เศรษฐกิจการเงินและวิกฤติการณ์การเงิน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

คำนำ

บทความที่รวบรวมนำมาตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้ ส่วนใหญ่เขียนในระหว่างปี 2539-2540 และตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* *ผู้จัดการรายสัปดาห์* และ *Financial Day* มีบทความเพียงส่วนน้อยที่เขียนก่อนปี 2539 ซึ่งนำมารวมตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้ ส่วนหนึ่งเพื่อรักษาต้นฉบับ และอีกส่วนหนึ่งเพื่อให้เห็นพัฒนาการของปัญหา

เนื้อหาของหนังสือจำแนกออกเป็น 5 ภาค ภาคแรกว่าด้วยวิกฤติการณ์การเงินและสถาบันการเงิน ภาคที่สองว่าด้วยวิกฤติการณ์เงินบาทและการเงินระหว่างประเทศ ภาคที่สามกล่าวถึงเมืองไทยกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ภาคที่สี่กล่าวถึงนโยบายการเงินและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และภาคที่ห้ารวมบทความเกี่ยวกับธนาคารแห่งประเทศไทย

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เมษายน 2541

สารบาญ

ภาคที่หนึ่ง วิกฤติการณ์การเงินและสถาบันการเงิน 1

* เศรษฐกิจฟองสบู่ 3
* สังคมไทยหลังยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ 9
* วิกฤติการณ์สถาบันการเงินปี 2540 14
* 'นักผจญภัย' สารสนเทศ และธุรกิจเงินทุน 18
* Rule of the Game กับวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน 23
* วิกฤติการณ์สถาบันการเงินกับการรายงานประชาชน 28
* วิกฤติการณ์การเงินปี 2540 33
* สิบบทเรียนจากวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 50

ภาคที่สอง วิกฤติการณ์เงินบาทและการเงินระหว่างประเทศ 59

* วิกฤติการณ์ค่าเงินบาท : อุบัติเหตุหรือปัญหาโครงสร้าง ?
61
* ข่าวลือกับวิกฤติการณ์การเงิน 66
* สงครามเงินบาท 70
* เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ลดค่าเงินบาท 75
* Wait and See 81
* จากการลดค่าเงินบาทปี 2527 ถึงการลอยตัวของเงินบาทปี 2540 86
* ความรักชาติ เสรีภาพทางวิชาการ และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน 91
* วิกฤติการณ์การเงินอุษาคเนย์ 97
* เมืองไทยในอุ้งมือ Credit Rating Agency 102
* เมืองไทยในอุ้งมือ Credit Rating Agency (2) 109

ภาคที่สาม เมืองไทยกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ 113

* เมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยล้มละลาย 115
* รัฐบาลไทยกับเงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF 119
* เหตุใดรัฐบาลไทยจึงต้องขอเงินฉุกเฉินจาก IMF 125
* เงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF กับอธิปไตยในการกำหนดนโยบาย 129
* IMF ปีศาจหรือนักบุญ ? 133
* IMF Policy Conditionalities 138

ภาคที่สี่ นโยบายการเงินและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค 143

* การบริหารนโยบายเศรษฐกิจในยามวิกฤติ 145
* ความขัดแย้งระหว่างเป้าหมาย 150
* สสช. 155
* Independent Fiscal Board 160
* มุสาวาทะกับประสิทธิผลของนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ 165
* กระบวนการตัดสินใจในธนาคารแห่งประเทศไทย 169
* สารสนเทศในนโยบายการเงิน 175
* การเมืองว่าด้วยนโยบายอัตราดอกเบี้ย 180
* การถือหุ้นไขว้ในสถาบันการเงิน 185

ภาคที่ห้า ส่วนที่หนึ่ง 189

การเมืองว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย

* การถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย 191
* วิญญูชนจอมปลอม 199
* ตราบาปในธนาคารแห่งประเทศไทย 203
* รวันดาแห่งบางขุนพรหม 208
* บรรทัดฐานทางจริยธรรมของกฎหมายตลาดหลักทรัพย์ 212
* บรรทัดฐานทางกฎหมายกับบรรทัดฐานทางจริยธรรม 217
* ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกับการกู้เงินธนาคารพาณิชย์ 222
* วิจิตร สุพินิจในสายตาสื่อมวลชน 227
* คู่มือนายธนาคารกลาง 232
* ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย 238
* ธนาคารแห่งประเทศไทยกับวิกฤติการณ์แห่งศรัทธา 246
* ความเรียงว่าด้วยความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย 251
* อาจารย์ป๋วยกับธนาคารแห่งประเทศไทย 256

ภาคที่ห้า ส่วนที่สอง 261

ธนาคารแห่งประเทศไทยกับงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

* ธนาคารแห่งประเทศไทยกับงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน 262
* การเมืองว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 268
* แนวทางที่พึงปรารถนาในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน 273

ภาคที่ห้า ส่วนที่สาม 277

ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารเพื่อการพัฒนา

* ธนาคารแห่งประเทศไทยทำงานรับใช้ใคร : ชาวนาหรือเจ้าของโรงสี ? 278
* ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารเพื่อการพัฒนา 288

ภาคที่หก สถาบันการเงินของรัฐ 293

* ธนาคารกรุงไทย : บนเส้นทางแหงการแสวงหา 295
* อนาคตของธนาคารออมสิน 315
* ธนาคารออมสินในฐานะเครื่องมือนโยบายการเงิน 320
* ธกส. กับนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ 324
* ธกส.ในฐานะสถาบันการเงิน 329
* การเมืองว่าด้วย ธกส. 334

ภาคที่เจ็ด ธนาคารพาณิชย์ 339

* ธนาคารพาณิชย์ : ปลิงดูดเลือดสังคมไทย ? 341
* บทเรียนจากธนาคารนครหลวงไทย :
  การดำรงอยู่ของปลิงดูดเลือดสังคม 367
* ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) :
  ปลิงดูดเลือดสังคมไทยตัวสุดท้าย ? 377
* การควบคุมกิจการธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ 381

ภาคผนวก 386

* Mooddy's Investors Service 387
* Federal Reserve System 393
* Federal Reserve System (2) 397
* The Fed และ FOMC กับนโยบายอัตราดอกเบี้ย 402

ภาคที่หนึ่ง

วิกฤติการณ์การเงินและสถาบันการเงิน

* เศรษฐกิจฟองสบู่
* สังคมไทยหลังยุคเศรษฐกิจฟองสบู่
* วิกฤติการณ์สถาบันการเงินปี 2540
* ‘นักผจญภัย’ สารสนเทศ และธุรกิจเงินทุน
* Rule of the Game กับวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน
* วิกฤติการณ์สถาบันการเงินกับการรายงานประชาชน
* วิกฤติการณ์การเงินปี 2540
* สิบบทเรียนจากวิกฤติการณ์การเงินปี 2540

เศรษฐกิจฟองสบู่

ทุกวันนี้ บุคคลในวงการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจ นักการเงิน นักวิชาการ และนักหนังสือพิมพ์ พากันกล่าวถึงการแตกสลายของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ (Bubble Economy) อันนำมาซึ่งความถดถอยทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ก่อเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยได้อย่างไร และอะไรเป็นเหตุปัจจัยอันนำมาซึ่งการแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่ในเวลาต่อมา

ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่เป็นสภาวการณ์ที่ราคาสินทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นหลักทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ถูกผลักดันให้สูงกว่าพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เป็นจริง

ผมใคร่ของเสนอคำอธิบายว่า ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในระบบเศรษฐกิจไทยมีสาเหตุปฐมฐานจากปัจจัยภายนอกประเทศ และเกิดขึ้นในตลาดที่ดินก่อนตลาดหลักทรัพย์ โดยที่มีการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทั้งสอง

ความคึกคักในตลาดที่ดินเริ่มปรากฏหลังปี 2528 โดยมีเหตุปัจจัยจากความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีการเติบโตในระดับสูงในช่วงปลายทศวรรษ 2520 ต่อเนื่องไปถึงต้นทศวรรษ 2530 ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดส่วนเกินทางเศรษฐกิจจำนวนมาก ส่วนเกินทางเศรษฐกิจเหล่านี้ถูกใช้ไปในการลงทุนต่างประเทศ ส่วนหนึ่งใช้ไปในการเก็งกำไรจากการซื้อขายหลักทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ และศิลปวัตถุ ทั้งในต่างประเทศและภายในประเทศญี่ปุ่นนั้นเอง

ประชาชนชาวญี่ปุ่นเสพสุขจากความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ การท่องเที่ยวและเล่นกอล์ฟในต่างประเทศ กลายเป็นแบบแผนการดำรงชีวิตของชาวญี่ปุ่นจำนวนมาก แบบแผนการใช้ชีวิตดังกล่าวนี้หาได้เพิ่งปรากฏในยุคที่เศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟูไม่ ภาพชาวนาญี่ปุ่นออกไปท่องเที่ยวนอกญี่ปุ่นปรากฏตั้งแต่ทศวรรษ 2510 ภาพนักธุรกิจและพนักงานระดับสูงของบริษัทญี่ปุ่นบินไปเล่นกอล์ฟในไต้หวันและเกาหลีใต้ในวันสุดสัปดาห์ มีมาแต่ต้นทศวรรษ 2520

เศรษฐกิจฟองสบู่เพียงแต่ทำให้แบบแผนการดำรงชีวิตเช่นนี้ขยายตัว พนักงานระดับล่างและสตรีญี่ปุ่นซึ่งไม่เคยเล่นกอล์ฟ เริ่มเล่นกอล์ฟ การออกไปเล่นกอล์ฟในต่างประเทศในวันสุดสัปดาห์ขยายพรมแดนไปสู่อาเซียตะวันออกเฉียงใต้ในไม่ช้า ประเทศต่างๆที่อยู่ริมขอบสมุทรแปซิฟิกกลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวและพักผ่อนของชาวญี่ปุ่น สถานตากอากาศ (Resort) รวมทั้งสนามกอล์ฟผุดขึ้นในประเทศเหล่านี้ เพื่อต้อนรับลูกค้าจากแดนอาทิตย์อุทัย

หลังปี 2528 การกว้านซื้อที่ดินเพื่อสร้างรีสอร์ทและสนามกอล์ฟในประเทศไทยปรากฏอย่างแพร่หลาย ในชั้นแรกเพื่อสนองตอบความต้องการของนักท่องเที่ยวชาวญี่ปุ่นและสนองตอบชนชั้นกลางและชนชั้นสูงชาวไทยในเวลาต่อมา เมื่อเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ยุคทองของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2531-2533 ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจภายในประเทศผลักดันให้มีความต้องการรีสอร์ทและสนามกอล์ฟเพิ่มขึ้น อันเป็นปัจจัยสำคัญที่เร่งการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไร ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจทำให้กลุ่มชนที่มีฐานะดีมองหา'บ้านที่สอง'ในชนบทและเมืองชายทะเลสำหรับการผักผ่อน โดยที่ประพฤติกรรมดังกล่าวนี้ขยายลงไปสู่ชนชั้นกลางในเวลาต่อมา ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ซึ่งเริ่มจากปัจจัยภายนอกประเทศขยายตัวด้วยปัจจัยภายในประเทศ

ปัจจัยภายนอกประเทศมีส่วนสำคัญในการสร้างภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในตลาดหลักทรัพย์ด้วย ตลาดหลักทรัพย์อยู่ในภาวะซบเซาเป็นระยะเวลายาวนานภายหลังวิกฤติการณ์ราชาเงินทุนปี 2522 แต่กลับฟื้นตัวหลังปี 2530 ส่วนสำคัญเป็นเพราะการโยกย้ายเงินทุนระหว่างประเทศจากลุ่มสมุทรแอตแลนติกมาสู่ลุ่มสมุทรแปซิฟิก วิกฤติการณ์ตลาดหลักทรัพย์ Wall Street เดือนตุลาคม 2530 ซึ่งรู้จักในนาม *Black Monday* ก่อให้เกิดการโยกย้ายเงินทุนระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ ในเมื่อ Wall Street ไม่สามารถให้ผลตอบแทนในการเก็งกำไรซื้อขายหลักทรัพย์ เงินทุนโยกย้ายไปสู่ญี่ปุ่น ซึ่งภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่กำลังเบ่งบาน รวมทั้งตลาดเกิดใหม่อื่นๆ ในอาเซียแปซิฟิกด้วย

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยก้าวเข้าสู่ยุคทองหลังเหตุการณ์ Black Monday ในตลาดหลักทรัพย์ Wall Street อาการเบ่งบานปรากฏมาก่อนแล้ว เมื่อส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินถูกผันไปใช้ในการปั่นหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เมื่อตลาดหลักทรัพย์รุ่งเรือง เนื่องจากได้รับการเกื้อหนุนจากเงินทุนที่ไหลเข้าจากต่างประเทศ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการเก็งกำไรซื้อขายหลักทรัพย์ก็ถูกผันไปปั่นราคาที่ดินเฉกเช่นเดียวกัน ตลาดหลักทรัพย์กับตลาดที่ดินจึงเชื่อมต่อและสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น ราคาที่ดินถูกปั่นจนเกินเลยระดับที่แสดง

ถึงผลิตภาพทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของที่ดินนั้น เช่นเดียวกับราคาหลักทรัพย์ที่ถูกปั่นจนเกินเลยระดับที่สะท้อนฐานะทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของบริษัทผู้ออกหลักทรัพย์นั้น ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ (Bubble Economy) จึงถูกสร้างขึ้นและอัดลมจนเบ่งบาน

ตลอดระยะเวลาที่เศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟู รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐมิได้คิดยับยั้งการอัดลมเข้าไปในเศรษฐกิจฟองสบู่ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลมีอายุสั้น มิติด้านเวลาอันเป็นพื้นฐานของการคาดการณ์จึงเป็นมิติระยะสั้น การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเป็นผลจากการคาดการณ์ระยะสั้นดังกล่าวนี้ ด้วยเหตุดังนี้จึงไม่มีผู้นำคนใดสนใจว่าเมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย จะก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอะไรบ้าง รัฐบาลทุกชุดล้วนมีการคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจฟองสบู่จะแตกสลายในรัฐบาลชุดต่อไป ภารกิจเฉพาะหน้าของรัฐบาลแต่ละชุดก็คือการยึดกุมอำนาจให้ได้ 6 เดือน เมื่อครบ 6 เดือนแล้ว ก็ต้องพยายามประคองให้ครบปี การแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่มิได้อยู่ในวาระทางการเมืองที่ต้องพิจารณา

เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลชุดต่างๆมิได้คิดยับยั้งการอัดลมเข้าสู่เศรษฐกิจฟองสบู่ก็เพราะว่า ผู้นำทางการเมืองได้ประโยชน์จากการเติบโตของเศรษฐกิจฟองสบู่ ในช่วงที่เศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟู บริษัทธุรกิจจำนวนมากตบเท้าเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แปรสภาพเป็นบริษัทจดทะเบียน บริษัทเหล่านี้มักจะแจกหุ้นราคาพาร์ หรือมิฉะนั้นก็ในราคาแรกเข้าตลาดหลักทรัพย์ (IPO) แก่นักการเมืองที่ทรงอิทธิพล ในสภาวการณ์เช่นนี้ ไม่มีสิ่งจูงใจที่ทำให้ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองหยุดยั้งการขยายตัวของเศรษฐกิจฟองสบู่ มิไยต้องกล่าวว่ามีการวิ่งเต้นเพื่อเป็นบริษัทจดทะเบียนด้วย โดยผู้มีอำนาจทางการเมืองได้ 'ค่าบริการ' จากบริษัทที่วิ่งเต้นเหล่านั้น

ผลประโยชน์ที่นักการเมืองได้รับจากเศรษฐกิจฟองสบู่ มิได้มีเฉพาะการได้รับแจกหุ้นฟรี หุ้นราคาพาร์ และหุ้นราคาแรกเข้าตลาดหลักทรัพย์เท่านั้น บางคนกระโดดเข้าไปเก็งกำไรซื้อขายหลักทรัพย์ โดยอาศัยข้อมูลภายใน (inside information) บางคนกระโดดเข้าไปเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน ทั้งนี้โดยอาศัยเครือข่ายอำนาจทางการเมืองในการกู้เงินจากสถาบันการเงินทั้งธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน นักการเมืองจึงมีบทบาทในการอัดลมเข้าสู่เศรษฐกิจฟองสบู่ด้วย

ในขณะที่ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองมีผลประโยชน์จากเศรษฐกิจฟองสบู่ จึงไม่คิดเหยียบเบรกมิให้เศรษฐกิจฟองสบู่ขยายตัว ข้อที่น่ากังขาก็คือ ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและ

กระทรวงการคลังมิได้คิดยับยั้งเศรษฐกิจฟองสบู่ด้วย ฤาผู้คนในหน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่งนี้ได้ประโยชน์จากเศรษฐกิจฟองสบู่ไม่ต่างจากผู้ทรงอำนาจทางการเมือง ไม่มีข้อมูลสาธารณะที่บ่งชี้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังมีข้อเสนอให้รัฐบาลยับยั้งการขยายตัวของเศรษฐกิจฟองสบู่ หากอาการเฉยเมยเกิดจากอวิชชา เนื่องจากมิได้รับรู้มหันตภัยที่เกิดจากเศรษฐกิจฟองสบู่ ก็น่าเป็นห่วงคุณภาพของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค หากอาการเฉยเมยมิได้เกิดจากอวิชชา แต่เกิดจากการยึดโยงผลประโยชน์ส่วนบุคคล ย่อมแสดงถึงความฟอนเฟะทางด้านจริยธรรมในหน่วยงานของรัฐดังกล่าวนี้

การขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่กระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินด้วย เพราะสถาบันการเงินเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรทางการเงินเพื่อใช้ในการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินและหลักทรัพย์ ที่ดินและหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้ เมื่อมีราคาถีบตัวสูงขึ้น ย่อมทำให้เงินกู้ที่ได้รับเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เมื่อที่ดินและหลักทรัพย์มีราคาเกินเลยกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง วงเงินกู้ที่ขยายตามไปย่อมเกินมูลค่าพื้นฐานของที่ดินและหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันด้วย ตราบเท่าที่เศรษฐกิจฟองสบู่ยังขยายตัวต่อไป สถาบันการเงินจะยังไม่เผชิญภาวะหนี้เสียและหนี้สูญ ต่อเมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย สถาบันการเงินย่อมต้องเผชิญภาวะวิกฤติ เพราะมูลค่าของที่ดินและหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้ตกต่ำลง จนไม่พอเพียงที่จะชดเชยเงินที่กู้ไป สถาบันการเงินที่สามารถธำรงความมั่นคงไว้ได้มักจะเป็นสถาบันที่มิได้ตกสู่กับดักของเศรษฐกิจฟองสบู่ กล่าวคือ มิได้ขยายวงเงินที่ให้กู้ตามการลอยละล่องของเศรษฐกิจฟองสบู่

สถาบันการเงินที่จัดสรรสินเชื่อให้แก่นักการเมืองเพื่อนำไปใช้จ่ายทางการเมืองก็ดี หรือเพื่อนำไปเก็งกำไรซื้อขายที่ดินและหลักทรัพย์ก็ดี ต้องเผชิญภาวะวิกฤติมากกว่าปกติ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะอนิจลักษณะของอำนาจทางการเมือง ความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ของนักการเมืองขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเมืองที่ยึดกุมได้ เมื่ออำนาจทางการเมืองเสื่อมสูญ ความสามารถในการชำระหนี้ก็หมดไปด้วย อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงของนักเลือกตั้ง ชีวิตนักเลือกตั้งเป็นชีวิตที่เต็มไปด้วยความสุ่มเสี่ยง การกู้เงินจากสถาบันการเงินก็เป็นไปอย่างสุ่มเสี่ยง ความหย่อนยานของสถาบันการเงินในการประเมินโครงการลงทุนของนักเลือกตั้งโดยเห็นแก่สายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองเป็นด้านหลัก ย่อมนำมาซึ่งภาวะวิกฤติในเวลาต่อมา

การแตกสลายของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในประเทศไทยแตกสลายเมื่อไร ?

แท้ที่จริงแล้ว มีเหตุการณ์ที่ช่วยชะลอการเติบโตของเศรษฐกิจฟองสบู่ เริ่มต้นด้วยสงครามอ่าวเปอร์เซียในเดือนสิงหาคม 2533 การก่อการรัฐประหารของคณะ รสช. เดือนกุมภาพันธ์ 2534 และวิกฤติการณ์ทางการเมืองเดือนพฤษภาคม 2535 แต่จุดเปลี่ยนผันที่แท้จริงน่าจะเป็นการแตกสลายของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในประเทศญี่ปุ่นปี 2534

ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในประเทศญี่ปุ่น อันเกิดจากการแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่ ทำให้ความต้องการบริการสันทนาการตกต่ำลง ชาวญี่ปุ่นออกไปท่องเที่ยวและเล่นกอล์ฟในต่างประเทศน้อยลง สตรีญี่ปุ่นที่หิ้วไม้และถุงกอล์ฟเป็นแฟชั่นในยามที่เศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟูต้องละวางกีฬากอล์ฟ ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้กระทบต่อธุรกิจสนามกอล์ฟและรีสอร์ทในประเทศต่างๆบริเวณขอบสมุทรแปซิฟิก รวมทั้งประเทศไทยด้วย ผลตอบแทนจากการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินเริ่มตกต่ำลง ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงที่เศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟูเริ่มมีปัญหา ปัญหายิ่งทบทวีเมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจด้วย

ในระหว่างปี 2530-2534 เศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟูควบคู่กับการเติบโตของภาคการผลิต (Real Sector) ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวตามการจำเริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ มีการลงทุนสร้างตึกแถว อาคารสำนักงาน และคอนโดมิเนียมสำนักงาน เพื่อสนองตอบการขยายตัวของธุรกิจ มีการลงทุนสร้างทาวน์เฮาส์ คอนโดมิเนียม และหมู่บ้านจัดสรร เพื่อสนองตอบความต้องการที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้น และมีการลงทุนในธุรกิจสนามกอล์ฟและรีสอร์ทเพื่อสนองตอบความต้องการบริการสันทนาการที่มีมากขึ้น ในขณะที่การแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่ในประเทศญี่ปุ่นกระทบต่อธุรกิจสนามกอล์ฟและรีสอร์ทในประเทศไทย การแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่ในประเทศไทยกระทบต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ทั่วทั้งภาค ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้มิได้เกิดขึ้นโดยฉับพลัน หากแต่ค่อยๆ ปรากฏโฉม

การลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นั้นกินเวลา การก่อสร้างสนามกอล์ฟ รีสอร์ท หมู่บ้านจัดสรร หรือคอนโดมิเนียม กว่าจะแล้วเสร็จอาจต้องใช้เวลานานนับปี ความล่าในด้านเวลาประกอบกับความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (imperfect Information) ทำให้มีการลงทุนในสิ่งก่อสร้างเหล่านี้มากเกินไป(Oversupply) แม้ในยามที่เศรษฐกิจถดถอยปรากฏอย่างแจ่มชัด

ในช่วงปี 2539-2540 การลงทุนในโครงการก่อสร้างเหล่านี้ยังคงมีอยู่ กรณีนี้นับเป็นตัวอย่างของความล้มเหลวของกลไกตลาด (market failure) สถาบันการเงินจัดสรรสินเชื่อแก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยมิได้ตระหนักว่า ภาวะล้นตลาดกำลังเกิดขึ้น อีกทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่สามารถส่งสัญญาณเตือนภัยแก่สถาบันการเงินด้วย

การสลายตัวของเศรษฐกิจฟองสบู่ในตลาดที่ดินมีผลกระทบต่อตลาดหลักทรัพย์ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน ซึ่งเคยถูกผันไปใช้ในการปั่นราคาหุ้นเริ่มตกต่ำลงตามลำดับ แรงดันราคาหุ้นในตลาดหลักทรัพย์จึงอ่อนตัวลง ความอ่อนตัวของแรงดันราคาหุ้นยังเกิดจากปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองทั้งระหว่างประเทศและภายในประเทศอีกด้วย นับตั้งแต่วิกฤติการณ์อ่าวเปอร์เซียเดือนสิงหาคม 2533 เป็นต้นมา ตลาดหลักทรัพย์ถูกสั่นคลอนด้วยปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองเป็นระยะๆ นอกจากนี้ความตกต่ำของตลาดหลักทรัพย์ในอาเซียแปซิฟิกในระยะหลัง ทำให้มีการโยกย้ายเงินทุนระหว่างประเทศไปสู่สหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก ซึ่งการลงทุนซื้อขายหลักทรัพย์ให้ผลตอบแทนสูงกว่า ท้ายที่สุดสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจภายในประเทศมีส่วนซ้ำเติมภาวะตกต่ำของตลาดหลักทรัพย์ ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจและการตกต่ำของการส่งออก ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนนับตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา ทำให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยขาดแรงดูดดึงเงินทุนจากต่างประเทศ วิกฤติการณ์สถาบันการเงินทำให้สถาบันการเงินเข้มงวดในการจัดสรรสินเชื่อเพื่อซื้อขายหลักทรัพย์

ในช่วงที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู ตลาดหลักทรัพย์เชื่อมสัมพันธ์กับตลาดที่ดิน โดยมีการผันส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากตลาดหนึ่งไปสร้างภาวะฟองสบู่ในอีกตลาดหนึ่ง เมื่อภาวะฟองสบู่เสื่อมสลาย ส่วนเกินทางเศรษฐกิจในตลาดทั้งสองล่องลอยไปในอากาศ ตลาดทั้งสองจูงมือกันร่วงหล่นไปสู่หุบเหวแห่งความตกต่ำ คงไว้แต่ภาวะวิกฤติในภาคเศรษฐกิจการเงิน

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในนิตยสาร *Corporate Thailand* ฉบับเดือนกรกฎาคม 2540

สังคมไทยหลังยุคเศรษฐกิจฟองสบู่

พ.ศ.2545

ผมเดินแหวกผู้คนออกจากห้างสรรพสินค้าแห่งนั้นด้วยความยากลำบาก ห้างสรรพสินค้าทุกแห่งเนืองแน่นด้วยผู้คน หลายแห่งต้องปิดกิจการ เนื่องจากยอดขายตกต่ำและกำไรหดหาย ผู้บริหารห้างสรรพสินค้าคนหนึ่งกล่าวว่า ทุกวันนี้ห้างสรรพสินค้าเต็มไปด้วย 'คุณอุดม' เพราะผู้คนพากันมา 'ดม' และจับต้องสินค้า แต่ไม่ซื้อ จำนวนของ 'คุณอุดม' มีมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้คนที่เข้าห้างสรรพสินค้า หาก 'คุณอุดม' มีจำนวนมากกว่า 75% เมื่อใด ห้างสรรพสินค้าก็ต้องเลิกกิจการเมื่อนั้น ในขณะที่ผู้บริหารประเทศเป็นห่วงตัวเลข GDP (=Gross Domestic Product) ผู้บริหารห้างสรรพสินค้าเป็นห่วงตัวเลข KUD (=Khun Udom)

ปริมาณ 'คุณอุดม' เพิ่มขึ้นมากในช่วง 5 ปีหลังนี้ เนื่องเพราะภาวะเศรษฐกิจถดถอยและความไร้สมรรถภาพในการแข่งขันของระบบเศรษฐกิจไทย เมื่อกว่าทศวรรษที่แล้ว เมื่อเศรษฐกิจเฟื่องฟูเพราะภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ รัฐบาลหลงระเริงกับตัวเลขอัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จนมิได้สำรวจตัวเองและสำรวจการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นในสังคมโลก

เมื่อกว่าทศวรรษที่แล้ว 'คุณอุดม' เกือบทั้งหมดมาจากชนชั้นล่าง แม้ในช่วงครึ่งทศวรรษที่ผ่านมานี้ คนว่างงานมีมากขึ้น แต่ผู้คนที่ถูก'ดุล'ออกจากงานเหล่านี้เป็น 'คุณอุดม' อยู่ก่อนแล้ว การถูก 'ดุล' ออกจากงานจึงมิได้มีผลในการเพิ่มจำนวน 'คุณอุดม' การว่างงานที่มีมากขึ้นเกิดจากเหตุปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งเป็นเพราะภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอันเป็นเหตุให้โรงงานต้องลดปริมาณการผลิต การส่งออกที่ซบเซาก็มีผลต่อการลดการจ้างงานด้วย ในอีกด้านหนึ่งเป็นเพราะการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการผลิตและการบริหารอันเป็นส่วนหนึ่งของการปรับโครงสร้างการผลิต รัฐบาลเรียกร้องให้ประชาชนอดทนและเสียสละ หากไม่มีการปรับโครงสร้างการผลิต การกลับเข้าสู่ลู่วิ่งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก โดยที่ประชาชนบางส่วนต้องทุกข์ทนจากกระบวนการปรับโครงสร้างดังกล่าวนี้

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมานี้ 'คุณอุดม' มาจากชนชั้นกลางระดับล่าง (lower middle class) และชนชั้นกลางระดับบน (upper middle class) มากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลจากการแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่ คนเหล่านี้ถีบตัวขึ้นมาจากการเก็งกำไรซื้อขายหลักทรัพย์และที่ดิน ในช่วงที่เศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟู คนกลุ่มนี้มีชีวิตอันเลิศหรูและมีแบบแผนการบริโภคอันฟุ่มเฟือย บางคนพกโทรศัพท์มือถือทีเดียว 3 เครื่อง มีเครื่องมือสื่อสารที่ทันสมัยประจำรถอย่างครบครัน รถที่ใช้เป็นรถนำเข้าราคาแพง บางคนใช้รถราคามากกว่า 10 ล้านบาท เครื่องแต่งกายตั้งแต่ศีรษะจรดปลายเท้าล้วนมียี่ห้อระดับโลก การท่องเที่ยวต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายเงินเพื่อความสบายใจเป็นเรื่องปกติ ไม่ต้องสงสัยเลยว่า เศรษฐกิจฟองสบู่มีส่วนเกื้อกูลธุรกิจบันเทิงและสถานเริงรมย์ภายในประเทศ รวมตลอดจนร้านอาหารและภัตตาคาร

แต่แล้วการแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่ก็เปลี่ยนแปลงทุกสิ่งทุกอย่าง ผู้คนที่ร่ำรวยจากเศรษฐกิจฟองสบู่ หากติดอยู่ในมายาภาพของเศรษฐกิจฟองสบู่ และมองไม่เห็นอนิจลักษณะของเศรษฐกิจฟองสบู่เป็นกลุ่มแรกที่เจ็บตัว บางคนร่วงจากระดับบนของชนชั้นกลางมาสู่ระดับล่างในเวลาอันรวดเร็ว บางคนหลุดจากชนชั้นกลางกลายเป็นชนผู้ยากไร้อย่างไม่น่าเชื่อ ปรากฏการณ์ของการหลุดจากชนชั้นเดิมเริ่มเกิดขึ้นเมื่อสถาบันการเงินเร่งรัดการชำระหนี้ และปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อมีการบังคับขายหลักทรัพย์และที่ดิน กลุ่มคนที่หลุดจากชนชั้นเดิมนี้เองที่ก้าวสู่กองทัพสำรองของ 'คุณอุดม'

แต่ใช่ว่าชนชั้นกลางจะกลายเป็น 'คุณอุดม' เสียทั้งหมด ยังมีคนอีกกลุ่มหนึ่งที่มิได้ติดมายาภาพของเศรษฐกิจฟองสบู่ และมองเห็นอนิจลักษณะของเศรษฐกิจฟองสบู่ คนกลุ่มนี้เมื่อร่ำรวยจากเศรษฐกิจฟองสบู่แล้ว ก็ถอยห่างออกจากตลาดหลักทรัพย์และตลาดอสังหาริมทรัพย์ แล้วนำส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่สะสมได้จากเศรษฐกิจฟองสบู่ไปลงทุนในภาคการผลิตที่แท้จริง (real sector) คนกลุ่มนี้เท่านั้นที่รอดพ้นจากการเจ็บตัวจากการแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่ แต่คนในกลุ่มนี้มีจำนวนน้อยนิด

