

ความเป็นอิสระของธนาคารกลาง ออกแบบอย่างไร ให้ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด?

กษิติเดช คำฟูช

Highlights

- เป้าหมายสำคัญในการบริหารเศรษฐกิจมหภาพคือการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตได้อย่างเต็มศักยภาพ และการรักษาเสถียรภาพราคา ซึ่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว
- 'ความเป็นอิสระของธนาคารกลาง' เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ธนาคารกลางรักษาเสถียรภาพราคาได้ง่ายขึ้น เพื่อให้ประชาชนคาดการณ์เงินเฟ้อในอนาคตได้ตามจริง ลดการเกิดสถานการณ์สร้างความตื่นตระหนกต่อประชาชน
- 'ความเป็นอิสระของธนาคารกลาง' ทำให้สามารถทำตามภารกิจโดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ แต่ต้องออกแบบไม่ให้ความอิสระแปรเปลี่ยนเป็นความ 'เอกเทศ' มากเกินไป จนขาดการยึดโยงกับประชาชน

ฉบับที่ 55
กรกฎาคม 2024



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

“ตอนนี้ กฎหมายพยายามจะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอิสระจากรัฐบาล ซึ่งเรื่องนี้จะ เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญมาก ๆ ในการแก้ปัญหาทางด้านการเศรษฐกิจ เพราะว่านโยบายทางด้านการคลังถูกใช้งานเพียงด้านเดียว มาตลอด แล้วก็ทำให้ประเทศของเรา มีหนี้สูงขึ้นและมากขึ้นทุกปีจากการตั้งงบประมาณที่ขาดดุล ถ้านโยบายการเงิน ที่บริการโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ยอมที่จะเข้าใจ และก็ ไม่ยอมให้ ความร่วมมือ ประเทศของเรา จะไม่มีทางลดเพดานหนี้ได้เลย”

แพทองธาร ชินวัตร หัวหน้าพรรคเพื่อไทย

ถ้อยคำปาฐกถาในงานแถลงการณ์ผลงาน ช่วง 10 เดือนแรกของพรรคเพื่อไทย¹ ได้แสดงถึง ปมความขัดแย้งระลอกใหญ่ระหว่างรัฐบาลกับธนาคารแห่งประเทศไทย หรือ ธปท. จากเหตุการณ์ดังกล่าว สังคมได้กลับมาตั้งคำถามพื้นฐานอีกครั้งถึง ‘ความเป็นอิสระของ ธปท.’ ทั้งจากฝั่งที่มองว่าธนาคารกลาง ต้องเป็นอิสระจะได้ไม่ถูกแทรกแซงจากอิทธิพลของ นักการเมืองผู้หวังผลประโยชน์ และอีกฝั่งที่มองว่า ธนาคารกลางไม่ควรเป็นอิสระจากรัฐบาลเพราะเท่ากับการเป็นอิสระจากประชาชนไปด้วย

ธนาคารกลาง (Central Bank) ถือเป็นหน่วยงานสำคัญในการกำหนดความเป็นไปของ เศรษฐกิจปัจจุบันและแนวโน้มเศรษฐกิจในอนาคต ผ่านการดำเนิน ‘นโยบายการเงิน’ ซึ่งการดำเนิน นโยบายแต่ละครั้งมักส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง มีทั้ง ผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากนโยบายไม่ต่าง กับการดำเนินนโยบายอื่นๆ จึงไม่น่าแปลกใจนักที่ ธนาคารกลางจะถูกตั้งคำถามจากฝ่ายการเมืองหรือ

สังคมถึงความเหมาะสมในการดำเนินนโยบายอยู่บ่อยครั้ง² ไม่ใช่แค่ในไทยประเทศเดียว

ตัวอย่างการถกเถียงที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ เช่น ความขัดแย้งปมทางนโยบายระหว่าง โดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) ในช่วงที่ยังเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา กับเจอโรม พาวเวลล์ (Jerome Powell) ประธานธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve Board: FED) เพราะทรัมป์ไม่พอใจที่คณะกรรมการนโยบายการเงิน (Federal Open Market Committee: FOMC) ประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ย³ หรือการประท้วงของกลุ่ม Positive Money ในประเทศอังกฤษ เพราะไม่เห็นด้วยกับนโยบายขึ้นดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of England: BOE) ในการจัดการเงินเฟ้อ โดยมองว่านโยบายดังกล่าว

มีผลต่อการจัดการเงินเฟ้อน้อยมาก แต่จะสร้างกำไรมหาศาลแก่ธนาคารพาณิชย์ ดังนั้นผู้ประท้วงจึงเรียกร้องให้ใช้วิธีอื่นในการจัดการเงินเฟ้อ⁴

101 PUB ชวนไปสำรวจบทบาทของธนาคารกลาง ท่ามกลางเป้าหมายการบริหารเศรษฐกิจของรัฐที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตได้อย่างเต็มศักยภาพ ควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพราคา รวมทั้งชวนดูข้อถกเถียงที่ว่า ธนาคารกลางควรเป็นอิสระหรือไม่ และชวนทบทวนว่า จะจัดสมดุลระหว่าง ‘ความอิสระ’ กับ ‘ความรับผิดชอบต่อประชาชน’ (Accountability) อย่างไร เพื่อให้ ธปท. มีอิสระเพียงพอต่อการทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพราคาได้อย่างเต็มที่ โดยไม่เป็นอิสระเกินไปจนทำงานเป็น ‘เอกเทศ’



เศรษฐกิจเติบโต - มีเสถียรภาพราคา เป้าหมายใหญ่ ที่อาจไม่ได้ไปด้วยกัน

การบริหารเศรษฐกิจมหภาคจำเป็นต้องตอบหลายโจทย์ เช่น การสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economics Growth) การเสถียรภาพด้านราคา (Price Stability) การรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจการเงิน (Financial Stability) การส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานเต็มที่ (Full Employment) หรือการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ (Income Distribution)

อย่างไรก็ดี การบริหารเศรษฐกิจมหภาคมักจะมุ่งเน้นสองเป้าหมายหลัก คือ หนึ่ง เศรษฐกิจเติบโตเต็มศักยภาพ ทั้งการทำให้รายได้ต่อหัว (GDP per Capita) เพิ่มขึ้น และตลาดแรงงานมีการจ้างงานอย่างเต็มที่ และสอง ประเทศมีเสถียรภาพราคา กล่าวคือระดับราคาสินค้าและบริการโดยทั่วไปไม่เพิ่มเร็วหรือผันผวนเกินไป ประชาชนสามารถคาดการณ์ระดับราคาในอนาคตได้



เมื่อเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายทั้งสอง จะช่วยให้คนในประเทศมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยที่ราคาสินค้าและบริการไม่เพิ่มขึ้นเร็วหรือผันผวนจนเกินไป เงินในมือของประชาชนเก็บมูลค่าการใช้จ่ายในอนาคตได้ดีขึ้น เกิดแรงจูงใจในการออมเพื่อบริโภคหรือลงทุนในอนาคต ส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว

อย่างไรก็ดี การบริหารเศรษฐกิจก็ไม่สามารถบรรลุทุกเป้าหมายได้พร้อมกัน อีกทั้งในบางสถานการณ์ การบรรลุเป้าหมายหนึ่งก็อาจทำให้ออกห่างจากอีกเป้าหมาย เกิดความขัดแย้งกันเอง จนไม่อาจประสบความสำเร็จทุกเรื่องได้พร้อมกัน

เช่น ช่วงภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวแต่เงินเฟ้อสูง หรือ Stagflation ซึ่งเศรษฐกิจกำลัง ‘หลุดเป้า’ ทั้งสองแต่รัฐไม่มีเครื่องมือใดที่จะทำให้กลับเข้าเป้าได้ ทั้งสองเรื่องในเวลาเดียวกันได้

ในทางหนึ่ง ถ้ารัฐเลือกกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยอาจเพิ่มรายจ่ายภาครัฐที่กระทำโดยรัฐบาล หรือลดอัตราดอกเบี้ยที่กระทำโดยธนาคารกลาง เพื่ออัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่เศรษฐกิจ ก็จะสามารถช่วยพยุงเศรษฐกิจไม่ให้ชะลอตัวได้ แต่การกระตุ้นเศรษฐกิจท่ามกลางเงินเฟ้อสูงก็จะทำให้ราคาสินค้าเพิ่มขึ้น ซึ่งยิ่งซ้ำเติมปัญหาเงินเฟ้อให้หนักหนาขึ้นไปอีก

แต่ในอีกทางหนึ่ง ถ้ารัฐเลือกต่อสู้กับเงินเฟ้อ เช่นการลดรายจ่ายภาครัฐ หรือเพิ่มดอกเบี้ยเพื่อลดเม็ดเงินหมุนเวียนในเศรษฐกิจ ก็จะช่วยลดความต้องการสินค้าและบริการจนทำให้ไม่อาจเพิ่มราคาสินค้าได้ แต่สิ่งที่ต้องแลกมาก็คือกิจการมีต้นทุนการเงินที่สูงขึ้น การเลือกลดกำลังการผลิต การว่างงาน และเศรษฐกิจที่ซบเซา (Recession)



ความไร้เสถียรภาพราคา ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตคน ในประเทศ

จากประสบการณ์ของประเทศไทยช่วงเกือบ 30 ปีที่ผ่านมา คนไทยมักคุ้นชินกับภาวะเศรษฐกิจซบเซามากกว่าปัญหาความไร้เสถียรภาพราคา⁵ แต่ปัญหาความไร้เสถียรภาพราคาก็เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นได้เร็ว แรง และกระทบต่อชีวิตผู้คนไม่แพ้กัน เพราะหากราคาสินค้าในประเทศเพิ่มเร็วจนเกินไป จะทำให้คนจำนวนมากคาดการณ์ว่าราคาสินค้าในอนาคตจะสูงกว่าเดิม พอได้เงินมาจึงจำเป็นต้องรีบกักตุนสินค้าก่อนที่จะราคาขึ้นในอนาคตจะแพงขึ้นตามที่คาดการณ์ การกักตุนสินค้าจะทำให้สินค้าในประเทศขาดตลาดและราคาเพิ่มขึ้นจริงตามที่คนคาดการณ์ไว้ในที่สุด

ความไร้เสถียรภาพราคาส่งผลต่อค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ย่อมส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของคนในประเทศและก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมา ดังเช่นประเทศหนึ่งที่กำลังเผชิญกับวิกฤตเงินเฟ้ออยู่ในปัจจุบัน คือประเทศตุรกี

