2. ลักษณะสำคัญของธนาคารกลาง

เนื่องจากธนาคารกลางมีภารกิจอันสำคัญที่จะมีผลต่อเนื่องไปถึงความเจริญหรือความทรุดโทรมของเศรษฐกิจของประเทศโดยใช้อำนาจที่ได้รับมาเป็นเครื่องมือธนาคารกลาง จึงจำเป็นต้องมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่น ๆ ดังนี้⁴

2.1 การดำเนินงานของธนาคารกลาง ต้องเป็นไปในลักษณะที่ดำเนินถึงเสถียรภาพและความจำเป็นทางเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมเป็นหลัก โดยไม่หวังผลกำไรแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น ธนาคารกลางอาจจำเป็นต้องรับซื้อพันธบัตรรัฐบาลบางส่วนไว้ เพื่อต้องการให้ปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมีมากขึ้น แม้ว่าจะต้องขาดทุน เพราะมูลค่าที่ซื้อขายกันในห้องตลาดของพันธบัตรดังกล่าว ต่ำกว่าที่ธนาคารกลางจ่ายให้แก่รัฐบาลก็ตาม หรือบางครั้งธนาคารกลางจำเป็นต้องเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินงาน เช่น ขาดสภาพคล่อง เป็นต้น มิฉะนั้นอาจเป็นอันตรายต่อสถานะทางการเงินและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

2.2 การดำเนินงานของธนาคารกลาง จะต้องมีความเป็นอิสระที่อยู่ภายในกรอบนโยบายของรัฐบาล (independent within the government policy) ถึงแม้ว่าธนาคารกลางส่วนใหญ่จะเป็นของรัฐ แต่ก็มิใช่ธนาคารกลางในบางประเทศที่เอกชนเป็นผู้ถือหุ้น เช่น ระบบธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve System) ที่มีธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ถือหุ้นอยู่ การดำเนินงานของธนาคารกลางจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับและประสานนโยบายกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลและต้องเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้นธนาคารกลางจึงจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการเสนอแนะนโยบายทางการเงิน

⁴ วิรัช สงวนวงศ์วาน, การเงินและการธนาคาร (กรุงเทพฯ : รามคำแหง, 2531), หน้า 236. และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาทฤษฎีและนโยบายการเงิน หน่วยที่ 1-8, หน้า 336-337.

เงินแก่รัฐบาล แต่การที่รัฐบาลจะรับฟังความคิดเห็นหรือปฏิบัติตามข้อเสนอแนะหรือไม่นั้น ย่อมเป็นอำนาจและการตัดสินใจของรัฐบาล

2.3 การประกอบธุรกิจธนาคารกลางส่วนใหญ่จะกระทำกับหรือผ่านธนาคารพาณิชย์ สถาบันทางการเงินบางประเภทและรัฐบาลโดยไม่ทำธุรกิจติดต่อโดยตรงกับภาคธุรกิจ และประชาชนทั่วไป อย่างเช่นธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ กระทำอยู่ เนื่องจากไม่ต้องการแข่งขันกับสถาบันการเงินเหล่านั้น และในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมสถาบันเหล่านั้นจึงไม่ต้องการเข้าไปดำเนินธุรกิจแบบเดียวกัน

3. วิวัฒนาการและแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารกลางของต่างประเทศ

ธุรกิจการธนาคารเป็นกิจการที่เก่าแก่ยิ่งกว่า "การค้าเงิน" เพราะว่าการธนาคารได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับชีวิตของสังคมในระยะเริ่มแรกของโลก การขยายตัวของธุรกิจดังกล่าว เกี่ยวพันอยู่กับการ "ซื้อ-ขาย" สินค้าอย่างใกล้ชิด ธุรกิจธนาคารมีวิวัฒนาการเป็นหลายระยะในเวลาอันยาวนาน จนกระทั่งในสมัยกลางศตวรรษที่ 19 ระบบธนาคารกลางได้เกิดขึ้นในประเทศที่ก้าวหน้าแล้ว ความสำคัญของธนาคารกลางเห็นชัดยิ่งขึ้น ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศใหม่ โดยเฉพาะถือว่า "ธนาคารกลาง" เป็น "สถาบันคู่ประเทศ" เพราะธนาคารกลางมีส่วนในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศจากความพินาศของสงคราม เป็นสัญลักษณ์ของการเป็นเอกราชทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย คือมีสิทธิออกเงินตราของตนเองใช้ ซึ่งประเทศไทยก็รับแนวคิดการจัดตั้งธนาคารกลางมาจากต่างประเทศ (อังกฤษ) ดังนั้น จึงต้องศึกษาถึงความเป็นมาและวิวัฒนาการ ตลอดจนสาเหตุของการจัดตั้งธนาคารกลางในต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

3.1 การกำเนิดและวิวัฒนาการของธนาคารกลางในต่างประเทศ

โดยสรุป

วิวัฒนาการของธนาคารกลางในต่างประเทศ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ช่วงเวลา คือ ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 และช่วงหลังเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1

3.1.1 ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ธนาคารกลางในระยะเริ่มแรกเป็นธนาคารที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 20 ธนาคารกลางในระยะแรกเกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทางตะวันตกในบรรดาธนาคารกลางทั้งหลาย ธนาคารกลางแห่งประเทศสวีเดน (Risks Bank of Sweden) นับเป็นธนาคารกลางที่เก่าแก่ที่สุด จนมีผู้ขนานนามให้ว่า "มารดาแห่งธนาคารกลาง" (The mother of central banks)⁵ ธนาคารนี้จัดตั้งขึ้นโดยเอกชนตั้งแต่เมื่อปี ค.ศ. 1656 ทั้งนี้โดยรัฐบาลเป็นผู้ออกทุนทั้งหมด ในระยะแรก ธนาคารแห่งประเทศสวีเดนมีสภาพเป็นธนาคารกลางโดยสมบูรณ์ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1897. ซึ่งรัฐบาลได้ออกกฎหมายกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศสวีเดนเป็นผู้มีสิทธิในการออกธนบัตรได้แต่เพียงผู้เดียว และให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศสวีเดนในลักษณะอื่น ๆ อีกหลายประการ⁶

ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England) เป็นธนาคารแรกที่ได้รับเอกสิทธิ์ในการออกบัตรธนาคาร และนับเป็นธนาคารที่มีชื่อเสียงมากที่สุด เพราะได้พัฒนาหลักการแห่งการปฏิบัติงานในฐานะธนาคารกลางก่อนธนาคารกลางอื่นใด ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษตั้งขึ้นปี ค.ศ. 1694 ในรูปธนาคารพาณิชย์เอกชนธรรมดาใช้ชื่อว่า "The Company of the Bank of England" ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษในระยะแรกได้ทำหน้าที่เยี่ยงธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายในขณะนั้น คือ การออกบัตรธนาคารและซื้อลดตั๋วเงิน จนในปี ค.ศ. 1833 รัฐบาลอังกฤษจึงยกเลิกสิทธิในการออกบัตรธนาคารที่ให้กับธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ คงให้เฉพาะธนาคารแห่งประเทศอังกฤษเท่านั้นที่มีสิทธิดังกล่าว ต่อมาในปี ค.ศ. 1844 ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษจึงได้รับอำนาจหน้าที่ให้เป็นธนาคารกลางของประเทศ แต่ยังคงมีเอกชนเป็นผู้ถือหุ้นอยู่อย่างเดิม

⁵ วิจารณ์ สงวนวงศ์วาน, การเงินและการธนาคาร, หน้า 238

⁶ สันติภาพ จินดาแสง, การเงินและการธนาคาร (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2527), หน้า 217.

ธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศส (Banque de France) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1800 ในฐานะธนาคารพาณิชย์เอกชน มีสิทธิออกบัตรธนาคารได้เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ในประเทศฝรั่งเศสสมัยนั้น จนกระทั่งปี ค.ศ. 1848 ธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศสได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐบาลสมัยนั้นเป็นอันมาก จึงได้รับเอกสิทธิ์ในการออกบัตรธนาคารแต่ผู้เดียวเป็นการตอบแทน

นอกจากธนาคารที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีธนาคารกลางซึ่งตั้งขึ้นในวันแรก ๆ ต่อมาอีกในภายหลัง เช่น

ธนาคารแห่งประเทศไทยเนเธอร์แลนด์ (Bank of Netherland) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1814

ธนาคารแห่งประเทศไทยนอร์เวย์ (Bank of Norway) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1816

ธนาคารแห่งประเทศไทยออสเตรีย (National Bank of Austria) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1817

ธนาคารแห่งประเทศไทยเดนมาร์ก (Bank of Denmark) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1818

ธนาคารแห่งประเทศไทยเบลเยียม (National Bank of Belgium) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1850

ธนาคารแห่งประเทศไทยสเปน (Bank of Spain) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1856

ธนาคารแห่งประเทศไทยเยอรมัน (Reichsbank of Germany) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1875

ธนาคารกลางส่วนใหญ่ที่ตั้งขึ้นในระยะแรก ๆ มักถือกำเนิดมาจากธนาคารพาณิชย์ที่ได้ช่วยเหลือรัฐบาลของตนในทางการเงิน ความช่วยเหลือดังกล่าวจึงมักได้รับเอกสิทธิ์ตอบแทนจากรัฐบาลในการออกบัตรธนาคาร (Bank Note) จึงมีผู้เรียกธนาคารกลางว่า ธนาคารออกบัตร (Bank of Issue) และในระยะต่อมา เมื่อธนาคารได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่อื่น ๆ ที่สำคัญอย่างกว้างขวางเป็นสถาบันหลักของเศรษฐกิจและการเงินของชาติ จึงได้เรียกสถาบัน

นั้นว่า ธนาคารชาติ (National Bank) หรือธนาคารกลาง (Center Bank) อย่างไรก็ตามยังมีการเรียกธนาคารกลางในชื่ออื่น ๆ อีกเช่น ธนาคารสำรอง (Reserve Bank) ธนาคารสำรองกลาง (Central Reserve Bank) ทั้งนี้เพราะธนาคารกลางเป็นที่รวบรวมเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ทั้งหลาย หรือบางประเทศอาจเรียกธนาคารกลางของตนว่า ธนาคารแห่งรัฐ (State Bank) ก็มี

ธนาคารกลางที่ตั้งขึ้นในระยะแรกนั้นล้วนเกิดขึ้นในประเทศในทวีปยุโรปทั้งสิ้น งานของธนาคารกลางในสมัยแรกมิได้มีความยุ่งยากนัก เพราะสภาพเศรษฐกิจการเงินของประเทศต่าง ๆ ไม่สู้จะซับซ้อนวุ่นวาย อำนาจของธนาคารกลางตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานจึงยังอยู่ในสภาพมิได้พัฒนาไปมากนัก

3.1.2 ช่วงหลังเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1

กิจการธนาคารกลางได้เริ่มดำเนินการมาช้านานแล้ว แต่ธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ถือกำเนิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกที่ผ่านมาทั้งสองครั้งนี้เอง ทั้งนี้เพราะสภาพยุ่งยากทางการเงินและวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากผลสะท้อนของสงครามเป็นผลให้หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการของธนาคารกลางกลายเป็นสิ่งที่ประเทศต่าง ๆ ยอมรับกันอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะการมีธนาคารกลางสามารถช่วยแก้ไขปัญหายุ่งยากทางการเงินและช่วยบรรเทาเหตุการณ์ร้ายแรงทางเศรษฐกิจให้ลดน้อยลงได้⁷

ธนาคารกลางเริ่มมีบทบาทสำคัญทางการเงินทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติในศตวรรษที่ 20 คือช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ในระยะนั้นภาวะเศรษฐกิจการเงินและสังคมของประเทศต่าง ๆ ตกอยู่ในสภาพระส่ำระสาย สภาพการณ์อันเลวร้ายนี้เองที่ผลักดันให้ธนาคารกลาง

⁷ สันติภาพ เงินตาแสง, อ้างแล้ว, หน้า 216

ต้องทำหน้าที่ของตนอย่างมากและเด่นชัด ในการประชุมทางการเงินระหว่างประเทศ ณ กรุงบรัสเซล เมื่อปี ค.ศ. 1920 ที่ประชุมได้ลงมติให้ประเทศต่าง ๆ ที่ยังไม่มีธนาคารกลางรีบจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นโดยเร็ว เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและการเงิน และจัดการให้เกิดเสถียรภาพทางการเงินและการธนาคารของประเทศ นอกจากนี้ยังเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศ ข้อเสนอแนะดังกล่าวทำให้ประเทศต่าง ๆ ได้พิจารณาจัดตั้งธนาคารกลางขึ้น เช่น ออสเตรเลีย ฮังการี โปแลนด์ ตุรกี แคนาดา อินเดีย อาร์เจนตินา เป็นต้น

นับแต่ปี ค.ศ. 1929 คือ หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมารัฐบาลประเทศต่าง ๆ เริ่มเข้าแทรกแซงกิจการธนาคารกลางมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ธนาคารกลางใช้อำนาจควบคุมจัดการภาวะเศรษฐกิจตามนโยบายรัฐบาลอย่างเต็มที่ ประเทศต่าง ๆ ที่เพิ่งเริ่มตั้งธนาคารกลางขึ้นก็จัดให้ธนาคารกลางเป็นหน่วยงานของรัฐ และถือแบบอย่างการดำเนินงานธนาคารกลางจากประเทศที่มีธนาคารมาแต่เก่าก่อน จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่าง ๆ ซึ่งเคยมีธนาคารกลางเป็นของเอกชนก็ได้โอนกิจการธนาคารกลางเป็นของรัฐ (nationalization) เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยอังกฤษ ถูกโอนกิจการมาเป็นของรัฐเมื่อปี ค.ศ. 1946 และธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศส ถูกโอนมาเป็นของรัฐในปี ค.ศ. 1946 เช่นกัน

นอกจากนี้แล้ว ในระยะหลังจากปี ค.ศ. 1950 เป็นต้นมามีประเทศต่าง ๆ อีกหลายประเทศทั้งในแอฟริกาและเอเชียที่ได้รับเอกราชใหม่ ๆ ก็ได้จัดตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศของตน การจัดตั้งธนาคารในประเทศเหล่านี้มักจะมีเค้าแบบอย่างของธนาคารในประเทศเมืองแม่ของตนเป็นหลัก และเป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดตั้งธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ ในระยะหลังหรือนับแต่ต้นศตวรรษที่ 20 นั้น โดยทั่วไปได้อาศัยบทเรียนของประเทศต่าง ๆ ซึ่งเริ่มต้นมาตั้งแต่อดีตเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศของตน สำหรับธนาคารกลางในประเทศต่าง ๆ มีปรากฏในภาคผนวก

3.2 สาเหตุของการจัดตั้งธนาคารกลางในต่างประเทศ

จากวิวัฒนาการของธนาคารกลางในต่างประเทศดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นว่าสาเหตุการจัดตั้งธนาคารกลางในแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไป การจัดตั้งธนาคารกลางบางกรณีเป็นสาเหตุทางเศรษฐกิจ ทางการค้า

3.2.1 สาเหตุทางเศรษฐกิจ สำหรับประเทศที่ยึดถือลัทธิเสรีนิยม สาเหตุนี้เป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุด เนื่องจากธนาคารกลางเป็นสถาบันทางการเงินที่มีบทบาทสำคัญมากในทางเศรษฐกิจของประเทศ

สาเหตุทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นในกรณีผลของสงครามที่ทำให้มีสภาพยุ่งยากทางการเงินและวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ รัฐจึงต้องมีเครื่องมือในการช่วยฟื้นฟูและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศ ธนาคารกลางจึงถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมนี้ ตัวอย่างเช่น ธนาคารแห่งประเทศฝรั่งเศส ซึ่งจักรพรรดินโปเลียนโบนาปาร์ต เป็นผู้ก่อตั้งเมื่อวันที่ 18 มกราคม ค.ศ. 1800 (พ.ศ. 2343) โดยมีเหตุผลระบุว่าต้องการฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งตกต่ำมากในช่วงก่อนการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส (ค.ศ. 1789) เงินทุนเริ่มแรกของธนาคารจัดในรูปแบบหุ้นส่วน ประกอบด้วยทุน 30 ล้านฟรังก์ โดยเป็นเงินของจักรพรรดินโปเลียนเองและของข้าราชการบริวาร เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1800 (ต่อมาจึงถูกโอนเป็นของรัฐเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1946)^๕ ครั้นถึงต้นศตวรรษที่ 20 เหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 1 และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกได้เรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหา หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการของธนาคารกลาง เป็นสิ่งที่ประเทศต่าง ๆ ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า ธนาคารกลางสามารถช่วยแก้ไขปัญหายุ่งยากทางการเงินและบรรเทาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจให้ลดน้อยลงได้ เห็นได้จากการประชุมทางการเงินระหว่างประเทศ

^๕ เมธี คุลยจินดา, การเงินและการธนาคาร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 343-344.

๗ กรุงบริสเซล เมื่อปี ค.ศ. 1920 ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติให้ประเทศต่าง ๆ ที่
 ยังไม่มีธนาคารกลางรีบจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นโดยเร็ว^{๑๐} เป็นผลให้ประเทศต่าง ๆ
 ได้พิจารณาจัดตั้งธนาคารกลางขึ้น เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษ
 และประเทศโปแลนด์ ที่จัดตั้งธนาคารกลางขึ้นในปี ค.ศ. 1924

3.2.2 สาเหตุทางการคลัง การจัดตั้งธนาคารกลางโดย
 เหตุผลทางการคลังเป็นเรื่องที่รัฐจะจัดตั้งองค์การพิเศษขึ้นรับผิดชอบดำเนินงาน
 กิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อหารายได้ให้รัฐ หรือระดมเงินทุน
 ให้รัฐไปใช้จ่ายในกิจการของประเทศ ตัวอย่างของการจัดตั้งธนาคารกลาง
 โดยมีสาเหตุทางการคลัง ได้แก่ ธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of
 England) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1694 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญทางการคลัง
 กล่าวคือ เพื่อระดมเงินทุนให้แก่รัฐบาลนำไปใช้จ่ายในการสงครามกับประเทศ
 ฝรั่งเศส ไม่ใช่เพื่อช่วยเหลือทางการค้าและธุรกิจโดยตรง^{1๐} อันเนื่อง
 จากรัฐสภาได้ออกกฎหมายให้มีการระดมเงินทุน เพื่อให้พระเจ้าวิลเลียมที่ 3
 นำไปใช้จ่ายในการทำศึกสงครามกับพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศส และมี
 พระราชกฤษฎีกากำหนดให้จัดตั้งธนาคาร ซึ่งมีชื่อในขณะนั้นว่า "The Governor
 and Company of the Bank of England" ขึ้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม
 ค.ศ. 1694.

3.2.3 สาเหตุทางการปกครอง บางครั้งรัฐก็จำเป็นต้อง
 จัดตั้งธนาคารกลางขึ้นเพื่อประสิทธิภาพในการปกครองประเทศ ขณะเดียวกันก็
 ไปเสริมเหตุผลทางเศรษฐกิจให้แข็งแกร่งขึ้นด้วย เนื่องจากธนาคารกลางมา
 ช่วยควบคุมดูแลเศรษฐกิจของประเทศ ตัวอย่างของการจัดตั้งธนาคารกลาง
 โดยมีสาเหตุทางการปกครอง ได้แก่ ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็น

^{๑๐} วิจารณ์ สงวนวงศ์วาน, การเงินและการธนาคาร, หน้า 240.

^{1๐} มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาทฤษฎี
 และนโยบายการเงิน หน่วยที่ 1-8, หน้า 346.

ระบบที่ประกอบด้วย ธนาคาร 12 แห่ง เรียกว่า ระบบธนาคารสำรอง (Federal Reserve System) เกิดขึ้นโดยแนวความคิดของนายอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน รัฐมนตรีว่าการคลังคนแรก หลังจากการประกาศอิสรภาพในปี ค.ศ. 1776 หลักการของนายแฮมิลตัน ก็คือรัฐควรมีสถาบันอิสระอีกสถาบันหนึ่งที่คอยดูแลควบคุมระบบการเงินของประเทศเป็นการต่างหากจากกระทรวงการคลัง และต่างหากไปจากองค์การหรือสถาบันที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายด้านการเงินและการคลัง (รัฐสภา) แต่ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาที่มีวิวัฒนาการเป็นเวลายาวนานจนถึงปี ค.ศ. 1913 จึงตั้งขึ้นโดย The Federal Reserve Act of 1913 เนื่องด้วยการต่อสู้ทางแนวความคิดของกลุ่มบุคคล ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาก็ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดหลายกลุ่ม คือ แนวความคิดของนายแฮมิลตัน อันได้แก่ ความมีอิสระของสถาบันที่ต้องมีความเป็นกลาง มีอิสระจากองค์การหรือสถาบันที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายของประเทศ (รัฐสภา) ประการหนึ่ง ประการที่สอง คือ แนวความคิดตามรูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์ (Federal) และระบบสาธารณรัฐ (Republic) ตามแนวความคิดของเดฟเฟอร์สัน ผู้วางรัฐธรรมนูญอเมริกา และประการสุดท้ายได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดในการปกป้องผลประโยชน์จากกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจ ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาก็เกิดขึ้นโดยการประสมประสานแนวความคิดข้างต้น ทำให้เกิดประโยชน์ต่อการปกครองและเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก

3.2.4 สาเหตุทางการเมือง การจัดตั้งธนาคารกลางโดยอาศัยเหตุผลทางการเมือง จะเกี่ยวข้องกับความต้องการที่จะสร้างระเบียบทางการเมืองทางสังคมและทางเศรษฐกิจของประเทศชั้นใหม่ แทนระเบียบเดิม และโดยเหตุที่ธนาคารกลางเป็นสัญลักษณ์ของการเป็นเอกราชทางเศรษฐกิจของประเทศ คือ มีสิทธิออกเงินตราใช้เอง¹¹ ตัวอย่างของธนาคารกลางที่จัดตั้งโดยอาศัยสาเหตุนี้ จะเห็นได้จากหลายประเทศทั้งในทวีปแอฟริกา และ

¹¹ เมธี คุลยจินดา, การเงินและการธนาคาร, หน้า 346.