ในช่วงที่เศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟู คนกลุ่มที่ติดมายาภาพของเศรษฐกิจฟองสบู่มีความเข้าใจผิดอย่างมหันต์ว่า ราคาที่ดินมิอาจตกต่ำได้ ทั้งนี้ด้วยตรรกที่ว่า ที่ดินมีจำนวนจำกัดในขณะที่จำนวนประชากรมีแต่จะเพิ่มขึ้น ความต้องการใช้ที่ดินซึ่งเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรย่อมผลักดันให้ราคาที่ดินสูงขึ้น คนกลุ่มนี้มิได้มีความเข้าใจว่า บทวิเคราะห์นี้จะถูกต้องก็ต่อเมื่อราคาที่ดินเป็นไปตามพื้นฐานแห่งผลิตภาพของที่ดินนั้น แต่การเก็งกำไรซื้อขายที่ดินทำให้ราคาที่ดินสูงเกินกว่าผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ที่ดินจะให้ได้ ความแตกต่างระหว่างราคา

ตลาดกับราคาที่สะท้อนถึงพื้นฐานที่เป็นจริง เพิ่มขึ้นตามแรงปั่นราคา เมื่อแรงปั่นราคาอ่อนระโหย ความแตกต่างนี้ย่อมหดแคบลง เมื่อห้าปีที่แล้ว กลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์ต้องประกาศลดราคาที่ดิน ด้วยเหตุที่เศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย และแรงปั่นราคาเหือดหาย ราคาที่ดินเริ่มตกลงสู่ระดับที่สะท้อนพื้นฐานแห่งผลิตภาพของที่ดิน กลุ่มคนที่ติดอยู่ในมายาภาพของเศรษฐกิจฟองสบู่เริ่มตาสว่าง แต่ก็สายไปเสียแล้ว ที่ดินที่ครอบครองอยู่ นอกจากจะขายไม่ได้แล้ว ราคายังตกต่ำลงไปเรื่อยๆ หลายคนต้องล้มละลาย เพราะมิอาจชำระหนี้ที่กู้มาเก็งกำไรได้

กลุ่มคนที่ร่ำรวยจากการปั่นหุ้นรับรู้อนิจลักษณะของราคาหุ้น ความเป็นจริงในตลาดหลักทรัพย์ในประเทศที่พัฒนาแล้วให้บทเรียนว่า ราคาหลักทรัพย์เมื่อขึ้นได้ ย่อมตกได้ แต่เป็นเพราะความโลภและอวิชชาที่ฝังรากอย่างหนาแน่น บางคนจึงหลงละเมอว่า ราคาหุ้นวันพรุ่งนี้จะสูงกว่าวันนี้ คนกลุ่มนี้เองที่นั่งเฝ้าอย่างใจจดใจจ่อว่า เมื่อไรราคาหุ้นจึงจะถีบตัวสูงขึ้น หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวว่า หุ้นบางตัวเมื่อยามเศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟูมีราคาแพงพอๆ กับวิสกี้ต่างประเทศ แต่ในยามตกต่ำ ราคาถูกกว่าปาท่องโก๋หนึ่งตัว ถึงตอนนั้น คนเลือกซื้อปาท่องโก๋แทนหุ้น เพราะปาท่องโก๋ช่วยให้อิ่มท้องได้ ปรากฏการณ์ ‘หุ้นหมาเมิน’ เริ่มเกิดขึ้น โดยที่จำนวน ‘หุ้นหมาเมิน’ เพิ่มขึ้นตามกาลเวลา

นักเล่นหุ้นรายย่อยเกือบทั้งหมดกลายเป็นแมงเม่าที่บินสู่กองไฟ คนเหล่านี้ไม่มีญาณวิถีที่จะรับรู้ความร้อนของไฟ จวบจนไฟไหม้ลามทั่วตัวแล้ว มีเพียงส่วนน้อยที่รอดพ้นจากกองไฟ ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลก ไม่มีนักเล่นหุ้นรายย่อยคนใดที่ร่ำรวยจากการปั่นหุ้นในระยะยาว แต่ ‘แมงเม่า’ ย่อมไม่เรียนรู้บทเรียนบทนี้ ‘แมงเม่า’ เหล่านี้เองที่กลายเป็น ‘คุณอุดม’ เมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย

ประชาชนในชนบทเป็นกลุ่มคนที่มิได้รับผลกระทบจากการแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่โดยตรง ต่างกับเมื่อครั้งเศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟู เพราะในครั้งนั้นเกษตรกรที่มีที่ดินพากันขายที่ดินของตนเมื่อมีผู้กว้านซื้อ บางคนเมื่อขายที่ดินแล้ว ก็เข้าไปบุกเบิกป่าที่อยู่ลึกเข้าไป ส่วนใหญ่กลายเป็นแรงงานรับจ้าง มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่นำเงินที่ได้จากการขายที่ดินไปลงทุนประกอบอาชีพใหม่ เมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟู เกษตรกรที่อาศัยอยู่ใน ‘เขตป่าสงวน’ ต้องถูกทางการปราบปรามด้วยข้อหาบุกรุกป่าสงวน ทั้งๆที่เกษตรกรเหล่านี้ทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินของตนนานหลายชั่วโคตรแต่เป็นเพราะแรงกดดันจากการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินรุนแรงเหลือหลาย เกษตรกรเหล่านี้จึงต้องถูกกวาดออกไปจาก ‘ป่าสงวน’ และที่ดิน ‘ป่าสงวน’ ถูกนำ

ไปจัดสรรให้แก่นายทุนจากกรุงเทพฯ โดยอาศัยอิทธิพลทางการเมืองของบรรดานักเลือกตั้ง บ้างถูกนำไปปลูกยูคาลิปตัส และบ้างถูกนำไปสร้างรีสอร์ทและสนามกอล์ฟ

เมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย ประชาชนในชนบทจึงไม่สู้เดือดร้อน เพราะที่ดินทำกินได้หลุดลอยหรือถูกรัฐบังคับยึดไปตั้งแต่ครั้งเศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟูแล้ว ความเดือดร้อนประการเดียวก็คือ การหางานทำในฤดูแล้งยากขึ้น เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจซบเซานั่นเอง การอพยพแรงงานจากชนบทสู่เมืองลดกระแสลง ซึ่งเท่ากับลดจำนวน 'คุณอุดม' ในเขตเมืองด้วย

การแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่มิได้กระทบต่อตลาดที่ดินและตลาดหลักทรัพย์เท่านั้น หากยังกระทบต่อตลาดเงินด้วย สถาบันการเงินจำนวนมากเริ่มประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินที่ปล่อยเงินกู้สำหรับการเก็งกำไรจากการซื้อขายหลักทรัพย์และที่ดินเป็นหลัก เมื่อตลาดหลักทรัพย์และตลาดอสังหาริมทรัพย์เผชิญภาวะซบเซาชนิดยืดเยื้อยาวนาน สถาบันการเงินมิอาจเรียกเงินกู้คืนได้ มิหนำซ้ำสิ่งที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้ไม่ว่าจะเป็นหลักทรัพย์หรือที่ดิน ล้วนมีราคาตกต่ำลง ปริมาณหนี้เสียและหนี้ต้องสงสัยเพิ่มพูนขึ้นอย่างรวดเร็ว

ความวัวมิทันหาย ความควายเข้ามาแทรก การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เรื้อรังและรุนแรง และความไร้สมรรถภาพของรัฐบาลผสมในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ทำให้สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) เริ่มลดอันดับเมืองไทย ซึ่งมีนัยสำคัญว่า การลงทุนหรือการให้กู้แก่ระเทศไทยมีภาวะความเสี่ยงเพิ่มขึ้น อัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้ที่ให้แก่หน่วยเศรษฐกิจในประเทศไทยจึงต้องเพิ่มตามภาวะความเสี่ยง อันทำให้ฐานะการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดโลกทรุดลง เนื่องจากต้นทุนการผลิต (ดอกเบี้ย)เพิ่มขึ้น ภาวะตกต่ำในการส่งออก ซึ่งถูกซ้ำเติมด้วยเหตุปัจจัยอื่นๆ มีผลกระทบต่อสถาบันการเงินด้วย

แต่ผลกระทบสำคัญเกิดจากค่าเงินบาทที่ตกต่ำลง ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดซึ่งไม่มีทีท่าว่าจะดีขึ้นอย่างสำคัญ ทำให้มีการเก็งกำไรซื้อขายเงินบาทอย่างรุนแรง ถึงธนาคารแห่งประเทศไทยจะใช้เงินสำรองระหว่างประเทศพยุงค่าเงินบาทไว้ในระยะแรก แต่ก็มิอาจฝืนธรรมชาติได้ในเบื้องปลาย แม้เงินบาทมิได้ลดค่าอย่างฮวบฮาบ แต่การตกต่ำของค่าเงินบาทกระทบต่อสถาบันการเงินที่กู้เงินจากต่างประเทศมาปล่อยกู้ภายในประเทศ

นโยบายอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนผลักดันให้สถาบันการเงินและบริษัทยักษ์ใหญ่หันไปกู้เงินจากต่างประเทศ เนื่องจากเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่ามาก ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเป็นต้องธำรงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง เพื่อลดอุปสงค์มวลรวม อันเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ธุรกิจขนาดย่อมและขนาดกลางจำนวนมากต้องล้มละลาย เพราะมิอาจแบกรับภาระดอกเบี้ยได้ ส่วนสถาบันการเงินและบริษัทยักษ์ใหญ่ที่หันไปกู้เงินจากต่างประเทศนั้นเล่าก็ต้องเผชิญกับภาวะความเสี่ยงอันเกิดจากการตกต่ำของค่าเงินบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มิได้ทำประกันความเสี่ยงอันเกิดจากการแปรปรวนของอัตราแลกเปลี่ยน

เค้าลางของวิกฤติการณ์สถาบันการเงินเริ่มปรากฏ เมื่อธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์จ่ายโบนัสแก่พนักงานน้อยลง จนท้ายที่สุดมิได้จ่ายเลย ในช่วงที่เศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟูบางบริษัทจ่ายโบนัสสูงถึง 20-24 เดือน การโยกย้ายแรงงานภายในภาคเศรษฐกิจการเงินเป็นไปอย่างคึกคัก ผู้ที่มีอาชีพอื่นพากันละทิ้งอาชีพเดิม และตบเท้าเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิศวกร เพราะเชื่อกันว่า บ่อเงินบ่อทองอยู่ที่นั่น แต่แล้วเมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์มิเพียงแต่มิได้จ่ายโบนัสเท่านั้น หากยังเริ่ม ‘ดุล’ พนักงานออกจากงาน เพื่อลดภาระรายจ่ายอีกด้วย

ข่าวลือปรากฏอย่างหนาหูในเวลาต่อมาเกี่ยวกับฐานะการเงินของบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ ถึงบริษัทจะมีฐานะการเงินเข้มแข็งเพียงใด เมื่อประชาชนเจ้าของเงินฝากแห่กันมาถอนเงิน บริษัทย่อมมิอาจยืนอยู่ได้ ในเมื่อข่าวลือมีอิทธิฤทธิ์ยิ่งกว่าพายุไต้ฝุ่น ทางการแก้ปัญหาด้วยการให้บริษัทเงินทุนที่มีปัญหาสภาพคล่องควบกิจการกับธนาคารขนาดเล็ก เพื่อเขยิบฐานะเป็นธนาคารขนาดกลาง แต่การควบกิจการในลักษณะนี้ไม่ปรากฏว่าสัมฤทธิผล

วิกฤติการณ์สถาบันการเงินช่วยเพิ่มปริมาณ ‘คุณอุดม’ สำนักพยากรณ์เศรษฐกิจบางสำนักถึงกับให้คำทำนายว่า ประเทศที่ครั้งหนึ่งกระเหี้ยนกระหือรือที่จะเป็น ‘เสือตัวที่ห้า’ อาจต้องกลายเป็น ‘แมวตัวที่หนึ่ง’ หากการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์และนโยบายยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 24-30 มีนาคม 2540

วิกฤติการณ์สถาบันการเงิน 2540

การประกาศรายชื่อบริษัทเงินทุนที่มีฐานะง่อนแง่น 10 บริษัทเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2540 การประกาศปิดกิจการบริษัทเงินทุนเป็นการชั่วคราวจำนวน 16 บริษัท เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2540 และอีก 42 บริษัท เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 ไม่เพียงแต่จะสะท้อนให้เห็นปัญหาอันเกิดจากปรัชญาพื้นฐานในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเท่านั้น หากยังสะท้อนให้เห็นความไร้ประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการทำหน้าที่ดังกล่าวนี้อีกด้วย

บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวน 58 บริษัทที่ถูกแขวน 'ป้าย' ว่ามีฐานะการเงินอันไม่มั่นคงนี้ รับฝากเงินออมของประชาชนประมาณ 880 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 60 ของเงินออมประชาชนในบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ทั้งหมด

นับตั้งแต่ต้นปี 2540 เป็นต้นมา ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ต้องสูญเสียความน่าเชื่อถือ จนต้องเผชิญกับปัญหาการขาดสภาพคล่อง ความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ถูกสั่นคลอนอย่างรุนแรง เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศรายชื่อบริษัทเงินทุนที่มีฐานะง่อนแง่นจำนวน 10 บริษัท เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2540 โดยที่ไม่มีมาตรการรองรับตามหลังการประกาศดังกล่าว

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นเรื่องยากยิ่ง เพราะมีลักษณะเป็นการเล่นเกมประดุจหนึ่ง 'แมวไล่จับหนู' หรือ 'โปลิศจับขโมย' การขจัด 'หนู' หรือ 'ขโมย' ให้หมดไปเป็นเรื่องยากฉันใด การกำกับสถาบันการเงินให้อยู่ในระเบียบที่ยึดความมั่นคงเป็นสรณะเป็นเรื่องยากฉันนั้น ยิ่งการตรวจสอบการฉ้อฉลภายในสถาบันการเงินด้วยแล้ว กว่าจะค้นพบ ปัญหาอาจจะบานปลายและร้ายแรงจนเกินกว่าจะแก้ไขได้

เมื่อบริษัทธุรกิจมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน ฐานะการเงินง่อนแง่น หนทางในการเสริมฐานะการเงินหนทางหนึ่งก็คือ การเพิ่มทุนประกอบการ หากไม่สามารถเพิ่มทุนประกอบการโดยที่หนี้สินสะสมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในท้ายที่สุดก็ต้องล้มละลาย

บริษัทธุรกิจมิอาจอำพรางฐานะการเงินของตน เมื่อบริษัทไม่สามารถชำระหนี้ไม่ว่าจะเป็นดอกเบี้ยหรือเงินต้น ข่าวสารนี้ย่อมกระจายในชุมชนธุรกิจ อย่างน้อยในภาคเศรษฐกิจการเงิน ฐานะทางการเงินของบริษัทธุรกิจโดยทั่วไปยังพิจารณาได้จากความรุ่งเรืองหรือความซบเซาของภาวะเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมที่บริษัทนั้นเป็นผู้ประกอบการ

สถาบันการเงินแตกต่างจากบริษัทธุรกิจโดยทั่วไป เพราะสถาบันการเงินอยู่ในฐานะที่จะอำพรางฐานะการเงินของตนได้ เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาหนี้สูญหรือหนี้เสีย สถาบันการเงินสามารถอำพรางปัญหาหนี้เสียด้วยการให้กู้แก่ลูกหนี้เพื่อนำเงินกู้มาชำระหนี้เดิม ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดประเภทหนี้ต้องสงสัยว่า เป็นหนี้ที่ไม่สามารถชำระดอกเบี้ยติดต่อกันเป็นระยะเวลา 6 เดือน สถาบันการเงินอาจอำพรางหนี้ต้องสงสัยได้ด้วยการให้กู้แก่ลูกหนี้ในเดือนที่ 5 หรือ 6 ที่มิได้ชำระดอกเบี้ย เพื่อให้นำเงินกู้มาชำระดอกเบี้ย ด้วยการอำพรางเช่นนี้ หนี้ดังกล่าวย่อมไม่ถูกจัดชั้นเป็นหนี้ต้องสงสัย แต่การอำพรางหนี้เสียด้วยวิธีการเช่นว่านี้ นอกจากจะทำให้วงเงินกู้ขยายเพิ่มขึ้นแล้ว ย่อมมีความเสี่ยงที่จะสูญหนี้มากขึ้นหากลูกหนี้ไม่สามารถเพิ่มพูนความสามารถในการชำระหนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหรือถดถอย

สถาบันการเงินอาจอำพรางฐานะการเงินด้วยการเร่งระดมเงินฝาก หากอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากสูงกว่าอัตราการสูญหนี้ สถาบันการเงินจะยังไม่มีปัญหาสภาพคล่อง ยิ่งประชาชนยังมีความเชื่อมั่น และธนาคารกลางยึดถือปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ ด้วยแล้ว การระดมเงินฝากยังสามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่เงินฝากมิใช่เงินทุนของสถาบันการเงิน หากเป็นเงินออมของผู้ฝาก เมื่อผู้ฝากถอนเงินออกไป ปัญหาหนี้สูญและหนี้เสียยังคงดำรงอยู่ โดยที่อาจขยายตัวลุกลามออกไป

ในยามที่มีปัญหาสภาพคล่อง บริษัทธุรกิจโดยทั่วไปสามารถนำสินค้าที่ตนผลิตขายลดราคา หรือมิฉะนั้นก็นำสินทรัพย์ที่มีอยู่ออกจำหน่าย เพื่อนำเงินสดมาแก้ปัญหาสภาพคล่อง แต่สถาบันการเงิน เมื่อเผชิญปัญหาสภาพคล่อง มิอาจขายลดราคา’สินค้า’ที่ตนผลิตดุจเดียวกับธุรกิจโดยทั่วไปได้ เพราะ‘สินค้า’ ของสถาบันการเงินก็คือ บริการรับฝากเงินออม และบริการเงินให้กู้ สถาบันการเงินอาจขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อดึงดูดเงินออม แต่เมื่อขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากแล้ว ก็มิอาจลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ เพราะจะทำให้ขาดทุน หากลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้เพื่อเพิ่มปริมาณเงินให้กู้ก็ต้องลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ซึ่งจะทำให้เงินฝากลดลง และไม่มีเงินออม

ที่จะจัดสรรให้เงินกู้ ในประการสำคัญ บริการเงินให้กู้กว่าจะได้ผลตอบแทนในรูปดอกเบี้ยก็ต้องกินระยะเวลาหนึ่ง ไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดสภาพคล่องได้อย่างทันท่วงที

ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (information imperfection) ทำให้สถาบันการเงินแตกต่างจากธุรกิจโดยทั่วไป บุคคลภายนอกยากที่จะล่วงรู้ฐานะที่แท้จริงของสถาบันการเงิน เพราะสถาบันการเงินสามารถอำพรางฐานะที่แท้จริงของตนเองได้ และมีสิ่งสูงใจที่จะอำพรางด้วย กว่าที่ฐานะที่แท้จริงจะเผยโฉมสู่สาธารณชนมักจะเป็นเวลาที่มีอาการหนักเกินกว่าจะแก้ไข

เมื่อสถาบันการเงินล้มละลาย ผลกระทบมักจะมิได้จำกัดเฉพาะสถาบันการเงินที่ล้มเท่านั้น หากยังสามารถสร้างผลกระทบลูกโซ่ต่อภาคส่วนอื่นๆของระบบเศรษฐกิจได้ (Contagion effect) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประชาชนหมดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงิน บางครั้งการล้มละลายของสถาบันการเงินมีผลกระทบอันจำกัด แต่บางครั้งมีผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ

วิกฤติการณ์ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ปี 2540 ต้องจัดเป็นวิกฤติการณ์ที่ก่อตัวอย่างเงียบๆ สะสมปัญหามาเป็นเวลาช้านาน และระเบิดออกมาเป็นวิกฤติการณ์ใหม่ในท้ายที่สุด หรือที่ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์การเงินเรียกว่า Financial Distress

คำถามพื้นฐานมีอยู่ วิกฤติการณ์นี้เกิดขึ้นได้อย่างไร ?

เหตุปัจจัยอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ปี 2540 อาจจำแนกเป็น 3 ด้าน

ด้านที่หนึ่ง ได้แก่ โครงสร้างและการบริหารธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ ผู้บริหารจำนวนไม่น้อยไม่เคยมีประสบการณ์ในการบริหารสถาบันการเงินมาก่อน และจำนวนไม่น้อยไม่เคยเผชิญวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน อันจะได้สั่งสมบทเรียน นอกจากนี้ พนักงานและผู้บริหารจำนวนไม่น้อยเป็น ‘นักผจญภัย’ มีประพฤติกรรมรักความเสี่ยง (risk-lovers) อันเป็นผลจากการใช้เงินเดือนและโบนัสเป็นเครื่องล่อ การขาดความเข้มงวดในการวิเคราะห์ความเสี่ยงของโครงการเงินกู้ (risk analysis) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ และแนวโน้มทางธุรกิจที่กระทบต่อผลการประกอบการของลูกหนี้ก็ดี การมุ่งแข่งขันในการระดมเงินฝาก

และในการปล่อยกู้เพื่อแย่งส่วนแบ่งตลาด (market share) ก็ดี การขาดความเข้มงวดในการทบทวนสินเชื่อ (credit review) เมื่อสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจและธุรกิจแปรเปลี่ยนไปก็ดี การขาดความเข้มงวดในการปรับลดมูลค่าหลักทรัพย์ค้ำประกันตามการเปลี่ยนแปลงสภาวการณ์ในตลาดก็ดี จารีตการปล่อยกู้เพื่อให้ลูกหนี้นำเงินกู้มาชำระดอกเบี้ยและเงินต้น (rollovers) เพื่อมิให้เงินกู้นั้นถูกจัดชั้นเป็นหนี้ต้องสงสัยหรือหนี้เสียก็ดี และการนำเงินฝากระยะสั้นไปจัดสรรเงินกู้ระยะปานกลางและระยาวก็ดี เหล่านี้มีส่วนในการนำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

ด้านที่สอง ได้แก่ การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินนโยบายผ่อนคลายการกำกับและผ่อนคลายการควบคุม (Deregulation) พร้อมทั้งเดินแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) ประกอบกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราสูง จำนวนสถาบันการเงินมีมากขึ้น แม้ว่าในช่วงเวลาหลังปี 2530 จำนวนบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์มีการเปลี่ยนแปลงไม่มาก แต่จำนวนสาขาสถานอำนวยสินเชื่อ และสถานบริการด้านหลักทรัพย์เพิ่มขึ้นมาก ในประการสำคัญ ขนาดของธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ใหญ่ขึ้นมาก ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยขยายกำลังคนในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินให้เท่าทันการขยายขนาดของสถาบันการเงินหรือไม่ การยึดกุมปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' ก็ดี การไม่ปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินภายใต้แนวทางเสรีนิยมทางการเงินก็ดี และการละเลยไม่ใช้อำนาจในการแก้ปัญหาโดยฉับพลันและเฉียบขาดเมื่อพบว่าสถาบันการเงินบางแห่งมีฐานะง่อนแง่น(Regulatory Forbearance) ก็ดี เหล่านี้ล้วนมีส่วนนำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

ด้านที่สาม ได้แก่ นโยบายเศรษฐกิจมหภาค การเร่งรุดเดินแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน โดยมิได้ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงปรัชญา กลไก และประสิทธิภาพการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินก็ดี การธำรงระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ภายใต้ระบบการเงินเสรีก็ดี และการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงเพื่อดึงดูดเงินทุนเข้าประเทศก็ดี นโยบายเศรษฐกิจมหภาคเหล่านี้มีส่วนนำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 8-14 กันยายน 2540

‘นักผจญภัย’ สารสนเทศ และธุรกิจเงินทุน

ผมมีเพื่อนร่วมรุ่นเกือบครึ่งที่ทำงานธนาคารพาณิชย์ เพื่อนคนหนึ่งเป็นพนักงานสินเชื่ออุตสาหกรรม มีหน้าที่กลั่นกรองโครงการที่ขอกู้เงิน ในปีแรกที่เริ่มทำงานนั้น เขาได้เลื่อนเงินเดือนสองขั้น เนื่องจากมีบันทึกความเห็นคัดค้านโครงการเงินกู้โครงการหนึ่ง ซึ่งการณ์ปรากฏในเวลาต่อมาว่า บริษัทผู้เสนอโครงการเงินกู้นั้นล้มละลาย ธนาคารตอบแทนด้วยการเลื่อนเงินเดือนสองขั้น ในฐานที่ป้องกันมิให้ธนาคารมีหนี้สูญหรือหนี้เสียเพิ่มขึ้น

ตำแหน่งพนักงานสินเชื่อเป็นตำแหน่งที่มีเงินได้ประเภทเบี้ยบ้ายรายทางจำนวนมาก บริษัทที่ต้องการเงินกู้มักจะวิ่งเต้นเพื่อให้โครงการของตนได้รับอนุมัติเงินกู้ บางครั้งต้องแจกของกำนัลหรือสินบนแก่พนักงานธนาคารตั้งแต่ระดับล่างขึ้นไป สภาพการณ์เช่นว่านี้ยังคงปรากฏจนทุกวันนี้ ผู้จัดการสาขาอยู่ในฐานะที่จะดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ระดับหนึ่ง เนื่องจากมีอำนาจในการปล่อยเงินกู้โดยจำกัด แต่ก็ต้องระมัดระวังการตรวจสอบจากสำนักงานใหญ่ในธนาคารที่มีการแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของ (ownership) กับการควบคุมจัดการ (Control) อย่างค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ ผู้บริหารธนาคารมิได้มีส่วนเป็นเจ้าของ การแจกของกำนัลหรือสินบนเพื่อแลกกับเงินกู้เป็นปรากฏการณ์ที่ค่อนข้างแพร่หลาย

เมื่อไม่นานมานี้ ผมบังเอิญพบลูกศิษย์คนหนึ่ง ซึ่งเคยทำงานกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) แต่ปัจจุบันทำงานกับบริษัทเงินทุนแห่งหนึ่ง ซึ่งถูกสั่งปิดกิจการเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 เขาเล่าให้ฟังว่า การอำนวยสินเชื่อในบริษัทเงินทุนนั้นแตกต่างจาก ธกส. มาก ในกรณี ธกส. พนักงาน ธกส. ที่พิจารณาคำขอเงินกู้ต้องวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ยื่นขอกู้อย่างเคร่งครัด การอนุมัติเงินกู้โดยที่มิได้สำรวจฐานะครอบครัว หรือไปถึงบ้านเกษตรกรผู้ขอกู้เงิน ถือเป็นความผิดที่ค่อนข้างร้ายแรง แต่กระบวนการอนุมัติเงินกู้ของบริษัทเงินทุนไม่มีการวิเคราะห์โครงการอย่างเคร่งครัด ประพฤติกรรมเช่นนี้เองมีส่วนนำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปัจจุบัน

ธนาคารพาณิชย์มีความเข้มงวดในการอำนวยสินเชื่อมากกว่าบริษัทเงินทุนเป็นอันมาก ถึงจะมีการรับของกำนัลและสินบน แต่ประวัติศาสตร์อันยาวนานของธนาคารพาณิชย์

ทำให้มีการสร้างจารีตในการอำนวยสินเชื่อเพื่อป้องกันหนี้สูญและหนี้เสีย ถึงจะมีการจัดสรรสินเชื่อแก่ธุรกิจของนายธนาคารและพวกพ้อง แต่อย่างน้อยที่สุดก็เข้มงวดในการจัดสรรสินเชื่อแก่กลุ่มธุรกิจที่มิใช่พวกพ้อง ในช่วงศตวรรษเศษที่ผ่านมานี้ ธนาคารพาณิชย์ต้องเผชิญวิกฤติการณ์หลายครั้งหลายครา วิกฤติการณ์ธนาคารพาณิชย์แต่ละครั้งได้ให้บทเรียนแก่นายธนาคาร บทเรียนที่สั่งสมมาเป็นเวลายาวนานเป็นประโยชน์แก่ธนาคารพาณิชย์ในยามที่ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเงิน

ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์มีชีวิตค่อนข้างสั้น เมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์ มิหนำซ้ำหลายต่อหลายบริษัทมิได้มีชีวิตอันต่อเนื่อง มีน้อยบริษัทที่มีอายุมากกว่า 25 ปี บางบริษัทถึงแก่กรรมเนื่องจากความผิดพลาดในการบริหารและการฉ้อฉล เมื่อฟื้นคืนชีพก็ต้องเปลี่ยนเจ้าของและผู้บริหาร ประวัติศาสตร์อันขาดตอนของธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ทำให้ขาดการสั่งสมบทเรียนจากวิกฤติการณ์การเงินในอดีต และไม่สามารถสร้างจารีตการอำนวยสินเชื่อที่เน้นความมั่นคงของสถาบันการเงิน

ในช่วงเวลา 25 ปีเศษที่ผ่านมานี้ ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในปี 2520 มีถึง 113 บริษัท ภายหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์บริษัทราชาเงินทุน จำกัด และตามมาด้วยวิกฤติการณ์สถาบันการเงินระลอกสำคัญในปี 2526 จำนวนบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ลดลงเหลือ 97 บริษัทในปี 2527 และ 88 บริษัทในปี 2531

แต่ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ที่เกิดขึ้นในตลาดหลักทรัพย์หลังปี 2530 มีส่วนผลักดันให้ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ขยายตัว จนมีจำนวนเพิ่มเป็น 92 บริษัทในปี 2535 และลดลงเหลือ 91 บริษัทในปีต่อมา โดยที่จำนวนนี้คงอยู่จนถึงวันที่ 5 สิงหาคม 2540 การเติบโตของธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์มิได้พิจารณาจากจำนวนบริษัทเท่านั้น หากยังต้องพิจารณาจากการขยายสาขาและการขยายองค์กรในรูปอื่นๆอีกด้วย ในปี 2520 บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์มีสาขาที่มิใช่สำนักงานใหญ่ 32 สาขา ทั้งในกรุงเทพฯ และส่วนภูมิภาค เพิ่มเป็น 66 สาขาในปี 2538 การขยายองค์กรที่สำคัญ ก็คือ การจัดตั้งสำนักงานอำนวยสินเชื่อ และสำนักงานบริการด้านหลักทรัพย์ ตามสถิติในปี 2538 ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์มีสำนักงานอำนวยสินเชื่อ 155 แห่ง และสำนักงานบริการด้านหลักทรัพย์ 138 แห่ง

การขยายตัวของภาคธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ชักนำให้ความต้องการผู้บริหารและพนักงานขยายตัวตามไปด้วย แม้ในชั้นแรกจะมีการประมูลตัวพนักงานจากธนาคารพาณิชย์

และสถาบันการเงินอื่นๆ แต่ในไม่ช้าผู้คนจากทั่วสารทิศพากันตบเท้าเข้าสู่บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ เงินเดือนและเงินได้อื่นๆเป็นแรงดึงดูดสำคัญ ในยุคที่เศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟู บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์สามารถจ่ายเงินเดือนพนักงานในอัตราสูงยิ่ง โดยที่เป็นอัตราอันสูงกว่าผลิตภาพของพนักงาน เพียงแต่ความเฟื่องฟูของเศรษฐกิจฟองสบู่อำพรางภาพดังกล่าวนี้ บางบริษัทจ่ายโบนัสเทียบเท่าเงินเดือนมากกกว่า 12 เดือน การจ่ายเงินเดือนและเงินชดเชยการใช้แรงงานรูปแบบต่างๆ (Employment Compensation) ในระดับสูงกว่าผลิตภาพของพนักงานเช่นนี้ นับเป็นปัจจัยสำคัญในการบิดเบือนโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนในระบบเศรษฐกิจไทย และมีส่วนบั่นทอนความได้เปรียบเชิงแข่งขัน (competitive advantage) ของระบบเศรษฐกิจไทยในสังคมเศรษฐกิจโลกในเวลาต่อมา

แต่การใช้เงินเดือนและโบนัสเป็นเหยื่อล่อเพื่อดึงดูดพนักงานมีผลกระทบต่อฐานะความมั่นคงของธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ในบั้นปลาย เพราะผู้ที่ย้ายงานหรือตบเท้าเข้าเป็นพนักงานในธุรกิจนี้ล้วนเป็น ‘นักผจญภัย’ มีประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยง กล้าได้กล้าเสีย และยึดความเสี่ยงเป็นสรณะ (risk lovers) แต่สถาบันการเงินที่เน้นความมั่นคงไม่ควรรับพนักงานที่เป็น ‘นักผจญภัย’ เพราะนอกจากจะสร้างปัญหาพื้นฐานแก่สถาบันการเงินแล้ว ยังต้องเสียต้นทุนในการตรวจสอบและกำกับประพฤติกรรมของพนักงานอีกด้วย

บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ต้องเผชิญปัญหาที่วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Adverse Selection เพราะสถาบันการเงินควรจะว่าจ้างพนักงานที่มีลักษณะจารีตนิยม ซื่อสัตย์สุจริตและหลีกเลี่ยงการเสี่ยง แต่กลับได้พนักงานจำนวนมากที่มีลักษณะตรงกันข้าม ทั้งนี้เพราะการใช้เงินเดือนและโบนัสเป็นเหยื่อล่อ ทำให้บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์มีปัญหาในการกลั่นกรองพนักงานโดยที่พื้นฐานของปัญหาเกิดจากสารสนเทศที่ไร้สมมาตร (asymmetric information) กล่าวคือ ผู้สมัครงานเป็นผู้ที่มีสารสนเทศว่า ตนมีคุณสมบัติและอุปนิสัยอย่างไร และเป็น’นักผจญภัย’หรือไม่ ในขณะที่บริษัทผู้ว่าจ้างไม่มีสารสนเทศที่สมบูรณ์เกี่ยวกับประเด็นเหล่านี้

ปัญหา Adverse Selection เกิดขึ้นในกรณีการว่าจ้างพนักงานระดับผู้บริหารดุจเดียวกับการว่าจ้างพนักงานระดับล่างลงมา แต่การว่าจ้างพนักงานระดับผู้บริหารมีปัญหามากกว่านี้ เมื่อธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์รุ่งเรืองในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟู ธุรกิจเหล่านี้ต้องว่าจ้างพนักงานระดับผู้บริหารที่ไม่เคยมีประสบการณ์ในการบริหารสถาบันการเงินมาก่อน

ความอ่อนด้อยความรู้และประสบการณ์มีผลต่อฐานะการประกอบการในช่วงที่เศรษฐกิจเผชิญภาวะถดถอยและเมื่อเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ที่เติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงที่เศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟูจึงเผชิญปัญหาพื้นฐาน 2 ด้าน ด้านหนึ่งได้แก่ ความอ่อนด้อยความรู้และประสบการณ์ของพนักงานระดับผู้บริหาร อีกด้านหนึ่งได้แก่ ลักษณะ 'นักผจญภัย' ของพนักงานระดับกลางและระดับล่าง ในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรืองและภาวะฟองสบู่เฟื่องฟู ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ที่มีโครงสร้างพนักงานดังกล่าวนี้สามารถเติบโตและลอยละล่องไปกับภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ได้ แต่ในภาวะเศรษฐกิจถดถอยและเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย บริษัทเหล่านี้ย่อมต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์การเงิน

งานวิจัยจำนวนไม่น้อยค้นพบว่า ประเทศที่เผชิญวิกฤติการณ์สถาบันการเงินมักจะเป็นประเทศที่สถาบันการเงินขยายตัวอย่างรวดเร็ว การขยายตัวของสถาบันการเงินทำให้มีพนักงานระดับผู้บริหารรุ่นใหม่ ซึ่งอ่อนด้อยประสบการณ์ในการบริหารการเงิน และไม่เคยเผชิญวิกฤติการณ์สถาบันการเงินด้วยตัวเอง ผู้บริหารสถาบันการเงินรุ่นใหม่เหล่านี้ แม้ในกรณีที่มิได้มีเจตนาฉ้อฉล มักจะบริหารการเงินอย่างผิดพลาด เพราะไม่เคยมีโอกาสสั่งสมบทเรียนจากอดีต ความข้อนี้นับว่าแตกต่างจากผู้บริหารสถาบันการเงินที่เคยเผชิญวิกฤติการณ์การเงินมาก่อน และสั่งสมบทเรียนจากวิกฤติการณ์เหล่านั้น

แม้ว่าบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จะมีพนักงานจำนวนไม่น้อยที่มีลักษณะ 'นักผจญภัย' แต่ปัญหาอันเกิดจาก 'นักผจญภัย' เหล่านี้จะบรรเทาเบาบางลงเป็นอันมาก หากมีการจัดองค์การและวางระเบียบภายในที่เน้นความมั่นคงของสถาบัน ความหย่อนยานในการวิเคราะห์โครงการเงินกู้และความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ขอกู้ รวมตลอดจนความหย่อนยานในการทบทวนสินเชื่อ (credit review) และหลักทรัพย์ค้ำประกันมีส่วนสำคัญในการก่อเกิดของวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในเวลาต่อมา

ในขณะที่ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์มีปัญหา Adverse Selection ในการจ้างพนักงาน เพราะแทนที่จะได้พนักงานที่ยึดความมั่งคงของสถาบันการเงินเป็นสรณะ กลับได้พนักงานที่เป็น 'นักผจญภัย' นโยบายการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ยึดหลักการแต่ดั้งเดิมว่า สถาบันการเงินล้มมิได้ ยิ่งกัดกร่อนความมั่นคงของสถาบันการเงิน เพราะก่อให้เกิดปัญหาที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Moral Hazard ภยันตรายอันเกิดจากการให้หลักประกันว่า สถาบันการเงินล้มมิได้นั้น ก็คือ การให้หลักประกันของธนาคารแห่งประเทศ

ไทยมีผลเท่ากับการให้ท้ายผู้บริหารสถาบันการเงินให้มีประพฤติกรรมแบบสุ่มเสี่ยง เมื่อผนวกกับกองทัพ'นักผจญภัย'ของพนักงาน เส้นทางของบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จึงเบี่ยงเบนจากเส้นทางอันนำไปสู่ความมั่นคง

นโยบายการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนนำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในเวลาต่อมาด้วย เพราะทำให้บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์หันไปกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่ามาก การนำเข้าเงินทุนจากต่างประเทศเกือบไม่มีอุปสรรคกีดขวาง เพราะเป็นช่วงเวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน แม้ในภายหลังธนาคารแห่งประเทศไทยจะพยายามกำกับปริมาณเงินทุนนำเข้า แต่ก็สายเกินไปและมาตรการที่ใช้ก็อ่อนล้าเกินไป ในประการสำคัญไม่เป็นที่แน่ชัดว่า เงินทุนนำเข้าเหล่านี้มีการประกันความเสี่ยงอันเกิดจากความแปรปรวนของอัตราแลกเปลี่ยนหรือไม่

เงินทุนนำเข้าอัตราดอกเบี้ยต่ำ เมื่ออยู่ในมือนักผจญภัยย่อมถูกใช้ไปเยี่ยงนักผจญภัยพึงใช้ ในเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้สนใจกำกับการจัดสรรเงินทุนนำเข้าไปในทางที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมเศรษฐกิจไทย และในเมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยมีช่องทางในการลงทุนไม่มาก เพราะมีข้อจำกัดทางด้านเทคโนโลยีและความสามารถในการแข่งขันในสังคมเศรษฐกิจโลก เงินทุนนำเข้าจำนวนมากถูกจัดสรรเป็นสินเชื่อเพื่อการบริโภคและแก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

ความต้องการธำรงสัดส่วนตลาด (market share) ทำให้ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์แข่งขันกันในการปล่อยเงินกู้ โดยมิได้เข้มงวดในการวิเคราะห์โครงการและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ ประพฤติกรรมเยี่ยง 'นักผจญภัย' ขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยมิได้ตระหนักถึงสัจธรรมที่ว่า เศรษฐกิจเมื่อรุ่งเรืองได้ ย่อมตกต่ำได้ และภาวะฟองสบู่เมื่อพองลมได้ ย่อมหดแฟบได้เฉกเช่นเดียวกัน ในประการสำคัญ ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีความสามารถอันไร้ขอบเขตในการธำรงอัตราแลกเปลี่ยนระดับเดิม

นักผจญภัย สารสนเทศที่ไร้สมมาตร และความไร้ประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน นำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี 2540

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 22 สิงหาคม 2540

Rule of the Game กับวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

ปรัชญา หลักการ และกฎเกณฑ์ มีบทบาทในการกำกับประพฤติกรรมของผู้คนและหน่วยเศรษฐกิจในสังคม ผมได้แสดงความเห็นในที่ต่างๆ ทั้งด้วยวาจาและลายลักษณ์อักษรว่า ปรัชญา'*สถาบันการเงินล้มมิได้*' แทนที่จะช่วยเสริมสร้าง กลับทำลายความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน เพราะเป็นการให้ท้ายผู้บริหารและผู้ถือหุ้นสถาบันการเงิน รวมตลอดจนประชาชนเจ้าของเงินฝากให้มีประพฤติกรรมที่ยึดความเสี่ยงเป็นสรณะ

ด้วยการยึดมั่นคือมั่นในปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' นี้เอง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงใช้ 'ไม้นวม' ในการจัดการสถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่น การใช้ 'ไม้นวม' ยังเป็นผลจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยกับผู้บริหารสถาบันการเงินอีกด้วย โดยที่ในบางกรณีเป็นความสัมพันธ์บนพื้นฐานของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

การละเลยไม่ใช้อำนาจในการกำกับและตรวจสอบในการจัดการสถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นอย่างฉับพลันและเฉียบขาด หรือที่เรียกกันในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ว่า Regulatory Forbearance นี้เอง นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้วิกฤติการณ์สถาบันการเงินก่อตัวอย่างเงียบๆ และสะสมจนกลายเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรง (หรือที่เรียกกันว่า Financial Distress) ในเวลาต่อมา

การละเลยไม่ใช้อำนาจในการจัดการปัญหาธนาคารกรุงเทพพาณิชยการอย่างฉับพลันและเฉียบขาดตั้งแต่ปี 2537 มีผลในการให้ท้ายผู้บริหารสถาบันการเงินอื่นๆให้มีประพฤติกรรมแบบสุ่มเสี่ยงต่อไป ความไม่เฉียบขาดและการไม่แก้ปัญหาอย่างฉับพลันเมื่อธุรกิจเงินทุนมีปัญหาหนี้สูญและหนี้เสีย อันเป็นผลจากการปล่อยสินเชื่อให้แก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มากเกินไป จนเกิดภาวะล้นตลาด (oversupply) ทบทวีความรุนแรงของวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ปัญหาหนี้เสียและหนี้สูญยังถูกซ้ำเติมด้วยภาวะเศรษฐกิจถดถอย เพราะภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจลดทอนความสามารถของลูกหนี้ในการชำระหนี้ มิหนำซ้ำยังทำให้มูลค่าตลาดของหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้ตกต่ำด้วย

การใช้ 'ไม้นวม' ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอาจเกิดการมองการณ์ดีว่า การให้โอกาสแก่สถาบันการเงินจะช่วยคลี่คลายวิกฤติการณ์ได้ โดยมิได้คาดคิดว่าระบบเศรษฐกิจกำลังเผชิญภาวะถดถอย แต่การใช้ 'ไม้นวม' เป็นเรื่องไม่สมควรในกรณีที่มีการฉ้อโกง ดังกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตามการใช้อำนาจในการแก้ปัญหาอย่างฉับพลันและเฉียบขาดย่อมช่วยป้องกันวิกฤติการณ์ที่ร้ายแรงได้

ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยละเลยการปฏิบัติหน้าที่ มิได้ใช้อำนาจในการจัดการสถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นอย่างฉับพลันและเฉียบขาด ปัญหาความไม่มั่นคงของสถาบันการเงินจึงสะสมจนกลายเป็นวิกฤติการณ์ที่ร้ายแรง กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินต้องใช้เงินค้ำยันมิให้สถาบันการเงินล้มเป็นจำนวนมาก จนบัดนี้มีจำนวนมากกว่า 430,000 ล้านบาท

การสูญเงินจำนวนมากในการธำรงปรัชญา '*สถาบันการเงินล้มมิได้*' อาจทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยละทิ้งปรัชญาดังกล่าวนี้ และหันไปยึดกุมปรัชญา '*สถาบันการเงินล้มได้*' แทน การเปลี่ยนแปลงปรัชญาดังกล่าวนี้ เห็นได้จากประกาศรายชื่อบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวน 10 บริษัทที่ต้องเพิ่มทุนประกอบการเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2540 ตามมาด้วยการประกาศปิดกิจการชั่วคราวเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2540 จำนวน 16 บริษัท และอีก 42 บริษัท เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 คำให้สัมภาษณ์ของนายเริงชัย มะระกานนท์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในเวลาต่อมา (*มติชน* ฉบับวันที่ 28 สิงหาคม 2540) สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ นายเริงชัยกล่าวว่า เมื่อมีประกาศปิดกิจการบริษัทเงินทุนตามมาตรการ 27 มิถุนายน 2540 แล้วกำหนดนโยบายในใจว่า จะไม่มีการปิดกิจการอีก เพราะผลกระทบรุนแรง โดยที่ในขณะเดียวกันก็จะหยุดการปล่อยกู้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน แต่แล้วกลับมีมาตรการ 5 สิงหาคม 2540

ในขณะที่การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างฉับพลันและเฉียบขาดของธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้วิกฤติการณ์สถาบันการเงินก่อตัวอย่างเงียบๆ มาตรการ 3 มีนาคม 2540 ช่วยผลักดันให้วิกฤติการณ์ดังกล่าวเผยโฉมและขยายตัว จนกลายเป็นวิกฤติการณ์ของสถาบันการเงินทั้งระบบ ผู้จัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินแสดงความประหลาดใจว่า เหตุไฉนมาตรการ 3 มีนาคม กลับกลายเป็นชนวนให้ผู้คนแตกตื่นถอนเงินออกจากบริษัทเงินทุน ทั้งๆ มาตรการดังกล่าวช่วยเสริมสร้างความมั่นคงในแก่ระบบสถาบันการเงิน (*มติชน* ฉบับวันที่ 17 สิงหาคม 2540)

ทัศนะของผู้จัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ คงเป็นทัศนะร่วมของบรรดาผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ทัศนะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความไม่เข้าใจจิตวิทยามวลชนอย่างเห็นได้ชัด ตลอดระยะเวลาก่อนหน้านี้ แม้จนในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2540 ผู้นำวังบางขุนพรหมดาหน้าออกมายืนยันความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน และตอบโต้ Moody's Investors Service ซึ่งขู่ว่าจะลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของไทย มาตรการ 3 มีนาคม จึงสั่นคลอนความเชื่อถือที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างรุนแรง ความเชื่อมั่นของประชาชนยิ่งหมดไปเมื่อบริษัทเงินทุนที่ใหญ่ที่สุดคือ เอกธนกิจ ปรากฏอยู่ในบัญชีเงินทุน 10 บริษัทที่ต้องเพิ่มทุนด้วย

ธนาคารแห่งประเทศไทยยืนยันว่า จะไม่มีการประกาศบัญชีบริษัทเงินทุนบัญชีที่สอง เมื่อเห็นว่า ภาคเศรษฐกิจการเงินระส่ำระสายอย่างรุนแรง แต่แล้วกลับมีการประกาศมาตรการ 27 มิถุนายน ตามมาด้วยมาตรการ 5 สิงหาคม แสดงให้เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดเทคโนโลยี่ในการรักษาพันธสัญญา (Commitment Technology) ซึ่งทำลายความน่าเชื่อถือของตนเอง

การละทิ้งปรัชญา *'สถาบันการเงินล้มมิได้'* มายึดกุมปรัชญา *'สถาบันการเงินล้มได้'* มีผลในการเปลี่ยนแปลง Rule of the Game ซึ่งกำกับประพฤติกรรมของตัวละครต่างๆ ในภาคเศรษฐกิจการเงิน การเปลี่ยนแปลง Rule of the Game ควรจะกระทำในสภาวการณ์ปกติ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับเปลี่ยน Rule of the Game ด้วยอาการจนตรอกในขณะที่วิกฤติการณ์สถาบันการเงินทวีความรุนแรง การเปลี่ยน Rule of the Game ในสภาวการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้วิกฤติการณ์เลวร้ายลง

สถาบันการเงินจะดำรงอยู่ได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยอย่างน้อย 2 ปัจจัย ได้แก่ ฐานะการเงิน และความเชื่อมั่นของประชาชน ขอให้พิจารณาตารางที่ 1

ตารางที่ 1

ความมั่นคงของสถาบันการเงินกับความเชื่อมั่นของประชาชน

ฐานะของสถาบันการเงิน	**ความเชื่อมั่นของประชาชน**	
	เชื่อมั่น	ไม่เชื่อมั่น
มั่นคง	A	C
ไม่มั่นคง	B	D

บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์สามารถจำแนกกลุ่มตามฐานะการเงินและความเชื่อมั่นของประชาชนออกเป็น 4 กลุ่ม

กลุ่ม A เป็นสถาบันการเงินที่มีฐานะมั่นคง และประชาชนมีความเชื่อมั่น หากไม่มีความแปรปรวนใดๆ สถาบันการเงินกลุ่มนี้สามารถดำรงอยู่ได้

กลุ่ม B เป็นสถาบันการเงินที่มีฐานะไม่มั่นคงแต่ประชาชนยังให้ความเชื่อมั่นในช่วงเวลาที่ประชาชนยังมีความเชื่อมั่น หากเสริมฐานะให้แข็งแกร่งสามารถเลื่อนไปสู่กลุ่ม A ได้ แต่ถ้าประชาชนเสื่อมความเชื่อถือ ก็อาจตกชั้นไปอยู่กลุ่ม D

กลุ่ม C เป็นสถาบันการเงินที่มีฐานะมั่นคง แต่ประชาชนขาดความเชื่อมั่น หากความไม่เชื่อมั่นดำรงอยู่นาน อาจสั่นคลอนฐานะการเงิน จนตกไปอยู่กลุ่ม D ได้ แต่ถ้าสามารถกอบกู้ ความเชื่อมั่น ก็อาจเลื่อนไปอยู่กลุ่ม A

กลุ่ม D เป็นสถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่น และประชาชนขาดความเชื่อมั่น สถาบันการเงินกลุ่มนี้ยากที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้

ก่อนการประกาศมาตรการ 3 มีนาคม บริษัทเงินทุนในกลุ่ม A สามารถดำรงอยู่ได้อย่างดี กลุ่ม B และ C อยู่ในอันดับดีรองลงมา แต่การประกาศมาตรการ 3 มีนาคม ทำลายบริษัทในกลุ่ม B และ C โดยทันที การหมดความเชื่อมั่นของประชาชน ทำให้บริษัทเงินทุนในกลุ่มทั้งสองตกไปอยู่ในกลุ่ม D ซึ่งรอเวลาสิ้นชีวิต ส่วนบริษัทในกลุ่ม A นั้นเล่า เมื่อประชาชนหมดความเชื่อมั่น ก็แปรสภาพเป็นกลุ่ม C รอคอยเวลาที่จะร่วงหล่นไปสู่กลุ่ม D

มาตรการ 3 มีนาคม 2540 เป็นจุดเปลี่ยนผันสำคัญที่ทำให้วิกฤติการณ์สถาบันการเงินลุกลาม กลายเป็นวิกฤติการณ์ของสถาบันการเงินทั้งระบบ

เราได้บทเรียนอะไรบ้างจากความผิดพลาดในการบริหารนโยบายการเงินครั้งนี้ ?

บทเรียนบทที่หนึ่ง เมื่อเกิดปัญหาความไม่มั่นคงในสถาบันการเงินใด จักต้องใช้อำนาจในการจัดการปัญหาอย่างฉับพลันและเฉียบขาด การละเลยการปฏิบัติหน้าที่นำมาซึ่งความร้ายแรงของวิกฤติการณ์ได้โดยง่าย

บทเรียนบทที่สอง การเปลี่ยนแปลง Rule of the Game ไม่ควรกระทำในขณะที่มีวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ เพราะอาจมีผลซ้ำเติมให้วิกฤติการณ์เลวร้ายลง

บทเรียนบทที่สาม ความไม่โปร่งใสในการบริหารนโยบายการเงินทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย การอำพรางข้อมูลสร้างปัญหาในการบริหารนโยบายการเงิน เพราะทำให้ความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (asymmetry of information) มีมากขึ้น ประชาชนไม่เคยได้รับข้อมูลที่สมบูรณ์เกี่ยวกับฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงิน เมื่อมีการเปิดเผยรายชื่อบริษัทเงินทุนที่ฐานะง่อนแง่นตามประกาศเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2540 จึงก่อให้เกิดอาการช็อก การแห่กันถอนเงินฝากเป็นผลจากสารสนเทศที่ไร้สมมาตร แม้บริษัทเงินทุนที่มีฐานะมั่นคงสามารถแปรสภาพเป็นบริษัทง่อนแง่นได้โดยง่ายภายใต้สภาวการณ์ดังกล่าวนี้ การขจัดความไร้สมมาตรของสารสนเทศจึงควรเป็นนโยบายสำคัญของธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 5 กันยายน 2540

วิกฤติการณ์สถาบันการเงินกับการรายงานประชาชน

คดีการทุจริตและฉ้อโกงในธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ จำกัด สร้างความงุนงงแก่สาธารณชนอย่างมาก ผมติดตามข่าวนี้ และลองตั้งคำถามเกี่ยวกับคดีนี้ได้อย่างน้อย 12 ข้อ

ใครจะช่วยให้ความกระจ่างแก่ผมได้บ้าง ?

ข้อที่หนึ่ง ความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตและฉ้อโกงในธนาคารกรุงเทพพาณิชยการคิดเป็นมูลค่ามากน้อยเพียงใด ไม่มีถ้อยแถลงที่เป็นทางการเกี่ยวกับเรื่องนี้ มีแต่ข้อคาดเดาจากการขุดคุ้ยของหนังสือพิมพ์ ผู้ใกล้ชิดเกี่ยวกับเรื่องนี้บางคนเสนอประมาณการ 50,000 - 70,000 ล้านบาท บางคนให้ตัวเลขสูงกว่านี้

ข้อที่สอง ใครที่มีพฤติกรรมทุจริตและฉ้อโกงในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การนอกเหนือจากผู้บริหารระดับสูงที่กำลังถูกดำเนินคดีแล้ว ผู้บริหารระดับรองลงมามีส่วนรู้เห็นเป็นใจมากน้อยเพียงใด นักการเมืองคนใดบ้างที่ร่วมในขบวนการทุจริตและฉ้อโกงนี้

ข้อที่สาม การทุจริตและฉ้อโกงในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การมีวิธีการและขบวนการอย่างไร

ข้อที่สี่ ธนาคารแห่งประเทศไทยค้นพบการทุจริตและฉ้อโกงในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเมื่อไร เมื่อคดีการทุจริตคดีหนึ่งสิ้นอายุความ นายตำรวจบางคนแถลงข่าวว่าเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยส่งมอบข้อมูลให้ตำรวจจัดทำสำนวนคดีนั้น คดีได้หมดอายุความแล้ว รายงานข่าวบางกระแสอ้างว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยค้นพบการทุจริตและฉ้อโกงก่อนปี 2537 ซึ่งหมายความว่า คดีสิ้นอายุความแต่ปี 2537 แล้ว รายงานข่าวนี้ตรงต่อข้อเท็จจริงหรือไม่ หากข้อเท็จจริงเป็นไปตามรายงาน เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมิได้แจ้งความเพื่อดำเนินคดีโดยทันที

ข้อที่ห้า เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบพบพฤติกรรมอันละเมิดกฎข้อบังคับซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการลงโทษเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเจ้าของเงินฝากอย่างไรบ้าง บทลงโทษที่เลือกใช้เป็นบทลงโทษขั้นสูงหรือบทลงโทษขั้นต่ำ หากธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกใช้ 'ไม้นวม' ในการลงโทษ เหตุใดจึงเลือกลงโทษเช่นนั้น

ข้อที่หก เมื่อฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ค้นพบและรายงานพฤติกรรมอันละเมิดกฎหมายในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้วินิจฉัยสั่งการอย่างอนึ่งอย่างใดโดยทันทีหรือไม่ หากมิได้วินิจฉัยสั่งการโดยทันที อะไรเป็นเหตุแห่งความล่าช้าในการบังคับให้ธนาคารกรุงเทพพาณิชยการปฏิบัติตามกฎหมาย ฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ค้นพบความผิดปกติเมื่อไร และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มสั่งการในการกำกับและลงโทษธนาคารดังกล่าวเมื่อไร

ข้อที่เจ็ด ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มรายงานปัญหาในธนาคารกรุงเทพพาณิชยการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อไร และให้ข้อเสนอในการแก้ปัญหาหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่อำนาจในการแก้ปัญหาต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือเป็นอำนาจของรัฐมนตรี หากธนาคารแห่งประเทศไทยได้ขออนุมัติเพื่อใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบหรือไม่อย่างไร

ข้อที่แปด เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยส่งมอบคดีให้ตำรวจจัดทำสำนวนนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ระบุวันหมดอายุคดีอย่างชัดเจนหรือไม่ หากระบุวันสิ้นอายุคดีอย่างชัดเจน ความผิดย่อมตกแก่พนักงานสอบสวนที่ปล่อยให้คดีหมดอายุความ หากธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้แจ้งวันสิ้นอายุคดีอย่างชัดเจน จักต้องไต่สวนข้อเท็จจริงว่าเป็นความบกพร่องต่อหน้าที่ของฝ่ายใด เหตุที่อัยการสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีหมดอายุตั้งแต่วันที่ 19 มกราคม 2540 นั้นเป็นเพราะได้ขอบันทึกภายในที่ 39/2539 ลงวันที่ 19 มกราคม 2539 อันเป็นหลักฐานว่าธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตรวจสอบพบการกระทำผิดในวันดังกล่าว เจ้าหน้าที่ระดับสูงอ้างว่าบันทึกภายในนั้นไม่เป็นที่เปิดเผยต่อบุคคลภายนอก และพนักงานสอบสวนมิได้ขอบันทึกดังกล่าวนี้ แต่คำอธิบายในเรื่องนี้ฟังไม่ขึ้น คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ข้อมูลที่สมบูรณ์แก่พนักงานสอบสวนมากน้อยเพียงใด หากบันทึกที่ 39/2539 ลงวันที่ 19 มกราคม 2539 เป็นเอกสารที่มีความสำคัญต่อการดำเนินคดี ถึงจะเป็นบันทึกภายใน โดยสามัญ

สำนึกก็ต้องส่งให้พนักงานสอบสวนรับทราบ ข้อกังขายังมีอีกด้วยว่า เหตุใดอัยการสูงสุดจึงทราบว่ามีบันทึกนี้ แต่พนักงานสอบสวนไม่ทราบ

ข้อที่เก้า ความรับรู้ของธนาคารแห่งประเทศไทย พนักงานสอบสวน และอัยการสูงสุดเกี่ยวกับอายุคดีแตกต่างกันหรือไม่ เมื่ออัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้อง โดยอ้างเหตุผลว่า คดีหมดอายุความแล้ว ปฏิกิริยาในเบื้องต้นของพนักงานสอบสวนและเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็คือ การตีความเรื่องอายุคดีแตกต่างกัน ข้อวินิจฉัยของอัยการสูงสุดเป็นข้อวินิจฉัยที่ถูกต้องโดยปราศจากข้อกังขาหรือไม่ หากยังมีข้อกังขาเกี่ยวกับข้อวินิจฉัย เหตุใดอัยการสูงสุดจึงไม่ดำเนินการในทางที่จะธำรงความเป็นธรรมในแผ่นดิน ด้วยการให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยในเรื่องอายุคดี

ข้อที่สิบ ใครเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ การตรวจสอบบัญชีเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์มากน้อยเพียงใด ผู้ตรวจสอบบัญชีดังกล่าวเคยมีประวัติการตรวจสอบบัญชีสถาบันการเงินที่เกิดปัญหาวิกฤติมาก่อนหรือไม่

ข้อที่สิบเอ็ด ใครเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาในปี 2539 จนเป็นเหตุให้มีการขุดคุ้ยความไม่ขอบมาพากลในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การในเวลาต่อมา เอกสารข้อมูลเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นเอกสารภายใน บันทึกภายในธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวนมากพิมพ์เผยแพร่ในหน้าหนังสือพิมพ์ ทั้งๆที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีระเบียบที่จะไม่ให้บันทึกภายในแก่บุคคลภายนอก แม้แต่บันทึกภายในที่ควรจะให้แก่พนักงานสอบสวนก็มิได้ให้ แต่บันทึกภายในหลุดรอดไปปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ได้อย่างไร

ข้อที่สิบสอง จนถึงบัดนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้อัดฉีดเงินเพื่อพยุงธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การจำนวนมากน้อยเพียงใด และจะต้องอัดฉีดเงินต่อไปอีกเท่าไร ท้ายที่สุด ต้นทุนในการพยุงธนาคารที่อุดมด้วยความฉ้อฉลแห่งนี้อยู่ในระดับใด ใครเป็นผู้รับภาระ

ผมประมวลคำถาม 12 ข้อข้างต้นนี้ มิใช่เพียงเพราะความใคร่รู้ หากถือเป็นสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข่าวสารสาธารณะ ผมเห็นอาการฟาดงวงฟาดงาในหมู่ชนชั้นปกครองก็ได้ แต่ปลงอนิจจังกับชะตากรรมของบ้านเมือง การท้าทายให้เปิดสภาสมัยวิสามัญเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับคดีธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ อาจช่วยระบายอาการคลุ้มคลั่งของผู้เกี่ยวข้อง แต่จะไม่ช่วยให้สาธารณชนได้คำตอบและข้อมูลที่ถูกต้องของคำถาม 12 ข้อข้างต้น

วิกฤติการณ์สถาบันการเงินเกิดขึ้นหลายครั้งหลายกรณี แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยรายงานให้ประชาชนได้รับทราบอย่างเป็นทางการ อีกทั้งไม่เป็นที่แน่ชัดว่า มีการสรุปบทเรียนจากวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นกิจจะลักษณะ เพื่อหาทางป้องกันปัญหาในอนาคตหรือไม่ แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะเก็บเอกสารภายใน โดยมีหน่วยจดหมายเหตุในส่วนงานห้องสมุดและศูนย์สารนิเทศ แต่สาธารณชนมิอาจเข้าถึงเอกสารขั้นต้นเหล่านั้น ไม่มีระเบียบที่ชัดเจนว่า ประชาชนสามารถอ่านเอกสารขั้นต้นเหล่านั้นได้อย่างไร ทุกอย่างถือเป็นความลับแม้ว่าเหตุการณ์จะล่วงเลยมานานนับทศวรรษแล้วก็ตาม ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยกลับแอบส่งเอกสารภายในเพื่อตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ หากการตีพิมพ์เอกสารเหล่านั้นเป็นประโยชน์แก่ผู้คนในวังบางขุนพรหม

ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยคิดสร้างจารีตในการรายงานประชาชน เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยมีความรู้สึกรับผิด (accountability) ต่อประชาชน การร่ำร้องแต่ความเป็นอิสระ โดยไม่แสดงความรับผิดต่อประชาชน ย่อมเป็นการร่ำร้องที่ไร้ประสิทธิผล หากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีฐานมวลชน มวลชนย่อมไม่ปกป้องธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารแห่งประเทศไทยจะสูญเสียความเป็นอิสระ โดยถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ มิไยต้องกล่าวว่า ผู้คนในธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนทำลายความน่าเชื่อถือของตนเองด้วย

การรายงานประชาชน นอกจากจะเป็นการแสดงถึงความรับผิดต่อประชาชนแล้ว ยังมีผลในการฟื้นฟูศรัทธาของประชาชนอีกด้วย หากธนาคารแห่งประเทศไทยมีความจริงใจในการแสดงความรับผิดต่อประชาชน ก็ควรจะเริ่มต้นด้วยการรายงานเรื่องทุจริตและฉ้อโกงในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และเพื่อให้การรายงานมีความน่าเชื่อถือ สมควรที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยให้อำนาจในการเรียกเอกสารและไต่สวนเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการควรประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีเกียรติคุณในด้านความซื่อสัตย์และเที่ยงธรรม โดยที่กรรมการส่วนใหญ่เป็นบุคคลนอกธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ให้ถือเป็นจารีตต่อไปในอนาคตว่า ทุกครั้งที่เกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อจัดทำรายงานประชาชน รายงานควรจะนำเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น วิเคราะห์สาเหตุของวิกฤติการณ์ การดำเนินการแก้ไขปัญหาของธนาคารแห่งประเทศไทย ต้นทุนในการแก้ปัญหา และผลกระทบที่เกิดขึ้น

การแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิกฤติการณ์สถาบันการเงินเพื่อรายงานประชาชน นอกจากจะเป็นการแสดงความรับผิดต่อประชาชนแล้ว ยังเป็นประโยชน์ในการสรุปบทเรียนจากวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการบริหารนโยบายการเงินและการกำกับสถาบันการเงิน ในประการสำคัญ รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงยังช่วยให้การศึกษาแก่ประชาชน และลดความไร้สมมาตรของสารสนเทศ(asymmetry of information)

ทั้งๆที่การไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิกฤติการณ์สถาบันการเงินเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ แต่เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยมีความดำริในเรื่องดังกล่าวนี้ ?