ดังนั้นในการบริหารเศรษฐกิจจริง รัฐจะต้องชั่งน้ำหนักแนวทางการบริหารระหว่างการทำให้เศรษฐกิจเติบโตเต็มศักยภาพกับการรักษาเสถียรภาพราคาเสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจปัจจุบันและแนวโน้มเศรษฐกิจในอนาคต

ตั้งแต่ทศวรรษ 2000s เศรษฐกิจประเทศตุรกีเติบโตอย่างรวดเร็ว รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลงบประมาณ (รายจ่ายมากกว่ารายได้) เพื่อวางรากฐานประเทศ เช่น ลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา สาธารณสุข ส่งผลให้ความต้องการลงทุนในประเทศเพิ่มขึ้น แต่ปริมาณ



ที่มา: Daily Sabah



หมายเหตุ
ข้อมูลช่วงสิ้นปี

ที่มา

IMF, BIS และ Ahval รวบรวมและคำนวณโดย 101 PUB

เงินออมของคนในประเทศกลับยังมีน้อย ประเทศ
จึงต้องพึ่งเงินทุนจากต่างประเทศมากขึ้นเพื่อ
อุดช่องว่างระหว่างเงินออม-ความต้องการลงทุน
ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจต้องพึ่งพิงสกุลเงินต่าง
ประเทศ ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงของระบบเศรษฐกิจ
ต่อปัจจัยภายนอกประเทศ⁶

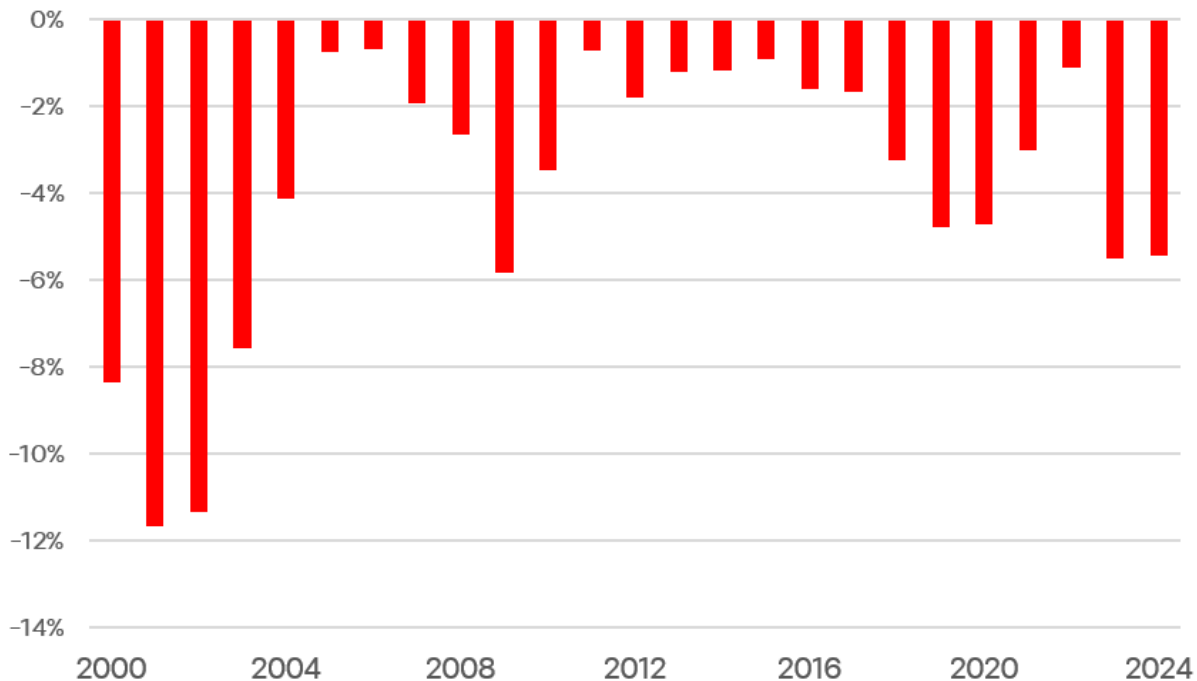
ทว่า เมื่อตุรกีถูกสหรัฐอเมริกาคว่ำบาตร
ปมความขัดแย้งทางการเมืองในปี 2018⁷ เงินลีรา

ก็ถูกเทขายอย่างรวดเร็ว เงินลีราอ่อนค่า ราคาสินค้า
นำเข้าต่างๆ เช่น พลังงาน⁸ แพงขึ้น ส่งผลให้อัตรา
เงินเฟ้อเพิ่มจาก 8.8% ในปี 2017 เป็น 18.5% ในปี
2018⁹ ธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐตุรกีจึงตอบโต้
ด้วยการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยจนทำให้ดอกเบี้ยเพิ่ม
ขึ้นจาก 12.0% ในปี 2017 เป็น 20.3% ในปี 2018¹⁰

การดำเนินนโยบายของธนาคารกลางแห่ง
สาธารณรัฐตุรกีกลับสวนทางแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์

แผนภูมิที่ 1

สัดส่วนการขาดดุลงบประมาณภาครัฐต่อ GDP ของประเทศตุรกี ปี 2000-2024



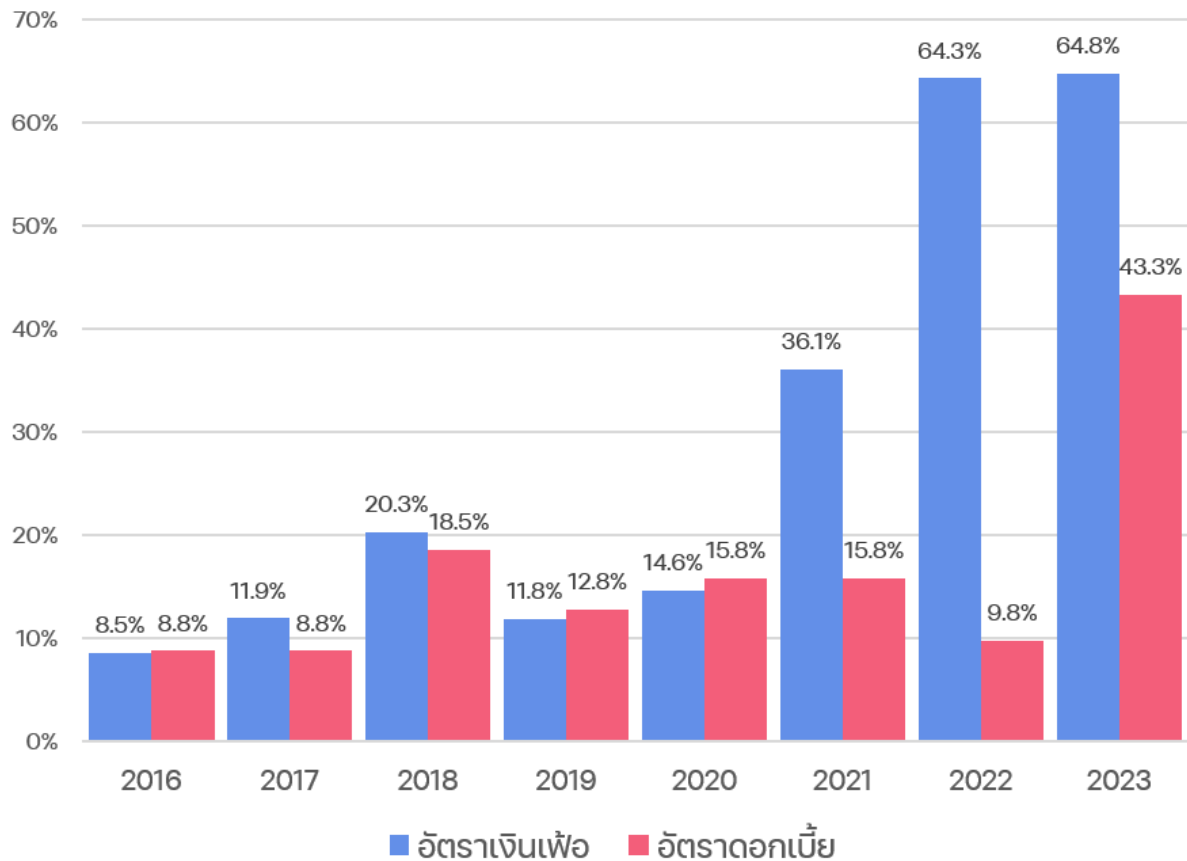
ที่มา
IMF

ของ เรเจป ทายยิป แอร์โดอัน (Recep Tayyip Erdogan) ประธานาธิบดีตุรกีคนปัจจุบัน ผู้มีความเชื่อสวนทางกับนักเศรษฐศาสตร์โดยสิ้นเชิง แอร์โดอันมองว่าเงินเฟ้อเป็นผลมาจากอัตราดอกเบี้ยที่สูงเพราะจะทำให้ต้นทุนของภาคธุรกิจเพิ่มขึ้น¹¹ ดังนั้น แอร์โดอันจึงเลือกแทรกแซงการทำงานของธนาคารกลางให้ลดดอกเบี้ย ผลคืออัตราดอกเบี้ยปี 2019–2022 ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยปี 2018 และอัตราเงินเฟ้อก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในปี 2021 อัตราเงินเฟ้อเพิ่มจาก 36.1% เป็น 64.3% ในปี 2022

วิกฤตเงินเฟ้อส่งผลให้ชาวตุรกี 69.3% มีเงินไม่พอจ่ายค่าอาหาร 60.5% มีเงินไม่พอจ่ายค่าสาธารณูปโภค¹² ปัญหาค่าครองชีพยังส่งผลผู้คนในเมืองมีปฏิสัมพันธ์กันน้อยลงเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย นักศึกษาถูกกดดันให้ทำงานพิเศษเพื่อหารายได้ทำให้ไม่สามารถเรียนได้อย่างเต็มที่¹³ นอกจากนี้ยังส่งผลต่อสุขภาพจิตของคนในประเทศด้วย¹⁴