ทวีปเอเชียที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งได้รับเอกราชใหม่ ๆ ก็จะจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศของตน การจัดตั้งธนาคารกลางในประเทศเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะยึดเอาแบบอย่างของธนาคารกลางในประเทศเมืองแม่ของตนเป็นหลัก และการจัดตั้งธนาคารกลางในประเทศต่าง ๆ ในระยะหลังนับแต่ต้นศตวรรษที่ 20 ส่วนมากอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการของธนาคารกลางในประเทศที่มีวิวัฒนาการ ตั้งแต่อดีตมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศของตน ¹² เช่น หลักเกณฑ์และวิธีการของธนาคารแห่งประเทศไทย อังกฤษ

4. วิวัฒนาการและแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย

ในส่วนนี้จะได้ศึกษาถึงความเป็นมาและวิวัฒนาการตลอดจนสาเหตุของการจัดตั้งธนาคารกลางในประเทศไทย (ธนาคารแห่งประเทศไทย) ดังต่อไปนี้

4.1 การกำเนิดและวิวัฒนาการของธนาคารแห่งประเทศไทย

วิวัฒนาการของธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถแบ่งได้เป็น 4 ช่วงเวลา คือ

4.1.1 แนวความคิดก่อนสมัยรัชกาลที่ 5

ธุรกิจการธนาคารเกี่ยวพันอยู่กับการซื้อ-ขายสินค้าอย่างใกล้ชิดตั้งแต่สมัยโบราณ แต่มิได้ปรากฏเป็นองค์กรอย่างชัดเจน เช่นปัจจุบันการธนาคารค่อย ๆ ก่อตัวอย่างเชื่องช้าสำหรับประเทศไทย การซื้อขายสินค้านี้มาแต่โบราณ ดังปรากฏในสมัยสุโขทัย หลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงแสดงว่ามีการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้ากันโดยทั่วไป ในทางการเงินและเศรษฐกิจอยู่ในความควบคุมและรับผิดชอบของคลังหลวง การติดต่อดำกับต่างประเทศแถบยุโรป

¹² สันติภาพ จินดาแสง, การเงินและการธนาคาร, หน้า 218.

ปรากฏหลักฐานในช่วงรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช แห่งกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งได้มีนโยบายเปิดประตูทำการค้ากับต่างประเทศอื่นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทำสนธิสัญญาเบาริงเมื่อปี พ.ศ. 2398 มีผลให้การค้าระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศขยายตัวอย่างกว้างขวาง ชาวต่างประเทศ ซึ่งเป็นชนชาติของประเทศที่มีอำนาจทางการค้าในด้านตะวันออก ในขณะนั้น ได้เข้ามาประกอบกิจการค้าในประเทศไทย (สยาม) มากขึ้น และได้มีการนำระบบการค้าแบบธนาคารเข้ามาสู่ประเทศไทยด้วย¹³ ในขณะนั้นระบบธนาคารพาณิชย์เข้ามามีบทบาทให้ความสะดวกในการค้า โดยในระยะเริ่มแรก ได้มีการตั้งพ่อค้าหรือบริษัทการค้าต่างประเทศเป็นตัวแทนดำเนินกิจการธนาคาร บางประเทศขึ้น แต่เดิมก่อนที่จะมีธุรกิจด้านการธนาคารนั้น ได้มีการโอนเงินไปยังประเทศจีน และประเทศอื่น ๆ ในรูปตัวสัญญาใช้เงิน โดยร้านโอนเงินของชาวจีน ซึ่งมีชื่อเรียกว่า "โพลก๊วน"¹⁴ จนถึงปี 2485 รัฐบาลได้ออกกฎหมายควบคุมการส่งเงินตราออกนอกประเทศ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากรัฐบาลก่อน โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ ร้านโพลก๊วนจึงหมดหน้าที่ลง สำหรับแนวความคิดการจัดตั้งธนาคารกลางยังไม่ปรากฏ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของวิวัฒนาการของธนาคารกลางในประเทศไทย เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ชาวต่างประเทศได้นำวิทยาการต่าง ๆ พร้อมระบบธนาคารเข้ามาเผยแพร่ อันเป็นผลให้มีการจัดตั้งธนาคารกลางในเวลาต่อมา

4.1.2 แนวความคิดในสมัยรัชกาลที่ 5

แนวความคิดที่จะจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศไทย

ตามหลักฐานที่พบในชั้นนี้ ปรากฏขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

¹³ เมธี ศุภยจินดา, การบริหารธนาคารพาณิชย์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศาสนา, 2519), หน้า 8.

¹⁴ วาสนา สิงห์โกวินท์, การจัดการธนาคารพาณิชย์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 2.

เจ้าอยู่หัวเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2431 ¹⁵ พลโทเซอร์แอนดรู คลาร์ก (Lt.Gen, Sir Andrew Clark) และพวกอีก 5 คน ¹⁶ มีรายละเอียดข้อเสนอที่จะตั้งธนาคารกลางขึ้นชื่อว่า "แบงก์หลวงกรุงสยาม" (Royal Bank of Siam) มีทุนจดทะเบียน 1,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิง สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ และมีสาขาตามเมืองสำคัญ ๆ ได้แก่ ลอนดอน ปารีส เวียนนา เบอร์ลิน นิวยอร์ก และอื่น ๆ ในประเทศและต่างประเทศเท่าที่พิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็น รายละเอียดขอเขตการดำเนินงานของธนาคารมีด้วยกันหลายประการ แต่ที่ได้ระบุไว้ในตอนท้ายของร่างหนังสืออนุญาตให้ประกอบธุรกิจ นับว่าเป็นข้อความที่สำคัญมาก ความว่า ธนาคารที่จะจัดตั้งขึ้นนี้จะจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายของบริษัทจำกัดของประเทศอังกฤษ สามารถที่จะดำเนินงานได้ตามหนังสืออนุญาตนี้ได้นาน 100 ปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตในระหว่าง 100 ปีนี้ พระเจ้าแผ่นดินรัฐบาลหน่วยราชการ ต้องเปิดบัญชีไว้กับธนาคารนี้เท่านั้น และรัฐบาลจะไม่ให้สิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วแก่สถาบันใดที่คล้ายคลึงกันไม่ว่าจะมีอยู่ก่อนแล้ว หรือจะเกิดขึ้นภายหลัง เว้นแต่การออกธนบัตร ซึ่งรัฐบาลอาจจะอนุญาตให้ธนาคารต่าง ๆ กระทำได้ตามแต่จะเห็นสมควร และเมื่อพ้นกำหนด 100 ปีแล้ว แม้ข้อบังคับนี้จะได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงต่ออายุหรือยกเลิกไปก็ตาม ธนาคารนี้ยังคงมีสิทธิตลอดไปที่จะดำเนินกิจการธนาคารทั่วไปได้ รวมทั้งการออกธนบัตรตามข้อกำหนดในหนังสืออนุญาตนี้ ธนาคารจะมีลักษณะเป็นนิติบุคคล และมีสิทธิต่าง ๆ เท่าเทียมกับบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลในประเทศอาจฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องความในศาลอาจซื้อ เป็นเจ้าของ เข้า จัดให้ได้มาซึ่งที่ดิน ทรัพย์สิน ใช้ทางน้ำ ทางบก แสงสว่าง แร่ธาตุ น้ำมัน หรือสิ่งที่เกิดแต่แร่ รับจ่านอง จ่าน้ำ ที่ดิน หิน พืชผล

¹⁵ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกในการเปิดอาคารสำนักงานใหญ่ธนาคารแห่งประเทศไทย 12 กรกฎาคม 2525 (กรุงเทพฯ : บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด, 2525) หน้า 1.