คำตอบมีได้อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความรู้สึก รับผิดต่อประชาชน จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อรายงานประชาชน *ประการที่สอง* การไต่สวนข้อเท็จจริงอาจค้นพบการทำงานที่ไร้ประสิทธิภาพภายในธนาคารแห่งประเทศไทย และที่ร้ายแรงกว่านี้ ก็คือ การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และเจ้าหน้าที่ระดับสูง

หากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการฐานมวลชนในการปกป้องความเป็นอิสระ ธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องปรับเปลี่ยนปรัชญาพื้นฐานในการทำงานเสียใหม่ โดยแสดงความรับผิดต่อประชาชนมากขึ้น และมีความโปร่งใส (transparency) มากขึ้น

หากธนาคารแห่งประเทศไทยแย่งชิงแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ทั้งในกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และกรณี '3 มีนาคม 2540' ก็จะช่วยฟื้นฟูศรัทธาของประชาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้หาน้อยไม่ หากรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้คนในวังบางขุนพรหมอาจต้องแสดงอาการโหยหาความเป็นอิสระอีกครั้งหนึ่ง

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 28 มีนาคม 2540

วิกฤติการณ์การเงิน 2540

วิกฤติการณ์การเงินปรากฏโฉมอย่างแจ่มชัดในสังคมเศรษฐกิจไทยในปี 2540 นับเป็นวิกฤติการณ์ที่เลวร้ายที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนสร้างวิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้อย่างมิอาจปฏิเสธได้ แต่ความผิดก็ตกแต่ฝ่ายการเมืองด้วย เพราะไม่เพียงแต่กลไกการตัดสินใจพิกลพิการเท่านั้น หากทว่าผู้มีอำนาจการตัดสินใจยังอุดมด้วยอวิชชา ไร้ความสามารถ และมีประพฤติกรรมที่ไม่เกื้อกูลต่อการแก้ปัญหาอีกด้วย

อะไรเป็นเหตุปัจจัยของวิกฤติการณ์การเงินครั้งนี้

รายงานเรื่องนี้แยกแยะให้เห็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์การเงินดังต่อไปนี้

(1) การแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่

(2) การเร่งรุดสู่แนวทางเสรีนิยมทางการเงิน

(3) การธำรงระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว

(4) การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง

(5) ความหย่อนยานในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

(6) โครงสร้างและการบริหารธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์

(7) ภาวะเศรษฐกิจถดถอย

(8) ความพิการของกลไกทางการเมืองและกลไกการตัดสินใจ

1. การแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่

เศรษฐกิจฟองสบู่ที่ก่อเกิดในตลาดที่ดินหลังปี 2528 และในตลาดหลักทรัพย์หลังปี 2530 สร้างปัญหาความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน เพราะเศรษฐกิจฟองสบู่ผลักดันให้ราคาหลักทรัพย์และที่ดินสูงเกินกว่าพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เป็นจริง เมื่อนำหลักทรัพย์และที่ดินที่ถูกปั่นราคาจนสูงกว่าที่ควรนี้ไปค้ำประกันเงินที่กู้จากสถาบันการเงิน สถาบันการเงินที่มิได้ตระหนักถึงพลังการสร้างราคาของเศรษฐกิจฟองสบู่อาจจัดสรรเงินให้กู้เกินกว่าพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เป็น

จริงของหลักทรัพย์หรือที่ดินที่ใช้ค้ำประกันนั้น เมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย หลักทรัพย์หรือที่ดินมีราคาตกต่ำลง สิ่งที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้ก็มีมูลค่าไม่เพียงพอที่จะชดเชยเงินกู้ที่เบิกจ่ายไป ผลที่ตามมาก็คือ สถาบันการเงินต้องเผชิญกับปัญหาหนี้สูญและหนี้เสีย

การแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่มิได้มีผลกระทบต่อมูลค่าของสินทรัพย์เท่านั้น หากยังมีผลต่อความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้อีกด้วย เพราะการแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่นำมาซึ่งภาวะเศรษฐกิจถดถอย อำนาจซื้อของประชาชนโดยทั่วไปตกต่ำลง รายได้และกำไรของผู้ประกอบธุรกิจและอุตสาหกรรมพลอยตกต่ำลงด้วย เนื่องจากสินค้าและบริการที่ผลิตได้ขายไม่ดีหรือขายไม่ออก

2. การเร่งรุดสู่แนวทางเสรีนิยมทางการเงิน

นโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) โดยธรรมชาติมีส่วนสร้างปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพราะนโยบายดังกล่าวนี้ต้องการให้เงินทุนเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศโดยเสรี (International Capital Mobility) เมื่อเงินทุนไหลเข้าประเทศ ย่อมมีผลกระทบต่อปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจโดยตรง และสร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อได้ เมื่อเงินทุนไหลออกนอกประเทศ นอกจากจะมีผลกระทบต่อสภาพคล่องภายในประเทศแล้ว ยังกระทบต่อฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศอีกด้วย การเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าออกระหว่างประเทศอย่างรวดเร็วและอย่างฮวบฮาบจึงสั่นคลอนเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจได้อย่างสำคัญ

การเร่งรุดเดินแนวทางเสรีนิยมทางการเงินโดยมิได้พัฒนากระบวนการกำหนดนโยบายและกระบวนการตัดสินใจ รวมตลอดจนพัฒนาเครื่องมือของนโยบายการเงินเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในการจัดการปัญหาอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าออกระหว่างประเทศอย่างรวดเร็ว นับเป็นข้อบกพร่องสำคัญอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินในเวลาต่อมา

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มดำเนินนโยบายการเงินเสรีในปี 2533 นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เลือกจังหวะเวลาที่เหมาะสม เพราะเป็นช่วงเวลาที่สังคมเศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพและเติบโตในอัตราสูง แต่สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่ดูดีไปหมดนี้ก่อให้เกิดมายาภาพว่า เส้นทางเสรีนิยมทางการเงินสามารถเร่งรุดต่อไปได้ พร้อมๆกับการปฏิรูปกลไกการตรวจสอบและกำกับสถาบันการเงิน รวมตลอดจนการปฏิรูปกลไกทางการเงินอื่นๆ โดยมิได้ตระหนักแม้แต่น้อยว่า เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน นอกจากต้องเผชิญอุปสรรคและปัญหาในยาม

ที่ระบบเศรษฐกิจเผชิญภาวะถดถอยและปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแล้ว เส้นทางที่เลือกกลับกลายเป็นตัวปัญหาเสียเอง

ธนาคารแห่งประเทศไทยเร่งรุดดำเนินนโยบาย BIBF (Bangkok International Banking Facilities) ในปี 2536 โดยมิได้สนใจลำดับหรือขั้นตอนในการปฏิรูประบบการเงิน (Sequencing) ด้วยความเชื่อที่ว่า ทุกอย่างสามารถกระทำพร้อมกันไปได้ แต่แล้วกาลเวลาก็พิสูจน์ให้เห็นว่า การเร่งรุดเดินแนวทางเสรีนิยม ก่อนที่จะมีการปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน รวมตลอดจนการพัฒนาเครื่องมือทางการเงิน และตลาดปริวรรตเงินตราต่างประเทศเป็นแนวทางที่ผิดพลาด เพราะเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินขึ้นแล้ว กลไกการตัดสินใจและกลไกการบริหารที่ง่อยเปลี้ยประกอบกับการขาดเครื่องมือของนโยบาย ไม่เพียงแต่จะไม่ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น หากยังซ้ำเติมให้วิกฤติการณ์เลวร้ายลงอีกด้วย

ในการเร่งรุดเดินแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้พิจารณาศักยภาพของสถาบันการเงินภายในประเทศในการท่องไปในแนวทางนี้ ไม่มีการศึกษาประพฤติกรรมของผู้บริหารสถาบันการเงินว่ามีความสุ่มเสี่ยงมากน้อยเพียงใด ข้อมูลจากการกำกับและตรวจสถาบันการเงินมิอาจให้สารสนเทศเกี่ยวกับเรื่องนี้ และด้วยเหตุที่ข้อมูลเหล่านี้ถือเป็นข้อมูลลับ การที่บุคคลภายนอกจะศึกษาเรื่องนี้จึงยากยิ่ง หากผู้บริหารสถาบันการเงินมีความซื่อสัตย์สุจริต แต่อ่อนด้อยความรู้และประสบการณ์ในการจัดการกับลักษณะ 'ชีพจรลงเท้า' ของเงินทุน ก็น่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะชะลอฝีก้าวในการเดินแนวทางการเงินเสรี มิฉะนั้นก็ควรที่จะมีโครงการฝึกอบรมเพื่อให้ผู้บริหารสถาบันการเงินสามารถจัดการกับสิ่งแวดล้อมใหม่และปัญหาใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งแวดล้อมใหม่และปัญหาใหม่ที่มากับระบบเสรีนิยมทางการเงินทำให้องค์ความรู้และประสบการณ์ของผู้บริหารสถาบันการเงินที่มีอยู่เดิมกลายเป็นสิ่งล้าสมัย เพราะระบบเสรีนิยมทางการเงินทำให้ผู้บริหารสถาบันการเงินต้องมีองค์ความรู้และประสบการณ์ชุดใหม่ในการจัดการกับสิ่งแวดล้อมใหม่และปัญหาใหม่ นอกจากนี้ การขยายตัวของระบบสถาบันการเงินทำให้ต้องบรรจุตำแหน่งผู้บริหารเพิ่มขึ้น ผู้บริหารสถาบันการเงินรุ่นใหม่ไม่เคยมีประสบการณ์ในการจัดการวิกฤติการณ์การเงิน ความเพลี่ยงพล้ำในการบริหารย่อมเกิดขึ้นโดยง่าย

3. การธำรงระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว

ในขณะที่เร่งรุดสู่แนวทางเสรีนิยมทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) อย่างเหนียวแน่น ความพยายามในการธำรงอัตราแลกเปลี่ยนอย่างตายตัวในระดับเดิม ก็เพื่อสร้างสภาวะความแน่นอน

(Certainty) ในการประกอบธุรกรรมระหว่างประเทศ และกดอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับต่ำตราบเท่าที่อัตราแลกเปลี่ยนที่ต้องการธำรงมิได้เบี่ยงเบนจากอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (Real Exchange Rate) ปัญหาในการดำเนินนโยบายย่อมมีไม่มาก แต่เมื่อเงินบาทมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง การเก็งกำไรจากการลดค่าเงินบาทย่อมเกิดขึ้น

ในการยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมาก เพื่อเป็น'กระสุน'ในการทำสงครามเงินบาท มิฉะนั้นย่อมยากที่จะธำรงอัตราแลกเปลี่ยนในระดับเดิมไว้ได้ แต่การสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศจะเป็นไปได้ก็แต่โดยการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง เพื่อสร้างสิ่งจูงใจในการดึงดูดเงินทุนนำเข้าจากต่างประเทศ ยิ่งอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศมากเพียงใด สิ่งจูงใจย่อมมีมากเพียงนั้น

ด้วยเหตุดังนี้ การเกาะติดกับระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวจึงสร้างปัญหาพื้นฐานในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ นั่นก็คือ มีเครื่องมือไม่พอเพียงแก่การแก้ปัญหาจำนวนเครื่องมือมีน้อยกว่าจำนวนเป้าหมาย ในขณะที่ระบบเสรีนิยมทางการเงินนำมาซึ่งปัญหาใหม่ อันเป็นเหตุให้จักต้องมีเครื่องมือใหม่สำหรับการแก้ปัญหา แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้สร้างเครื่องมือใหม่และพัฒนากลไกการแก้ปัญหา มิหนำซ้ำการยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวยังทำให้ต้องสูญเสียเครื่องมืออีก 2 ชิ้น คือ อัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ยโดยที่มิอาจใช้ในการแก้ปัญหาและบรรลุเป้าหมายเศรษฐกิจ เนื่องจากต้องธำรงอัตราแลกเปลี่ยนไว้ตายตัวและตรึงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูง

การสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมาก แม้จะเป็นเงื่อนไขอันจำเป็น (necessary condition) แต่มิใช่เงื่อนไขอันเพียงพอ (sufficient condition) แต่การธำรงอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวในระดับเดิม หากทุนสำรองระหว่างประเทศปราศจากโครงสร้างที่มั่นคงถึงจะมีปริมาณมากมายเพียงใด ก็ยากแก่การทำ 'สงครามเงินบาท' ที่ยืดเยื้อยาวนานได้ หากการสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศเป็นผลจาก 'ฝีมือ' ของระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ ได้มาจากการส่งออกสินค้าและบริการทุนสำรองระหว่างประเทศย่อมมีโครงสร้างอันมั่นคง แต่เป็นเพราะระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจำนวนมาก โครงสร้างของทุนสำรองระหว่างประเทศจึงขาดความมั่นคงโดยพื้นฐาน เพราะทุนสำรองระหว่างประเทศที่สะสมเพิ่มขึ้นทั้งๆที่ขาดดุลบัญชีเดินสะพัดนั้นเป็นผลจากการเกินดุลในบัญชีเงินทุน (capital account) หากส่วนเกินดุลบัญชีเงินทุนเป็นผลจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct

Investment) ทุนสำรองระหว่างประเทศย่อมมีความมั่นคงระดับหนึ่ง เพราะเงินลงทุนลักษณะนี้ย่อม 'จม' อยู่ในระบบเศรษฐกิจชั่วระยะเวลาหนึ่ง โดยอาจมีอายุยาวนานพอๆ กับระยะตั้งไข่ (Gestation Period) ของโครงการ แต่ถ้าส่วนเกินดุลของบัญชีเงินทุนเกิดจากการลงทุนซื้อขายหลักทรัพย์ (Portfolio Investment) และการก่อหนี้ต่างประเทศ โครงสร้างทุนสำรองระหว่างประเทศย่อมขาดความมั่นคง เพราะเงินทุนนำเข้าประเภทนี้มีลักษณะ 'ชีพจรลงเท้า' สูงยิ่ง

ด้วยเหตุที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่ร้ายแรง และส่วนเกินดุลของบัญชีเงินทุนประกอบด้วยเงินกู้และการลงทุนซื้อขายหลักทรัพย์เป็นสำคัญ ทุนสำรองที่สะสมเพิ่มขึ้นจึงมิได้มีโครงสร้างที่มั่นคง เพราะสามารถลดลงอย่างฮวบอาบเมื่อชาวต่างประเทศหมดความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทย ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมีมายาคติเกี่ยวกับ 'ปริมาณ' ของทุนสำรองระหว่างประเทศ หากมิใช่เป็นเพราะมายาคติก็เป็นเพราะอวิชชาและการหลอกตัวเองว่า ทุนสำรองระหว่างประเทศมีฐานะมั่นคง นโยบายอัตราดอกเบี้ยมีส่วนสร้างมายาคติหรืออำพรางความเป็นจริงในเรื่องนี้ เพราะเงินทุนนำเข้าที่หลั่งไหลเข้ามาก่อให้เกิดมายาภาพว่า สังคมไทยมีฐานะเศรษฐกิจดี ทั้งๆที่การหลั่งไหลของเงินทุนนำเข้าเป็นผลจากนโยบายอัตราดอกเบี้ย

ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ทุนสำรองระหว่างประเทศในการทำสงครามปกป้องค่าเงินบาท โดยเข้าใจอย่างผิดๆว่า ทุนสำรองที่มีอยู่นั้นเป็น 'กระสุนจริง' หาได้ตระหนักถึงลักษณะ 'เทียม' ของทุนสำรองไม่มิจฉาทิฐิทำให้ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมุ่งเล่นงานนักเก็งกำไร หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า ยอร์จ โซรอส (George Soros) เป็นเป้าหมายใหญ่ แต่อัตราแลกเปลี่ยนในฐานะเครื่องมือของนโยบายควรใช้ไปในทางที่ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม และทุนสำรองระหว่างประเทศก็มิใช่ 'กระสุน' ที่ควรนำไปใช้เล่นงานบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ หนทางที่ดีที่สุดในการป้องกันการเก็งกำไรตั้งแต่ต้น ก็คือ การปรับอัตราแลกเปลี่ยนให้ตรงต่อสภาพที่เป็นจริง ธนาคารแห่งประเทศไทยไปไกลถึงกับแยกตลาดเงินบาทภายนอกประเทศ (off-shore market) ออกจากตลาดเงินบาทภายในประเทศ (on-shore market) เพื่อป้องกันมิให้นักเก็งกำไรมีเงินบาทสำหรับการเก็งกำไร แต่มาตรการดังกล่าวนี้ก็มีผลในการสกัดมิให้เงินทุนไหลเข้า เพราะชาวต่างประเทศไม่แน่ใจว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะควบคุมการปริวรรตเงินตราต่างประเทศมากไปกว่านี้หรือไม่ และเมื่อไม่มีเงินบาทให้แลกเงินตราต่างประเทศย่อมไม่ไหลเข้า

ภาวะเศรษฐกิจถดถอยมีส่วนซ้ำเติมให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจเลวร้ายลง วิกฤติการณ์สถาบันการเงินกลายเป็นผีซ้ำด้ำพลอย เงินกู้ต่างประเทศ เมื่อถึงกำหนดชำระคืนมิได้รับการต่ออายุ เพราะเจ้าหนี้เริ่มไม่เชื่อความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ ประกอบกับความซบเซาของตลาดหลักทรัพย์ ทำให้เงินทุนเริ่มไหลออก ซึ่งกระทบต่อฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศ ท้ายที่สุด เมื่อคนไทยขาดความเชื่อมั่นในค่าเงินบาทและกลายเป็นผู้เก็งกำไรว่าจะมีการลดค่าเงินบาทเสียเอง ธนาคารแห่งประเทศไทยก็สิ้นหนทางในการปกป้อง ยิ่งพ่อค้าส่งออก เมื่อขายสินค้าได้ พากันชะลอการนำเข้าเงินตราต่างประเทศ เพื่อรอคอยให้เงินบาทลดค่า ฐานะของทุนสำรองยิ่งเสื่อมทรุด จนเป็นเหตุให้ทางการต้องตัดสินใจให้เงินบาทลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540

ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวไปด้วยกันไม่ได้กับแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน ผลการศึกษาวิจัยของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และสถาบันต่างๆ ต่างให้ข้อสรุปต้องตรงกันว่า ประเทศที่เร่งรุดเดินแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน หากธำรงอัตราแลกเปลี่ยนไว้ตายตัวในระดับเดิม มักจะลงเอยด้วยการเผชิญวิกฤติการณ์ทางการเงิน โดยที่ในที่สุดก็มิอาจยึดโยงระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวได้ตลอดรอดฝั่ง ในขณะที่ประเทศที่ปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนมีความยืดหยุ่นในการเคลื่อนไหว ไม่ว่าจะโดยการขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน (exchange rate band) หรือปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวสามารถที่จะฝ่าฟันวิกฤติการณ์การเงินไปได้

ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกเส้นทางเสรีนิยมทางการเงินชนิดหัวมังกุ ท้ายมังกร ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยให้เงินทุนเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศโดยเสรี แต่กลับยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว และเพราะการยึดโยงกับระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว จึงต้องตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง และท้ายที่สุดต้องควบคุมการขายเงินบาทในตลาดนอกประเทศ มาตรการทางนโยบายต่างๆเหล่านี้ ล้วนขัดกับปรัชญาพื้นฐานของระบบเสรีนิยมทางการเงินทั้งสิ้น

การแข็งขืนไม่ยอมปรับกลไกอัตราแลกเปลี่ยน อย่างน้อยด้วยการขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อให้มีความยืดหยุ่นในการเคลื่อนไหวมากขึ้นก็ดี และการแข็งขืนไม่ยอมปรับอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งๆที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริงก็ดี เมื่อทุนสำรองระหว่างประเทศซึ่งมีฐานะความมั่นคงเสมือนจริง (Virtual Security) ร่อยหรอลง เนื่องเพราะเงินทุนไหลออกและประชาชนชาวไทยเป็นฝ่ายหมดความเชื่อถือในค่าเงินบาทเสียเอง การปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวในท้าย

ที่สุดเป็นไปอย่างจนตรอก ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ความจนตรอกแบบเม็กซิกัน ซึ่งเคลื่อนย้ายมาสู่อุษาคเนย์ จะไม่นำมาซึ่งความโกลาหล

4. การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง

การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงเป็นมาตรการทางนโยบายที่จำเป็นต่อการยึดโยงระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยต้องสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศเพื่อใช้ในการปกป้องค่าเงินบาท เมื่ออัตราดอกเบี้ยภายในประเทศสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศมาก เงินทุนนำเข้าย่อมหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อหาประโยชน์จากส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ย

เงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำที่นำเข้าจากต่างประเทศนี้ หากใช้ไปในโครงการที่ก่อให้เกิดผลผลิต ดังเช่นการลงทุนในภาคการผลิต (real sector) และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) ย่อมช่วยเพิ่มพูนศักยภาพในการผลิตของระบบเศรษฐกิจอันเกื้อกูลต่อการเติบโตในอนาคต แต่เป็นเพราะช่องทางในการลงทุนในสังคมเศรษฐกิจไทยมีอยู่อย่างจำกัด ส่วนสำคัญเป็นเพราะข้อจำกัดทางด้านเทคโนโลยี ข้อจำกัดทางด้านกำลังคนที่มีทักษะและความรู้ และข้อจำกัดทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เงินทุนนำเข้าจำนวนมากมิได้ใช้ไปในการเสริมสร้างศักยภาพการผลิต หากแต่ใช้ไปในการเก็งกำไรซื้อขายหลักทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ การบริโภค และท้ายที่สุดในธุรกิจที่ดิน แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะพยายามกำกับกระแสเงินทุนนำเข้า แต่ไม่มีมาตรการกำกับการจัดสรรเงินทุนนำเข้าให้ใช้ไปในทางที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ระบบเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุที่เงินทุนนำเข้าอัตราดอกเบี้ยต่ำจำนวนมากหลั่งไหลเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทย แต่ช่องทางการลงทุนมีจำกัด เงินทุนนำเข้าเหล่านี้จึงถูกจัดสรรไปให้แก่โครงการที่ให้อัตราผลตอบแทนต่ำ และโครงการที่มีความเสี่ยงสูงกว่าปกติ ความเข้มงวดในการจัดสรรสินเชื่อหย่อนยานภัยพิบัติจึงมาเยือนสถาบันการเงินในเวลาต่อมา เมื่อธุรกิจที่ดินอิ่มตัว บ้านจัดสรร อาคารชุด และอาคารสำนักงานล้นตลาด (oversupply) และเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย โครงการเงินกู้ต่างๆ ได้ผลตอบแทนไม่พอเพียงแก่การชำระหนี้ สถาบันการเงินต้องเผชิญกับปัญหาหนี้สูญและหนี้เสียจำนวนมาก ภาวการณ์ดังกล่าวนี้ถูกซ้ำเติมด้วยการแตกสลายของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ หลักทรัพย์และที่ดินที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้มีราคาตกต่ำลง จนมีมูลค่าไม่พอเพียงที่จะชดเชยเงินที่กู้ไป

ในขณะที่ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจมีส่วนซ้ำเติมวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน วิกฤติการณ์สถาบันการเงินก็มีส่วนฉุดให้ระบบเศรษฐกิจตกต่ำด้วย สถาบันการเงินต้องเข้มงวดในการจัดสรรสินเชื่อมากกว่าเดิม ประกอบความเชื่อมั่นของต่างประเทศที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทยหมดสิ้นไป เงินกู้ต่างประเทศมิได้รับการต่ออายุ ตลาดการเงินภายในประเทศต้องเผชิญกับปัญหาการขาดสภาพคล่อง สายธารของสินเชื่อจากภาคเศรษฐกิจการเงินไปสู่ภาคธุรกิจเอกชนถูกตัดขาด ธุรกิจใหญ่น้อยต้องล้มละลาย นโยบายการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงจึงซ้ำเติมภาวะเศรษฐกิจถดถอย

เงินกู้ต่างประเทศนั้นต้องชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยในรูปเงินตราต่างประเทศ และรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศนั้นย่อมต้องมาจากการส่งออกสินค้าและบริการในท้ายที่สุด การก่อหนี้ต่างประเทศ ไม่ว่าจะโดยภาครัฐบาลหรือภาคเอกชน ย่อมก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคม การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงเพื่อดึงดูดเงินทุนนำเข้า แต่ไม่มีมาตรการในการกำกับการจัดสรรเงินทุนนำเข้าไปในทางที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ระบบเศรษฐกิจ ย่อมเป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ

5. ความหย่อนยานในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นเวลาช้านาน ปรัชญาดังกล่าวนี้แทนที่จะส่งเสริมความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน กลับทำลายความมั่นคงดังกล่าวนี้ ด้วยเหตุที่มีความเชื่อซึ่งได้รับการพิสูจน์ซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ปล่อยให้สถาบันการเงินล้ม ผู้บริหารสถาบันการเงินจำนวนไม่น้อยมีประพฤติกรรมแบบสุ่มเสี่ยง อาทิด้วยการเสนออัตราดอกเบี้ยเงินฝากระดับสูงกว่าปกติ เพื่อดึงดูดเงินฝาก เมื่อจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากในอัตราสูง ก็ต้องคิดดอกเบี้ยเงินให้กู้ในอัตราสูงด้วย จึงจะคุ้มทุน สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยสูงย่อมดึงดูดโครงการลงทุนที่มีอัตราการเสี่ยงสูงด้วย เพราะนักลงทุนและนักธุรกิจที่พยายามหลีกหนีภาวะการเสี่ยงย่อมไม่กล้ากู้เงินที่เสียดอกเบี้ยแพง ด้วยความเชื่อเดียวกันว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ปล่อยให้สถาบันการเงินล้ม ผู้ถือหุ้นจึงไม่เข้มงวดในการตรวจสอบผู้บริหารสถาบันการเงินว่า มีการบริหารที่ผิดพลาดและมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่ ในทำนองเดียวกัน ประชาชนเจ้าของเงินออมก็จะพิจารณาเฉพาะแต่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ได้รับ โดยไม่สนใจว่า สถาบันการเงินที่ตนฝากเงินไว้มีประพฤติกรรมแบบสุ่มเสี่ยงหรือไม่ สารสนเทศที่มาพร้อมกับปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ จึงสร้างปัญหาความไม่มั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงินในขั้นรากฐาน

เมื่อมีข่าวลือเกี่ยวกับความไม่มั่นคงของสถาบันการเงินแห่งหนึ่งแห่งใด ธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะระงับข่าวลือด้วยการยืนยันความมั่นคงของสถาบันการเงินนั้นๆ แถลงการณ์ดังกล่าวนี้ในหลายต่อหลายกรณีตรงกันข้ามกับความเป็นจริง ซึ่งเท่ากับเป็นการให้ท้ายผู้บริหารสถาบันการเงินที่บริหารผิดพลาดหรือฉ้อราษฎร์บังหลวง เมื่อประชาชนสะสมข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นจริงของแถลงการณ์เหล่านี้ ความเชื่อถือที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยจึงค่อยๆ หมดไป

เมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้สนใจปรับเปลี่ยนปรัชญาและกลไก รวมตลอดจนเพิ่มพูนประสิทธิภาพการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นพิเศษ เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เชื่อว่าการปรับเปลี่ยนและการปรับปรุงดังกล่าวนี้เป็นเงื่อนไขอันจำเป็น (necessary condition) ก่อนที่จะดำเนินนโยบายการเงินเสรี ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงยึดกุมปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' อย่างเหนียวแน่น ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆที่ใช้ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินมิได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ การเปลี่ยนแปลงระเบียบและกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้มีมากขึ้นเมื่อวิกฤติการณ์สถาบันการเงินปรากฏอาการ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงเมื่อสายไปแล้ว เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเชื่อว่า การปรับปรุงกลไกของนโยบายการเงินสามารถดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับตัวสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงินได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงลำดับก่อนหลัง (sequencing) ความเชื่อของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องกับภูมิปัญญาของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ กองทุนการเงินระหว่างประเทศสรุปบทเรียนจากการศึกษาวิกฤติการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ที่เดินเส้นทางเสรีนิยมทางการเงินว่า การปรับเปลี่ยนปรัชญาและกลไกการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นก่อนที่จะก้าวสู่เส้นทางนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ลำดับขั้นในการดำเนินนโยบายเป็นเรื่องสำคัญ วิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปี 2540 พิสูจน์ให้เห็นอีกครั้งหนึ่งว่า ข้อสรุปของกองทุนการเงินระหว่างประเทศถูกต้อง

การกำหนดให้บริษัทเงินทุนดำรงเงินกองทุนตามมาตรฐานสากลตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2537 นับเป็นการวางข้อกำหนดสำคัญที่มีผลต่อความมั่นคงของธุรกิจเงินทุน แต่ข้อกำหนดดังกล่าวนี้เป็นผลจากการผลักดันของสังคมทุนนิยมโลก เพราะเป็นการปฏิบัติตามมาตรฐานของ BIS (= Bank for International Settlements)

ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้เข้มงวดในการกำกับและการตรวจสอบการปล่อยกู้ของบริษัทเงินทุนเพื่อให้ลูกหนี้นำเงินกู้มาชำระหนี้เดิม ไม่ว่าจะเป็นเงินต้นหรือดอกเบี้ย หรือ

ที่เรียกกันว่า Rollovers ประพฤติกรรมในการยืดอายุสินเชื่อวิธีนี้มีเจตจำนงที่จะหลีกเลี่ยงระเบียบข้อบังคับว่าด้วยหนี้เสีย เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดว่า หนี้ต้องสงสัย ได้แก่ หนี้ที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระดอกเบี้ยติดต่อกันเป็นเวลา 6 เดือน บริษัทเงินทุนสามารถอำพรางปัญหาหนี้เสียได้ ด้วยการปล่อยกู้แก่ลูกหนี้ในเดือนที่ 5 หรือ 6 เพื่อให้ลูกหนี้นำเงินกู้ใหม่มาชำระดอกเบี้ยเงินกู้เดิม การขาดความเข้มงวดในการกำกับและตรวจสอบประพฤติกรรมในการอำพรางปัญหาหนี้เสียดังกล่าวนี้ ผสมผสานกับคำนิยามที่ผ่อนปรนมากเกินไป โดยที่หนี้ต้องสงสัยน่าจะจำกัดเวลาเพียง 3 เดือน นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาวิกฤติการณ์สถาบันการเงินทบทวีและเพิ่มความร้ายแรงในเวลาต่อมา