แผนภูมิที่ 2

อัตราเงินเฟ้อและอัตราดอกเบี้ยประเทศตุรกี ปี 2016-2023



หมายเหตุ

ตัวเลขแต่ละปีคือตัวเลขในเดือนธันวาคม

ที่มา

IMF



‘การรักษาเสถียรภาพราคา’ คือเป้าหมายที่สำคัญที่สุด ของธนาคารกลางส่วนใหญ่

เสถียรภาพสามารถเปลี่ยนแปลงเป็นวิกฤตได้รวดเร็วและรุนแรง เนื่องจากตั้งอยู่บนการคาดการณ์และความเชื่อมั่นของผู้คน แต่เมื่อเกิดขึ้นแล้วก็มักจะรักษาได้ยาก เนื่องจากการฟื้นความเชื่อมั่นไม่อาจทำได้โดยเร็วเหมือนการทำลายและตั้งเช่นกรณีของตุรกี การรักษาเสถียรภาพยังอาจขัดแย้งกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลมักจะให้ความสนใจมากกว่า หลายประเทศจึงกำหนดให้มีธนาคารกลางขึ้นเป็นอีกหนึ่งหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่มักจะดำเนินการโดยเป็นอิสระจากรัฐบาล โดยมีเป้าหมายหลักในการรักษาเสถียรภาพมอบคุณนโยบายการเงินให้เป็นเครื่องมือและความรับผิดชอบดูแลโดยเฉพาะ

ปัจจุบันกฎหมายในหลายประเทศกำหนดให้ธนาคารกลางต้องให้ความสำคัญกับเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพราคาเป็นอันดับแรกเหนือเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงิน (Financial Stability) หรือเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพของระบบการชำระเงิน (Payment System Stability)¹⁵

ส่วนกรณีของไทยนั้น เป้าหมายที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติธนาคารกลางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า พ.ร.บ. ธปท.) แตกต่างออกไป เพราะกฎหมายไม่ได้ระบุตรงไป

ตรงมาว่า ธนาคารกลางต้องรักษาเสถียรภาพราคา¹⁶ แต่กำหนดอย่างกว้างว่าให้ดูแลเสถียรภาพทางการเงิน (Monetary Stability) ซึ่งกินความหมายทั้งการรักษาเสถียรภาพราคาและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงิน นอกจากนี้กฎหมายยังไม่ได้เจาะจงถึงความสำคัญของเป้าหมายดังกล่าวเทียบกับเป้าหมายอื่นอย่างการรักษาเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินและการชำระเงิน¹⁷

นอกจากนี้ ธนาคารกลางยังมีเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงินของอยู่หลากหลายรูปแบบและตอบโจทย์เป้าหมายแตกต่างกันออกไป เช่น นโยบายปรับอัตราดอกเบี้ยหรืออัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ เน้นตอบโจทย์เป้าหมายรักษาเสถียรภาพราคา ส่วนนโยบายกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไม่ให้ดำเนินกิจการที่เสี่ยงเกินไป หรือการเป็นผู้ให้กู้แหล่งสุดท้ายแก่ธนาคารพาณิชย์ในกรณีที่ธนาคารเผชิญวิกฤตการเงิน เน้นตอบโจทย์เป้าหมายรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงิน และนโยบายสนับสนุนระบบชำระเงินภายในประเทศ เน้นตอบโจทย์การรักษาเสถียรภาพของระบบชำระเงิน

เนื่องจากนโยบายเหล่านี้มักจะมีควมซับซ้อนและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญสูงในการบริหารเศรษฐกิจการเงิน ดังนั้นรัฐบาลในหลายประเทศจึงเลือกมอบอำนาจหน้าที่การดำเนินนโยบายการเงินแก่ธนาคารกลางในประเทศนั้นๆ ให้สามารถทำงานตามเป้าหมายได้อย่างเต็มที่



การรักษาเสถียรภาพเป็น เรื่องยาก หากธนาคารกลาง อยู่ใต้อิทธิพลรัฐ

หนึ่งในสาเหตุที่ทำให้ประเทศตุรกีเผชิญกับวิกฤตเงินเฟ้อคือการถูกแทรกแซงจากรัฐบาลผ่านการกดดันให้ธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐตุรกีลดอัตราดอกเบี้ย หากไม่ยอมทำตามผู้ว่าฯ ก็จะถูกปลดออก โดยจะพบว่าตั้งแต่ช่วงที่ความขัดแย้งระหว่างแอร์โดอัน-ธนาคารกลางเริ่มรุนแรงในปี 2018 แอร์โดอันเลือกใช้อิทธิพลของตนแทรกแซง

การทำงานของธนาคารกลาง และปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยถึง 4 คนภายใน 5 ปี จากปมความขัดแย้งเรื่องดอกเบี้ย¹⁸

ในกรณีประเทศไทยก็เคยมีการปลดผู้ว่าฯ เช่นเดียวกันจากปมความขัดแย้งด้านนโยบาย ประกอบด้วย การปลดผู้ว่าฯ นุกล ประจวบเหมาะ



ที่มา

IMF, BIS, BBC และ อภิชาติ สถิตนิรามัย (2013) รวบรวมและคำนวณโดย 101 PUB

(1979-1984) ปมนโยบายคุมเข้มสินเชื่อและการ
เสนอตั้งสถาบันเงินฝาก การปลดผู้ว่าฯ กำจร
สัตรูกุล (1984-1990) ปมอัตราดอกเบี้ย และการ
ปลดผู้ว่าฯ ม.ล.ว. จตุมงคล โสณกุล (1998-2001)
ปมไม่ยอมสนับสนุนนโยบายปล่อยสินเชื่อให้ธุรกิจ

ขนาดเล็กและขนาดย่อม¹⁹ ทั้งนี้เพราะ พ.ร.บ. ธปท.
ในสมัยนั้นยังคงอนุญาตให้คณะรัฐมนตรีสามารถ
แต่งตั้งและปลดผู้ว่าฯ ได้ (โดยไม่ต้องตั้งชี้แจง
เหตุผล) โครงสร้างดังกล่าวได้ทำให้ผู้ว่าฯ ต้อง
ดำเนินนโยบายการเงินตามความต้องการของฝ่าย

ความไม่เป็นอิสระของผู้ว่าฯ และภัยต่อวิกฤตต้มยำกุ้ง

ก่อนที่ พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 จะได้รับการแก้ไขเกี่ยวกับความเป็น
อิสระในปี 2008 ผู้ว่าฯ เคยอยู่ใต้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ทั้งการแต่งตั้งผู้ว่าฯ การปลดผู้ว่าฯ โดย
ไม่จำเป็นต้องชี้แจงเหตุผล หรือการสั่งเบรกการดำเนินนโยบายการเงินของคณะกรรมการนโยบาย
การเงิน และเมื่อพิจารณาในระดับองค์กรจะพบว่าผู้ว่าฯ มีอำนาจสูงมากเมื่อเทียบกับบอร์ด ธปท.
ทำให้ขาดการถ่วงดุลอำนาจภายใน ดังนั้น ในทางกฎหมาย ผู้ว่าฯ รับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรี
ซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารเท่านั้น

โครงสร้างทางสถาบันดังกล่าวไม่ได้ทำให้ผู้ว่าฯ ถูกแทรกแซงทางตรงได้ง่ายเท่านั้น
แต่ยังทำให้การบริหารนโยบายการเงินของ ธปท. โดยเฉพาะจากตัวผู้ว่าฯ จำเป็นต้องดำเนิน
นโยบายการเงินตามใจฝ่ายการเมืองเพื่อป้องกันไม่ให้ตนเองถูกปลด

เมื่อประกอบแนวนโยบายตั้งแต่สมัยรัฐบาลชาติชายที่พยายามผลักดันไทยให้เป็น
ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอินโดจีนกับโครงสร้างอำนาจระหว่าง ธปท. กับคณะรัฐมนตรี
ได้ทำให้นโยบายของ ธปท. เน้นตอบสนองความต้องการฝ่ายการเมืองผ่านการเปิดเสรีทางการ
เงิน โดยเฉพาะการอนุญาตให้จัดตั้งวิเทศธนกิจ (Bangkok International Banking Facilities:
BIBFs) ซึ่งทำให้ผู้ต้องการสินเชื่อในประเทศสามารถหาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศได้ง่ายมากขึ้น
ส่งผลให้เงินลงทุนระยะสั้นไหลเข้าตลาดหุ้นและอสังหาริมทรัพย์อย่างรวดเร็ว

การอนุญาตให้จัดตั้งวิเทศธนกิจไม่ใช่เรื่องผิดหาก ธปท. เปลี่ยนมาใช้นโยบายอัตรา
แลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศแบบลอยตัว (Float Exchange Rate) เพราะเมื่อเงินทุนไหล
เข้าประเทศ จะส่งผลให้เงินบาทแข็งค่าและเพิ่มต้นทุนการลงทุนในตลาดหุ้นและอสังหาริมทรัพย์ ในประเทศ
เป็นเสมือนกับเบรกที่ไม่ให้เงินทุนไหลเข้ามากเกินไป แต่หลังจากไทยจัดตั้งวิเทศธนกิจในปี
1993 กลับยังคงใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ (Fixed Exchange Rate) ทำให้เงินทุนไหลเข้ามาก
เกินไปจนทำให้ตลาดหุ้นและอสังหาริมทรัพย์เกิดฟองสบู่ในที่สุด

ที่มา: อภิชาติ สถิตนิรามัย (2013)²⁰ สรุปโดย 101 PUB

การเมือง และกลายเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤตต้มยำกุ้ง 1997 ในที่สุด การแทรกแซงเหล่านี้สะท้อนถึงอุปสรรคที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาได้อย่างเต็มที่

การแทรกแซงการดำเนินนโยบายของธนาคารกลางเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารมีความไม่แน่นอน และมักเป็นไปตามดุลยพินิจของผู้มีอำนาจ ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์อย่างทฤษฎี 'ความไม่สอดคล้องเชิงพลวัต' (Time Inconsistency) จะมองว่าการดำเนินนโยบายรูปแบบนี้ทำให้การดำเนินนโยบายของธนาคารขาดความน่าเชื่อถือ²¹ เพราะเมื่อธนาคารกลางเพิ่มดอกเบี้ยเพื่อต้องการสู้กับเงินเฟ้อ แม้ตอนแรกคนจะเชื่อว่าธนาคารกลางจะรักษาเสถียรภาพราคาได้จริง แต่หลังจากนั้นธนาคารกลางจะมีแรงจูงใจ (หรือแรงกดดันจากรัฐบาลหากเทียบกับโลกความเป็นจริง) ให้กลับมากระตุ้นเศรษฐกิจในภายหลัง ทำให้คนเริ่มไม่เชื่อว่าธนาคารกลางจะสามารถรักษาเสถียรภาพราคาได้จริง คนจะปรับการคาดการณ์เงินเฟ้อเพิ่มขึ้นจาก