¹⁶ Mr. William Henry Puchard, Mr. William Bell Metaggort, Mr. Franeis William Lowther, Mr. William charles Puchasd, Mr. Frederic Sydenham Clarke ซึ่งเป็นชาวอังกฤษทั้งหมด

เพชรพลอย สิ่งหาวิมทวีพย์ และอสิ่งหาวิมทวีพย์ รวมทั้งการจำหน่ายทวีพย์สิ่งดังกล่าว เป็นครั้งคราว โดยการขายธรรมดาหรือขายทอดตลาด และมีสิทธิเช่นเดียวกับคนในบังคับอังกฤษ หรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนในกรุงลอนดอน ไม่จำเป็นต้องเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นใดที่คนในบังคับสยามไม่จำเป็นต้องเสียในกรณีเดียวกัน¹⁷

พลโทเซอร์แอนดรู คัลลิก ได้ให้นายเฟรเดอริก ไซเดนแฮม คัลลิก นำข้อเสนอดังกล่าวติดต่อกับทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงษ์วโรประการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นให้ทราบและนำขึ้นทูลเกล้าถวายต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระองค์ได้ถวายความเห็นคัดค้านการขอตั้งธนาคารดังกล่าวเพราะเป็นข้อเสนอที่เอาเปรียบประเทศไทยมาก ทำให้ข้อเสนอในครั้งนั้นไม่ได้รับอนุญาต

ต่อมา พ.ศ. 2440 นายพลดุก เดอมาเรียนอง (General Duke de Marignan) ได้มีหนังสือลงวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2440 เสนอโครงการและร่างพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้จัดตั้งธนาคารมาเพื่อพิจารณาโดยมีข้อความสำคัญว่า อนุญาตให้ General Duke de Marignan ตั้งธนาคารมีทุนเริ่มแรก 6 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง โดยการออกหุ้นและวิธีอื่น ๆ ธนาคารมีศูนย์กลางสำคัญอยู่ที่กรุงเทพฯ และลอนดอน หรือปารีสรวม 2 แห่ง ธนาคารที่ตั้งขึ้นมีอำนาจให้กู้เงินแก่รัฐบาลเทศบาลจังหวัดต่าง ๆ บริษัทและนิติบุคคลทั่วไป สามารถทำการซื้อขายหุ้นเพื่อจัดตั้ง สร้างหรือให้ความช่วยเหลือ การรถไฟ รถราง การเดินเรือ การไปรษณีย์ และโทรเลข ทำทางรถไฟ ถนน สะพาน ทำเรืออยู่เรือ เรือบรรทุก ก่อสร้าง โรงเก็บสินค้า การผลิตสินค้า เหมืองแร่ เกษตรกรรม วิศวกรรม การประปา ไฟฟ้า แก๊ส สุขาภิบาล งานสาธารณูปโภคทั้งปวง การอุตสาหกรรมส่วนบุคคล ตลอดจนการเข้าบริหาร การซื้อขาย ให้

¹⁷ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกในการเปิดอาคารสำนักงานใหญ่ ธนาคารแห่งประเทศไทย 12 กรกฎาคม 2525, หน้า 4.

ก็เกี่ยวกับเรือสินค้า พืชผล สินค้าเกี่ยวข้องกับทุกชนิด การทำเองหรือสนับสนุน การค้าการผลิต การอุตสาหกรรม การเกษตร การแลกเปลี่ยน กิจการธนาคาร การตั้งสาขาตัวแทนทั่วประเทศ และทั่วโลก นอกจากนี้ยังอนุญาตให้ออกบัตรธนาคารและเงินกระดาษได้ 10 เท่าของทุนจดทะเบียน ส่วนกำไรที่เกิดขึ้นนั้นให้จ่ายเป็นดอกเบี้ยยแก่ผู้ถือหุ้นในอัตราร้อยละ 20 ต่อปี โดยจ่าย 6 เดือนต่อครึ่ง ส่วนที่เหลือให้เก็บเป็นทุนสำรองร้อยละ 10 ให้พระคลังมหาสมบัติร้อยละ 40 และผู้ถือหุ้นร้อยละ 40 คณะกรรมการบริหารร้อยละ 4 ตัวผู้ได้รับอนุญาตร้อยละ 6 ธนาคารสามารถดำเนินงานตามความนิยมนี้ได้นานถึง 99 ปี และหลังจากนั้นจนกว่ารัฐบาลจะยกเลิกการอนุญาตทั้งให้มีสิทธิแต่ผู้เดียวที่จะออกให้บัตรและเงินกระดาษทั่วราชอาณาจักร ¹⁶

ข้อเสนอของนายพลตึก เดอมาเรียง ก็ไม่ได้รับอนุญาตเช่นกัน ต่อมาก็ยังมีข้อเสนอของชาวต่างชาติอื่น ๆ อีก อันได้แก่ ข้อเสนอของบริษัทสยาม กัปตันลิมีเตด ซึ่งมีกลุ่มตระกูลดักเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และเคยยื่นข้อเสนอมาแล้วครั้งหนึ่ง โดยคราวนี้ได้เปลี่ยนแปลงข้อความบางส่วนในคำยินยอมเสียใหม่ นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอของผู้จัดการธนาคารในเมืองโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก ได้มีหนังสือลงวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2441 เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดตั้งธนาคารกลางขึ้น พร้อมกันนี้กลุ่มนักการธนาคารจากประเทศในยุโรปเหนือยังได้ร่างข้อบังคับหลักเกณฑ์การดำเนินงานของธนาคารที่จะจัดตั้งขึ้นส่งมาด้วย ข้อเสนอเหล่านี้ล้วนถูกปฏิเสธไปทั้งสิ้น โดยข้อพิจารณาของนายริเวต คาร์แนค (Mr. C. Rivett Carnac) ซึ่งเป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลังมหาสมบัติในขณะนั้น และเนื่องจากข้อเสนอต่าง ๆ ล้วนเอาเปรียบประเทศไทย ประเทศไทยจะเสียประโยชน์มากกว่าผลดีที่อ้างว่าจะได้รับ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

ความคิดที่จะตั้งธนาคารแห่งชาติขึ้นนั้น นอกจากชาวต่างประเทศ
ที่ติดต่อมาเพื่อประโยชน์ของตนเป็นส่วนใหญ่แล้ว ยังเป็นความคิดของคนไทย
อีกด้วย ผู้ที่เข้าใจหน้าที่การดำเนินงานของสถาบันการเงิน เช่นธนาคารกลางนั้น
ได้แก่มหาอำมาตย์เอก พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุญนาค) คนหนึ่ง และพระเจ้า
บรมวงศ์เธอกรมหมื่นมหิศราชกฤษี เสนาบดีกระทรวงการคลังมหาสมบัติอีกพระ
องค์หนึ่ง ¹⁰

พระยาสุรียานุวัตร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเป็นอรรคราชทูต
สยาม ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ได้รับมอบหมายให้หาแหล่งเงินทุนจาก
ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปเป็นจำนวนเงิน 1,000,000 ปอนด์ เพื่อนำมาลง
ทุนสร้างทางรถไฟระหว่างเมืองลพบุรีกับอยุธยาได้มีหนังสือกราบทูลแสดงความ
คิดเห็นเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวว่าต้องเสียดอกเบี้ยและค่าโสหุ้ยสูง ตลอดจนค่าซ่อม
แซมเสียหายสึกหรอของทางรถไฟและเครื่องจักรที่สูง เนื่องจากเป็นเมืองร้อน
หากกิจการรถไฟขาดทุนก็จะเป็นภาระแก่แผ่นดิน เห็นควรเอาเงิน 1,000,000
ปอนด์ มาตั้งแบงก์สำหรับชาติขึ้นจะเป็นประโยชน์กว่า ตั้งแบงก์ขึ้นให้มีสาขาตาม
มณฑลทั้งหลายแล้ว จึงทำทางรถไฟในภายหลัง โดยในท้ายความเห็นสรุปไว้ว่า
ถ้าการสร้างทางรถไฟนี้เพื่อประโยชน์ในด้านการทหารแล้ว ถ้าจำเป็นรัฐบาลก็
ต้องยอมขาดทุน อย่างไรก็ตามความเห็นนี้เป็นอันตกไปเนื่องจากนโยบายสำคัญ
ของรัฐบาลในการสร้างทางรถไฟเพื่อการเชื่อมโยงเมืองสำคัญเข้าด้วยกันอัน
เป็นประโยชน์ทั้งในด้านการปกครอง การคมนาคม การพาณิชย์ และการเกษตร
รัฐบาลไทยจึงตกลงกู้เงินจากต่างประเทศมาเพื่อสร้างทางรถไฟและการชล
ประทาน