เมื่อเงินทุนนำเข้าทะลักเข้าสู่ประเทศไทย อันเป็นผลจากนโยบายการตรึงอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศในระดับสูง ธนาคารแห่งประเทศไทยสนใจเฉพาะแต่การกำกับปริมาณเงินทุนนำเข้า แต่มิได้สนใจกำกับการจัดสรรเงินทุนนำเข้าเพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ระบบเศรษฐกิจ ในทางปฏิบัติ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธุรกิจเงินทุนขนาดใหญ่ต้องจัดทำแผนการให้กู้ยืมแก่ภาคเศรษฐกิจต่างๆ แต่มิได้มีความเข้มงวดในการกำกับให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยลังเลใจที่จะกำกับสินเชื่อของธุรกิจเงินทุนอย่างเข้มงวด ผลที่ตามมาก็คือ การจัดสรรสินเชื่อด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีมากจนถึงขั้นที่หมู่บ้านจัดสรร คอนโดมิเนียม และอาคารสำนักงาน มีจำนวนล้นเกิน (oversupply) เมื่อสิ่งก่อสร้างเหล่านี้ขายไม่ออก ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานที่มีลักษณะ ‘แมวไล่จับหนู’ หรือ ‘โปลิศจับขโมย’ อย่างเก่งที่สุดก็เสมอตัว เพราะสถาบันการเงินอยู่ในฐานะที่จะอำพรางฐานะความง่อนแง่นของตนเองได้ ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เพิ่มพูนกำลังคนในการกำกับและตรวจสอบให้เท่าทันการขยายตัวของสถาบันการเงินหรือไม่ และได้ปรับปรุงประสิทธิภาพในการนี้เพียงใด แต่ความหย่อนยานในการกำกับและตรวจสอบช่วยซ้ำเติมให้วิกฤติการณ์สถาบันการเงินเลวร้ายลง ลำพังแต่ความล่าช้าด้านเวลา (time lag) ของข้อมูลสถาบันการเงินก็นำมาซึ่งความล่าช้าในการค้นพบปัญหาความง่อนแง่นของสถาบันการเงินแล้ว เมื่อค้นพบปัญหา แล้วไม่ตัดสินใจในการแก้ปัญหาโดยฉับพลันและเฉียบขาด วิกฤติการณ์สถาบันการเงินย่อมสั่งสมทบทวีจนกลายเป็นปัญหาร้ายแรงชนิดสุดเยียวยา

ความลังเลใจในการใช้อำนาจในการแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นโดยฉับพลันและเฉียบขาดนี้ เรียกกันในวงวิชาเศรษฐศาสตร์ว่า Regulatory Forbearance ความ

ลังเลจนกลายเป็นความหย่อนยานนี้ ปรากฏอย่างชัดเจนในกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ซึ่งปรากฏในเวลาต่อมาว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงจำนวนมาก แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับใช้ 'ไม้นวม' มาโดยตลอด ถึงผู้บริหารธนาคารดังกล่าวจะทำผิดซ้ำแล้วซ้ำเล่า ก็มิได้มีการลงโทษอย่างจริงจังและทันการณ์ ข้อที่น่าเศร้าก็คือ ความหย่อนยานนี้เกิดจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยกับผู้บริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏด้วยว่า ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยบางคนกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การและเพิ่มวงเงินเบิกเกินบัญชีในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังพิจารณาโทษของธนาคารดังกล่าว

ความหย่อนยานในการ 'เล่นงาน' และ 'จัดการ' บริษัทเงินทุนปรากฏเช่นเดียวกับธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้เงินกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินในการค้ำจุนบริษัทเงินทุนที่มีฐานะง่อนแง่นหรือมีปัญหาสภาพคล่อง โดยที่ในขณะเดียวกันก็ช่วยปกปิดปัญหาให้ด้วย ฝ่ายวิเคราะห์ของบรรษัทธุรกิจเงินทุนระหว่างประเทศ รวมตลอดจนสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) กล่าวถึงปัญหาหนี้สูญและหนี้เสียของระบบสถาบันการเงินในประเทศไทยมาแต่ปี 2539 แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงยืนยันความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินตลอดเวลาดังกล่าวนี้ แม้ในเดือนกุมภาพันธ์ 2540 เมื่อ Moody's Investors Service ออกข่าวว่าอาจต้องลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของไทย บรรดาผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยต่างดาหน้าออกมาถล่ม Moody's ว่าใช้ข้อมูลล้าสมัยในการประเมินเศรษฐกิจไทย เพียงชั่วเวลาไม่ถึงเดือนต่อมา ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ออกมาตรการ '3 มีนาคม 2540' พร้อมทั้งรายชื่อบริษัทเงินทุนที่มีฐานะง่อนแง่นรวม 10 บริษัท ในจำนวนนี้ รวมบริษัทเอกธนกิจ จำกัด บริษัทเงินทุนที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ซึ่งเคยได้รับการสนับสนุนจากอดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยให้ 'แปลง' เป็นธนาคารพาณิชย์ด้วยวิธีลัด

ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยตัดสินใจออกมาตรการ '3 มีนาคม 2540' เอง หรือได้รับแรงกดดันจากรัฐบาล หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า มาตรการดังกล่าวนี้ผลักดันโดยคณะที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายอำนวย วีรวรรณ) หากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการตีจากปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' และหันไปยึดปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มได้' ก็ควรที่จะมีการเตรียมการและประกาศให้สาธารณชนทราบล่วงหน้า แต่การประกาศรายชื่อสถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นตามมาตรการ '3 มีนาคม 2540' เป็นการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด และมีส่วนซ้ำเติมวิกฤติการณ์สถาบันการเงินอย่างสำคัญ สถาบัน

การเงินที่มีฐานะง่อนแง่นเหล่านี้หลายต่อหลายสถาบันยังเป็นที่เชื่อถือของประชาชนผู้ฝากเงิน ถึงจะง่อนแง่น ก็ยังคงสามารถประกอบการต่อไปและดำเนินการแก้ไขให้มีความมั่นคงในภายหลังได้ การประกาศรายชื่อบริษัทเงินทุน โดยพิจารณาเฉพาะปัญหาหนี้สูญและหนี้เสีย และมิได้พิจารณาปัจจัยความเชื่อถือของประชาชน มีส่วนทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนจนหมดสิ้น ซึ่งซ้ำเติมวิกฤติการณ์สถาบันการเงินให้เลวร้ายลง เพราะประชาชนพากันถอนเงินออมจากบริษัทเงินทุน พร้อมกับข่าวลือว่าจะมีรายชื่อบริษัทเงินทุนที่มีฐานะง่อนแง่นตามมาอีกในภายหลัง ถึงธนาคารแห่งประเทศไทยจะออกแถลงการณ์เพื่อระงับข่าวลือ ก็หาประโยชน์อันใดมิได้

การประกาศปิดกิจการบริษัทเงินทุนจำนวน 16 บริษัทเป็นการชั่วคราว พร้อมทั้งมาตรการ ‘27 มิถุนายน 2540’ มีส่วนทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะปรากฏว่า มีรายชื่อบริษัทเงินทุนเพิ่มเติมจากประกาศเมื่อเดือนมีนาคม 2540 อีก 9 บริษัท โดยที่มีบริษัทเงินทุน 3 บริษัทที่พ้นจากการมีฐานะง่อนแง่น มาตรการ ‘27 มิถุนายน 2540’ ช่วยซ้ำเติมวิกฤติการณ์สถาบันการเงินดุจเดียวกับมาตรการ ‘3 มีนาคม 2540’ เพราะบริษัทเงินทุนบางบริษัทที่ถูกตีตรายังได้รับความเชื่อถือจากประชาชน การตีตราได้ทำลายความเชื่อถือดังกล่าวจนหมดสิ้น เงินออมของประชาชนในบริษัทเงินทุนถูกโอนไปสู่ธนาคารพาณิชย์ ครั้นเมื่อมีข่าวลือเกี่ยวกับความง่อนแง่นของธนาคารพาณิชย์บางธนาคาร เงินออมก็ถูกโยกย้ายไปสู่สถาบันการเงินต่างประเทศ รวมทั้งสาขาในประเทศไทย ภาคเศรษฐกิจการเงินในเดือนกรกฎาคม 2540 จึงเต็มไปด้วยความโกลาหล

แต่ความโกลาหลยิ่งมีมากขึ้นไปอีกในเดือนต่อมา เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งปิดกิจการบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์เป็นการชั่วคราวอีก 42 บริษัทเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 รวมบริษัทที่มีฐานะง่อนแง่นทั้งสิ้น 58 บริษัท คงเหลืออีกเพียง 33 บริษัท ซึ่งต้องอาศัยเงินกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินประคองฐานะในเวลาต่อมา

6. โครงสร้างและการบริหารธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์

เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยจำเริญเติบโตในอัตราสูงนับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ขยายตัวตามระบบเศรษฐกิจและตามภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ จำนวนบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์เพิ่มจาก 88 บริษัทในปี 2531 เป็น 91 บริษัทในช่วงต้นปี 2540 โดยที่มีการขยายสาขาทั้งในกรุงเทพฯ และส่วนภูมิภาค และมีการขยายองค์กรในรูปสำนักงานอำนวยสินเชื่อและสำนักงานบริการด้านหลักทรัพย์ ตามสถิติในปี 2538 บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์

มีสาขาที่มิใช่สำนักงานใหญ่ 66 สาขา มีสำนักงานอำนวยสินเชื่อ 155 แห่ง และสำนักงานบริการด้านหลักทรัพย์ 138 แห่ง

ผู้บริหารธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวนไม่น้อยไม่มีประสบการณ์ในการบริหารสถาบันการเงินมาก่อน ในประการสำคัญไม่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ดังนั้น จึงขาด 'ลางสังหรณ์' เกี่ยวกับวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน และขาดประสบการณ์ในการจัดการปัญหาวิกฤตที่กำลังเกิดขึ้นการขยายตัวของธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ทำให้มีความต้องการว่าจ้างพนักงานจำนวนมาก ในช่วงที่เศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟูธุรกิจดังกล่าวนี้ใช้เงินเดือนและโบนัสเป็นเครื่องล่อ บางบริษัทจ่ายโบนัสเทียบเท่าเงินเดือนมากกว่า 12 เดือน ผลที่ตามมาก็คือ บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ต้องเผชิญปัญหาที่วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Adverse Selection กล่าวคือ แทนที่จะได้พนักงานที่มีลักษณะจารีตนิยม ซื่อสัตย์สุจริต และหลีกเลี่ยงการเสี่ยงอันเหมาะแก่กิจการของธุรกิจประเภทนี้ กลับได้พนักงานจำนวนไม่น้อยที่มีลักษณะเป็น 'นักผจญภัย' ซึ่งมีพฤติกรรมรักความเสี่ยง (risk lovers)

บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ที่มีโครงสร้างพนักงานและผู้บริหารเป็น 'นักผจญภัย' เป็นด้านหลัก สามารถเติบโตและลอยละล่องไปกับภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ได้ แต่ในภาวะเศรษฐกิจถดถอยและเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลายย่อมมิอาจป้องกันตนเองให้รอดพ้นจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้

การแข่งขันในการระดมเงินออมและในการจัดสรรสินเชื่อ เพื่อธำรงและแย่งชิงส่วนแบ่งตลาด (market share) นับเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่นำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน หนทางลัดในการแย่งชิงเงินออมกระทำโดยการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก เมื่อบริษัทเงินทุนต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากในอัตราสูง ก็ต้องคิดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้สูงตามไปด้วย โครงการเงินกู้ที่สามารถจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงได้ ก็ต้องเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงสูง ด้วยเหตุดังนี้ บริษัทเงินทุนที่มุ่งรักษาและเพิ่มพูนส่วนแบ่งตลาดของตนล้วนมีความเสี่ยงในการสูญหนี้

การอำนวยสินเชื่อเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัทเงินทุนที่มีปัญหาหนี้เสียและหนี้สูญจำนวนมาก มักจะเป็นบริษัทที่ขาดความเคร่งครัดในการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) ของโครงการเงินกู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ขอกู้ และแนวโน้มของธุรกิจที่ผู้ขอกู้ประกอบการ นอกจากนี้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจในทางเลวร้าย

ก็มิได้มีความเคร่งครัดในการทบทวนสินเชื่อ (credit review) รวมตลอดจนมิได้ปรับลดมูลค่าของหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้ จนท้ายที่สุดหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันมีมูลค่าตามราคาตลาดไม่คุ้มกับเงินกู้ที่ปล่อยไป

ความไม่เข้มงวดในการวิเคราะห์ความเสี่ยงของโครงการเงินกู้มีมากเป็นพิเศษในช่วงที่เงินทุนนำเข้าอัตราดอกเบี้ยต่ำทะลักเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทย การแจกจ่ายสินเชื่อเป็นไปโดยมีมายาภาพว่า เงินทุนนำเข้าอัตราดอกเบี้ยต่ำจะทะลักเข้ามาโดยไม่ขาดสาย หาได้ตระหนักว่าเมื่อชุมชนการเงินระหว่างประเทศหมดความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจไทย และหมดความเชื่อมั่นในความสามารถในการชำระหนี้ของสถาบันการเงินไทย สายธารของเงินทุนนำเข้าย่อมถูกตัดขาดในช่วงที่เงินทุนยังทะลักเข้าจากต่างประเทศ บริษัทเงินทุนจัดสรรสินเชื่อแก่โครงการที่มีอัตราผลตอบแทนต่ำลงไปเรื่อยๆ ตามกระบวนการปันส่วนสินเชื่อ (Credit Rationing) แต่เพราะความจำกัดของช่องโอกาสในการลงทุนในประเทศไทย สินเชื่อจำนวนมากกระจุกอยู่กับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และการซื้อสินค้าบริโภคคงทน (Consumer Durables) เมื่อกระแสเงินทุนนำเข้าขาดตอนลง ธุรกิจเงินทุนก็ต้องเผชิญปัญหาการขาดสภาพคล่องและความเป็นจริงของนโยบายการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย

ความไม่มั่นคงของธุรกิจเงินทุนยังเกิดจากธรรมชาติของธุรกิจเองด้วย เนื่องเพราะธุรกิจเงินทุนสามารถให้บริการทางการเงินโดยจำกัด การระดมเงินฝากระยะสั้น เพื่อนำไปปล่อยกู้แก่โครงการระยะปานกลางและระยะยาวย่อมก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่องได้โดยง่าย ในประการสำคัญ เมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ ไม่ว่าจะเป็นเงินต้นและ/หรือดอกเบี้ย บริษัทเงินทุนจำนวนมากปกปิดปัญหาหนี้สูญและหนี้เสียของตนด้วยการปล่อยกู้แก่ลูกหนี้เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ เพื่อมิให้เข้าข่ายคำนิยามหนี้ต้องสงสัยหรือหนี้เสียหรือที่เรียกกันว่า Rollovers การอำพรางการสูญหนี้ด้วยวิธีการเช่นนี้มีข้อสมมติว่า เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว ลูกหนี้จะสามารถฟื้นคืนความสามารถในการชำระหนี้ได้ แต่ระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา การให้กู้แก่ลูกหนี้เพื่อนำเงินมาชำระหนี้จึงมีผลในการทำให้ปัญหาหนี้สูญและหนี้เสียทบทวี และทำให้วิกฤติการณ์สถาบันการเงินรุนแรงมากขึ้น

7. ภาวะเศรษฐกิจถดถอย

ภาวะเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งก่อเกิดตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา มีผลในการซ้ำเติมวิกฤติการณ์การเงิน

ประการแรก ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจบั่นทอนความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ เนื่องจากรายได้และกำไรจากการประกอบการตกต่ำลง ภาวะเศรษฐกิจถดถอยจึงซ้ำเติมปัญหาการสูญหนี้ของธุรกิจเงินทุน

ประการที่สอง ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อมูลค่าตามราคาตลาดของหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้ เนื่องจากราคาหลักทรัพย์ตกต่ำลง หลักทรัพย์ที่เคยมีมูลค่าคุ้มกับเงินกู้ที่บริษัทเงินทุนจัดสรรเริ่มไม่คุ้ม หากภาวะเศรษฐกิจถดถอยรุนแรง เงินกู้ที่ปล่อยไปอาจแตกต่างจากหลักทรัพย์ที่ค้ำประกันมาก

ประการที่สาม ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจทำให้ชุมชนการเงินระหว่างประเทศขาดความเชื่อมั่นเกี่ยวกับความสามารถในการชำระหนี้ของระบบเศรษฐกิจไทย จนถึงขั้นต้องทบทวนการปล่อยสินเชื่อแก่สถาบันการเงินในประเทศไทย เมื่อผสมผสานกับการแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่และปัญหาการสูญหนี้ของสถาบันการเงินในประเทศไทย สถาบันการเงินระหว่างประเทศจึงชะลอการให้เงินกู้แก่สถาบันการเงินในประเทศไทย ซึ่งซ้ำเติมปัญหาสภาพคล่องของสถาบันการเงินเหล่านั้น

8. ความพิการของกลไกทางการเมืองและกลไกการตัดสินใจ

ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจบางปัญหา ดังเช่นภาวะเงินเฟ้อและการว่างงานเป็น ‘วาระทางการเมือง’ (Political Agenda) เพราะมีประชาชนผู้เดือดร้อนจากปัญหาเหล่านี้เป็น ‘โจทก์’ ในการผลักดันให้แก้ปัญหาแต่บางปัญหา ดังเช่นการขาดดุลการค้า การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ มิได้เป็น ‘วาระทางการเมือง’ เพราะไม่มีผู้ใดรู้สึกถึงความเดือดร้อนจากปัญหาเหล่านี้ ดังนั้น จึงไม่มี ‘โจทก์’ ที่จะผลักดันการแก้ปัญหา หากผู้ปกครองประเทศไม่มีวิสัยทัศน์ที่จะมองเห็นผลเสียอันร้ายแรงที่เกิดจากปัญหาเหล่านี้ ปัญหาก็จะถูกทอดทิ้ง มิได้รับการแก้ไขและทับถมกลายเป็นปัญหาร้ายแรงในเวลาต่อมา การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดนับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้อนี้

ระบบการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยให้ได้มาซึ่งผู้นำที่มีคุณภาพ ภายใต้ระบอบ ‘ประชาธิปไตยอุปถัมภ์’ ผู้นำทางการเมืองมุ่งแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสังคมโดยส่วนรวม ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เรื้อรังและรุนแรง ผู้นำทางการเมืองของไทย

ต่างแข่งกันใช้ 'ของนอก' นับตั้งแต่เครื่องแต่งกาย อาหารการกิน และวิถีการดำเนินชีวิต โดยมิได้ตระหนักถึงผลเสียที่มีต่อดุลบัญชีเดินสะพัด และมิอาจเป็นแบบอย่างแก่ทวยราษฎร

ในขณะที่สังคมเศรษฐกิจไทยเลือกเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน แต่ผู้นำทางการเมืองของไทยยังคงขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเงินระหว่างประเทศ ในประการสำคัญมิได้เข้าใจว่า ความน่าเชื่อถือ (Credibility) มีความสำคัญอย่างไรในชุมชนการเงินระหว่างประเทศ ประพฤติกรรมของผู้นำไทยที่ทำลายความน่าเชื่อถือของระบบเศรษฐกิจไทยแสดงให้เห็นถึงความไร้เดียงสาอย่างไม่น่าเชื่อ การให้คำมั่นสัญญา โดยที่ขาดเทคโนโลยีในการรักษาคำมั่นสัญญานั้น (Commitment Technology) มีผลกัดกร่อนความน่าเชื่อถือของระบบเศรษฐกิจไทยซึ่งมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง

ระบบการบริหารนโยบายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีมาแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มิอาจรับมือกับปัญหาและสิ่งแวดล้อมใหม่ที่มากับระบบเสรีนิยมทางการเงิน ในขณะที่ฝ่ายการเมืองขาดผู้นำในการกำหนดนโยบาย ฝ่ายข้าราชการก็มีปัญหาเฉกเช่นเดียวกัน มิหนำซ้ำคุณภาพของผู้นำข้าราชการก็ตกต่ำลงโดยทั่วไปด้วย ความเสื่อมโทรมทางจริยธรรมและทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลอย่างสำคัญต่อความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายซ้ำแล้วซ้ำเล่า

ความส่งท้าย

เมื่อพิจารณาเหตุปัจจัยต่างๆ อันนำซึ่งวิกฤติการณ์การเงินครั้งร้ายแรงที่สุดในระบบเศรษฐกิจไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เราอาจจำแนกเหตุปัจจัยเหล่านี้ออกเป็น 3 กลุ่ม

กลุ่มแรก ได้แก่ ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Mismanagement) เหตุปัจจัยในกลุ่มนี้ประกอบด้วยการปล่อยให้เศรษฐกิจฟองสบู่ขยายตัวโดยไม่ยับยั้ง การเร่งรุดเดินแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน โดยไม่เปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานและปรับปรุงกลไกการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินก็ดี โดยไม่สร้างเครื่องมือทางการเงินเพื่อรับมือกับปัญหาชุดใหม่ก็ดี และโดยไม่ละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวก็ดี การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง ซึ่งไม่เพียงแต่จะไม่เกื้อกูลต่อการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังซ้ำเติมให้ภาวะเศรษฐกิจถดถอยเลวร้ายลงอีกด้วย

กลุ่มที่สอง ได้แก่ โครงสร้างและการบริหารธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ ซึ่งมิได้ยึดถือความมั่นคงของสถาบันการเงินเป็นสรณะ ในด้านหนึ่ง โครงสร้างพนักงานที่ประกอบด้วย 'นักผจญภัย' อันทำให้ธุรกิจเงินทุนมีประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยง ในอีกด้านหนึ่ง การบริหารการเงินที่ขาดความเข้มงวดในการวิเคราะห์ความเสี่ยงของโครงการเงินกู้ ขาดความเข้มงวดในการทบทวนสินเชื่อและการปรับลดมูลค่าของหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันสินเชื่อ รวมตลอดจนการอำพรางปัญหาหนี้เสีย เหล่านี้ล้วนมีส่วนนำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

กลุ่มที่สาม ได้แก่ ปรัชญาพื้นฐานและกลไกการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน การยึดกุมปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' จนนาทีสุดท้ายก็ดี การไม่ปรับเปลี่ยนกลไกและกฎเกณฑ์ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน เมื่อต้องเผชิญกับสิ่งแวดล้อมและปัญหาใหม่ภายใต้ระบบเสรีนิยมทางการเงินก็ดี การไม่พัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพในการกำกับก็ดี และการละเลยไม่ใช้อำนาจในการแก้ปัญหาอย่างฉับพลันและอย่างเฉียบขาดเมื่อสถาบันการเงินจำนวนไม่มากเริ่มประสบปัญหาความไม่มั่นคงก็ดี เหล่านี้ล้วนทำให้ปัญหาความไม่มั่นคงของสถาบันการเงินทบทวีจนกลายเป็นวิกฤติการณ์ที่ร้ายแรง

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน นิตยสาร *Corporate Thailand* ฉบับเดือนกันยายน 2540

สิบบทเรียนจากวิกฤติการณ์การเงินปี 2540

สังคมเศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยควบคู่กับวิกฤติการณ์การเงิน ไม่น่าเชื่อเลยว่า ประเทศที่เคยคุยโม้อย่างผิดๆ ว่าจะเป็น 'เสือตัวที่ห้า' ในอาเซีย ซึ่งครั้งหนึ่งมีอัตราการจำเริญเติบโตสูงสุดในอาเซียตะวันออกเฉียงใต้ กลับต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงเช่นนี้

สังคมโลกได้บทเรียนอะไรบ้างจากวิกฤติการณ์การเงินที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยระหว่างปี 2539-2540 ?

บทเรียนบทที่หนึ่ง จงอย่าปล่อยให้ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ (Bubble Economy) **ขยายตัว**

ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ก่อตัวหลังปี 2528 เริ่มต้นจากตลาดที่ดิน และต่อมาตลาดหลักทรัพย์ ตลอดระยะเวลาที่เศรษฐกิจฟองสบู่ขยายตัว และระบบเศรษฐกิจไทยพองตัวด้วยแรงลมที่อัดเข้าสู่ลูกโป่ง ชนชั้นปกครองและผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจไม่คิดที่จะแตะเบรกเพื่อยับยั้งการขยายตัวของเศรษฐกิจฟองสบู่ เพราะต่างก็ได้รับประโยชน์ส่วนบุคคลจากการพองลมของเศรษฐกิจฟองสบู่

เศรษฐกิจฟองสบู่ได้ขับดันให้ราคาที่ดินและหลักทรัพย์ถีบตัวสูงเกินกว่าระดับที่สะท้อนพื้นฐานที่เป็นจริง ที่ดินและหลักทรัพย์ที่มีราคาสูงเกินกว่าที่ควรนี้ เมื่อนำไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงิน ย่อมทำให้ได้เงินกู้จำนวนมากกว่าที่ควรจะเป็น ครั้นเมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย ผสมผสานกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ สถาบันการเงินต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์อันเกิดจากปัญหาหนี้เสียและหนี้สูญจำนวนมาก โดยที่หลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันมีมูลค่าที่แท้จริงต่ำกว่าเงินที่ให้กู้

อาการเริงร่าที่เห็นการเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงมีมาแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยมิได้แยกแยะระหว่างการเติบโตที่มีคุณภาพกับการเติบโตที่ไร้คุณภาพ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีหน้าที่ยับยั้งการขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ หาได้ทำหน้าที่ของตนไม่ กลับปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจไทยลอยละล่องไปกับฟองสบู่

โดยมิได้ตระหนักถึงมหันตภัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งๆที่มีบทเรียนจากภาวะราคาเฟ้อของสินทรัพย์ (Asset Inflation) ที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลก

บทเรียนบทที่สอง อย่าเปิดประเทศมากเกินไป

ระบบเศรษฐกิจไทยมีขนาดของการเปิดประกาศ (Degree of Openness) เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา การส่งออกและการนำเข้าซึ่งสินค้าและบริการ ซึ่งแต่เดิมมีมูลค่าไม่ถึงร้อยละ 50 ของ GDP ถีบตัวขึ้นมาสู่ระดับมากกว่า 80% ในปี 2539 แต่การเปิดประเทศมิได้มีแต่การเปิดประตูการค้าเท่านั้น หากยังมีการเปิดประตูการเงินระหว่างประเทศอีกด้วย

ความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจในสังคมเศรษฐกิจโลกสามารถส่งผ่านเข้าสู่ประเทศไทย ทั้งทางช่องทางการค้าระหว่างประเทศและการเงินระหว่างประเทศ โดยที่การเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าออกระหว่างประเทศกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการสั่นคลอนเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทยอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ด้วยเหตุที่ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจขนาดเล็กในสังคมเศรษฐกิจโลก โดยที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศไม่ถึง 1% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลก (World GDP) เมื่อถูกกระทบจากปัญหาความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจจากภายนอกประเทศ ผลกระทบนั้นมีความรุนแรงมากกว่าผลกระทบขนาดเดียวกันที่มีต่อระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่

ในอดีตที่เป็นมา ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจมิได้ใส่ใจว่าระบบเศรษฐกิจไทยควรจะมีการเปิดประเทศมากน้อยเพียงใด และขนาดการเปิดประเทศที่เหมาะสมควรจะอยู่ในระดับใด แนวนโยบายของรัฐบาลไทยที่ผ่านมามีพื้นฐานความเชื่อว่า ยิ่งเปิดประเทศมากเพียงใดยิ่งเป็นผลดีแก่ระบบเศรษฐกิจมากเพียงนั้น ประสบการณ์ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมานี้บ่งชี้ว่าความเชื่อนี้เป็นจริงเพียงครึ่งเดียว กล่าวคือ เป็นจริงเฉพาะช่วงแห่งการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ไม่เป็นจริงในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำหรือถดถอย ระบบเศรษฐกิจแบบเปิดได้ประโยชน์จากการเติบโตของสังคมเศรษฐกิจโลกมากฉันใด ย่อมได้รับโทษจากภาวะตกต่ำหรือภาวะถดถอยของสังคมเศรษฐกิจโลกมากฉันนั้น

บทเรียนบทที่สาม อย่าเร่งรีบก้าวสู่แนวทางเสรีนิยมทางการเงินรวดเร็วจนเกินไป

การดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) แม้จะได้ประโยชน์จากการเข้าถึงตลาดการเงินระหว่างประเทศ และทำให้สถาบันการเงินภายในประเทศ

ต้องปรับปรุงประสิทธิภาพเพื่อแข่งขันกับสถาบันการเงินต่างประเทศ แต่ก็เกื้อกูลให้ทุนกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่มีลักษณะชีพจรลงเท้า การเคลื่อนย้ายเข้าออกของเงินทุนระหว่างประเทศมีผลในการสั่นคลอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างสำคัญ

การเร่งรุดในการดำเนินนโยบายการเงินเสรีเพื่อให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางการธนาคารระหว่างประเทศ (Bangkok International Banking Facility = BIBF) โดยที่มิได้พัฒนาสมรรถนะในการบริหารนโยบายการเงิน และโดยที่มิได้พัฒนาเครื่องมือของนโยบายการเงินให้พอเพียงแก่การรับมือกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่นำมาซึ่งวิกฤติการณ์ทางการเงินในเวลาต่อมา ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ประเทศที่เลือกเดินแนวทางเสรีนิยมทางการเงินจะต้องมีเครื่องมือและความสามารถในการรับมือกับนักเก็งกำไร ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และในการจัดการกับการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ

การเตรียมความพร้อมเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการเดินเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ลำดับก่อนหลัง (Sequencing) ของการดำเนินนโยบายเป็นเรื่องสำคัญ นอกเหนือจากการแสวงหาเครื่องมือใหม่และการพัฒนาสมรรถนะการบริหารนโยบายการเงินแล้ว ยังต้องมีการพัฒนาตลาดปริวรรตเงินตราต่างประเทศอีกด้วย ในประการสำคัญต้องมีการเปลี่ยนแปลงปรัชญาและปรับปรุงกลไกการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน มิฉะนั้นวิกฤติการณ์สถาบันการเงินอาจเกิดขึ้นได้โดยง่าย ท้ายที่สุดต้องมีการปรับเปลี่ยนกลไกและระบบอัตราแลกเปลี่ยน เพราะระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ไปด้วยกันไม่ได้กับระบบเสรีนิยมทางการเงิน

การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำพาระบบเศรษฐกิจไทยไปสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน โดยมิได้ให้ความสำคัญแก่ลำดับก่อนหลังด้วยความเชื่อที่ว่า การปรับปรุงกลไกของนโยบายการเงินสามารถกระทำพร้อมๆกับการเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงินได้นั้น พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าเป็นการดำเนินนโยบายอย่างผิดพลาด และความผิดพลาดในการบริหารนโยบายการเงินนี้ก่อให้เกิดต้นทุนอย่างมหาศาลแก่สังคมเศรษฐกิจไทย

บทเรียนบทที่สี่ เมื่อเลือกเส้นทางเสรีนิยมทางการเงินแล้ว จงอย่าได้เป็นพวกเสรีนิยมจอมปลอมเป็นอันขาด

วิกฤติการณ์ทางการเงินที่ประเทศไทยเผชิญอยู่นี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการเลือกเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน โดยปล่อยให้เงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศอย่างค่อนข้างเสรี

แต่กลับเลือกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) เส้นทางเสรีนิยมทางการเงินที่เลือกจึงเป็นเส้นทางเสรีนิยมจอมปลอม

ภายใต้ระบบเสรีนิยมทางการเงิน นอกจากการปล่อยให้เงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศโดยเสรีแล้ว ยังต้องปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวด้วย กลไกราคาจึงจะสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ประเทศที่เร่งรุดสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงินโดยยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวอย่างเหนียวแน่น มักจะต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเงิน งานวิจัยจำนวนมากพิสูจน์ความข้อนี้อย่างกระจ่างชัด