เดิม ใช้จ่ายมากขึ้น ราคาสินค้าเพิ่มขึ้นและหักล้างกับผลของการกระตุ้นเศรษฐกิจ

ในสถานการณ์ดังกล่าวที่คนไม่เชื่อว่าธนาคารกลางจะรักษาเสถียรภาพได้ ต้นทุนที่ธนาคารกลางจะต้องจ่ายเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาจะสูง เพราะธนาคารกลางจำเป็นต้องเพิ่มอัตราดอกเบี้ยให้สูงและนานพอเพื่อให้คนกลับมาเชื่อว่าธนาคารกลาง 'เอาจริง' ในการรักษาเสถียรภาพราคา แม้จะส่งผลให้ในระยะสั้นเศรษฐกิจจะซบเซาหรืออัตราการว่างงานจะเพิ่มขึ้นก็ตาม²²

ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่าชื่อเสียง (Reputation) หรือความน่าเชื่อถือ (Credibility) ในการรักษาเสถียรภาพราคาของธนาคารกลางเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดประสิทธิภาพของนโยบาย

วิธีแก้คือธนาคารกลางต้องสร้างชื่อเสียงผ่านการดำเนินนโยบายที่มีกฎเกณฑ์ชัดเจน (Rule-Based Policy) แทนการใช้ดุลยพินิจตามสถานการณ์หรือปัจจัยภายนอกอื่น เพราะจะทำให้คนเชื่อได้มากกว่าธนาคารตั้งใจรักษาเสถียรภาพราคาจริงทั้งในปัจจุบันและในอนาคต



ความเป็นอิสระทางการเมือง ของธนาคารกลาง ช่วยให้ รักษาเสถียรภาพราคาได้ดีขึ้น

แม้ทฤษฎีความไม่สอดคล้องเชิงพลวัตจะบอกว่าชื่อเสียงของธนาคารกลางคือเงื่อนไขสำคัญในการรักษาเสถียรภาพราคา แต่คำถามต่อมาคือเราควรจะจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ธนาคารกลางอย่างไรให้ธนาคารกลางสามารถสร้างชื่อเสียงและดำเนินนโยบายการเงินตามกฎหมายที่ได้โดยไม่ถูกรัฐบาลแทรกแซง หนึ่งในคำตอบนั้นคือ ‘การให้อิสระแก่ธนาคารกลาง’ ในการดำเนินนโยบายการเงิน ลดอำนาจการแทรกแซง

นโยบายการเงินของรัฐบาล ปรับกลไกทางกฎหมายให้ผู้ว่าฯ ถูกฝ่ายการเมืองปลดได้ยากขึ้น กลไกดังกล่าวจะช่วยให้ธนาคารกลางสามารถรักษาเสถียรภาพได้อย่างเต็มที่²³

แนวคิดการให้อิสระแก่ธนาคารกลางเริ่มต้นช่วงทศวรรษ 1980s โดยมีผู้ผลักดันหลักคือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ผ่านการให้สินเชื่อแก่ประเทศ



ที่ต้องการกู้เงินกับ IMF²⁴ โดยเฉพาะประเทศที่เดิมมีการถ่วงดุลระหว่างสถาบันทางการเมืองต่ำหรือมีการคอร์รัปชันสูง ก็จะถูกบังคับให้เพิ่มความอิสระแก่ธนาคารกลาง²⁵ เพื่อลดอำนาจรัฐในการแทรกแซงการดำเนินนโยบายการเงิน และสร้างความเชื่อมั่นในการรักษาเสถียรภาพราคาต่อประชาคมโลก

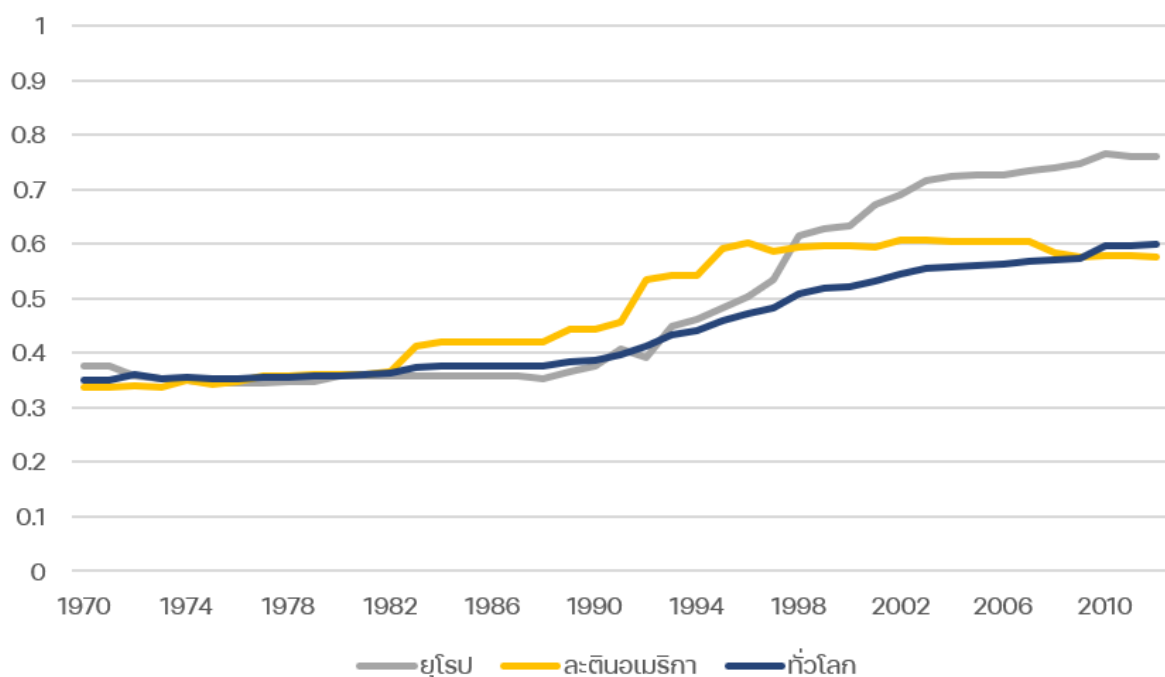
หากพิจารณาดัชนีความเป็นอิสระของธนาคารกลาง (Central Bank Independence Index: CBI) ที่พิจารณาความเป็นอิสระทางกฎหมาย

สี่ด้าน คือ ด้านการแต่งตั้งหรือปลดบุคลากรของธนาคารกลาง ด้านเป้าหมายโดยไม่ต้องยุ่งกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการตัดสินใจเชิงนโยบาย และการถูกกำกับไม่ให้ปล่อยสินเชื่อแก่รัฐบาล โดยพบว่า CBI เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษ 1990s โดยเฉพาะภูมิภาคลาตินอเมริกาและยุโรป²⁶

งานศึกษาในอดีตพบว่า ความเป็นอิสระของธนาคารกลางที่เพิ่มขึ้นช่วยให้ธนาคารกลางสามารถควบคุมเงินเฟ้อไม่ให้สูงเกินไป และมีความผันผวนของเงินเฟ้อน้อยลง²⁷ เช่น การให้ความเป็น

แผนภูมิที่ 3

ดัชนีความเป็นอิสระของธนาคารกลางเฉลี่ย แบ่งตามภูมิภาค ปี 1970 - 2012



หมายเหตุ

เป็นดัชนีแบบถ่วงน้ำหนัก โดยประเมินจากความเป็นอิสระทางกฎหมายด้านการแต่งตั้งหรือปลดบุคลากรของธนาคารกลาง (20%) ด้านเป้าหมาย (15%) ด้านการตัดสินใจเชิงนโยบาย (15%) และการถูกกำกับไม่ให้ปล่อยสินเชื่อแก่รัฐบาล (50%)

ที่มา

Garriga (2016) และ London's Global University รวบรวมและคำนวณโดย 101 PUB

อิสระของธนาคารกลางในประเทศแถบลาตินอเมริกา (ยกเว้นเวเนซุเอลา) ซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่เคยประสบปัญหาเงินเฟ้อช่วง 1980s แต่หลังจากรัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ธนาคารในช่วง 1990s ได้ส่งผลให้ธนาคารกลางมีพื้นที่สร้างชื่อเสียงในการรักษาเสถียรภาพราคามากขึ้น ผลคือคนคาดการณ์อัตราเงินเฟ้อลดลง ช่วยให้อัตราเงินเฟ้อจริงลดลงและมีเสถียรภาพมากขึ้น²⁸

แต่งงานศึกษาบางชิ้นพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นอิสระกับความสามารถในการรักษาเสถียรภาพยังไม่ได้ชัดเจนนัก²⁹ เพราะแม้ว่ากฎหมายจะให้ความอิสระจริง แต่หากรัฐบาลไม่นำมาปฏิบัติ ความเป็นอิสระทางกฎหมายจะแทบไม่ส่งผลต่อความสามารถในการจัดการเงินเฟ้อ เช่น ประเทศตุรกี ซึ่งดัชนีความเป็นอิสระของธนาคารสูงเป็นอันดับ 5 ของโลก³⁰ แต่กลับมีดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นอันดับ 117 ของโลก³¹ ผลคือความเป็นอิสระของธนาคารกลางในทางปฏิบัติมีน้อยมากแม้ในทางกฎหมายจะสูงเป็นอันดับต้นๆ ของโลกก็ตาม

ดังนั้น ความเป็นอิสระทางกฎหมายอาจยังไม่เพียงพอให้ธนาคารกลางรักษาเสถียรภาพราคาได้ แต่จำเป็นต้องมีปัจจัยเชิงสถาบันทางการเมืองมาประกอบด้วย เช่น งานศึกษาของ Hielscher & Markwardt (2012)³² ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประเทศที่ความเป็นอิสระทางกฎหมายจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อ 1.กฎหมายให้อิสระมากพอ และ 2.สถาบันทางการเมืองต้องมีความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย (Democracy Accountability) ประสิทธิภาพ (Government Efficiency) และการปราบปรามคอร์รัปชัน (Anti – Corruption) ที่ดีพอ หรืองานศึกษาของ Nurbayev (2018)³³ ที่พบว่าประเทศที่ปกครองด้วยหลักนิติธรรม (Rule of Law)

จะช่วยให้ความเป็นอิสระทางกฎหมายถูกนำมาปฏิบัติจริงได้มากกว่า ทำให้ความเป็นอิสระทางกฎหมายส่งผลต่อความสามารถในการรักษาเสถียรภาพราคา