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิตร์ราชฤทัย เสนาบดีกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ ทรงเห็นว่าการค้าขายในประเทศไทยเจริญขึ้นมาก ความ
ต้องการใช้ธนบัตรแทนเงินเหรียญมีมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการพิมพ์ธนบัตรขึ้น
ใช้เอง แม้พระองค์จะมุ่งแต่การออกธนบัตรด้านเดียว แต่ความคิดที่จะจัดตั้ง
ธนาคารกลางขึ้นก็ยังไม่ปรากฏอยู่ เห็นได้จากรายงานของพระองค์ที่กล่าวไว้ใน
พิธีเปิดกรมธนบัตร หอรัชฎาภิเษก เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2445 ได้
กล่าวไว้ตอนหนึ่งถึงการตั้งธนาคารชาติว่าทางเลือกในการที่จะออกกระดาษใช้
แทนเงินทางหนึ่งได้แก่การตั้งธนาคารสำหรับแผ่นดินที่เรียกกันว่า แชนซิลแบงก์
ขึ้นให้มีเอกสิทธิ์ในการจำหน่ายธนบัตรโดยมีข้อบังคับไว้ตามสมควร ²⁰ แต่ด้วย
การตั้งธนาคารของรัฐบาลยังมีเหตุขัดข้องหลายประการ พระองค์จึงทรงหันมา
คิดจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้น เนื่องจากทรงเห็นว่า สถาบันการเงินของไทยขณะนั้น
มีแต่โรงรับจำนำที่เรียกดอกเบี้ยสูงก็ยังคงดำเนินการอยู่ได้ และธนาคารพาณิชย์ทั้ง
3 แห่งของชาวต่างชาติไม่มีใครสนใจต่อคนจีนและคนไทยที่ไปติดต่อเหมือนคนชาติ
เดียวกัน พระองค์จึงทรงริเริ่มตั้งสำนักงาน "บุคคัลลีย์" (Book Club
Association) เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2447 มีสำนักงานตั้งอยู่ที่บ้านหม้อ
ที่สะพานชื่อเช่นนั้นก็เพราะทรงเกรงว่าถ้าเรียก "แบงก์" เสียแต่ต้นแล้วแบงก์
นั้นมันก็เป็นไปก็จะเสียชื่อคนไทยเปล่า ๆ และ "บุคคัลลีย์" นี้ ทรงตั้งพระทัยไว้
ว่าถ้าเจริญก็จะต้องเป็นแบงก์ของชาติต่อไป ²¹ และในเวลาต่อมาสำนักงาน
ก็จดทะเบียนเป็นบริษัทแบงก์สยามกัมมาจลทุนจำกัด "Siam Commercial Bank"
(มาภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น "ธนาคารไทยพาณิชย์" จนถึงปัจจุบัน) นับเป็นธนาคาร
ไทยธนาคารแรก

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

²¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, วิวัฒนาการสวัสดิ์, พิมพ์ในงาน
พระราชทานเพลิงพระศพ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย เมื่อวันที่ 1
เมษายน 2504, หน้า 6.

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2457 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้
จ้างให้เซอร์เบอร์นาต ฮันเตอร์ เข้ามาปฏิรูปการดำเนินงานของแบงก์สยาม
กัมมาจล และการเปลี่ยนแปลงนี้ให้เป็นธนาคารชาติต่อไป เซอร์ฮันเตอร์เดิน
ทางมาถึงกรุงเทพฯ ในวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2457 ซึ่งขณะนั้นได้มีการ
ปรับปรุงการดำเนินงานของแบงก์สยามกัมมาจลเรียบร้อยแล้ว เซอร์ฮันเตอร์
ได้วางรายงานต่อกรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีว่าควรตั้งธนาคารกลางขึ้น
โดยการซื้อกิจการของแบงก์สยามกัมมาจล ธนาคารกลางนี้ควรให้มีทุน
6,500,000 บาท โดยเป็นทุนชำระแล้วไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง รัฐบาลยังคงเป็น
ผู้ออกธนบัตรอยู่ต่อไป แต่มอบให้ธนาคารเป็นผู้ดำเนินงานแทน และห้ามมิให้
ธนาคารนี้ประกอบธุรกิจกับประชาชนโดยตรง ข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญคนนี้ ตลอดจน
จรรยาบรรณปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารกลางในครั้งนั้น ไม่ปรากฏว่า
เหตุใดจึงมิได้รับการพิจารณาต่อไป ตลอดจนวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในวงการธนาคาร
ปลายปี พ.ศ. 2456 ทำให้กิจการธนาคารของไทยหยุดชะงัก และแบงก์
สยามกัมมาจลก็เปลี่ยนไป เป็นมีผู้จัดการเป็นชาวต่างประเทศแต่ผู้เดียว การก่อ
ตั้งธนาคารชาติตามโครงการที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย
ได้ทรงวางรากฐานไว้ จึงไม่อาจดำเนินไปได้ตามพระประสงค์

4.1.3 พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พ.ศ.

2482

เมื่อสิ้นสุริยสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ความพยายามที่จะตั้งธนาคารกลางขึ้นไม่ว่าจะเป็นการติดต่อมาจากชาวต่างประเทศ
หรือความพยายามของรัฐบาลไทยเองก็ส่งบระงับลง เนื่องจากผลกระทบ
จากสงครามโลก เกิดปัญหาเศรษฐกิจและการคลัง การดำเนินการแก้ไขภาวะ
เศรษฐกิจของประเทศที่ตกต่ำอย่างรุนแรงจึงเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลใน
ขณะนั้น เรื่องเกี่ยวกับธนาคารกลางจึงมิได้มีการพิจารณาอีก

หลังจากได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475
พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร ได้มอบให้หลวงประดิษฐ์
มนูธรรมเป็นผู้จัดร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจขึ้นเสนอต่อผู้ก่อการคณะราษฎร ใน

เค้าโครงการเศรษฐกิจนี้ได้กล่าวถึงการจัดตั้งธนาคารไว้หลายตอน²² แต่พระยามโนปกรณซ์ กับรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งไม่เห็นด้วย ต่อมาพระยาพลพลยุทธเสนาได้นำกำลังทหารและพลเรือนยึดอำนาจรัฐอีกครั้ง เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 และได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ในช่วงนี้ก็ได้มีการเคลื่อนไหวที่จะให้มีธนาคารชาติขึ้นอีก เจ้าพระยาศรัทธธรรมาธิเบศร์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จึงได้หารือกับนายเจมส์ แบ็กซ์เตอร์ ที่ปรึกษาทางการคลังของรัฐบาลไทยในขณะนั้น แต่นายแบ็กซ์เตอร์ให้ความเห็นว่ายังไม่สมควรแก่เวลาที่จะจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นในขณะนั้น

ต่อมา พระยาสุรียานุวัตร รัฐมนตรีท่านหนึ่งในคณะรัฐบาลของพันเอกพระยาพลฯ ซึ่งเคยมีความเห็นให้ตั้งธนาคารชาติขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2446 เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเป็นอัครราชทูตสยามประจำกรุงปารีส ได้มีหนังสือถึงพระยาพลฯ เสนอ "โครงการธนาคารชาติและได้ส่งบทความลงตีพิมพ์ในหนังสือเป็นระยะ"²³ หลังจากนั้นก็มีอีกหลายท่านที่สนับสนุนจะให้มีธนาคารชาติขึ้น และยังมีกรเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารชาติ พ.ศ. 2478 ต่อสภาผู้แทนฯ แต่ร่างพระราชบัญญัติตกไป

ต่อมา พลตรีหลวงพิบูลสงคราม ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อจากพระยาพลฯ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2481 ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้แก่ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม เมื่อเข้ารับตำแหน่งและได้รื้อฟื้นเรื่องธนาคารชาติมาดำเนินการ และได้โอน ม.จ. วิวัฒน์ไชย ไชยันต์ อธิบดีกรมศุลกากรขณะนั้นมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาฝ่ายไทยของกระทรวงการคลัง ซึ่งแต่ก่อนมีแต่ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ ในขณะนั้น ได้แก่ นายดอลล (Mr. W. A. M. Doll) ซึ่งเป็นชาวอังกฤษ ซึ่งแต่เดิมไม่เห็นด้วยกับการตั้งธนาคารชาตินั้น

²² ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกในการเปิดอาคารสำนักงานใหญ่
ธนาคารแห่งประเทศไทย 12 กรกฎาคม 2525, หน้า 41.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

หลังจากที่หลวงประดิษฐมนูธรรมได้ทำความเข้าใจกับนายคอลล์แล้ว นายคอลล์ก็ได้ให้ความร่วมมืออย่างดี โดยร่างกฎหมายจัดตั้งธนาคารชาติเสนอไว้ ก่อนที่จะเดินทางกลับไปพักผ่อนยังต่างประเทศ และ ม.จ. วิวัฒนไชย ไชยยงค์ ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขณะนั้นให้ดำเนินการต่อจากนายคอลล์²⁴ ซึ่งในที่สุดได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเตรียมจัดตั้งธนาคารชาติไทย พุทธศักราช 2482 ต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีหนังสือด่วน ที่ น. 724/2482 ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2482

บันทึกและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเตรียมจัดตั้งธนาคารชาติไทย พ.ศ. 2482 มีดังนี้²⁵

หลักการ ตั้งสำนักงานธนาคารชาติเป็นทบวงการเมือง เพื่อมีอำนาจหน้าที่ประกอบกิจการธนาคาร และเตรียมการจัดตั้งธนาคารชาติไทย

เหตุผล ในการที่จะให้หลักแห่งความมั่นคงในการเงินและดำเนินวิธีเงินตราและกระทำให้เครดิตของประเทศหมุนเวียนอันจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนยิ่งขึ้นไปนั้น สมควรที่จะจัดให้มีธนาคารชาติ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่จัดระเบียบการจำหน่ายเงินตราและรักษาทุนสำรองเงินตราที่ทำหน้าที่เป็นธนาคารของรัฐ และเป็นธนาคารแห่งธนาคารทั้งหลายในราชอาณาจักร

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴ วเรศ อุปปาดิก, การศึกษาระบบธนาคารในประเทศของกลุ่มอาเซียน (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 59.

²⁵ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกในการเปิดอาคารสำนักงานใหญ่ ธนาคารแห่งประเทศไทย 12 กรกฎาคม 2525, หน้า 62.

ในการที่จะตั้งธนาคารชาติไทยขึ้นนั้นจะต้องดำเนินการ

2 ระยะ

(1) ในระยะแรกนี้จะต้องเป็นระยะที่เตรียมจัดตั้งธนาคารชาติไทย ในการนี้จึงสมควรที่จะให้มีสำนักงานธนาคารชาติขึ้นเป็นทบวงการเมืองสังกัดกระทรวงการคลัง เพื่อทำหน้าที่ประกอบกิจกรรมธนาคารและเตรียมฝึกหัดพนักงานและเจ้าหน้าที่ไว้ให้พร้อมสรรพ

(2) เมื่อเตรียมการดังกล่าวแล้วได้ดำเนินการลู่ทางมาจนเห็นสมควรที่จะตั้งธนาคารชาติไทยขึ้นแล้วจึงจัดตั้งธนาคารชาติไทยโดยตราเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยกานนี้ อาศัยเทียบตามกานองธนาคารชาติต่าง ๆ ในโลก โดยเลือกสรรในส่วนที่เห็นว่า เป็นประโยชน์และสมกับประเทศไทยแล้ว

ส่วนเงินทุนสำรองธนาคารชาตินี้ เห็นว่าควรจะจับจ่ายจากผลกำไรแห่งเงินทุนสำรองเงินตราซึ่งได้มาเนื่องแต่การซื้อทองคำในปี พ.ศ. 2482 และจากดอกเบี้ยอันเกิดแต่ทุนสำรองเงินตรา ซึ่งไม่ใช่จ่ายจากภาษีอากร

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ พร้อมทั้งหลักการและเหตุผลแล้ว เห็นชอบด้วยในหลักการ จึงส่งเรื่องทั้งหมดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา แล้วได้แก้ไขร่างใหม่ โดยเปลี่ยนชื่อร่างพระราชบัญญัติจากเดิมมาเป็น "ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย" หลังจากนั้น ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรและสำเร็จออกมาเป็นพระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พุทธศักราช 2482" มีทุนตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด แต่ไม่เกิน 10 ล้านบาท โดยจ่ายจากผลกำไรแห่งทุนสำรองเงินตรา และผลดอกเบี้ยอันเกิดแต่ทุนสำรองเงินตรา และจากเงินคงคลัง ทางด้านการบริหารได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้พระยาทรงสุรรัชฎี (อ่อน บุนนาค) อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานฯ อีกตำแหน่งหนึ่ง

สถานที่ตั้งสำนักงานในระยะแรกได้อาศัยอยู่ที่กรมบัญชีกลาง ต่อมาจึงขยับขยายไปใช้ตึกสองชั้นริมกำแพงพระบรมมหาราชวังข้างประตูวิเศษไชยศรี

(ด้านซ้ายมือ) มีพนักงานทั้งหมด 18 คน (โอนจากกรมบัญชีกลางไปช่วยงานชั่วคราว 8 คน) เปิดเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2483

แบ่งส่วนงานเป็น 6 กอง คือ กองกลาง กองวิชาการ กองบัญชี กองเงิน กองธนาคาร กองการเงิน และกองบัญชี

กระทรวงการคลัง ได้ออกกฎกระทรวง อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พ.ศ. 2482 (กฎลงวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2482) ได้กำหนดหน้าที่สำนักงานธนาคารชาติไทยไว้ดังต่อไปนี้²⁶

"ข้อ 1. สำนักงานธนาคารชาติไทยมีอำนาจและหน้าที่ประกอบกิจการดังต่อไปนี้

(1) การธนาคารในเรื่อง

(ก) รับฝากเงิน

(ข) ให้กู้ยืมเงิน

แทนรัฐและองค์การสาธารณะและเกี่ยวแก่องค์การสาธารณะธนาคารและเครดิตสถาน

(2) การออกกู้เงินและจัดการเงินกู้ แทนรัฐและองค์การสาธารณะ

จะให้เห็นว่างานที่ทำอยู่ยังเป็นส่วนน้อยของงานธนาคารกลาง นอกจากนี้ กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งที่ 152/2485 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2485 ให้สำนักงานธนาคารชาติไทยเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินด้วย และภารกิจสำคัญอีกประการหนึ่งที่ได้รับมอบหมายได้แก่การเตรียมฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความชำนาญเพื่อสามารถปฏิบัติงานธนาคารกลางโดยสมบูรณ์ในโอกาสต่อไป

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

4.1.4 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485
 ต่อมาเกิดสงครามมหาเอเชียบูรพาขึ้นเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม
 พ.ศ. 2484 โดยญี่ปุ่นประกาศสงครามกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ และยกกอง
 ทပ်เข้ามาในประเทศไทย ซึ่งอยู่ในภาวะจำยอมต้องรวมอยู่ในกลุ่มซึ่งญี่ปุ่นขนาน
 นามว่า "วงไพบูลย์ร่วมกันแห่งมหาเอเชียบูรพา" และแผนการสำคัญอย่างหนึ่ง
 ของญี่ปุ่นสำหรับวงไพบูลย์ฯ คือ จัดตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศต่าง ๆ ที่ยึด
 ครองได้ แม้ประเทศไทยจะเป็นพันธมิตรก็ถูกยัดข้อเสนอมให้จัดตั้งธนาคารกลางขึ้น
 เป็นเจ้าหน้าที่เงินตรา โดยที่ปรึกษาและหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ เป็นชาวญี่ปุ่น