การตรึงอัตราแลกเปลี่ยนไว้ตายตัวในระดับเดิมมีข้อดีในการสร้างสภาวะความแน่นอน (certainty) ซึ่งเกื้อกูลต่อการประกอบธุรกรรมระหว่างประเทศ ทั้งในด้านการค้าและการลงทุน อีกทั้งยังช่วยกดอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับต่ำอีกด้วย แต่สภาวะความแน่นอนดังกล่าวนี้หามีความยั่งยืนไม่ หากมีการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (Real Exchange Rate) สภาวะความแน่นอนดังกล่าวนี้จะเป็นสภาวะความแน่นอนที่แฝงด้วยสภาวะความไม่แน่นอน ในยามที่ค่าของเงินสูงกว่าความเป็นจริงย่อมก่อให้เกิดการเก็งกำไรจากการลดค่าในเมื่อเงินทุนสามารถเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศโดยเสรี นักเก็งกำไรต่างชาติสามารถโจมตีเงินสกุลท้องถิ่นได้ แม้จะมียุทธวิธีในการสกัดกั้นการเก็งกำไรด้วยการแยกตลาดภายในประเทศออกจากตลาดต่างประเทศ แต่เมื่อประชาชนภายในประเทศเป็นผู้เก็งกำไรเสียเอง ธนาคารกลางย่อมตกที่นั่งลำบาก นอกจากนี้ การตรึงอัตราแลกเปลี่ยนไว้ตายตัวเป็นระยะเวลายาวนานอาจทำให้นักธุรกิจเอกชนตายใจว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยน ความตายใจดังกล่าวนี้แสดงออกด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศโดยปราศจากการประกันความเสี่ยงอันเกิดจากความแปรปรวนของอัตราแลกเปลี่ยน เมื่อถึงคราวที่มิอาจธำรงอัตราแลกเปลี่ยนในระดับเดิมต่อไปได้ ผลกระทบอันเกิดจากการลดค่าของเงินจะรุนแรงมากกว่าปกติ

ในการธำรงอัตราแลกเปลี่ยนไว้ตายตัวในระดับเดิม ธนาคารกลางจำเป็นต้องสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากเพื่อใช้ในการปกป้องค่าของเงินในยามที่ถูกโจมตีจากนักเก็งกำไรทั้งภายในและต่างประเทศ ยุทธวิธีสำคัญในการสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศ ก็คือการธำรงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงเพื่อเป็นสิ่งจูงใจในการดึงดูดเงินทุนนำเข้าจากต่างประเทศ ความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยภายในกับต่างประเทศต้องมีมากพอที่จะสร้างแรงดึงดูด ในยามที่อัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นก็ต้องปรับอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศขึ้นตามไปด้วย เพื่อรักษาแรงดึงดูดระดับเดิมไว้ แต่การธำรงดอกเบี้ยในอัตราสูงมีผลเท่ากับธนาคาร

กลางแทรกแซงจนทำให้อัตราดอกเบี้ยมิอาจปรับตัวตามกลไกตลาดได้ ซึ่งละเมิดหลักการของระบบเสรีนิยมทางการเงิน ในประการสำคัญ การตรึงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูงยังผลให้การลงทุนภายในประเทศมิอาจขยายตัวได้ ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวภายใต้แนวทางเสรีนิยมทางการเงิน นอกจากจะเป็นระบบเสรีนิยมจอมปลอมแล้ว ยังไม่เกื้อกูลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจในยามที่ระบบเศรษฐกิจเผชิญภาวะเศรษฐกิจถดถอยอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากมิอาจใช้อัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหานั่นเอง

บทเรียนบทที่ห้า จงอย่าหลงดีใจกับการหลั่งไหลเข้ามาของเงินทุนที่นำเข้าจากต่างประเทศ ความสามารถในการจัดการกับเงินทุนนำเข้ามีความสำคัญยิ่งกว่าปริมาณเงินทุนนำเข้า

เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยก้าวสู่แนวทางเสรีนิยมทางการเงิน เงินทุนจากต่างประเทศหลั่งไหลเข้ามาเป็นจำนวนมาก ส่วนสำคัญเป็นเพราะนโยบายการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง อันเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญ เงินทุนนำเข้าส่วนใหญ่ปรากฏในรูปเงินกู้ระยะสั้นและเงินทุนที่นำเข้ามาเพื่อซื้อขายหลักทรัพย์ (portfolio investment)

เงินทุนนำเข้านั้นมีต้นทุนทรัพยากร (resource cost) ที่ระบบเศรษฐกิจต้องเสียเพราะต้องจ่ายคืนเงินต้นและชำระดอกเบี้ยในรูปเงินตราต่างประเทศ โดยที่รายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ (foreign exchange earnings) มาจากการส่งออกสินค้าและบริการ ด้วยเหตุดังนี้การนำเงินทุนที่นำเข้าจากต่างประเทศไปใช้จ่ายจึงเป็นเรื่องสำคัญ และเป็นประเด็นทางนโยบายที่ธนาคารกลางต้องสนใจ หากเงินทุนนำเข้าถูกจัดสรรไปในการลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิต หรือในการพัฒนาศักยภาพในการผลิต รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) การใช้เงินทุนนำเข้าก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง และอาจคุ้มกับต้นทุนทรัพยากรที่ต้องสูญเสียไป แต่ในกรณีของไทย เงินทุนนำเข้าส่วนใหญ่มิได้จัดสรรไปใช้ลงทุนในภาคการผลิต (Real Sector) หากนำไปใช้ในการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินและหลักทรัพย์ รวมตลอดจนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การใช้เงินทุนนำเข้าในลักษณะนี้ไม่เพียงแต่จะไม่คุ้มกับต้นทุนทรัพยากรที่ต้องเสียแล้ว ยังสร้างปัญหาวิกฤติการณ์สถาบันการเงินอีกด้วย เมื่อตลาดหลักทรัพย์และตลาดอสังหาริมทรัพย์ซบเซา ความสามารถในการชำระหนี้ย่อมหดหาย

นักเศรษฐศาสตร์บางคนเชื่อว่า ช่องโอกาสในการลงทุนในระบบเศรษฐกิจไทยมีความจำกัดมาก ส่วนสำคัญเป็นเพราะข้อจำกัดทางเทคโนโลยีและข้อจำกัดทางกำลังคน ความล้าหลังทางเทคโนโลยี อันเป็นผลจากการละเลยการลงทุนด้านการวิจัยและการพัฒนา (Research

and Development) และความจำกัดของกำลังคนที่มีทักษะและช่างฝีมือ นับเป็นข้อจำกัดที่สำคัญ ด้วยเหตุดังนี้ เมื่อมีเงินทุนนำเข้าจำนวนมาก แต่ไม่มีแหล่งลงทุนที่เพียงพอ ทรัพยากรทางการเงินเหล่านี้จึงถูกผันไปใช้ในการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินและหลักทรัพย์ และในการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เงินทุนนำเข้าที่เสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำเหล่านี้ถูกจัดสรรไปในการประกอบธุรกิจที่มีภาวะความเสี่ยงสูงกว่าปกติ เนื่องเพราะต้นทุนของทุน (cost of capital) ต่ำนั่นเอง ยิ่งเงินทุนที่กู้จากต่างประเทศเหล่านี้มิได้ทำประกันความเสี่ยงอันเกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ยิ่งทำให้ต้นทุนของทุนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น การจัดสรรสินเชื่อแก่ธุรกิจที่มีภาวะความเสี่ยงสูงกว่าปกติมีมากขึ้น อันมีผลต่อวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในเวลาต่อมา

บทเรียนบทที่หก จงลดทอนการพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศ (External Finance Dependency) **และหันมาพึ่งตนเองมากขึ้น**

การที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีเงินออมไม่เพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการในการลงทุน (Saving-Investment Gap) นับเป็นเหตุปัจจัยพื้นฐานที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศ และการพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศนับเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่สั่นคลอนเสถียรภาพของระบบศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่เงินทุนจำนวนมากเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศอย่างรวดเร็ว

เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยก้าวสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังลดทอนความสนใจในการส่งเสริมการออมไปเป็นอันมาก การผลักดันมาตรการส่งเสริมการออมเป็นไปอย่างเชื่องช้า การหลั่งไหลเข้ามาของเงินทุนที่นำเข้าจากต่างประเทศอาจให้มายาภาพว่า ไม่มีความจำเป็นในการส่งเสริมการออมภายในประเทศ

ในประการสำคัญ แนวนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมที่รัฐบายไทยเลือกเดิน มิได้มีแต่นโยบายเสรีนิยมในด้านการผลิต การค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น หากทว่ายังยึดกุมนโยบายเสรีนิยมในการบริโภคอีกด้วย แนวทางเสรีนิยมในการบริโภคย่อมเกื้อกูลต่อการเติบโตของลัทธิบริโภคนิยม (Consumerism) ซึ่งเป็นต้นตอของปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ปัญหาช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุนจะได้รับการแก้ไขในขั้นรากฐานก็แต่โดยการลดการบริโภคเท่านั้น

บทเรียนบทที่เจ็ด จงเข็มงวดและเพิ่มพูนประสิทธิภาพการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นเรื่องยากลำบาก หากไม่พัฒนาประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบ วิกฤติการณ์สถาบันการเงินย่อมเกิดขึ้นได้โดยง่าย แต่วิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้มิได้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับปรัชญาและความโปร่งใสของข้อมูลอีกด้วย

ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' มีส่วนส่งเสริมให้ผู้บริหารสถาบันการเงินมีประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงมากกว่าปกติ และทำให้ประชาชนเจ้าของเงินฝากมีประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงด้วย เพราะเชื่อมั่นว่า ถึงอย่างไรธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ปล่อยให้สถาบันการเงินล้ม ปรัชญาดังกล่าวนี้ย่อมก่อให้เกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินอย่างแฝงเร้น ความแฝงเร้นของวิกฤติการณ์ยิ่งมีมากขึ้น เมื่อผนวกด้วยความไร้ประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบ เมื่อวิกฤติการณ์ที่แฝงเร้นปรากฏตัวตนอย่างแจ่มชัดก็เป็นเวลาที่วิกฤติการณ์นั้นรุนแรงจนยากแก่การเยียวยา

การเปลี่ยนแปลงปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' มาเป็นปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มได้' จะช่วยสกัดการก่อเกิดของวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่แฝงเร้น เพราะผู้บริหารสถาบันการเงินจะต้องบริหารการเงินด้วยความเข้มงวดมากขึ้น ผู้ถือหุ้นจะต้องเพิ่มการกำกับและตรวจสอบผู้บริหารมากขึ้น และประชาชนเจ้าของเงินฝากจะเฝ้ามองการบริหารสถาบันการเงินอย่างใกล้ชิดมากขึ้น แต่ประชาชนจะตรวจสอบสถาบันการเงินได้มากขึ้น ก็ต่อเมื่อมีข้อมูลเกี่ยวกับฐานะการเงินของสถาบันการเงินอย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับหนี้สูญและหนี้เสีย การทำให้สถาบันการเงินอยู่ในภาวะอันโปร่งใสจึงเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการนี้

การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ใช้อำนาจในการจัดการปัญหาความง่อนแง่นของสถาบันการเงินโดยฉับพลันและโดยเฉียบขาด การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินชนิดลูบหน้าปะจมูก นับตั้งแต่กรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การในปี 2537 เป็นต้นมา นำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงินครั้งที่ร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย

บทเรียนบทที่แปด ความน่าเชื่อถือ (Credibility) เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดชะตากรรมของระบบเศรษฐกิจแบบเปิด จงอย่ากระทำการใด ๆ ในการทำลายความน่าเชื่อถือ

เมื่อระบบเศรษฐกิจหมดความน่าเชื่อถือ เงินทุนจากต่างประเทศไม่เพียงแต่จะไม่ไหลเข้าเท่านั้น เงินทุนที่อยู่ภายในประเทศยังจะไหลออกนอกประเทศอีกด้วย

เมื่อสถาบันการเงินใดหมดความน่าเชื่อถือ ประชาชนย่อมถอนเงินฝากออกจากสถาบันการเงินนั้น และโอกาสที่สถาบันการเงินนั้นจะกู้เงินจากต่างประเทศได้ก็พลอยลดทอนไปด้วย

เมื่อประชาชนภายในประเทศและชุมชนการเงินระหว่างประเทศหมดความเชื่อถือผู้นำและผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจประเทศใด วาจาของผู้นำและผู้กำหนดนโยบายประเทศนั้นย่อมสิ้นความขลัง ผู้ที่มีการคาดการณ์อันสมเหตุสมผล (Rational Expectation) ย่อมสะสมสารสนเทศดังกล่าวนี้ และอาจมีปฏิกิริยาสนองตอบต่อมาตรการทางนโยบายในทิศทางตรงกันข้ามกับสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายคาดหวัง

ในการธำรงและเพิ่มพูนความน่าเชื่อถือ ผู้นำและผู้กำหนดนโยบายต้องมีวาจาสัตย์ เมื่อประกาศหรือให้คำมั่นสัญญาใด จักต้องมีเทคโนโลยีในการรักษาคำมั่นนั้น (Commitment Technology) นอกจากนี้ ความน่าเชื่อถือยังเพิ่มพูนได้ด้วยการดำเนินนโยบายด้วยความโปร่งใส (Transparency) และอย่างมีความรับผิด (Accountability)

บทเรียนบทที่เก้า การปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน

มิจฉาทิฐิของธนาคารแห่งประเทศไทยในการตรึงอัตราแลกเปลี่ยนให้ตายตัวในระดับเดิม และต้องปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวเมื่ออยู่ในภาวะจนตรอกเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ก็ดี ความไร้ประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินก็ดี และความไม่สามารถในการทานแรงกดดันทางการเมืองในการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ธุรกิจต่างๆก็ดี นับเป็นเหตุผลอันดีในการทบทวนบทบาทหน้าที่และการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทยในประการสำคัญ จำเป็นต้องทบทวนกระบวนการตัดสินใจภายในธนาคารแห่งประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการเงิน นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นต้องทบทวนด้วยว่า สมควรที่จะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการเงินมากน้อยเพียงใด ในเมื่อประวัติศาสตร์เศรษฐกิจบ่งชี้ว่า ผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยบางยุคบางสมัยมีมิจฉาทิฐิและอวิชชาอย่างหนาแน่น ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรมีความเป็นอิสระก็ต่อเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีความปรีชาสามารถในการกำหนดและบริหารนโยบายการเงิน การมอบความเป็นอิสระแก่ผู้ไร้ความสามารถเป็นเรื่องน่าอันตรายอย่างยิ่ง

บทเรียนบทที่สิบ คุณภาพของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้นำทางการเมือง

ความผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมีส่วนซ้ำเติมปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มักจะโจมตีรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ในข้อที่ผ่อนคลายเข็มขัดทางการคลัง แต่ความผิดพลาดนี้มีมาแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่มิได้แตะเบรกมิให้เศรษฐกิจฟองสบู่ขยายตัว รัฐบาลนายชวน หลีกภัยก็มีความผิดพลาดในการเร่งรุดสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน โดยที่มิได้พัฒนาเครื่องมือและสมรรถนะในการบริหารนโยบายการเงิน ในขณะที่รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ขาดผู้นำในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

สภาวะที่ผู้นำทางการเมืองไร้ความสามารถในการเป็นผู้นำนโยบายเศรษฐกิจก็ดี การที่รัฐบาลผสมมีอายุอันแสนสั้นก็ดี และการที่เหล่านักเลือกตั้งมุ่งแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) ก็ดี ล้วนแล้วแต่มีส่วนซ้ำเติมให้วิกฤติการณ์ทางการเงินเลวร้ายลง

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในนิตยสาร *Corporate Thailand* ฉบับเดือนกันยายน 2540

ภาคที่สอง

วิกฤติการณ์เงินบาทและการเงินระหว่างประเทศ

* วิกฤติการณ์ค่าเงินบาท : อุบัติเหตุหรือปัญหาโครงสร้าง ?
* ข่าวลือกับวิกฤติการณ์การเงิน
* สงครามเงินบาท
* เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ลดค่าเงินบาท
* Wait and See
* จากการลดค่าเงินบาทปี 2527 ถึงการลอยตัวของเงินบาทปี 2540
* ความรักชาติ เสรีภาพทางวิชาการ และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน
* วิกฤติการณ์การเงินอุษาคเนย์
* เมืองไทยในอุ้งมือ Credit Rating Agency
* เมืองไทยในอุ้งมือ Credit Rating Agency (2)

วิกฤติการณ์ค่าเงินบาท อุบัติเหตุหรือปัญหาโครงสร้าง ?

ประกาศ
จับเป็นหรือจับตาย

ผู้ต้องหา	นายจิม วอล์กเกอร์
เชื้อชาติ	สก๊อต
สังกัด	Credit Lyonnais Securities (Asia) Ltd.
ผู้กล่าวหา	ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลังแห่งราชอาณาจักรสยาม
ข้อหา	ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ค่าเงินบาท

หากสยามอยู่ในยุคคาวบอย ป้ายประกาศ *"จับเป็นหรือจับตาย"* ข้างต้นนี้คงจะติดทั่วราชอาณาจักร วิกฤติการณ์ทางการเงินในสัปดาห์ที่สองของเดือนมกราคม 2538 (ระหว่างวันที่ 11-13) ซึ่งสร้างความปั่นป่วนในตลาดการเงินอย่างชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ถูกโยนให้เป็นความผิดของนายจิม วอล์กเกอร์ (Jim Walker) แห่ง Credit Lyonnais Securities (Asia) Ltd. ซึ่งมีฐานอยู่ในฮ่องกง

บทวิเคราะห์เรื่อง "Could a Mexican Peso Happen in Asia ? Not Likely For Now" ของนายจิม วอล์กเกอร์ ถูกกล่าวหาว่าเป็นต้นตอของข่าวลือว่าด้วยการลดค่าเงินบาท พนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยชี้ความผิดไปที่ 'นักวิเคราะห์ต่างชาติ' ผู้บริหารสถาบันการเงินเอกชนก็ยืนยันความผิดในทิศทางเดียวกัน โดยที่รองนายกรัฐมนตรีก็ร่วม 'หมายหัว'

นักวิเคราะห์ต่างชาติด้วย (*กรุงเทพธุรกิจ* ฉบับวันที่ 17 มกราคม 2538) แม้จะไม่มีการระบุชื่อ 'นักวิเคราะห์ต่างชาติ' คนนั้น แต่ใครๆก็ทราบกันดีว่า นายจิม วอล์กเกอร์เป็นผู้เขียนบทวิเคราะห์อันเป็นที่มาของข่าวลือการลดค่าเงินบาท อารมณ์ความรู้สึกของผู้คนที่ข้องเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการเงินต่างต้องการ 'หมายหัว' นักวิเคราะห์ต่างชาติผู้นี้ และหากสามารถออกประกาศ *'จับเป็นหรือจับตาย'* ดังตัวอย่างข้างต้นได้ ก็คงจะมีหมายประกาศปรากฏไปทั่วแล้ว

ความปั่นป่วนในตลาดการเงินที่เกิดขึ้นครั้งนี้มีอยู่ 2 กระแส กระแสหนึ่งได้แก่ การเก็งกำไรในการซื้อขายเงินดอลลาร์อเมริกัน อันเป็นผลจากข่าวลือที่ว่าจะมีการลดค่าเงินบาท อีกกระแสหนึ่ง ได้แก่ การทุ่มขายหลักทรัพย์ที่มีพื้นฐานดีในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยที่กระแสทั้งสองเกี่ยวพันกัน วิกฤติการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นในประเทศไทยครั้งนี้มีต้นตอมาจากวิกฤติการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นในประเทศเม็กซิโก

การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เรื้อรังและทวีความรุนแรง ประกอบกับความร่อยหรอของเงินสำรองระหว่างประเทศ ทำให้ความเชื่อมั่นที่มีต่อค่าเงินเปโซของเม็กซิโกลดลงอย่างรวดเร็ว การดำเนินนโยบายทางการเงินและนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด แม้จะช่วยบรรเทาภาวะเงินเฟ้อ ส่วนหนึ่งด้วยการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงควบคู่ไปด้วย แต่กลับทำให้เงินเปโซมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง (overvaluation) ซึ่งซ้ำเติมปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดอีกทอดหนึ่ง ความร่อยหรอของเงินสำรองระหว่างประเทศทำให้รัฐบาลของประธานาธิบดีเออร์เนสโต เซดิลโย (Ernesto Zedillo) ซึ่งเพิ่งรับตำแหน่งเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2537 จำต้องประกาศลดค่าเงินเปโซลง 15% เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2537 แต่ค่าเงินเปโซยังคงตกต่ำต่อไป เนื่องจากนักลงทุนไม่มั่นใจว่า รัฐบาลเม็กซิโกจะสามารถธำรงค่าเสมอภาคใหม่ไว้ได้ ในวันที่ 22 ธันวาคมนั้นเอง รัฐบาลเม็กซิโกจำต้องปล่อยให้เงินเปโซลอยตัว จนถึงต้นเดือนมกราคม 2538 เงินเปโซมีค่าตกไปมากกว่า 35% จนกระทั่งรัฐบาลอเมริกันและนานาประเทศยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือ ภาวะวิกฤติในตลาดการเงินเม็กซิกันจึงบรรเทาลงบ้าง

วิกฤติการณ์ทางการเงินในเม็กซิโกก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไพศาล ไม่จำเพาะแต่ภูมิภาคละตินอเมริกา หากยังปกแผ่ถึงอาเซียตะวันออกไกลด้วย ความปั่นป่วนที่เกิดขึ้นในตลาดการเงินยังผลให้มีการผ่องถ่ายเงินจากตลาดทุนหรือตลาดหลักทรัพย์ไปจุนเจือ บรรดาบริษัทหลักทรัพย์ระหว่างประเทศได้ทุ่มขายหลักทรัพย์ที่มีพื้นฐานดีในตลาดหลักทรัพย์ที่กำลังเป็น 'ดาวรุ่ง' (emerging markets) โดยเฉพาะอย่างยิ่งไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ผลก็คือ

ดัชนีราคาหลักทรัพย์ในอาเซียตะวันออกไกล และตะวันออกเฉียงใต้ตกต่ำลงทุกตลาดนับตั้งแต่ต้นปี 2538 เป็นต้นมา

ในกรณีของไทย การณ์ปรากฏว่า บริษัทหลักทรัพย์ระหว่างประเทศที่สำคัญ รวม 4 บริษัท อันได้แก่ Lehman Brothers, Salomon Brothers, J.P. Morgan และ Morgan Stanley ได้ทุ่มขายหลักทรัพย์ที่มีพื้นฐานดีในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นหลักทรัพย์ของสถาบันการเงิน ยังผลให้ S.E.T. Index ตกต่ำลงตามลำดับ

การทุ่มขายหลักทรัพย์เกิดขึ้นควบคู่กับการกว้านซื้อเงินดอลลาร์อเมริกัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากข่าวลือการลดค่าเงินบาท อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการโยกย้ายทรัพยากรทางการเงินจากตลาดหลักทรัพย์ไปหล่อเลี้ยงตลาดเงินที่กำลังมีปัญหา หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวว่ามีธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนต่างประเทศไม่น้อยกว่า 20 แห่งสั่งกว้านซื้อเงินดอลลาร์อเมริกัน ทั้งนี้ประมาณกันว่า ยอดการซื้อขายมีถึง 2,000 ล้านเหรียญอเมริกันตลอดช่วงระหว่างวันที่ 10-13 มกราคม 2538 ปริมาณการสั่งซื้อจากต่างประเทศมีมากถึงกับสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนมีปัญหาการขาดแคลนเงินบาท ผลที่ตามมาก็คือ อัตราดอกเบี้ยการกู้ยืมระหว่างธนาคาร (interbank rate) ซึ่งยืนอยู่ระดับ 7% เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2537 ถีบตัวสูงขึ้นสู่ระดับ 22% ในวันที่ 12 มกราคม 2538 และ 50% ในวันต่อมา ความต้องการกู้ยืมเงินเพื่อกว้านซื้อเงินดอลลาร์อเมริกันก็มีส่วนทำให้เงินบาทหายไปจากตลาด โดยเคลื่อนเข้าสู่กองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Equalization Fund) อีกด้วย ตลาดการเงินจึงมีปัญหาการขาดสภาพคล่อง

วิกฤติการณ์ทางการเงินในครั้งนี้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และจบสิ้นลงค่อนข้างรวดเร็ว ส่วนสำคัญเป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างทันการณ์ ในทันทีที่มีข่าวลือเกี่ยวกับการลดค่าเงินบาทในวันที่ 10 มกราคม ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ปฏิเสธข่าวโดยฉับพลัน การปฏิเสธข่าวกระทำอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 12 มกราคม ซึ่งเป็นวันที่เงินบาทมีค่าตกต่ำอย่างมาก โดยอัตราแลกเปลี่ยนถีบตัวเป็น 26.20 บาทต่อเหรียญอเมริกัน แต่ลดลงภายหลังจากที่มีการแถลงการณ์ยืนยันจากธนาคารแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม เมื่อวิกฤติการณ์ทางการเงินกลับเลวร้ายลงในวันที่ 13 มกราคม 2538 ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงประกาศใช้มาตรการ 5 มาตรการ คือ

มาตรการแรก ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ธนาคารต่างประเทศสามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้โดยตรง (Swap Window) ด้วยการนำเงินดอลลาร์มาวางไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย โดยคิดดอกเบี้ย 9.5 - 10.0% และไม่จำกัดจำนวนการกู้ยืม อีกทั้งขยายเวลาทำการไปจนถึง 15.00 น.

มาตรการที่สอง ได้แก่ การให้ธนาคารพาณิชย์ไทยที่มีสาขาต่างประเทศรับซื้อขายเงินบาทกับดอลลาร์โดยไม่มีการหยุดชะงัก จนกว่าจะถึงเวลาหยุดทำการซื้อขายในตลาดเงินนิวยอร์ก ทั้งนี้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในค่าเงินบาท

มาตรการที่สาม ได้แก่ การอัดฉีดเงินเข้าสู่ตลาดการเงินด้วยการปล่อยกู้และการซื้อคืนพันธบัตรรัฐบาล ปริมาณ 8,000 ล้านบาท เพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่อง

มาตรการที่สี่ ได้แก่ การขยายเวลาการซื้อขายเงินตราต่างประเทศจนถึงเที่ยงคืนจากปกติที่ปิดการซื้อขายภายในเวลา 16.30 น.

มาตราการที่ห้า ได้แก่ การยินยอมให้ธนาคารพาณิชย์ขนาดกลางและขนาดเล็กรวมตลอดจนบริษัทเงินทุนขนาดเล็ก นำสินทรัพย์สำรองตามกฎหมายมาเสริมสภาพคล่องเป็นการชั่วคราว

ในประการสำคัญ ธนาคารแห่งประเทศไทยให้หลักประกันว่า จะรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนให้อยู่ในช่วง 25.02-25.07 บาทต่อเหรียญอเมริกันเป็นเวลาอย่างน้อยหนึ่งสัปดาห์

ด้วยการดำเนินการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างทันท่วงทีเช่นนี้นี่เอง ตลาดการเงินก็ค่อยๆ กลับคืนสู่สภาพปกติ แต่กระนั้นก็ตาม ผู้คนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายทางการเงินอดรู้สึกกังขาเกี่ยวกับบทบาทของนายจิม วอล์กเกอร์มิได้ ทั้งๆ ที่เมื่ออ่านบทวิเคราะห์ของนายวอล์กเกอร์ด้วยความเป็นธรรมแล้ว ไม่น่าจะถือเป็นชนวนแห่งข่าวลือการลดค่าเงินบาทได้ บทวิเคราะห์ดังกล่าวยืนยันอย่างหนักแน่นว่า พื้นฐานทางเศรษฐกิจของไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์แข็งแกร่งกว่าเม็กซิโกมากนัก และในหมู่ประเทศเหล่านี้ ไม่มีประเทศใดเลยที่มีปัญหาเศรษฐกิจหลายด้านรุมเร้าพร้อมๆกัน ดังเช่นที่เม็กซิโกเผชิญ บทวิเคราะห์ดังกล่าวได้กล่าวถึงจุดอ่อนของระบบเศรษฐกิจไทยในด้านการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และการพึ่งพิงเงินกู้ระยะสั้นจากต่างประเทศมากเกินไป (*The Nation*, January 17, 1995) บทวิเคราะห์เช่นนี้มิอาจถือได้ว่าเป็นการ 'ป้ายสี' ประเทศไทย ข้อกังขาประการเดียวก็คือ การระบุว่า ประเทศไทยมีภาวะการเสี่ยงที่เรียกว่า Vulnerability Risk ระดับ 50% สูงกว่าฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฮ่องกง โดยที่ไม่มีอรรถาธิบายว่า Vulnerability Risk คำนวณจากหลักเกณฑ์อะไรบ้าง

ถ้าหากวิกฤติการณ์ทางการเงินเดือนมกราคม 2538 เป็นเพียงอุบัติเหตุ และเกิดขึ้นจากบทวิเคราะห์ของนายจิม วอล์กเกอร์ 'อุบัติเหตุ' ในลักษณะนี้ก็คงจะต้องเกิดขึ้นอีกในอนาคต ในเมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยเลือกเดินบนเส้นทางทุนนิยมเสรี การเก็งกำไรซื้อขายเงินตราต่างประเทศจะยังคงมีต่อไป การแตกตื่นต่อข่าวลือเกี่ยวกับการลดค่าของเงินและข่าวลืออื่นๆ จะยังคงมีต่อไป ในเมื่อการเก็งกำไรเป็นเกมพื้นฐานของระบบทุนนิยม และตลาดการเงินมีสารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Information)

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า หากปัจเจกบุคคลดังเช่นนายจิม วอล์กเกอร์สามารถสั่นคลอนระบบการเงินไทย ระบบเศรษฐกิจไทยก็คงมิได้มีพื้นฐานอันมั่นคงดังเช่นที่กล่าวอ้างกัน เพราะแสดงให้เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจไทย 'อ่อนแอ' เกินกว่าที่จะต่อต้านข่าวลือ และการที่ยังคงมี 'ข่าวลือ' ก็แสดงว่า มีบุคคลจำนวนไม่น้อยที่ไม่เชื่อในความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจไทย แทนที่ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจจะชี้นิ้วด่าทอบุคคลดังเช่นนายจิม วอล์กเกอร์ สมควรกลับมาทบทวนจุดอ่อนของระบบเศรษฐกิจไทย แทนการโฆษณาชวนเชื่อ 'จุดแข็ง' ของระบบเศรษฐกิจไทย จนผู้คนเริ่มรู้สึกว่าเป็นการโฆษณาชวนเชื่อจริงๆ

หากมิใช่เป็นเพราะระบบเศรษฐกิจไทยมีขนาดการเปิดประเทศมากจนเกินไป ปล่อยให้บรรษัทการเงินระหว่างประเทศ (ทั้งธนาคารพาณิชย์และธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์) เข้ามาครอบงำระบบการเงินมากจนเกินไป และพึ่งพิงเงินทุนต่างประเทศมากจนเกินไป อันเนื่องมาจากปัญหาการขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ วิกฤติการณ์การเงินเดือนมกราคม 2538 จะไม่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรงดังที่ปรากฏ

ที่มา ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 20 มกราคม 2538

ข่าวลือกับวิกฤติการณ์ทางการเงิน

วิกฤติการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นระหว่างวันจันทร์ที่ 29 กรกฎาคม ถึงวันศุกร์ที่ 2 สิงหาคม 2539 ผ่านพ้นไปอย่างใจหายใจคว่ำ และสถานการณ์ในตลาดเงินกำลังคี่คลายไปสู่ภาวะปกติ

การคาดการณ์เกี่ยวกับการลดค่าเงินบาทนับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่นำมา ซึ่งวิกฤติการณ์ทางการเงินครั้งนี้ ด้วยเหตุที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เรื้อรัง และมีแนวโน้มที่จะมีอาการรุนแรงมากขึ้น จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะมีการคาดการณ์ว่าเงินบาทจะมีค่าลดลง

แต่การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมิใช่ปัจจัยเดียวที่ก่อให้เกิดการคาดการณ์ดังกล่าวนี้ เมื่อมีรายงานข่าวในเดือนเมษายน 2539 ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังดำริที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน ข่าวลือว่าด้วยการลดค่าเงินบาทก็แพร่สะพัดจนทางการต้องหาทางระงับข่าวลือดังกล่าว

แต่เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยแถลงข่าวในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม 2539 ปรับลดอัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และอัตราการขยายตัวของการส่งออกเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงที่แปรเปลี่ยนไป ข่าวลือการลดค่าเงินบาทก็ปะทุขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ด้วยพื้นฐานความเป็นจริงที่ว่า การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและภาวะเงินเฟ้อไม่กระเตื้องขึ้นอย่างสำคัญ แต่เศรษฐกิจกลับซบเซาลง ยิ่งมีช่วงเวลาการหยุดราชการยาวนานระหว่างวันที่ 27-30 กรกฎาคม 2539 ก็กลายเป็นเชื้อเพลิงของข่าวลืออย่างดียิ่งว่า จะมีการลดค่าเงินบาทในระหว่างวันหยุดนั้น