นอกจากนี้ งานศึกษาของ Acemoglu et al. (2008) ที่พบว่า ความเป็นอิสระของธนาคารกลางจะส่งผลต่อการรักษาเสถียรภาพราคาได้ชัดเจนเฉพาะประเทศที่รัฐเผชิญข้อจำกัดในการใช้อำนาจไม่มากนักน้อยเกินไปเท่านั้น (Medium Constraint) เพราะในประเทศที่รัฐสามารถใช้อำนาจโดยไม่มีข้อจำกัด (Weak Constraint) รัฐอาจจะละเมิดกฎหมายความเป็นอิสระของธนาคารกลางและเลือกดำเนินนโยบายตามใจตนเองเหมือนเดิม แม้กฎหมายจะให้อิสระแก่ธนาคารกลางไว้ก็ตาม ส่วนประเทศที่รัฐใช้อำนาจได้น้อย เพราะสถาบันทางการเมืองอื่นที่ถ่วงดุลอำนาจของรัฐมีความแข็งแกร่ง (High Constraint) ที่การให้อิสระก็ไม่ค่อยมีผลต่อความสามารถในการรักษาเสถียรภาพราคาของธนาคารเช่นกัน เพราะแม้จะไม่มีกฎหมายที่ให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ธนาคารกลาง แต่การแทรกแซงการทำงานของธนาคารกลางก็ทำได้ยากเนื่องด้วยการถ่วงดุลของสถาบันทางการเมืองอื่น³⁴



ที่มา: Freepik

หากประเมินข้อจำกัดในการใช้อำนาจของ
รัฐไทยผ่านดัชนีกลไกในการจำกัดอำนาจรัฐในทาง
หลักการและกฎหมาย (Executive Constraint
Index) หรือดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index)
จะพบว่าไทยมีกลไกในการจำกัดอำนาจไม่มากนัก³⁵

และหากนำข้อสรุปของ Acemoglu มาประเมิน
คู่กับบริบทของไทยจะพบว่า การให้ความเป็นอิสระ
แก่ธนาคารกลางมีความสำคัญต่อความรักษา
เสถียรภาพราคาในปัจจุบัน



ยิ่งเป็นอิสระยิ่งเสี่ยงเป็นเอกเทศ ต้องออกแบบให้เป็นอิสระอย่าง รับผิดชอบต่อประชาชน

ความเป็นอิสระของธนาคารกลางช่วยให้
ธนาคารกลางดำเนินนโยบายการเงินเพื่อรักษา
เสถียรภาพราคาได้ง่ายขึ้น เพราะการดำเนินนโยบาย
การเงินของธนาคารกลางจะมีเกราะป้องกันไม่ให้
ถูกแทรกแซงเพื่อดำเนินนโยบายตอบสนองความ
ต้องการของรัฐบาลโดยไม่มีเหตุผล ผู้ว่าฯ จะไม่ถูก
รัฐบาลสั่งปลดเพราะไม่ตอบสนองต่อความต้องการ
ของรัฐบาล ยกเว้นกรณีที่ผู้ว่าฯ กระทำการทุจริต
ในหน้าที่หรือบริหารนโยบายผิดพลาดร้ายแรง
เท่านั้น ซึ่งเป็นคำที่ไม่ได้ชัดเจนและต้องอาศัย
อำนาจในการตีความและบังคับใช้

ความเป็นอิสระของธนาคารกลางหาก
ไม่ถูกออกแบบมาให้ดีแล้ว ย่อมต้องแลกมาด้วย
ความเป็น ‘เอกเทศ’ ของธนาคารกลางที่อาจ
ไม่ยึดโยงต่อประชาชน เพราะประชาชนขาด
ช่องทางกำหนดการทำงานของธนาคารกลาง

การมุ่งเน้นเรื่องความเป็นอิสระโดยไม่ระวัง
ก็อาจทำให้การดำเนินนโยบายการเงินคำนึงถึงคน

บางกลุ่มมากกว่าประชาชน เพราะในความเป็นจริง
ก็ไม่อาจเป็นอิสระจากทุกคนหรือทุกฝ่ายได้โดย
เสมอทั้ง การขาดการถ่วงดุลจากสถาบันทางการเมือง
ในการประเมินความเหมาะสมของนโยบาย
จึงอาจทำให้ผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบาย
กระจายแก่ผู้คนแต่ละกลุ่มไม่เท่ากัน เช่น มาตรการ
ผ่อนคลายเชิงปริมาณ (Quantitative Easing: QE)
ของธนาคารกลางแห่งสหรัฐฯ ตั้งแต่ช่วงวิกฤต
การเงินปี 2008 โดย FED จะไล่ซื้อสินทรัพย์
ทางการเงินอย่าง พันธบัตรรัฐบาล หุ้นกู้ หรือ
สินเชื่อที่อยู่อาศัย³⁶ เพื่อป้องกันไม่ให้ราคาสินทรัพย์
ลดลงจะเกิดวิกฤตการเงิน แม้ว่านโยบาย QE จะ
ประสบความสำเร็จในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ
การเงินจริง แต่ก็ใช่ว่าคนทุกกลุ่มจะได้รับผลประโยชน์
เท่ากัน เพราะผู้ที่ประโยชน์สูงสุดคือผู้มีรายได้สูง
ที่มักมีรายได้หรือความมั่งคั่งจากสินทรัพย์ทาง
การเงิน³⁷ ซึ่งซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำ

อีกตัวอย่างหนึ่งคือการอุ้มสถาบันการเงิน
ที่มีฐานะไม่ดีของกองทุนเพื่อฟื้นฟูและพัฒนา



สถาบันทางการเงิน (Financial Institutions Development Fund: FIDF) ช่วงหลังวิกฤตต้มยำกุ้งเพื่อฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจการเงิน โดยกองทุนดังกล่าวจะนำเงินมาปล่อยกู้ให้แก่สถาบันทางการเงินที่มีฐานะไม่ดี หลังจากประเทศเผชิญวิกฤตในช่วงต้มยำกุ้ง กองทุนจำเป็นต้องแบกหนี้เพื่ออู่สถาบันการเงินรวม 1.3 ล้านล้านบาท³⁸ ทั้งนี้ ธปท. จะรับผิดชอบหนี้ในส่วนเงินต้น ส่วนดอกเบี้ยจะเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังในการจัดสรรงบประมาณที่มาจากภาษีของประชาชนรวม 678,297 ล้านบาท (ปีงบประมาณ 1999 – 2011) เพื่อจ่ายภาระดอกเบี้ยของกองทุน³⁹ สะท้อนให้เห็นว่าใน

บางครั้งการรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจการเงินได้กลายเป็นภาระของประชาชนโดยรวมแม้ว่าจะไม่ได้เป็นต้นเหตุของวิกฤตก็ตาม

กรณีศึกษาที่ 101 PUB ยกขึ้นมา สามารถเกิดขึ้นแม้ในสภาพแวดล้อมที่ธนาคารกลางเป็นอิสระ โดยเฉพาะธนาคารกลางที่ต้องทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินคู่กับการกำกับดูแลสถาบันทางการเงิน ทำให้ประชาชนอดตั้งคำถามไม่ได้ว่า ธนาคารกลางเป็นอิสระจากใครกันแน่? ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่ต้องถกเถียงต่อไปว่า “ถ้าการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลางถูก

ถ่วงดุลและตรวจสอบจากระบบรัฐสภา” ซึ่งเป็นเสมือนผู้แทนของประชาชนผู้เสียภาษี ปรากฏการณ์ทั้งสองแบบนี้จะเกิดขึ้นหรือไม่ และหากไม่ถูกถ่วงดุลด้วยระบบรัฐสภา “จะจัดวางบทบาทของธนาคารกลางเหล่านี้ใหม่อย่างไร” ก็ล้วนแต่เป็นคำถามที่ต้องรอคำตอบต่อไป

สุดท้ายความเป็นอิสระจะต้องจัดสมดุลระหว่าง ‘ประสิทธิภาพในการทำงานโดยไม่ถูกแทรกแซง’ กับ ‘ความเป็นเอกเทศ ไม่ยึดโยงกับประชาชน’ ให้ดี เพื่อรักษาความชอบธรรมในความเป็นอิสระของธนาคารกลางที่ทำงานได้มีประสิทธิภาพ แต่ยังไม่ได้รับผิดชอบต่อประชาชนอยู่



จัดสมดุลใหม่ ให้ธนาคารกลาง รับผิดชอบต่อประชาชน มากขึ้น

หนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยคือความรับผิดชอบและความโปร่งใส (Accountability and Transparency) ของหน่วยงานรัฐต่อประชาชน⁴⁰ ทั้งนี้ กลไกความรับผิดชอบต่อของธนาคารกลางมีได้หลากหลายรูปแบบ ทั้งการใช้กฎหมายในการกำหนดแนวทางการแต่งตั้งหรือปลดผู้ว่าฯ การกำหนดให้ธนาคารกลางต้องรายงานผลการดำเนินนโยบายหรือสภาพเศรษฐกิจต่อรัฐบาลหรือรัฐสภา การเผยแพร่รายงานประจำปีสู่สาธารณะ ซึ่งมักเป็นกลไกความรับผิดชอบต่อที่ถูกกำหนดโดยกฎหมาย โดยถือเป็นความรับผิดชอบขั้นต่ำที่ธนาคารกลางต้องทำได้

นอกจากนั้นแล้วธนาคารกลางหลายประเทศยังมีความพยายามเพิ่มความรับผิดชอบต่อเพิ่มเติม

นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดด้วย โดยมากคือการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจของธนาคารกลางผ่านการสื่อสาร เช่น การประชาสัมพันธ์มติในที่ประชุมของคณะกรรมการนโยบายการเงินในการปรับอัตราดอกเบี้ยพร้อมเหตุผลแก่สาธารณะในรูปแบบต่างๆ ทั้งการถ่ายทอดสดแจ้งมติในที่ประชุม การทำอินโฟกราฟิกลงสื่อสังคมออนไลน์

ดังนั้น 101 PUB จึงเสนอให้มีการปรับสมดุลระหว่างความเป็นอิสระกับความเป็นเอกเทศเสียใหม่ เพื่อให้ ธปท. รับผิดชอบต่อประชาชนให้มากขึ้น ผ่านข้อเสนอแนะสองส่วน คือ 1. เพิ่มบทบาทของรัฐสภาในการแต่งตั้งผู้ว่าฯ และการตรวจสอบการทำงานของ ธปท. และ 2. คือการพัฒนาการสื่อสารกับประชาชน



เพิ่มบทบาทของรัฐสภาในการ แต่งตั้งผู้ว่าฯ และตรวจสอบ การทำงานของ รบปท.

กระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าฯ ในไทยเริ่มต้นจากการให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกทั้งหมด 7 คน โดยแต่ละคนต้องเคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางเศรษฐกิจหรือทางกฎหมาย เช่น ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อคัดเลือกผู้สมัครที่เหมาะสมที่สุดอย่างน้อย 2 คน หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีจะเลือกผู้ที่เหมาะสมที่สุด และให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าฯ คนใหม่ ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี⁴¹

ในต่างประเทศ ส่วนใหญ่มักให้ผู้มีอำนาจสูงสุดของรัฐ (Head of State) เช่น ประธานาธิบดีหรือพระมหากษัตริย์ เป็นผู้แต่งตั้ง แต่ก็จำเป็นต้องไปรับความยินยอมจากสถาบันการเมืองอื่นด้วย⁴² เช่น การแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve: FED) โดยประธานาธิบดีจะต้องได้รับความยินยอมจากวุฒิสภา⁴³ หรือประเทศที่มีโครงสร้างการแต่งตั้งคล้ายไทยอย่างการแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of Japan: BOJ) ที่อำนาจอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ก็ต้องได้รับความยินยอมจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาถึงจะแต่งตั้งได้⁴⁴

ในด้านการปลดผู้ว่าฯ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย จะให้อำนาจคณะรัฐมนตรีสามารถปลดได้ก็ต่อเมื่อผู้ว่าฯ ประพฤติผิดร้ายแรง เช่น ททุจริต บกพร่องในหน้าที่ร้ายแรง หรือหย่อนความสามารถเท่านั้น และคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องชี้แจงเหตุผลในการปลดด้วย⁴⁵ ทั้งนี้ธนาคารกลางหลายประเทศก็ให้อำนาจประธานาธิบดีหรือคณะรัฐมนตรี

สามารถปลดผู้ว่าฯ ได้เช่นกัน แต่อาจมีความแตกต่างกันบ้างในเชิงเงื่อนไขในการปลด เช่น ผู้ว่าฯ ธนาคารแห่งประเทศไทยนิวซีแลนด์ (Reserve Bank of New Zealand) อาจถูกปลดได้หากไม่สามารถจัดการเงินเพื่อให้เป็นไปตามเป้า⁴⁶ ต่างกับการปลดผู้ว่าฯ ของญี่ปุ่นที่กฎหมายจะกำหนดให้ปลดได้เฉพาะกรณีที่ผู้ว่าฯ ถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย ถูกลงโทษ หรือไม่สามารถปฏิบัติงานต่อจากเหตุผลสุขภาพเท่านั้น⁴⁷

ส่วนกลไกการตรวจสอบการดำเนินนโยบายการเงินของ รบปท. กฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงิน ส่งรายงานผลการดำเนินนโยบายการเงินแก่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทุก 6 เดือน⁴⁸ ถ้าเทียบกับการรายงานผลการดำเนินงานนโยบายการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษจะพบว่า คณะกรรมการนโยบายการเงินต้องส่งรายงานแก่คณะกรรมการที่ถูกรัฐสภาแต่งตั้งทุก 6⁴⁹ และ 3⁵⁰ เดือนตามลำดับ (ในกรณีอังกฤษคณะกรรมการนโยบายการเงินสามารถตกลงร่วมกับคณะกรรมการเพื่อปรับเปลี่ยนระยะเวลาได้)

หากอัตราเงินเฟ้อหลุดออกจากกรอบที่คณะกรรมการนโยบายการเงินตั้งเป้าเอาไว้ตอนต้นปี ในกรณีประเทศไทยกำหนดให้ รบปท. รายงานข้อเท็จจริง ประเมินผลกระทบ รวมถึงวิเคราะห์ปัญหาและวิธีแก้ไข⁵¹ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการจะส่งจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐมนตรีกระทรวงการคลังถึงสถานการณ์เงินเฟ้อ แนวทางการดำเนินนโยบายเพื่อให้เงินเฟ้อกลับเข้ากรอบ และ



ที่มา

พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485, BIS (2009), Bank of England Act 1998 Federal Reserve Act 1914 และ Bank of Japan Act 1942 ประยุกต์โดย 101 PUB

ระยะเวลาที่คาดว่าเงินเพื่อจะกลับเข้ากรอบ ส่วนประเทศอังกฤษกฎหมายจะกำหนดว่าเมื่ออัตราเงินเพื่อหลุดออกจากเป้าเกิน 1% ขึ้นไป จะต้องส่งรายงานถึงรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง⁵²

หากพิจารณาโดยเทียบกลไกความรับผิดชอบของไทยกับต่างประเทศ จะพบว่าปัญหาของกลไกความรับผิดชอบของไทย มักจะขึ้นกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองฝั่งรัฐบาลเท่านั้น แต่ขาดบทบาทของรัฐสภาซึ่งนับรวมประชาชนที่เลือกพรรคฝ่ายค้านด้วย

ดังนั้น 101 PUB จึงเสนอให้ปรับกลไกความรับผิดชอบใหม่ ด้วยการเพิ่มบทบาทของรัฐสภาในการเลือกผู้ที่จะได้เป็นผู้ว่าฯ คนใหม่ โดยในขั้นตอนการเลือกผู้ว่าฯ ของคณะรัฐมนตรี ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนจากหลากหลายกลุ่ม หรือถ้าอยากเปลี่ยนบทบาทผู้แต่งตั้งผู้ว่าฯ จากคณะรัฐมนตรีเป็นรัฐสภาก็เป็นโจทย์สำคัญที่ต้องศึกษาต่อไป

ด้านการรายงานผลการดำเนินการนโยบายการเงิน 101 PUB เสนอให้คณะกรรมการนโยบายการเงินส่งรายงานแก่คณะกรรมการเฉพาะทางใน

รัฐสภาทุก 3-6 เดือน กลไกดังกล่าวจะเปิดให้ตัวแทนประชาชนสามารถสอบถามข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการเงิน หรือให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพิ่มเติมให้แก่ ธปท. เพื่อให้ประเมินเป้าหมายอื่นในการดำเนินนโยบายการเงินนอกจากการรักษาเสถียรภาพทางราคาได้

นอกจากนั้นอาจต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินต้องส่งจดหมายเปิดผนึกกรณีเงินเฟ้อหลุดเป้าด้วย เพราะเมื่อไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน ธปท. อาจเลือกไม่ส่งจดหมายเปิดผนึกให้รัฐมนตรี หรือเสี่ยงถูกโจมตีจากฝ่ายการเมืองผ่านการกดดันให้ชี้แจงการดำเนินนโยบาย ส่งผลเสียต่อความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจด้วย เช่น กรณีที่เผ่าภูมิ โรจนสกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เรียกร้องให้คณะกรรมการ

นโยบายการเงินชี้แจงสาเหตุที่เงินเฟ้อต่ำกว่ากรอบเป้าหมาย⁵³ กรณีดังกล่าวยิ่งตอกย้ำความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับ ธปท. ให้ชัดเจน

แม้ในอดีตจะเคยมีความพยายามผลักดันการแก้ไข พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย ในประเด็นที่ใกล้เคียงกับข้อเสนอเกี่ยวกับการรายงานผลการดำเนินการของ 101 PUB จะถูกสภาตีตกไป เพราะขัดขวางถึงความเป็นอิสระและความจำเป็น แต่ในอนาคตที่ประชาชนกลับมาตั้งคำถามถึงสมดุลระหว่าง ‘ประสิทธิภาพในการทำงานโดยไม่ถูกแทรกแซง’ กับ ‘ความเป็นเอกเทศไม่ยึดโยงกับประชาชน’ อีกครั้ง ในตอนนั้นสังคมอาจต้องกลับมาตั้งคำถามอีกครั้งหนึ่งว่า เราจะปรับกลไกความรับผิดชอบระหว่าง ธปท. กับ รัฐสภาอย่างไรให้ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด⁵⁴



พัฒนาการสื่อสารกับประชาชน

นอกจากช่องทางความรับผิดชอบต่อประชาชนผ่านผู้แทนแล้ว ปัจจุบันธนาคารกลางหลายประเทศจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผ่านการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย ทั้งการเผยแพร่รายงานประชุมของคณะกรรมการนโยบายการเงิน การแถลงสถานการณ์เศรษฐกิจแต่ละไตรมาส หรือการรวบรวมข้อมูลสถิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันดัชนีเศรษฐกิจมหภาค เพื่อสร้างความเข้าใจและความเชื่อใจของประชาชนในวงกว้าง

แม้กระบวนการตัดสินใจของ ธปท. จะเข้าถึงได้ แต่ยังคงมีความยากในการเข้าใจสารที่ ธปท. สื่อ โดยงานศึกษาของ Luangaram & Wongwachara (2017)⁵⁵ ได้ประเมินการแถลงนโยบายของธนาคารกลาง 22 ประเทศ และพบว่าการแถลงนโยบายของ ธปท. มีระดับความยากในการอ่านสูงกว่าภาพรวมเล็กน้อย และยังคงยากเกินไปสำหรับผู้ที่มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่ามหาวิทยาลัยอ่านแล้วเข้าใจ⁵⁶ เมื่อเทียบกับประเทศอื่นที่แถลงการณ์ของธนาคารกลางมีความยากใกล้เคียงกับไทยอย่างฟิลิปปินส์และญี่ปุ่น จะพบว่าประเทศไทยมีสัดส่วน



ใช้วิธีสื่อสารที่เข้าใจง่ายและตรงประเด็น

ลดจำนวนตัวอักษรและคำศัพท์เฉพาะ
ใช้รูปภาพหรือแผนภูมิที่เรียบง่าย
เพื่อสื่อสารประเด็นสำคัญให้มากยิ่งขึ้น



ประเมินผลกระทบของการสื่อสาร

กึ่งความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสารที่ได้รับ
การตอบสนองของตลาดการเงิน
ให้เห็นการคาดการณ์เศรษฐกิจในอนาคต
เพื่อปรับปรุงวิธีสื่อสารให้ดีขึ้น

ที่มา

Luangaram & Wongwachara (2017), Bholat et al. (2018) และ Casiraghi & Perez (2022) รวบรวมโดย 101 PUB