ขณะนั้น สำนักงานธนาคารชาติไทยเพิ่งดำเนินการได้ปีเศษ
 ธุรกิจที่กระทำยังเป็นส่วนน้อยของงานของธนาคารกลาง และยังไม่มิดูคิดมา
 ก่อนว่าถึงเวลาที่จะจัดตั้งธนาคารชาติแล้ว แต่เมื่อได้รับข้อเสนอเช่นนี้ หากวีร
 อยู่ญี่ปุ่นก็จะเข้ามาใช้อำนาจควบคุมการเงินของประเทศ รัฐบาลจึงตัดสินใจแก้
 ปัญหาโดยรับสมอ้างว่า รัฐบาลกำลังดำเนินการจัดตั้งธนาคารกลางอยู่แล้ว และ
 ลงมือดำเนินการอย่างรีบเร่ง โดยมอบให้ ม.จ. วิวัฒน์ไชย ไชยันต์ ที่ปรึกษาฝ่าย
 ไทยของกระทรวงการคลังทรงร่างกฎหมายขึ้น เพื่อที่จะประกาศใช้โดยเร็วที่สุด

การจัดร่างและออกกฎหมายดังกล่าวดำเนินการสำเร็จลงอย่าง
 รวดเร็วทันแก่ความต้องการ โดย ม.จ. วิวัฒน์ไชย ไชยันต์ ได้ทรงร่างเค้าโครง
 ของธนาคารกลาง โดยอาศัยตำราและกฎหมายธนาคารกลางในต่างประเทศ
 เป็นหลักประกอบกับรายงานของเซอร์เบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ แล้วเสนอร่างต่อ
 พลตรีเอก เพ็ชรเลิศ บริภัณฑ์ยุทธกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดย
 บันทึกรที่ 76/2485 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2485 เมื่อรัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงการคลังเห็นชอบแล้ว จึงทรงร่าง "พระราชบัญญัติธนาคารชาติแห่ง
 ประเทศไทย" ขึ้น เป็นพระราชบัญญัติหลักที่ให้อำนาจรัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกา
 จัดตั้งธนาคารกลาง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้นำเสนอนายกรัฐมนตรี
 เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2485 คณะรัฐมนตรีรับหลักการและแก้ไขชื่อเป็น
 "พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย" สภาลงมติให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ
 ได้เมื่อวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2485

พิธีเปิดธนาคารแห่งประเทศไทยได้กระทำ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2485 ณ อาคารที่ทำการของธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ จำกัด ถนนสีพระยา เพราะธนาคารดังกล่าวต้องปิดกิจการเนื่องจากธุรกิจของชาติคู่สงคราม เนื่องจากสำนักงานธนาคารชาติไทยในบริเวณพระบรมหาราชวังมีพื้นที่คับแคบ และการก่อตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นไปโดยรีบด่วน จึงต้องเช่าอาคารสถานที่ของธนาคารฮ่องกง จากคณะกรรมการควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าว เพื่อใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการธนาคารไปพลางก่อน (ต่อมาในปี พ.ศ. 2488 จึงได้ย้ายสำนักงานมาอยู่ที่บางขุนพรหม)

ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งตราไว้ ณ วันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2485 มีเงินทุนประเดิมซึ่งได้รับจากรัฐบาลเป็นจำนวน 20 ล้านบาท และได้รับโอนสินทรัพย์ของสำนักงานธนาคารชาติไทยหลังจากหักหนี้สินแล้วจำนวน 13.5 ล้านบาท เป็นเงินสำรองของธนาคาร และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ ม.จ. วิวัฒนไชย ไชยันต์ เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นพระองค์แรก²⁷

4.2 สาเหตุของการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย

จากวิวัฒนาการของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวมาแล้ว ในข้อ 4.1 จะเห็นได้ว่าหากกล่าวถึงเหตุการณ์เกี่ยวกับวิวัฒนาการและสาเหตุการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว เดิมทีเดียวนั้นมีชาวต่างประเทศในทวีปยุโรปได้แนะนำให้ประเทศไทยตั้งธนาคารกลางขึ้น แต่ก็มิได้จัดตั้งขึ้น ต่อมาหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้ว ก็มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นอีก ในปี พ.ศ. 2478 ด้วยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งธนาคารชาติ พ.ศ. 2478 โดยมีแนวทางและหลักการว่าจะควบบริษัทแบงก์สยามกัมมาจลทุนจำกัดกับธนาคารชาติเข้าด้วยกัน ให้อธิบดีกรมบัญชี

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

กลาง คณะกรรมการบริหารของบริษัทแห่งสยามกัมมาจลทุนจำกัด และประธาน
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินร่วมกันเป็นประธานของธนาคารชาติ²⁶ แต่ร่าง
พระราชบัญญัตินี้ก็ตกไป โดยเหตุที่กำลังคนที่มีความชำนาญยังไม่พร้อม

ความคิดในการจัดตั้งธนาคารกลางได้ถูกหรือฟื้นขึ้นอีกในกลางปี
พ.ศ. 2481 ด้วยเหตุผลสองประการ คือ เหตุผลทางการเมือง เนื่องจากรัฐ
บาลต้องการระดมเงินทุนโดยการกู้ภายในประเทศ เพื่อให้กู้ยืมแก่การสหกรณ์
สินเชื่อพัฒนาอุตสาหกรรมท้องถิ่น และการทำประปาในเขตเทศบาล จึงต้องมี
หน่วยงานรับผิดชอบ ประการหนึ่ง และเหตุผลอีกประการหนึ่งก็เพื่อฝึกอบรม
เจ้าหน้าที่ให้มีความชำนาญเพื่อสามารถปฏิบัติงานธนาคารกลางโดยสมบูรณ์ใน
โอกาสต่อไป จึงเป็นเหตุผลที่ก่อให้เกิดพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคาร
ชาติไทย พ.ศ. 2482

ต่อมาเมื่อเกิดสงครามมหาเอเชียบูรพา ในปี พ.ศ. 2484
ญี่ปุ่นยกกองทัพเข้ามาในประเทศไทย และเสนอให้ประเทศไทยจัดตั้งธนาคาร
กลางขึ้นเป็นเจ้าหน้าที่เงินตรา โดยให้มีที่ปรึกษาและหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ
เป็นชาวญี่ปุ่น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงถูกจัดตั้งขึ้นโดยรวดเร็วในปี พ.ศ.
2485 ด้วยเหตุผลสองประการด้วยกันคือ เหตุผลแห่งสงคราม เนื่องจากญี่ปุ่นทำ
สงครามกับสัมพันธมิตร ซึ่งมีอาณานิคมอยู่รอบ ๆ ประเทศไทย ญี่ปุ่นอาศัยประเทศ
ไทยเพื่อเดินทัพผ่านไปทำสงคราม ญี่ปุ่นได้นำเงินเยนมาใช้จ่ายในภาวะสงคราม
เป็นอันมาก ประการหนึ่ง และเหตุผลทางการเมืองอีกประการหนึ่ง เพื่อป้องกัน
อิทธิพลแนวความคิดของญี่ปุ่นที่เสนอจะเข้ามาจัดการงานธนาคารกลางของ
ประเทศไทย ซึ่งจะมีผลกระทบต่ออิสรชาติโดยทางการเงินของชาติ นั่นคือป้องกัน
มิให้เอกราชทางการเงินต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของต่างชาตินั่นเอง ซึ่งเป็น

²⁶ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกในการเปิดอาคารสำนักงานใหญ่
ธนาคารแห่งประเทศไทย 12 กรกฎาคม 2525, หน้า 54-55.

เหตุผลที่สำคัญที่ได้ แรงวัดให้จัดตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศไทยได้^{๒๐}



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๐} สมลักษณ์ หิรัญบุรณะ "อุบัติการธนาคารกลางเปรียบเทียบกับชื่อย่อ"
พระสยาม 11 (ธันวาคม, 2531) : 22-27.