ในวันจันทร์ที่ 29 กรกฎาคมนั้นเอง เงินบาทก็ถูกเล่นงานในตลาดการเงินต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฮ่องกงและสิงคโปร์ เมื่อนักลงทุนเลิกถือเงินบาท แล้วหันไปถือเงินดอลลาร์อเมริกันแทน แต่การแห่กันขายเงินบาทมิได้จำกัดเฉพาะตลาดการเงินต่างประเทศเท่านั้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ก็เกิดขึ้นในตลาดการเงินภายในประเทศด้วย ในเมื่อตลาดการเงินในประเทศต่างๆ มีการเชื่อมโยงอย่างแน่นแฟ้นด้วยพลานุภาพของเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่เทคโนโลยีสารสนเทศ

มิได้เกื้อกูลให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ (international capital mobility) เป็นไปโดยสมบูรณ์เท่านั้น หากยังเกื้อกูลในการสร้างเครือข่ายแห่งข่าวลืออีกด้วย ถึงธนาคารแห่งประเทศไทยจะออกแถลงการณ์เพื่อระงับข่าวลือ แต่หาได้มีประสิทธิผลไม่ เพราะมิอาจทานเครือข่ายสารสนเทศที่สร้างขึ้นบนพื้นฐานของเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งสามารถส่งผ่านข่าวลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเทขายเงินบาทมีผลต่อค่าธรรมเนียมการป้องกันความเสี่ยงล่วงหน้าอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินดอลลาร์อเมริกัน (swap rate) ก่อนวันที่ 29 กรกฎาคม ค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ตก 5 สตางค์ต่อหนึ่งดอลลาร์ สำหรับการซื้อขายภายในระยะเวลา 1 เดือน ถีบตัวขึ้นเป็น 18 สตางค์ต่อหนึ่งดอลลาร์ในช่วงเช้าวันที่ 31 กรกฎาคม และตกลงมาอยู่ในระดับ 15 สตางค์ต่อหนึ่งดอลลาร์ในบ่ายวันเดียวกันนั้น กระนั้นก็ตามยังสูงกว่าค่าธรรมเนียมในภาวะปกติถึง 3 เท่า สะท้อนให้เห็นความไม่เชื่อมั่นในค่าเงินบาทอย่างสูง

การเทขายเงินบาทด้วยข้อคาดการณ์ที่ว่า เงินบาทกำลังจะลดค่าลง มิได้มีผลกระทบต่ออัตราแลกเปลี่ยนในตลาดของเงินบาทเพียงอย่างเดียว หากยังมีผลกระทบโดยตรงต่อสภาพคล่องในตลาดการเงินอีกด้วย เพราะการทุ่มขายเงินบาทเพื่อแลกกับเงินดอลลาร์อเมริกัน ย่อมยังผลให้เงินบาทหลุดออกไปจากการหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ แหล่งการเงินสำคัญที่จะให้แลกเงินดอลลาร์จำนวนมากได้มิใช่สถาบันการเงินเอกชน หากแต่เป็นธนาคารแห่งประเทศไทย โดยผ่านกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน การทุ่มซื้อเงินดอลลาร์จึงทำให้เงินบาทถูกดึงไปเก็บไว้ในธนาคารแห่งประเทศไทย ปัญหาสภาพคล่องจึงเกิดขึ้น สภาวะความตึงตัวทางการเงินทำให้อัตราดอกเบี้ยถีบตัวสูงขึ้น อัตราดอกเบี้ยการกู้ยืมระหว่างธนาคาร (interbank rate) เพิ่มขึ้นจาก 10% เป็น 25%

ข่าวลือว่าด้วยการลดค่าเงินบาทมิได้มีผลต่อตลาดเงินเท่านั้น หากยังมีผลต่อตลาดหลักทรัพย์ด้วย เมื่อเครือข่ายข่าวลือระหว่างประเทศเริ่มทำงาน เงินทุนต่างประเทศที่เข้ามาหาผลประโยชน์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยพากันขายเงินบาท และหันมาถือเงินดอลลาร์เพื่อเตรียมส่งออก ซึ่งไม่เพียงแต่ซ้ำเติมปัญหาสภาพคล่องเท่านั้น หากยังทำให้การซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดซบเซาอีกด้วย

ตลอดสัปดาห์แห่งวิกฤติการณ์ทางการเงินนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องอัดฉีดเงินเข้าสู่ตลาดเงินไม่น้อยกว่า 28,000 ล้านบาท เพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่อง ขณะเดียวกันก็นำ

เงินดอลลาร์ออกขาย 340 ล้านดอลลาร์ เพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท ในประการสำคัญ ธนาคารแห่งประเทศไทยถึงกับออกไปแทรกแซงตลาดเงินตราต่างประเทศทั้งในฮ่องกงและสิงคโปร์ ด้วยการทำธุรกรรมป้องกันความเสี่ยงล่วงหน้า (swap) โดยมิได้เปิดเผยมูลค่า แต่การแทรกแซงตลาดครั้งนี้ได้ผลทันตาเห็น เพราะสามารถสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนต่างประเทศได้ ดังจะเห็นได้ว่า ค่าธรรมเนียมป้องกันความเสี่ยงล่วงหน้าลดลงจาก 15 สตางค์ต่อหนึ่งดอลลาร์ เหลือเพียง 8 สตางค์ต่อหนึ่งดอลลาร์ และดีดตัวขึ้นไปอยู่ ณ ระดับ 10 สตางค์ต่อหนึ่งดอลลาร์

ในวันพฤหัสบดีที่ 1 สิงหาคม อันเป็นวันเดียวกับที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกไปแทรกแซงตลาดเงินตราต่างประเทศในฮ่องกงและสิงคโปร์นั้นเอง ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน 25.22 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์ เทียบกับ 25.27 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์ในวันพุธที่ 31 กรกฎาคม ซึ่งเป็นการตอกย้ำว่า เงินบาทยังแข็งแกร่ง มิได้อ่อนแอดังข่าวลือ

วิกฤติการณ์เงินบาทเดือนกรกฎาคม 2539 มีความคล้ายคลึงกับวิกฤติการณ์เดือนมกราคม 2538 แม้ว่าวิกฤติการณ์เดือนมกราคม 2538 อาจถูกมองว่าเป็นผลกระทบลูกโซ่ของวิกฤติการณ์เงินเปโซในช่วงปลายปี 2537 แต่ปะทุของวิกฤติการณ์ครั้งนั้นเกิดจากบทวิเคราะห์ของนายจิม วอล์กเกอร์ (Jim Walker) แห่ง Credit Lyonnais Securities (Asia) Ltd. ที่ชี้ว่าประเทศไทยมีภาวะความเสี่ยงที่เรียกว่า Vulnerability Risk สูง อันก่อให้เกิดการคาดการณ์ในเวลาต่อมาว่า เงินบาทจะลดค่า จนถึงกับมีการทุ่มซื้อเงินดอลลาร์อเมริกันขนานใหญ่ แต่วิกฤติการณ์เดือนกรกฎาคม 2539 ไม่มีบทวิเคราะห์ชี้นำ เครือข่ายข่าวลือระหว่างประเทศอันแข็งแกร่งสามารถดลบันดาลให้มีการทุ่มขายเงินบาทเพื่อถือเงินดอลลาร์ในท่วงทำนองเดียวกัน

วิกฤติการณ์เดือนกรกฎาคม 2539 มิใช่วิกฤติการณ์ทางการเงินครั้งสุดท้ายที่เกิดจากการแพร่ระบาดของข่าวลือ ในเมื่อการระงับข่าวลือในสังคมขนาดเล็กยังมิอาจเป็นไปได้ ในโลกอันกว้างใหญ่ไพศาล ข่าวลือยิ่งระงับไม่ได้ วิกฤติการณ์เดือนกรกฎาคม 2539 ห่างจากวิกฤตการณ์เดือนมกราคม 2538 ประมาณ 18 เดือน ไม่เพียงแต่ข่าวลือจะยังคงสร้างวิกฤติการณ์ทางการเงินต่อไปในอนาคตเท่านั้น หากทว่าความถี่ในการสร้างวิกฤติการณ์จะมีมากขึ้นอีกด้วย

แต่ข่าวลือที่ก่อเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไร้อิทธิพลในปริมณฑลของภาคเศรษฐกิจการเงิน ย่อมมิอาจสร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจได้มากนัก มิพักต้องกล่าวถึงวิกฤติการณ์ทางการเงินเลย ข่าวลือที่จะสร้างวิกฤติการณ์ทางการเงินได้ ต้องเป็นข่าวลือที่มาจากผู้บริหารสถาบันการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งผู้บริหารเงินกองทุนรวม กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้มีบทบาทและอิทธิพลต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ ยิ่งคนเหล่านี้ผนึกกันเป็นเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์

อย่างแน่นแฟ้นด้วยแล้ว บทบาทและอิทธิพลในการสร้างวิกฤติการณ์ทางการเงินในประเทศต่างๆ นับว่าสูงยิ่ง

แต่ข่าวลือว่าด้วยการลดค่าเงินบาทสื่อนัยสำคัญว่า ผู้บริหารสถาบันการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งผู้บริหารเงินกองทุนรวมจำนวนไม่น้อยเชื่อว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง (overvaluation) การที่ระบบเศรษฐกิจไทยผ่านพ้นวิกฤติการณ์เดือนกรกฎาคม 2539 มาได้ มิได้มีนัยว่า อัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาท ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนนั้นเป็นอัตราที่ตรงต่อความเป็นจริง ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวตามกลไกตลาดนั่นเอง

หากในข้อเท็จจริงเงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง ข่าวลือเกี่ยวกับการลดค่าเงินบาทก็จะยังคงมีต่อไป ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีทรัพยากรอย่างเหลือเฟือที่จะใช้ในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินอันเกิดจากข่าวลือชั่วกัปชั่วกัลป์ หนทางในการลดทอนข่าวลือที่สำคัญ ก็คือ การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนให้ตรงต่อความเป็นจริง ซึ่งไม่มีวิธีใดที่ดีกว่าการปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวตามกลไกตลาด การทบทวนระบบการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง

ที่มา ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 7 สิงหาคม 2539

สงครามเงินบาท

ความพยายามในการถล่มเงินบาทเมื่อกลางเดือนพฤษภาคม 2540 จบลงด้วยชัยชนะของธนาคารแห่งประเทศไทยและพันธมิตรในอาเซียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ชัยชนะดังกล่าวนี้มีผลอันยั่งยืนเพียงใด มีข้อน่ากังขาไม่น้อย

การเก็งกำไรอันเกิดจากการคาดการณ์เกี่ยวกับการลดค่าเงินบาทนับเป็นสาเหตุปฐมฐานของความพยายามในการถล่มเงินบาทครั้งล่าสุด ในช่วง 2 ขวบปีที่ผ่านมานี้ นักเก็งกำไรรุมถล่มเงินบาทด้วยความถี่ที่เพิ่มขึ้น

วิกฤติการณ์เงินเปโซในเม็กซิโก เมื่อปลายปี 2537 ประกอบกับบทวิเคราะห์ของนายจิม วอล์กเกอร์ (Jim Walker) แห่ง Credit Lyonnais Securities (Asia) Ltd. ที่ชี้ว่า ประเทศไทยมีภาวะความเสี่ยงที่เรียกว่า Vulnerability Risk ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์เงินบาทในเดือนมกราคม 2538

วิกฤติการณ์เงินบาทเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในเดือนกรกฎาคม 2539 เนื่องจากฐานะดุลบัญชีเดินสะพัดและภาวะเงินเฟ้อมิได้กระเตื้องขึ้นอย่างสำคัญ มิหนำซ้ำการขยายตัวของการส่งออกตกต่ำลง จนเป็นเหตุให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องปรับลดอัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ข่าวลือการลดค่าเงินบาทปะทุขึ้นอีก จนก่อให้เกิดวิกฤติการณ์เงินบาทเดือนกรกฎาคม 2539 ซึ่งหากจากวิกฤติการณ์เดือนมกราคม 2538 ประมาณ 18 เดือน

ภายหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์เงินบาทในเดือนกรกฎคม 2539 เพียง 6 เดือน เงินบาทเผชิญกับวิกฤติการณ์ย่อยๆ อีกครั้งหนึ่งในเดือนมกราคม 2540 หลังจากนั้นไม่ถึง 4 เดือน ธุรกิจเงินทุนระหว่างประเทศและนักเก็งกำไรก็รุมกันถล่มเงินบาทอีกครั้งหนึ่ง จนเกิดวิกฤติการณ์เงินบาทในเดือนพฤษภาคม 2540

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่าอะไรเป็นชนวนที่จุดปะทุวิกฤติการณ์เงินบาทครั้งล่าสุดนี้ ?

ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ มีการถกเถียงกันว่า ค่าเงินบาทหรืออัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมควรจะอยู่ในระดับใด นักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อย ทั้งที่สังกัดมหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) มีความเห็นว่า อัตราแลกเปลี่ยนในปัจจุบันทำให้เงินบาทมีค่าสูงกว่าที่ควรจะเป็น (overvaluation) และมีเสียงเรียกร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปรับลดค่าเงินบาท (Devaluation) เสียงเรียกร้องล่าสุดมาจากศาสตราจารย์ Ivory Tower สานุศิษย์ของลอร์ดรอบบินส์ (Lionel Robbins) และ คาร์ล ป็อปเปอร์ (Karl Popper) แห่ง LSE

แต่นักเก็งกำไรไม่เคยใส่ใจต่อผลการวิเคราะห์ทางวิชาการชนิดที่จะยึดเป็นฐานในการเก็งกำไร หากนักเก็งกำไรทุกคนมีประพฤติกรรมในแนวทางเดียวกับบทวิเคราะห์ทางวิชาการ ผลพวงของการเก็งกำไรย่อมไม่เกิดขึ้น ด้วยเหตุดังนี้ บทความของศาสตราจารย์ Ivory Tower เรื่อง “A Dialogue on Devaluation” ซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ *The Bangkok Post* (April 30, 1997) จึงมิใช่ชนวนของข่าวลือการลดค่าเงินบาทในครั้งนี้

หนังสือพิมพ์เกือบทุกฉบับก็ว่าได้ ชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า ความพยายามที่จะปลดนายอำนวย วีรวรรณ ออกจากตำแหน่งผู้บริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นับเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้นักการเงินและนักเก็งกำไรต่างชาติหมดความเชื่อถือในค่าเงินบาท แม้แต่ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีความเห็นเช่นนี้ แรงกดดันที่มีต่อตำแหน่งแห่งหนของนายอำนวยในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มิได้มาจากพรรคชาติพัฒนาเท่านั้น หากยังมาจากพรรคความหวังใหม่ด้วย การที่นายอำนวยมิได้แจกงานให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังก็ดี และความล่าช้าในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์สถาบันการเงินและวิกฤติการณ์ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ก็ดี สร้างความไม่พอใจแก่ ส.ส. และรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลเป็นอันมาก

หนังสือพิมพ์ *The Nation* (May 15, 1997) ระบุอย่างชัดเจนว่า ชนวนที่สั่นคลอนเสถียรภาพทางการเงินครั้งนี้ คือ บทสัมภาษณ์ของนายโภคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของนายอำนวยเกี่ยวกับการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่มีความคืบหน้า ทั้งๆที่คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับนโยบายไปแล้ว บทสัมภาษณ์ทางรายการวิทยุเนชั่นนี้ บ่งชี้ว่า นายกรัฐมนตรีหมดความเชื่อถือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (*The Nation*, May 16, 1997)

แต่หนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* (ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 15 พฤษภาคม 2540) มิได้รายงานบทสัมภาษณ์ของนายโภคิน พลกุล หากแต่รายงานบทสัมภาษณ์ของนายสุรศักดิ์ นานากุล ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ซึ่งออกมาวิพากษ์วิจารณ์นายอำนวย วีรวรรณ เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2540 และหลุดปากกล่าวว่า ค่าเงินบาทน่าจะอยู่ที่อัตราแลกเปลี่ยน 27 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์อเมริกัน ซึ่งอาจเป็นชนวนของข่าวลือเกี่ยวกับการลดค่าเงินบาท

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกล่าวถึงสงครามเงินบาทครั้งนี้ว่า เกิดจากผู้ไม่หวังดีต่อประเทศไทย แต่มิได้ระบุอย่างชัดเจนว่ามีผู้ที่ไม่หวังดีเป็นคนไทยด้วยหรือไม่ หนังสือพิมพ์ *มติชน* (ฉบับวันที่ 15 พฤษภาคม 2540) รายงานข่าวลือเกี่ยวกับการเทขายเงินบาทของเครือเจริญโภคภัณฑ์และธนาคารกรุงเทพฯ แต่มีการปฏิเสธข่าวในเวลาต่อมา

The Bangkok Post (May 16, 1997) เป็นหนังสือพิมพ์ไทยฉบับแรกที่รายงานว่า Goldman Sachs เป็นผู้นำในการทำสงครามเงินบาท ความคลี่คลายของเหตุการณ์ในเวลาต่อมาช่วยให้ทราบว่า JP Morgan ร่วมกับ Goldman Sachs เป็นผู้นำร่วมในการถล่มเงินบาท โดยใช้เงินประมาณบริษัทละ 2,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน โดยมี First Chicago Bank และ RPN แห่งนิวยอร์คเป็นแนวร่วม และมีนักเก็งกำไรอีกจำนวนหนึ่งเป็นผู้ร่วมสังฆกรรม ทั้งนี้มีผู้ประมาณการว่า จำนวนเงินที่ใช้ถล่มเงินบาทครั้งนี้มีมูลค่าสูงถึง 10,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (*The Nation*, May 17, 1997)

ก่อนหน้านี้มีข่าวลือในตลาดนิวยอร์คและลอนดอน ในคืนพฤหัสบดีที่ 8 พฤษภาคม 2540 ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังประกาศขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน (exchang rate band) เพื่อให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหว (ขึ้นหรือลง) ได้มากกว่า 2 สตางค์ ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ข่าวลือดังกล่าวนี้ทำให้มีการคาดการณ์ในวันต่อมาว่า ทางการกำลังพิจารณาลดค่าเงินบาท ธนาคารแห่งประเทศไทยรีบระงับข่าวลือด้วยการออกประกาศยืนยันว่า ไม่มีการเปลี่ยนแปลงกลไกอัตราแลกเปลี่ยนใดๆ

ครั้นในคืนวันพุธที่ 14 พฤษภาคม 2540 บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศและนักเก็งกำไรร่วมกันถล่มเงินบาทระลอกใหม่ ด้วยการเทขายเงินบาท และซื้อเงินดอลลาร์อเมริกัน ด้วยเหตุที่บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศกระโดดเข้ามาทำสงครามนี้ สมรภูมิจึงมีขอบเขตทั่วโลก ตั้งแต่ลอนดอน นิวยอร์ค สิงคโปร์ และฮ่องกง การเทขายเงินบาทยังผลให้เงินบาทมีค่าตกต่ำลง อัตราแลกเปลี่ยนสูง

กว่า 26 บาทต่อดอลลาร์อเมริกัน ทั้งๆ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอัตรากลางไว้ ณ ระดับ 25.86 บาทต่อดอลลาร์อเมริกัน

ธนาคารแห่งประเทศไทยทำสงครามปกป้องค่าเงินบาทโดยอาศัยมาตรการสำคัญอย่างน้อย 3 มาตรการ มาตรการแรกด้วยการซื้อเงินบาทคืน นับตั้งแต่วิกฤติการณ์เงินบาทเดือนกรกฎาคม 2539 เป็นต้นมา เมื่อต้องทำสงครามเงินบาท ธนาคารแห่งประเทศไทยออกไปยึดสิงคโปร์เป็นฐานที่มั่นในการทำสงคราม การซื้อคืนเงินบาทช่วยลดอุปทานเงินบาทในตลาดการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้เงินบาทมีค่าสูงขึ้น แต่การซื้อคืนเงินบาทต้องแลกด้วยเงินตราสกุลหลักดังเช่นดอลลาร์อเมริกัน ซึ่งยังผลให้ทุนสำรองระหว่างประเทศร่อยหรอลง ในการทำสงครามเงินบาทครั้งนี้ ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ทุนสำรองระหว่างประเทศมากน้อยเพียงใด

แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ทำสงครามเงินบาทอย่างโดดเดี่ยว เพราะมีข้อตกลงความร่วมมือในการรักษาเสถียรภาพของเงินตรากับประเทศต่างๆในอาเซียแปซิฟิกรวม 11 ประเทศ อันประกอบด้วย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สาธารณรัฐประชาชนจีน ฮ่องกง ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงค์โปร์ และไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยอาศัยข้อตกลงดังกล่าวนี้ในการขอความร่วมมือจากธนาคารกลางแห่งสิงค์โปร์ (Monetary Authority of Singapore) และฮ่องกง (Monetary Authority of Hong Kong) ในการช่วยเหลือในการปฏิบัติการซื้อคืนเงินบาท หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานบทบาทของธนาคารแห่งประเทศญี่ปุ่นและธนาคารกลางแห่งมาเลเซียด้วย

มาตรการสำคัญยิ่งที่ถือเป็นไม้เด็ดของธนาคารแห่งประเทศไทยครั้งนี้ ก็คือ การควบคุมปริวรรตต่างประเทศ (Exchange Control) ทั้งนี้ด้วยการห้ามธนาคารพาณิชย์ขายเงินบาทแก่ต่างประเทศ หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า มีธนาคารพาณิชย์เพียง 4 แห่งเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้ขายเงินบาท ประกอบด้วยธนาคารกรุงเทพฯ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารกรุงไทย และธนาคารไทยพาณิชย์ แต่ต้องเก็บพรีเมียมในอัตราสูง (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 16 พฤษภาคม 2540) ค่าธรรมเนียมสำหรับ overnight rate เท่ากับ 2 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์อเมริกัน เทียบเท่ากับอัตราดอกเบี้ย 1,000% ต่อปี ส่วน tomorrow next rate เท่ากับ 1 บาท ต่อหนึ่งดอลลาร์อเมริกัน เทียบเท่ากับอัตราดอกเบี้ย 500% ต่อปี

การควบคุมปริวรรตเงินตราด้วยวิธีการดังกล่าวนี้มีผลในการแยกส่วนตลาดเงินตราภายในประเทศและตลาดเงินตราต่างประเทศออกจากกัน ผลกระทบที่สำคัญ ก็คือ อุปทาน

เงินบาทในตลาดต่างประเทศถูกจำกัด มิหนำซ้ำยังต้องเสียค่าธรรมเนียมสูงอีกด้วย บรรดาบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศและนักเก็งกำไรที่เทขายเงินบาทแลกกับดอลลาร์อเมริกัน เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2540 เมื่อถึงกำหนดชำระเงิน มิอาจหาเงินบาทมาชำระได้ เพราะอุปทานเงินบาทในตลาดเงินตราต่างประเทศถูกจำกัดและถูกควบคุมอย่างเข้มงวด มิหนำซ้ำเงินบาทที่หาซื้อได้ต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราสูงอีกด้วย

สงครามเงินบาทในเดือนพฤษภาคม 2540 จบลงด้วยชัยชนะของธนาคารแห่งประเทศไทย นักเก็งกำไรได้เห็นความสมานฉันท์ของธนาคารกลางในอาเซียแปซิฟิกในการทำสงครามเงินบาท อันเป็นประวัติการณ์ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน หนังสือพิมพ์ *The Nation* (May 17, 1997) เสนอประมาณการว่า สถาบันการเงินระหว่างประเทศและนักเก็งกำไรต่างชาติขาดทุนจากการทำสงครามเงินบาทครั้งนี้ 100-200 ล้านดอลลาร์อเมริกัน นิตยสาร *The Economist* (May 17-23, 1997) เสนอประมาณการว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้เงินสำรองในการป้องกันค่าเงินบาทถึง 10,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน แต่เนื่องจากเป็นฝ่ายทำสงครามชนะ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมิได้สูญเสียเงินสำรองระหว่างประเทศในการทำสงครามเงินบาทครั้งนี้

สงครามเงินบาทเดือนพฤษภาคม 2540 ยุติลงแล้ว แต่ในโลกที่การเคลื่อนย้ายเงินทุนเป็นไปโดยเสรี สันติภาพทางการเงินชนิดยั่งยืนสถาพรหามีไม่ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องระมัดระวัง Return of the Jedi ต่อไป หากแนวโน้มในช่วงสองขวบปีที่ผ่านมานี้ช่วยบอกอะไรแก่เราบ้าง สงครามการเงินครั้งต่อไปจะเกิดขึ้นภายในเวลาไม่ถึง 4 เดือน

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 26 พฤษภาคม - 1 มิถุนายน 2540

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ลดค่าเงินบาท

แม้ว่าสงครามเงินบาทเดือนพฤษภาคม 2540 จบลงด้วยชัยชนะของธนาคารแห่งประเทศไทยและพันธมิตรในอาเซียแปซิฟิก โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถปกป้องค่าเงินบาทไว้ได้ และบรรดาสถาบันการเงินและนักเก็งกำไรที่รุมถล่มเงินบาทต่างเจ็บตัวจากการทำสงครามครั้งนี้ มากน้อยตามจำนวนเงินที่ทุ่มไปในการทำสงคราม แต่ใครก็ตามที่คิดว่า ชัยชนะของธนาคารแห่งประเทศไทยในการทำสงครามเงินบาทครั้งนี้ จะมีผลอันยั่งยืนสถาพร และสันติภาพทางการเงินจะดำรงอยู่ชั่วกัลปาวสาน ใครคนนั้นคงต้องไร้เดียงสาอย่างยิ่ง

ในโลกที่เงินทุนสามารถเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศโดยเสรี การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศย่อมมีผลกระทบต่อปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ อีกทั้งกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศด้วย หากระบบเศรษฐกิจอ่อนเปลี้ยเนื่องจากการเติบโตตกต่ำและความสามารถในการแข่งขันถดถอยก็ดี หรือหากระบบเศรษฐกิจไร้เสถียรภาพ เนื่องจากมีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ปัญหาเงินเฟ้อ ฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศคลอนแคลน หรือนักลงทุนขาดความเชื่อมั่นก็ดี สันติภาพทางการเงินย่อมยากที่จะธำรงไว้ได้

ถึงธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลจะยืนยันถึงความแข็งแกร่งของพื้นฐานทางเศรษฐกิจ แต่ตราบเท่าที่ไม่สามารถสร้างความมั่นใจแก่สถาบันการเงินและนักลงทุนต่างชาติว่าสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่ดีขึ้น การคาดการณ์ (expectation) ของตัวละครหลักในตลาดการเงินระหว่างประเทศเหล่านี้จะยังคงก่อให้เกิดสงครามเงินบาทขึ้นอีกในอนาคต คราวนี้ด้วยความถี่ที่สูงกว่าเดิม โดยอาจเกิดขึ้นอีกภายในเวลาไม่ถึง 4 เดือนข้างหน้านี้

สงครามเงินบาทเกิดขึ้น เพราะมีผู้เชื่อว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าที่ควรจะเป็น (overvaluation) เหตุใดผู้คนจำนวนไม่น้อยทั้งในภาคเศรษฐกิจการเงินและวงวิชาการ จึงมีความเชื่อเช่นนี้?

อัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทมีค่าค่อนข้างคงตัวตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา ถึงจะมีความแปรปรวนอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มาก ความแปรปรวนที่มีมากมักจะเป็นช่วงที่มีสงครามเงินบาท ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามธำรงอัตราแลกเปลี่ยนไว้ในระดับเดิม โดยเลือกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงตัว (Fixed Exchange Rate System) เงินบาทกำหนดค่าผูกติดไว้กับเงินตราสกุลหลักที่สำคัญชุดหนึ่งหรือตระกร้าหนึ่ง (basket of currency) ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันว่าเงินดอลลาร์อเมริกันมีน้ำหนัก 70-80% นอกนั้นเป็นเงินเยน มาร์กเยอรมัน ปอนด์สเตอร์ลิง ฟรังก์ฝรั่งเศส เป็นต้น

ทุกวันทำการ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนกลาง (mid rate) โดยให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวขึ้นลงไม่เกิน 2 สตางค์ ขอบอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate band)จึงค่อนข้างแคบ นักเศรษฐศาสตร์การเงินบางคน รวมทั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เสนอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน เพื่อให้สามารถเคลื่อนไหวได้มากขึ้น แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่รับข้อเสนอนี้

ในช่วงเวลาสองขวบปีที่ผ่านมานี้ เงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าแข็งตัวขึ้นมาก เมื่อเทียบกับเงินเยนญี่ปุ่นและเงินมาร์กเยอรมัน หากอัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวตามการทำงานของกลไกราคา เงินบาทจะต้องมีค่าลดลงเมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์อเมริกัน ในเมื่อเงินดอลลาร์อเมริกันมีน้ำหนักสูงในตะกร้าเงินตราสกุลหลักที่ใช้อิงค่าเงินบาท แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ปล่อยให้เงินบาทปรับตัวตามกลไกราคา โดยยังคงพยายามธำรงอัตราแลกเปลี่ยนในระดับเดิม เมื่อเงินบาทผูกติดกับเงินดอลลาร์อเมริกันในระดับเดิม ในขณะที่เงินดอลลาร์แข็งตัวเมื่อเทียบกับเงินเยนและเงินมาร์ก เงินบาทก็พลอยแข็งตัวเมื่อเทียบกับเงินเยนและเงินมาร์กตามไปด้วย การแข็งตัวของเงินบาทมีผลต่อการส่งออก เพราะราคาสินค้าออกแพงขึ้นเมื่อเทียบเป็นเงินเยนหรือมาร์ก หรือเงินตราสกุลอื่นที่อ่อนตัวเมื่อเทียบกับเงินบาท การส่งออกจึงไม่ขยายตัวเท่าที่ควร หรืออาจต้องหดตัวในตลาดที่มิได้ใช้เงินดอลลาร์อเมริกันในการชำระค่าสินค้า

ศาสตร์จารย์ Ivory Tower อดีตอาจารย์มหาวิทยาลัยเยล ยังชี้ให้เห็นว่า ในช่วงเวลาทศวรรษเศษที่ผ่านมานี้ อัตราเงินเฟ้อในเมืองไทยสูงกว่าในสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำให้เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง หากยังคงธำรงอัตราแลกเปลี่ยนในระดับเดิม (“A Dialogue on Devaluation”. *The Bangkok Post*. April 30, 1997)

ตราบเท่าที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง สงครามเงินบาทจะยังคงเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต ชุมชนการเงินระหว่างประเทศจะยังคงมีการคาดการณ์เกี่ยวกับการลดค่าเงินบาท ข่าวลือเรื่องการลดค่าเงินบาทจะยังคงปรากฏเป็นระลอกๆ ในโลกของทุนนิยม การเก็งกำไรจากการลดค่าเงินบาทมิใช่เรื่องผิด 'จริยธรรม' หากไม่ต้องการให้มีการเก็งกำไร ก็ต้องไปให้พ้นจากระบบทุนนิยม หากการเก็งกำไรจากการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ มิใช่เรื่องผิด 'จริยธรรม' แล้วเหตุไฉนการเก็งกำไรจากการซื้อขายเงินบาทจะผิด 'จริยธรรม' ด้วยเล่าในเมื่อ 'จริยธรรม' ในระบบทุนนิยมเป็น 'จริยธรรม' บนพื้นฐานของการเก็งกำไร