ประชากรที่อายุ 25–29 ปีที่มีวุฒิสูงกว่ามหาวิทยาลัย
ใกล้เคียงกับประเทศฟิลิปปินส์แต่ยังมีน้อยกว่าญี่ปุ่น
(ไทย = 40%, ฟิลิปปินส์ = 41%, ญี่ปุ่น 52%)⁵⁷

การสื่อสารที่ดีไม่ใช่ขึ้นอยู่กับอยู่กับแค่ปริมาณ
ข้อมูลเท่านั้นแต่ขึ้นกับวิธีสื่อสารด้วย งานศึกษา
ของ Bholat et al. (2018) พบว่าการลดจำนวน
ตัวอักษร เน้นการใช้รูปภาพ และเชื่อมโยงกับ
สิ่งใกล้ตัว จะช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจและเชื่อมั่นในข้อมูล
ที่ธนาคารกลางสื่อได้มากขึ้น⁵⁸

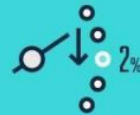
การสื่อสารแก่ผู้คนทุกกลุ่มยังส่งผลต่อ
ประสิทธิภาพของนโยบายการเงินในภาพใหญ่ใน
การจัดการการคาดการณ์เงินเฟ้อของคนในประเทศ
ด้วย Coinbion et al. (2022) พบว่าการสื่อสารถึง
สถานการณ์เงินเฟ้อและแนวทางการดำเนินนโยบาย
การเงินแก่ผู้คนแต่ละกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นผู้มีรายได้
น้อยหรือมาก มีระดับการศึกษาต่ำหรือสูงกว่า
มัธยมปลาย ไม่ว่าจะเป็นชนขอบพรรคการเมืองใด
ก็ล้วนทำให้ผู้คนเหล่านี้คาดการณ์เงินเฟ้อลดลง

Bank of England

We have kept
interest rates at
5.25%



Higher interest rates are
reducing inflation



We need to make sure
that inflation comes down
to 2% and stays there



Progress is encouraging,
but we are not yet at the
point of cutting interest
rates

ผลมติของคณะกรรมการนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย
ที่มา: Bank of England

ดังนั้น 101 PUB จึงเสนอให้ ธปท. มีวิธี
สื่อสารข้อมูลออกตามกลุ่มเป้าหมาย ทั้งการ
เผยแพร่กระบวนการตัดสินใจแบบละเอียด เน้นใช้
ภาษาเฉพาะ เพื่อตอบโจทย์ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ
ทางเศรษฐศาสตร์และการเงิน การเผยแพร่บทความ
(Blog) หรือบทสัมภาษณ์แก่ภาคธุรกิจหรือสื่อ และ
การแปลงข้อมูลให้เป็นรูปภาพและเผยแพร่ตามสื่อ
สังคมออนไลน์แก่คนทั่วไป⁵⁹ เช่น อินโฟกราฟิก
(Infographics) ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่
เผยแพร่ผ่านช่องทาง Facebook⁶⁰ ซึ่งระบุถึงมติ

ของคณะกรรมการนโยบายการเงินและเหตุผลของ
การตัดสินใจได้เข้าใจง่ายและตรงประเด็น

นอกจากปรับการสื่อสารให้ง่ายขึ้นแล้ว
อีกสิ่งที่จะต้องทำคือการประเมินผลกระทบของการ
สื่อสารว่าประชาชนเชื่อมั่นต่อข้อมูลมากแค่ไหน
ผ่านการทำแบบสำรวจ รวมถึงการประเมิน
ผลกระทบการสื่อสารต่อตลาดการเงิน เพื่อให้เห็น
ถึงการคาดการณ์เศรษฐกิจในอนาคตของประชาชน
และปรับปรุงวิธีสื่อสารของ ธปท. ให้ดีขึ้น⁶¹



ธนาคารแห่งประเทศไทย
BANK OF THAILAND

ประเด็นสำคัญในการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน

12 มิ.ย. 67 | ครั้งที่ 3/2567

คณะกรรมการฯ มีมติ 6:1
ให้ คง อัตราดอกเบี้ยนโยบายที่

2.50% ต่อปี

โดย 1 เสียง เห็นควรให้ลดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย 0.25% ต่อปี

ประเด็นที่ใช้พิจารณา

ดอกเบี้ยนโยบายที่ 2.50% ยังอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับแนวโน้มเศรษฐกิจ เงินเฟ้อ และการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินในระยะยาว

- เศรษฐกิจมีแนวโน้มขยายตัวจากอุปสงค์ในประเทศและภาคการท่องเที่ยว รวมถึงการเบิกจ่ายภาครัฐที่กลับมาเร่งขึ้นในไตรมาสที่ 2 ขณะที่การส่งออกและการผลิตขยายตัวในระดับต่ำ
- อัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มปรับเพิ่มขึ้นและกลับเข้าสู่กรอบเป้าหมายตั้งแต่ไตรมาสที่ 4 ปี 2567
- ทั้งนี้ กบง. ได้ตระหนักถึงปัญหาภาระหนี้ของประชาชน และปัญหาการเข้าถึงสินเชื่อของ SMEs ซึ่งการใช้มาตรการเฉพาะเจาะจงจะให้ความช่วยเหลือได้อย่างตรงจุดมากกว่า เช่น การปล่อยสินเชื่อตามความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ และมาตรการค้ำประกันสินเชื่อสำหรับ SMEs

แนวโน้มในระยะถัดไป

คณะกรรมการฯ จะติดตามพัฒนาการเศรษฐกิจและเงินเฟ้อ โดยเฉพาะการฟื้นตัวของภาคการส่งออก และมาตรการภาครัฐ และจะพิจารณานโยบายการเงินให้เหมาะสมกับแนวโน้มเศรษฐกิจและเงินเฟ้อในระยะข้างหน้า



เชิงอรรถ

1. พรรคเพื่อไทย. (3 พฤษภาคม 2024). เพราะทุกนาทียี่สิบโอกาสในการพัฒนาประเทศ [วิดีโอ]. YouTube. เข้าถึงวันที่ 11 กรกฎาคม 2024.
2. อ่านเพิ่มเติมใน Cossin, D. & Bourqui, E. (2020). *3 key challenges to central bank governance – and how they are reshaping the global economy*.
3. White, B. (2018, November 10). *Trump goes to war with the Fed*. Politico. Retrieved July 21, 2024.
4. Positive Money. (2023, September 21). *Protesters welcome Bank of England's pause to rate rises*. Retrieved July 21, 2024.
5. ช่วงก่อนวิกฤตต้มยำกุ้ง (1994 – 1996) เศรษฐกิจเติบโตเฉลี่ยปีละ 8% ภายหลังวิกฤตต้มยำกุ้ง (1999 – 2007) อัตราเติบโตเฉลี่ยลดลงเหลือปีละ 5% หลังจากนั้นเมื่อประเทศเผชิญกับมหาอุทกภัยปี 2011 (2013 – 2019) ทำให้อัตราการเติบโตเฉลี่ยลดลงเหลือปีละ 3% และเมื่อเผชิญกับวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 (2021 – ปัจจุบัน) อัตราการเติบโตเฉลี่ยก็ลดลงเหลือ 2% ต่อปี จะเห็นว่าผลกระทบของวิกฤตในประเทศในช่วงเกือบ 30 ปี ได้ทำให้ศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจลดลงในระยะยาว; ข้อมูลจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2024) คำนวณโดย 101 PUB
6. พิพัฒน์ เหลืองนฤมิตชัย. (20 สิงหาคม 2018). *วิกฤตตุรกี ปัญหาคลาสสิกของประเทศเกิดใหม่*. เข้าถึงวันที่ 13 กรกฎาคม 2024.; ข้อมูลจาก International Monetary Fund.
7. BBC News ไทย. (13 สิงหาคม 2018). *สหรัฐฯ – ตุรกี เคียงกันเรื่องอะไร*. เข้าถึงวันที่ 14 กรกฎาคม 2024.
8. ข้อมูลจาก Trading Economics (n.d.).
9. คืออัตราเงินเฟ้อเดือนธันวาคม: ข้อมูลจาก International Monetary Fund (2024).
10. คืออัตราดอกเบี้ยเดือนธันวาคม: ข้อมูลจาก International Monetary Fund (2024).
11. Carnegie Middle East Center. (2021, December 2). *Why is Turkey's President Cutting Interest Rates, Spurring Inflation and Lowering the Value of the Lira?*. Retrieved July 13, 2024.
12. Ahval. (2022, August 11). *70 percent of turkey struggling to pay for food, survey finds*. Retrieved June 20, 2024.
13. Foreign Policy. (2023, September 7). *Turks Are Running Out of Cash – and Patience*. Retrieved June 19, 2024.
14. Elif Shafak. (2019, November 13). *Family suicides in Turkey speak of a society that has lost hope*. The Guardian. Retrieved June 19, 2024.

15. Bank for International Sentiments. (2009). Issue in the Governance of Central Banks. p.21 – 28.
16. Ibid, p. 22
17. พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 7.
18. ปณิศา เอ็มโอชา. (8 พฤษภาคม 2024). ความเป็นอิสระของ “ธนาคารกลาง” สำคัญอย่างไร จากกรณีศึกษาในตุรกี. BBC News ไทย. เข้าถึงวันที่ 14 กรกฎาคม 2024.
19. ThaiPublica. (5 พฤษภาคม 2013). เหลียวหลังแลหน้า “เก้าอี้ผู้ว่าแบงก์ชาติ”: 7 ทศวรรษปลด 4 คน. เข้าถึงวันที่ 13 กรกฎาคม 2024.
20. ดูเพิ่มเติม; อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2013). รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ: จากกำเนิดทุนนิยม นายธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540. สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน. หน้า 169 – 228.
21. Kydland, F. E., & Prescott, E. C. (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 85(3), 473–491.; Barro, R. J., & Gordon, D. B. (1983). A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model. *Journal of Political Economy*, 91(4), 589–610.
22. ดูเพิ่มเติมจากกรณีศึกษาวิกฤตเงินเฟ้อของสหรัฐอเมริกาช่วงทศวรรษ 1970s; Goodfriend, M. (2007). How the world achieved consensus on monetary policy. *Journal of Economic Perspectives*, 21(4), 47-68.
23. Rogoff, K. (1985). The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target. *The Quarterly Journal of Economics*, 100(4), 1169–1189.
24. Kern, A., Reinsberg, B., & Rau-Göhring, M. (2019). IMF conditionality and central bank independence. *European Journal of Political Economy*, 59, 212-229.
25. Reinsberg, B., Kern, A., & Rau-Göhring, M. (2021). The political economy of IMF conditionality and central bank independence. *European Journal of Political Economy*, 68, 101987.
26. คำนวณโดย 101 PUB; ข้อมูล CBI แบบถ่วงน้ำหนักของ Garriga, A. C. (2016). Central bank independence in the world: A new dataset. *International Interactions*, 42(5), 849–868.; ข้อมูลรายชื่อประเทศแบ่งตามภูมิภาคจาก London’s Global University
27. ตัวอย่างงานศึกษาที่พบว่า CBI ส่งผลให้ธนาคารกลางสามารถรักษาเสถียรภาพราคาได้ดีขึ้นในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เช่น Arnone, M., & Romelli, D. (2013). Dynamic central bank independence indices and inflation rate: A new empirical exploration. *Journal of Financial Stability*, 9(3), 385–398.; Haan, J. de, & Klomp, J. (2008). Inflation and Central Bank Independence: A Meta Regression Analysis. SSRN Electronic Journal.; ตัวอย่างกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เช่น Garriga, A. C., & Rodriguez, C. M. (2020). More effective than we thought: Central bank independence and inflation in

developing countries. *Economic Modelling*, 85, 87-105.; Garriga, A. C., & Rodriguez, C. M. (2023). Central bank independence and inflation volatility in developing countries. *Economic Analysis and Policy*, 78, 1320-1341.; Jácome, L.I., & Pienknagura, S. (2022). *Central Bank Independence and Inflation in Latin America—Through the Lens of History*. IMF Working Papers.

28. *ibid*, Jácome & Pienknagura. (2022).

29. Baumann, P., Schomaker, M. & Rossi, E. (2021). Estimating the effect of central bank independence on inflation using longitudinal targeted maximum likelihood estimation. *Journal of Causal Inference*, 9(1), 109-146.

30. จัดอันดับจากข้อมูลปี 2012 ซึ่งเป็นปีล่าสุดของฐานข้อมูลนี้; See Garriga(2016).

31. คำนวณโดย 101 PUB; ข้อมูลจาก World Justice Project (2023)

32. Hielscher, K., & Markwardt, G. (2012). The role of political institutions for the effectiveness of central bank independence. *European Journal of Political Economy*, 28(3), 286-301.

33. Nurbayev, D. (2018). The rule of law, central bank independence and price stability. *Journal of Institutional Economics*, 14(4), 659-687.

34. Acemoglu, D., Johnson, S., Querubin, P., & Robinson, J. A. (2008). When does policy reform work? The case of central bank independence. *Brookings Papers on Economic Activity*, 39(1), 351-429.

35. 101 PUB นำดัชนีกลไกในการจำกัดอำนาจรัฐในทางหลักการและกฎหมายปี 2018 และดัชนีหลักนิติธรรมปี 2023 มาแบ่งประเภทตามหลักเกณฑ์ของ Acemoglu et al. (2008) โดยประเทศที่มีดัชนีหลักนิติธรรมต่ำกว่าค่าเฉลี่ยลบด้วยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Mean – S.D.) ให้จัดว่ารัฐบาลประเทศนั้นมีอำนาจมาก (Weak Constraint) ถ้ามีดัชนีหลักนิติธรรมสูงกว่าค่าเฉลี่ยลบด้วยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน แต่น้อยกว่าค่าเฉลี่ยบวกด้วยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Mean + S.D.) ให้จัดว่ารัฐบาลประเทศนั้นเผชิญข้อจำกัดในการใช้อำนาจในระดับปานกลาง (Medium Constraint) และถ้าดัชนีหลักนิติธรรมมีค่ามากกว่าค่าเฉลี่ยบวกด้วยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ให้จัดว่ารัฐประเทศนั้นมีข้อจำกัดในการใช้อำนาจมาก (High Constraint); ดัชนีกลไกในการจำกัดอำนาจรัฐในทางหลักการและกฎหมายจาก Center for Systemic Peace (2024); ดัชนีหลักนิติธรรมจาก World Justice Project (2023)

36. Lu, M. (2020, April 10). *The Fed's Balance Sheet: The Other Exponential Curve*. Visual Capital. Retrieved June 21, 2024.

37. Davtyan, K. (2023). Unconventional monetary policy and economic inequality. *Economic Modelling*, 126, 106380.

38. ThaiPublica. (8 มกราคม 2012). รัฐบาลกู้เงิน 1.14 ล้านล้านบาท. เข้าถึงวันที่ 19 กรกฎาคม 2024.
39. ThaiPublica. (6 พฤศจิกายน 2011). แกรวยหนี้กองทุนฟื้นฟูฯ กว่า 10 ปี ดอกเบี้ยท่วม 6.78 แสนล้านบาท. เข้าถึงวันที่ 19 กรกฎาคม 2024.
40. Democracy Reporting International. (2011). *International Consensus: Essential Elements of Democracy*.
41. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7, มาตรา 28/14.
42. Bank for International Sentiments (2009). p.69 – 71.
43. Federal Reserve Act 1914. Section 4 and 10.
44. Bank of Japan Act 1942. Article 23 (1).
45. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7, มาตรา 28/19
46. Bank for International Sentiments (2009). p.74.
47. Bank of Japan Act 1942. Article 25 (1).
48. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7, มาตรา 28/9
49. Federal Reserve Act 1914. Section 2B.
50. Bank of England Act 1998. Article 18.
51. มาตราที่อาจถูกตีความให้เข้าข่ายได้คือมาตรา 51
52. Bank for International Sentiments. (2009). p.142.
53. ทันทัน. (9 กรกฎาคม 2024). “เผ่าภูมิ” จี๊ชปท.ชี้แจงกรณีเงินเพื่อหลุดกรอบเป้าหมาย ระบุเข้าข่าย Red Zone.
54. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ถูกเสนอโดย พิสิฐ ลิ้อาธรรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ สาระสำคัญคือต้องการให้ ธปท. จัดทำรายงานเปิดเผยสภาพเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง วิเคราะห์สภาวะเศรษฐกิจไทย/โลก และแนวทางการดำเนินงานของ ธปท. ต่อรัฐสภาทุก 3 เดือน
55. Luangaram, P., & Wongwachara, W. (2017). More Than Words: A Textual Analysis of Monetary Policy Communication (Discussion Paper No. 54). Puey Ungphakorn Institute for Economic Research.
56. ทั้งนี้งานศึกษาดังกล่าวอาจยังไม่สามารถสรุป ‘คุณภาพของการสื่อสาร’ ในปัจจุบันได้มากนัก เพราะช่วงเวลาที่งานศึกษานี้ทำการศึกษาเฉพาะคือข้อความแถลงนโยบายการเงินในช่วง 2008 – 2015 ยังไม่ได้พิจารณาถึงรูปแบบการสื่อสารอื่นที่เหมาะสมกับประชาชนทั่วไป เช่น คลิปวิดีโอ อินโฟกราฟิก

57. ไทยคือข้อมูลปี 2019, ฟิลิปปีนส์คือข้อมูลปี 2017 และญี่ปุ่นคือข้อมูลปี 2014 ทั้งนี้ตัวเลขดังกล่าวคือสัดส่วนของผู้มีอายุ 25-29 ปีที่ศึกษาในระดับชั้นที่สูงกว่า ม.ปลายหรือเทียบเท่าอย่างน้อย 2 ปี; ข้อมูลจาก UNESCO (n.d.).

58. Bholat, D., Broughton, N., Ter Meer, J., Walczak, E. (2018, November 22). *Simply is best: enhancing trust and understanding of central banks through better communications.*; งานศึกษานี้ยังไม่ได้ศึกษาเพิ่มเติมถึงผลกระทบของการปรับวิธีสื่อสารให้ง่ายส่งผลต่อการคาดการณ์เงินเฟ้อของผู้ได้รับข้อมูลอย่างไร แต่ถ้าหากเชื่อว่าการเชื่อมั่นต่อข้อมูลที่คนได้รับส่งผลต่อความเชื่อมั่นในความสามารถในการรักษาเสถียรภาพเงินเฟ้อของธนาคารกลาง ก็จะสามารถสรุปได้ว่าการปรับวิธีสื่อสารให้ง่ายส่งผลต่อการคาดการณ์เงินเฟ้อของผู้รับสารด้วย; Christelis, D., Georgarakos, D., Jappelli, T., & van Rooij, M. (2020). Trust in the central bank and inflation expectation. *International Journal of Central Banking*. 65. ; แต่ทั้งนี้วิธีสื่อสารให้ง่ายลงไม่ส่งผลต่อการคาดการณ์เงินเฟ้อหากปราศจากปัจจัยด้านความเชื่อมั่นต่อธนาคารกลาง; Coibion, O., Gorodnichenko, Y., & Weber, M. (2022). Monetary policy communications and their effects on household inflation expectations. *Journal of Political Economy*, 130.

59. Stankova, O. (2019). *Frontier of Economics Policy Communications*. p. 73–75.

60. Bank of England. *The Monetary Policy Committee voted by a majority of 7-2 to maintain #BankRate at 5.25%....*[Image]. Facebook.

61. ดูเพิ่มเติม: Casiraghi, M. & Pio Perez, L. (2022). *Monetary Policy Frameworks: Central Bank Communications*.

62. ธนาคารแห่งประเทศไทย. *สรุปประเด็นสำคัญในการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) ครั้งที่ 3/2567 | 12 มิ.ย. 67* [รูปภาพ]. Facebook.



ผู้วิจัยหลัก

กษิด์เดช คำพูน

ติดต่อ

gun11458@gmail.com

contact.101pub@gmail.com

นักวิจัยนโยบายสาธารณะ 101 PUB ผู้มีความสนใจในคณิตศาสตร์และสถิติ รักในการศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ เชื่อมมั่นในศาสตร์การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจสังคมให้มากยิ่งขึ้น



101 PUB หรือ 101 Public Policy Think Tank - ศูนย์ความรู้นโยบายสาธารณะ
เพื่อการเปลี่ยนแปลง มุ่งทำงานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะไทยในบริบทโลกใหม่
เราทำงานวิเคราะห์ ออกแบบ ขับเคลื่อน และสื่อสารนโยบายสาธารณะ บนฐาน
วิชาการ ฐานการพัฒนา และฐานประชาธิปไตย



www.101pub.org



101PUB



@101_PUB



@101_pub



contact.101pub@gmail.com