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า สงครามเงินบาทครั้งนี้เกิดจากผู้ไม่หวังดีต่อประเทศไทย แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่หรือที่เปิดเสรีทางการเงินจนเกินขอบเขตแห่งความสามารถในการบริหารนโยบายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของตนเอง ใครกันแน่ที่ไม่หวังดีต่อประเทศไทย ระหว่าง Goldman Sachs และ JP Morgan ฝ่ายหนึ่งกับธนาคารแห่งประเทศไทยอีกฝ่ายหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่หรือที่เปิดประตูต้อนรับผู้คนที่ถูกประณามว่าไม่หวังดีต่อประเทศไทยเหล่านี้ให้เข้ามาทำสงครามเงินบาท เมื่อรักที่จะเล่มเกมเสรีนิยมทางการเงินก็ไม่ต้องโอดครวญเรื่องการเก็งกำไรซื้อขายเงินบาท ธนาคารแห่งประเทศไทยมิอาจบริหารนโยบายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการแยกแยะว่า ใครหวังดีและใครหวังร้ายต่อประเทศไทย ปัญหาของการบริหารนโยบายดังกล่าวนี้มิได้อยู่ที่ตัวละครที่เล่นเกมเสรีนิยมทางการเงิน แต่พื้นฐานของปัญหาอยู่ที่ระบบเสรีนิยมทางการเงินนั้นเอง หากไม่มี Goldman Sachs และ JP Morgan ก็ยังมีตัวละครอื่นที่จะกระโดดเข้ามาทำสงครามเงินบาทในอนาคต เสถียรภาพทางการเงินจะยังคงต้องถูกสั่นคลอนต่อไป ตราบเท่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่พัฒนาขีดความสามารถในการจัดการระบบเสรีนิยมทางการเงิน

หากการเก็งกำไรซื้อขายเงินบาทเป็นการกระทำที่ไม่หวังดีต่อประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องรับผิดชอบต่อประพฤติกรรมดังกล่าวนี้ ในเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้จุดปะทุให้มีการเก็งกำไร ด้วยการธำรงค่าเงินบาทไว้สูงกว่าความเป็นจริงตราบเท่าที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง การคาดการณ์เกี่ยวกับการลดค่าเงินบาทและการเก็งกำไรซื้อขายเงินบาทจะยังคงมีต่อไป หากจะหาผู้ไม่หวังดีที่จุดชนวนสงครามเงินบาท ก็ต้องไปหาในวังบางขุนพรหม

เหตุผลสำคัญที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยืนกรานไม่ยอมลดค่าเงินบาทเป็นเหตุผลเกี่ยวกับภาระหนี้ต่างประเทศ ในการชำระหนี้ต่างประเทศ ผู้เป็นลูกหนี้ต้องนำเงินบาทไปแลก

เป็นเงินตราต่างประเทศสำหรับการชำระหนี้ หากมีการลดค่าเงินบาท ภาระหนี้ต่างประเทศเมื่อคิดเป็นเงินบาทย่อมมีมากขึ้น หนี้ต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นหนี้เอกชน โดยมีจำนวนประมาณ 80,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในจำนวนนี้เป็นหนี้ของสถาบันการเงินประมาณ 30,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ธนาคารแห่งประเทศไทยกริ่งเกรงว่า การลดค่าเงินบาทจะซ้ำเติมปัญหาวิกฤติการณ์ของสถาบันการเงิน ซึ่งมีปัญหาหนี้สูญและหนี้เสียจำนวนมากอยู่แล้ว อีกทั้งซ้ำเติมปัญหาของบริษัทที่กู้เงินจากต่างประเทศ ในภาวะเศรษฐกิจถดถอยด้วย ในประการสำคัญ ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่แน่ใจว่าจะสามารถจัดการกับเสถียรภาพทางการเงินหลังการลดค่าเงินบาทได้หรือไม่ หากมีการโจมตีเงินบาทระลอกเล่า โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิอาจทานไว้ได้ เหตุการณ์อาจจบลงดังเช่นเม็กซิโกในปลายปี 2537

การลดค่าเงินบาทจะมีผลกระทบต่อภาระหนี้ต่างประเทศน้อยกว่าที่ควร หากบรรดาผู้ที่ก่อหนี้ต่างประเทศมีการประกันความเสี่ยงอันเกิดจากความแปรปรวนของอัตราแลกเปลี่ยน ไม่มีข้อมูลสาธารณะที่จะตรวจสอบว่า มีหนี้ต่างประเทศจำนวนมากน้อยเพียงใดที่มีการประกันความเสี่ยง นักการเงินจำนวนมากเชื่อว่า จำนวนหนี้ต่างประเทศที่มีการประกันความเสี่ยงมีไม่มาก มิฉะนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยคงไม่ยืนกรานเกี่ยวกับค่าเงินบาทอย่างเหนียวแน่นเช่นนี้

แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยธำรงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทไว้ในระดับเดิม มีผลเท่ากับการให้ท้ายนักธุรกิจไทยให้มีประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยง ด้วยข้อคาดการณ์ที่ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะปกป้องค่าเงินบาท คนเหล่านี้จะกู้เงินจากต่างประเทศโดยมิได้ประกันความเสี่ยง หากข้อคาดการณ์นี้เป็นจริง ก็จะยิ่งเป็นการส่งเสริมให้มีประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงมากยิ่งขึ้น แต่การปกป้องนักธุรกิจที่ชอบเสี่ยงเช่นนี้ ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดเครื่องมือทางการเงินที่สำคัญ เพราะมิอาจปรับอัตราแลกเปลี่ยนให้เหมาะสมกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจได้

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยตัดสินใจไม่ลดค่าเงินบาท มาตรการสำคัญที่ต้องดำเนินการก็คือ การสะสมเงินสำรองระหว่างประเทศสำหรับใช้ในการทำสงครามเงินบาท หากปราศจากเงินสำรองจำนวนมากพอก็ต้องเป็นฝ่ายเพลี่ยงพล้ำในการสงคราม หนทางหนึ่งในการสะสมเงินสำรองก็โดยการธำรงดอกเบี้ยไว้ในอัตราสูง เพื่อดูดดึงเงินทุนเข้าประเทศ หนทางนี้เป็นหนทางที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกใช้ตลอดระยะเวลาเกือบครึ่งศตวรรษที่ผ่านมานี้

การตรึงดอกเบี้ยไว้ในระดับสูงมีข้อดีในการลดทอนอุปสงค์มวลรวม ทั้งการใช้จ่ายในการลงทุนและการใช้จ่ายในการบริโภคของประชาชน ซึ่งเป็นผลดีต่อฐานะของดุลบัญชีเดินสะพัดด้วย เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการธำรงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทไว้ในระดับเดิม ก็ต้องระแวดระวังมิให้ฐานะของดุลบัญชีเดินสะพัดและภาวะเงินเฟ้อทรุดโทรมลง เพราะมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นที่มีต่อเงินบาท

แต่การตรึงดอกเบี้ยไว้ในระดับสูงมีผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะเมื่อการลงทุนมีน้อย เนื่องจากดอกเบี้ยแพง อัตราการจำเริญเติบโตย่อมตกต่ำลง ในสภาวการณ์ปกติ นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงไม่เป็นเป้าโจมตีมากนัก หากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับน่าพอใจ แต่ในสภาวะเศรษฐกิจถดถอย ดังเช่นที่เกิดแก่สังคมเศรษฐกิจไทยนับตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา นโยบายการตรึงดอกเบี้ยไว้ในระดับสูงกำลังตกเป็นจำเลย บัดนี้ มีแรงกดดันทางการเมืองจากภาคธุรกิจเอกชนให้ธนาคารแห่งประเทศไทยลดอัตราดอกเบี้ย และให้รัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ หากธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลมิอาจทานแรงกดดันนี้ได้ เป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจจะมีความสำคัญเหนือเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ถึงเวลานั้นการธำรงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทไว้ในระดับเดิมยากที่จะเป็นไปได้ ความโกลาหลทางเศรษฐกิจจะมีมากกว่ากรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยตัดสินใจลดค่าเงินบาทโดยเฉียบพลันตั้งแต่ปี 2539

ถึงธนาคารแห่งประเทศไทยประสบความสำเร็จในการโน้มน้าวให้รัฐบาลยอมรับนโยบายอัตราดอกเบี้ยแพงและนโยบายการรัดเข็มขัดทางการคลัง แต่ความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศกับอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศจะยังคงเป็นสิ่งจูงใจให้ภาคธุรกิจเอกชนกู้เงินจากต่างประเทศ การพึ่งพิงเงินทุนต่างประเทศมิอาจลดทอนลงได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะยิ่งถลำสู่กับดักของอัตราแลกเปลี่ยนเพิ่มขึ้น เพราะต้องคอยปกป้องสถาบันการเงินและธุรกิจที่กู้เงินจากต่างประเทศ สงครามเงินบาทจะยังเกิดขึ้นเป็นระลอกๆ ซึ่งสร้างสภาวะความไม่แน่นอนแก่การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศมากขึ้น ถึงตอนนั้นค่าธรรมเนียมการประกันความเสี่ยงอันเกิดจากความแปรปรวนของอัตราแลกเปลี่ยนอาจสูงจนความแตกต่างของอัตราดอกเบี้ยไร้ความหมาย การกู้เงินโดยไม่ประกันความเสี่ยงจะกลายเป็นพฤติกรรมปกติ ซึ่งยิ่งเป็นการผูกมัดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยธำรงอัตราแลกเปลี่ยนเดิม

หากภาวะเศรษฐกิจถดถอยเกิดจากวัฏจักรธุรกิจ และวัฏจักรธุรกิจนี้ไม่ยืดเยื้อ การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในเวลาอันรวดเร็วย่อมเป็นผลดีต่อเสถียรภาพทางการเงิน หากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจยิ่งยืดเยื้อเพียงใด ความเชื่อมั่นที่มีต่อค่าเงินบาทยิ่งลดน้อยถอยลงมากเพียงนั้น

ชัยชนะในสงครามเงินบาทเดือนพฤษภาคม 2540 มิใช่ชัยชนะอันน่าชื่นชม เพราะมิได้นำมาซึ่งภาวะเศรษฐกิจที่สดใส

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 23 พฤษภาคม 2540

Wait and See

การยืนหยัดในการธำรงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทในระดับเดิม และการยืนหยัดในการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยแพง สะท้อนให้เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเล่นเกมซื้อเวลา หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Wait and See

การเล่นเกมซื้อเวลาเกิดจากสมมติฐานสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยหวังว่า ระบบเศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในเวลาอันรวดเร็ว หากความหวังนี้เป็นจริง เกมการซื้อเวลาก็จะประสบความสำเร็จ ประการที่สอง ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่แน่ใจว่า การเปลี่ยนแปลงค่าของเครื่องมือทางการเงินจากระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นอัตราแลกเปลี่ยนและ/หรืออัตราดอกเบี้ย จะก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคอะไรบ้าง และเป็นผลกระทบที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่

การเล่มเกมซื้อเวลาในทัศนะของธนาคารแห่งประเทศไทยนับเป็นการดำเนินนโยบายที่เน้นความ ‘ปลอดภัย’ เป็นปฐม แต่ Wait and See เป็นยุทธวิธีที่มองการณ์ดีว่า ทุกอย่างจะดีขึ้นเองในเวลาไม่ช้า ข้อสมมติพื้นฐานนี้จำเป็นต้องวิเคราะห์ให้ลึกซึ้ง จะแขวนชะตากรรมทางเศรษฐกิจไว้กับพระสยามเทวาธิราชหาสมควรไม่ เพราะทำให้ท่านมีภาระมากจนเกินไป

หากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจเป็นผลจากวัฏจักรธุรกิจ (Business Cycle) เกมการซื้อเวลาจะประสบผลก็ต่อเมื่อวัฏจักรธุรกิจฟื้นตัวในเวลาอันรวดเร็ว ระบบเศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตในอัตราสูงมาแต่ปี 2530 ถึงจะสะดุดบ้างเมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันปี 2533-2534 ก็ดี หรือเมื่อเกิดการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ก็ดี หรือเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองเดือนพฤษภาคม 2535 ก็ดี แต่อาการสะดุดนี้มิได้มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจมากนัก ตลอดระยะเวลาที่ระบบเศรษฐกิจเติบโตในอัตราสูงนี้ การออมภายในประเทศมีไม่พอเพียงที่จะสนองตอบความต้องการในการลงทุน จึงต้องขอยืมเงินออมจากต่างประเทศ จนบัญชีเดินสะพัดขาดดุลจำนวนมาก การใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มส่ออาการว่ามีมากจนเกินไป (over investment) ในปี 2538 เมื่อสินค้าคงคลังสะสมเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ยังคงดำรงสืบต่อมาในปี 2539

บัดนี้ การใช้จ่ายในการลงทุนและการบริโภคอยู่ในภาวะชะงักงัน นโยบายอัตราดอกเบี้ยแพงที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกุมอย่างเหนียวแน่นในปัจจุบันยากที่จะก่อให้เกิดการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ เพราะมิอาจกระตุ้นให้อุปสงค์มวลรวมขยายตัวได้

หากธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกุมนโยบายอัตราดอกเบี้ยแพงต่อไป เพื่อธำรงฐานะของเงินสำรองระหว่างประเทศและค่าเงินบาท หนทางเดียวที่ระบบเศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวในเวลาอันรวดเร็วได้ ก็ต้องหวังพึ่งการฟื้นตัวของสังคมเศรษฐกิจโลก สหรัฐอเมริกามีอัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่น่าพอใจในช่วง 2-3 ปีหลังนี้อยู่แล้ว ความซบเซาเกิดขึ้นในยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่น ความหวังที่ญี่ปุ่นจะฟื้นตัวจากภาวะถดถอยในปีนี้ไม่มีภาพที่แจ่มชัด แม้ว่าความหวังจะพอมีอยู่บ้างในกรณียุโรปตะวันตกก็ตาม

สมมติว่า สังคมเศรษฐกิจโลกฟื้นตัวจากภาวะซบเซาในปีนี้ ก็ยังมีปัญหาอีกด้วยว่าการส่งออกของไทยจะขยายตัวได้หรือไม่ เพราะการขยายตัวของการส่งออกเป็นจักรกลสำคัญของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การส่งออกจะขยายตัวตามการฟื้นตัวของสังคมเศรษฐกิจโลกก็ต่อเมื่อความถดถอยในการส่งออกเป็นปัญหาที่เกิดจากวัฏจักรธุรกิจ แต่มีเหตุผลน่าเชื่อว่า การส่งออกกำลังเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้างด้วย ระบบเศรษฐกิจไทยสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour-intensive production) ไปเป็นอันมาก การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพส่วนเพิ่มของแรงงาน (marginal productivity of labour) ขับดันอัตราค่าจ้างให้สูงขึ้น มิไยต้องกล่าวถึงผลกระทบที่เกิดจากภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ด้วย แรงงานราคาถูกหมดสิ้นไป แต่การปรับโครงสร้างการผลิตยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิต จากการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นไปสู่การผลิตที่ใช้เครื่องจักรเข้มข้น (capital-intensive production) ก็ดี หรือการผลิตที่ใช้สารสนเทศเข้มข้น (information-intensive production) ก็ดี เป็นเรื่องยากยิ่ง เนื่องเพราะความล้าหลังทางเทคโนโลยี อันเป็นผลจากการละเลยด้านการวิจัยและการพัฒนา (Research and Development)ทั้งในอดีตและปัจจุบัน มิไยต้องกล่าวว่าเมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเขยิบขึ้นมาเป็นประเทศที่มีฐานะปานกลาง สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร (GSP) ก็หมดสิ้นไปด้วย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการค้าระหว่างประเทศดังที่กำลังเกิดขึ้นในสังคมเศรษฐกิจโลก มิได้เกื้อประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจไทย สหรัฐอเมริกาหันไปค้าขายกับละตินอเมริกามากขึ้น ในขณะที่สหภาพยุโรปหันไปค้าขายกับยุโรปตะวันออกมากขึ้น ข้อตกลงเขตการค้าเสรี

และสหภาพศุลกากร (Customs Union) ที่สหภาพยุโรปทำกับกลุ่มประเทศในอัฟริกาเหนือและตะวันออกกลางตาม Euro-Mediterranean Economic Area (=EMEA) ก็ดี และที่ทำกับกลุ่มประเทศตลาดร่วมละตินอเมริกา (MERCOSUR) ก็ดี รวมตลอดจนความเป็นไปได้ที่จะมีการผนึกตัวระหว่าง MERCOSUR กับ NAFTA ในอนาคต ทำให้ฐานะสัมพัทธ์ของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาในโครงสร้างตลาดสินค้าออกของไทยอ่อนด้อยลง ญี่ปุ่นซึ่งเป็นตลาดสำคัญของไทยก็มีปัญหาเศรษฐกิจถดถอย มิหนำซ้ำนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทก็เป็นไปในทางที่เงินบาทแข็งตัวเมื่อเทียบกับเงินเยนญี่ปุ่น ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการส่งออกไปยังตลาดญี่ปุ่น

การฟื้นตัวของการส่งออกตามการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจโลกจะเกิดขึ้นได้ในเวลาอันรวดเร็ว ก็ต่อเมื่อความถดถอยของการส่งออกมิได้เกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้าง และต่อเมื่อไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในสังคมโลก

ยุทธการ Wait and See ของธนาคารแห่งประเทศไทย มิได้แขวนความหวังไว้กับความรวดเร็วของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ และการฟื้นตัวของการส่งออกเท่านั้น หากยังต้องภาวนาเกี่ยวกับทิศทางของอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราสกุลหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งดอลลาร์อเมริกันอีกด้วย ยุทธการ Wait and See จะบรรลุผล ก็ต่อเมื่อเงินดอลลาร์อเมริกันอ่อนตัวลงเมื่อเทียบกับเงินเยนญี่ปุ่นและเงินมาร์กเยอรมัน การอ่อนตัวของเงินดอลลาร์อเมริกัน จะยังผลให้เงินบาทมีค่าอ่อนตัวตามไปด้วย หากธนาคารแห่งประเทศไทยธำรงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทในระดับเดิม ความหวังที่เงินดอลลาร์อเมริกันจะอ่อนตัวลงพอมีอยู่บ้าง แต่ขึ้นอยู่กับข้อตกลงและการปฏิบัติตามข้อตกลงของกลุ่มประเทศมหาอำนาจ G-7

สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยจะยิ่งเลวร้ายลง หากเงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าแข็งตัวยิ่งขึ้น และธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงธำรงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทในระดับเดิม ภายใต้สภาวการณ์ที่ได้แต่ภาวนาไม่ให้เกิดขึ้นนี้ การเก็งกำไรจากการซื้อขายเงินบาทจะมีมากขึ้น สงครามเงินบาทจะปะทุขึ้นอีก โดยที่อาจร้ายแรงกว่าที่ผ่านมา

บทบาทของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) มีผลกระทบต่อยุทธการ Wait and See ของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย เพราะต้องภาวนามิให้ถูกลดอันดับ การถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินมีผลกระทบอันลุ่มลึกต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ ไม่เพียงแต่การฟื้นตัวต้องเสียต้นทุนเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากการฟื้นตัวยังเชื่องช้าลงด้วย

เพราะกระแสการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศจะลดน้อยถอยลง นอกจากนี้ การถูกลดอันดับยังกระทบต่อความเชื่อมั่นที่มีต่อค่าเงินบาทอีกด้วย

ความเป็นไปได้ที่จะถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินมีอยู่ค่อนข้างมาก ถึงรัฐบาลจะสามารถตรึงอัตราเงินเฟ้อและฐานะของดุลบัญชีเดินสะพัดมิให้เลวร้ายลงไปกว่าเดิม ซึ่งเป็นไปได้ค่อนข้างมาก แต่ความล่าช้าและความยากลำบากในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์สถาบันการเงินและวิกฤติการณ์ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ก็เป็นเหตุที่ใช้อ้างได้อย่างพอเพียงในการลดอันดับแล้ว มิไยต้องกล่าวถึงความเป็นไปได้ที่ดุลการคลังจะขาดดุล การส่งออกยังไม่ฟื้นตัว และภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจจะยืดเยื้อ ซึ่งล้วนแล้วแต่ซ้ำเติมอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินทั้งสิ้น

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศมีผลกระทบต่อยุทธวิธี Wait and See ของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างสำคัญ หากอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศมีแนวโน้มปรับลดลง ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมีช่องทางที่จะปรับลดอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศ ซึ่งจะเกื้อกูลต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ โดยไม่ทำลายสิ่งจูงใจในการดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศ ในกรณีตรงกันข้าม หากอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศถีบตัวสูงขึ้น การธำรงอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศในระดับเดิมย่อมทำให้สิ่งจูงในในการดูดดึงเงินทุนจากต่างประเทศลดลง เนื่องจากความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศกับอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศหดตัวแคบลง หากต้องการธำรงสิ่งจูงใจในการดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศในระดับเดิม ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องเขยิบอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศขึ้นตามอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศ หากการณ์เป็นเช่นนี้ การฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจยิ่งเป็นไปได้ยาก และต้องยืดเยื้อออกไป

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทิศทางของอัตราดอกเบี้ยทั้งในสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นกำลังอยู่ในช่วงขาขึ้น ซึ่งไม่เกื้อกูลต่อยุทธวิธีการดำเนินนโยบายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน ผลกระทบจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับขนาดของอัตราดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้น

แรงกดดันทางการเมืองภายในประเทศมีผลกระทบต่อยุทธการ Wait and See ของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย หากรัฐบาลมิอาจแข็งขืนแรงกดดันจากกลุ่มทุนให้เร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยการลดอัตราดอกเบี้ยก็ดี และ/หรือด้วยการใช้งบประมาณขาดดุลก็ดี ธนาคารแห่งประเทศไทย

จะตกที่นั่งลำบาก ภายในระบบราชการเอง ก็มีผู้ไม่เห็นด้วยกับยุทธวิธีการดำเนินนโยบายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลังต้องการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลในปีงบประมาณ 2541 เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งขัดต่อยุทธวิธีของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ต้องการให้รัดเข็มขัดทางการคลัง ปลัดกระทรวงการคลังคนปัจจุบันแสดงความเห็นในเรื่องนี้หลายกรรมหลายวาระ รวมทั้งการแสดงความเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกลไกอัตราแลกเปลี่ยนด้วย

หากสภาพการณ์เป็นดั่งภาพวาดของกลุ่มทุกขนิยม (pessimists) ยุทธวิธี Wait and See มีความสุ่มเสี่ยงเป็นอันมาก ในสภาพการณ์ที่วัฏจักรธุรกิจยืดเยื้อ การส่งออกของไทยมีปัญหาเชิงโครงสร้าง สังคมโลกมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เงินดอลลาร์อเมริกันแข็งตัวยิ่งขึ้น อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศอยู่ในช่วงขาขึ้น สถาบันจัดอันดับลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทย และรัฐบาลจำต้องปรับลดอัตราดอกเบี้ยและดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล เนื่องจากมิอาจทนแรงกดดันของกลุ่มทุนได้ การไม่ทำอะไรเลยจะยิ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหา และพระสยามเทวาธิราชคงต้องทรงทำงานหนัก เพื่อชดเชยความ ‘ขี้เกียจ’ ของผู้คนในวังบางขุนพรหม

ในกรณีตรงกันข้าม หากสภาพการณ์เป็นดั่งภาพวาดของกลุ่มสุขนิยม (optimists) กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจไทยสามารถฟื้นตัวจากภาวะถดถอยในเวลาอันรวดเร็ว การส่งออกไม่มีปัญหาเชิงโครงสร้าง เงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าอ่อนตัวลง อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศปรับตัวลดลง และสถาบันจัดอันดับเพิ่มอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทย ยุทธการ Wait and See ย่อมสัมฤทธิ์ผล ในสภาวการณ์เช่นนี้ ถึงพระสยามเทวาธิราชจะทรงพักผ่อนก็ไม่เป็นเหตุให้ผู้คนในวังบางขุนพรหมหนักใจ

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 6 มิถุนายน 2540

จากการลดค่าเงินบาทปี 2527 ถึงการลอยตัวของเงินบาทปี 2540

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจารึกไว้ว่า การลดค่าเงินบาทปี 2527 เป็นการปรับเปลี่ยนนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนครั้งสำคัญ เพราะไม่เพียงแต่ช่วยเกื้อกูลให้สังคมเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังเป็นพื้นฐานสำคัญของการเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยในเวลาต่อมาอีกด้วย นายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นได้รับยกย่องในฐานที่มีความกล้าหาญในปฏิบัติการลดค่าเงินบาทในครั้งนั้น โดยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีผู้ไม่มีความรู้ด้านการเงินระหว่างประเทศ ก็ได้รับยกย่องไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ในฐานที่ยืนเคียงข้าง รัฐมนตรีการคลัง เพื่อปกป้องให้พ้นจากการโจมตีทางการเมือง

ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศประเมินการลดค่าเงินบาทปี 2527 ว่าให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคมเศรษฐกิจไทย งานวิจัยและวิทยานิพนธ์จำนวนไม่น้อยให้ผลประเมินในทิศทางเดียวกัน ธนาคารแห่งประเทศไทยในรายงานและงานวิชาการหลายชิ้นก็ยอมรับความดังกล่าวนี้ แต่น่าประหลาดนักที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแข็งขืนไม่ยอมปรับค่าเงินบาทในเบื้องต้น

กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นผู้พบว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง (overvaluation) ในครั้งนั้น ไม่มีหลักฐานสาธารณะที่บ่งบอกว่า ฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยตระหนักถึงปัญหานี้ อีกทั้งไม่มีข้อมูลสาธารณะที่แสดงว่า ผู้บริหารทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Equalization Fund) ได้ติดตามการเคลื่อนไหวของอัตราแลกเปลี่ยนว่าเกินเลยจากพื้นฐาน ที่เป็นจริงอย่างไรหรือไม่

ศาสตราจารย์ ดร. ไพจิตร เอื้อทวีกูล ขณะปฏิบัติงาน ณ ธนาคารโลก ได้เดินทางกลับมาประเทศไทยในปี 2526 และเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลพิจารณาลดค่าเงินบาทเพราะข้อเท็จจริงปรากฏชัดแล้วว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริงเป็นอันมาก แต่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีทีท่าเฉยเมยต่อข้อเรียกร้องนี้ในเบื้องต้น

รายงานข่าวของนายนายัน จันทา (Nayan Chanda) ซึ่งตีพิมพ์ใน *Far Eastern Economic Review* (November 22, 1984) ยืนยันบทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่มีต่อการลดค่าเงินบาทปี 2527

ในช่วงกลางปี 2527 นั้นเอง เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศเดินทางเข้ามาประเทศไทยเพื่อถกปัญหานโยบายอัตราแลกเปลี่ยน โดยได้พบนายวีรพงศ์ รามางกูร ที่ปรึกษาเศรษฐกิจนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น นายวีรพงศ์ได้ทำหน้าที่เป็นคนกลางเชื่อมต่อเจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกับเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีความเห็นพ้องว่า จำเป็นต้องลดค่าเงินบาท คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่าควรจะลดค่าเงินบาทมากน้อยเพียงใด นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ซึ่งในเวลานั้นเป็นพนักงานฝ่ายนักวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้รับมอบหมายให้คำนวณเรื่องนี้ ทั้งนี้ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับขอบข่ายการลดค่าเงินบาทหรือไม่

การตัดสินใจในการลดค่าเงินบาทของฝ่ายการเมืองมีอุปสรรคไม่มาก เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นชอบด้วย ขั้นต่อไปของการกำหนดนโยบาย ก็คือ การขอความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ทั้งรัฐมนตรีการคลังและที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจต่างชี้แจงจนนายกรัฐมนตรียินยอมเห็นชอบ แต่อุปสรรคในการปรับลดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนกลับอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตลอดระยะเวลาที่ฝ่ายการเมืองดำเนินการเพื่อให้มีการปรับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนธนาคารแห่งประเทศไทยกลับตั้งป้อมไม่ยอมลดค่าเงินบาท ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้นไม่ต้องการได้ชื่อว่าเป็นผู้ลดค่าเงินบาทถึงสองครั้งสองครา เพราะมีการลดค่าเงินบาทมาก่อนแล้วในปี 2524 ผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าฯ ในขณะนั้น (นายศุภชัย พาณิชภักดิ์) เป็นหัวหอกในการชี้นำความคิดว่า ไม่มีความจำเป็นต้องลดค่าเงินบาท มิไยต้องกล่าวว่า งานของฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้นก็เสนอการวิเคราะห์ออกมาตามการชี้นำนี้ด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยหันไปจำกัดการขยายสินเชื่อของสถาบันการเงินมิให้เกิน 18% ในปี 2527 แทนการลดค่าเงินบาท ซึ่งปรากฏต่อมาว่ายังผลให้ธุรกิจขนาดเล็กล้มละลายจำนวนมาก

แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกาารคลังมีอำนาจในการปรับอัตราแลกเปลี่ยน แต่ พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 ก็มีบทบัญญัติอันชัดเจนว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

จะปรับอัตราแลกเปลี่ยนได้ก็แต่โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย หากธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้คำแนะนำ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมิอาจใช้อำนาจโดยพลการและโดยเอกเทศได้

ความขัดแย้งระหว่างประทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทยสะสมมาเป็นเวลายาวนาน ความขัดแย้งในช่วงกลางปี 2527 เป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีการคลังผู้ต้องการลดค่าเงินบาท กับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยผู้ไม่ต้องการลดค่าเงินบาท ความขัดแย้งนี้จบลงด้วยการที่รัฐมนตรีกระทรวงการคลังปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2527 เมื่อผู้ว่าการฯไม่สนองนโยบาย รัฐมนตรีการคลังก็ใช้อำนาจแต่งตั้งคนที่จะสนองนโยบายมาเป็นผู้ว่าการฯแทน ปฏิบัติการดังกล่าวนี้ถูกโจมตีว่าเป็นการละเมิดความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งๆ ที่รัฐมนตรีการคลังก็เป็นคนเก่าคนแก่ของวัง บางขุนพรหมมาก่อน

ธนาคารแห่งประเทศไทยแข็งขืนไม่ปรับค่าและกลไกอัตราแลกเปลี่ยนในช่วงปี 2539 - 2540 (ก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม) ดุจเดียวกับการแข็งขืนไม่ลดค่าเงินบาทในปี 2527 ทั้งๆที่มีประจักษ์พยานอันชัดเจนว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริงเป็นอันมาก ไม่มีสารสนเทศสาธารณะที่บ่งชี้ว่า ฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยตระหนักถึงความแข็งตัวของเงินบาทหรือไม่ อีกทั้งไม่มีข้อมูลที่จะกล่าวได้ว่า ผู้บริหารทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (EEF) ได้ติดตามการเคลื่อนไหวของอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (Real Exchange Rate) หรือไม่ สถานการณ์ในช่วงปี 2539-2540 มีความคล้ายคลึงกับกรณีการลดค่าเงินบาทปี 2527 ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่ว่า การลดค่าเงินบาทปี 2527 เป็นการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง แต่การปล่อยให้เงินบาทลอยตัวในเดือนกรกฎาคม 2540 เป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ในภาวะจนตรอก

หากแม้นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยทราบแก่ใจดีว่าเงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง แต่การยืนกรานไม่ลดค่าเงินบาทด้วยเหตุผลอื่น ก็น่าสนใจที่จะศึกษาระบบตรรกวิทยาหรือ ‘แบบจำลอง’ ของธนาคารแห่งประเทศไทย น่าเสียดายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ตีพิมพ์เผยแพร่ ‘แบบจำลอง’ ดังกล่าวนี้ สาธารณชนมิอาจวิพากษ์วิจารณ์ระบบตรรกวิทยาของธนาคารแห่งประเทศไทยได้

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate Systems) จะธำรงอยู่ได้อย่างไรภายใต้แนวทางเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization)

บัดนี้ มีรายงานวิจัยเป็นจำนวนมากที่ให้ข้อสรุปว่า ประเทศที่เร่งรุดไปสู่แนวทางเสรีนิยมทางการเงิน หากยังธำรงอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว มักจะต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเงิน แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ยอมซึมซับบทเรียนดังกล่าวนี้

ในการธำรงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทไว้ในระดับเดิมอย่างค่อนข้างตายตัว โดยไม่สนใจว่า อัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวทำให้เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริงหรือไม่ ธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องสะสมเงินสำรองระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก เพื่อใช้ในการปกป้องค่าเงินบาท ยุทธวิธีในการสะสมเงินสำรองก็แต่โดยการตรึงดอกเบี้ยภายในประเทศในอัตราสูงเพื่อดูดดึงเงินทุนนำเข้าจากต่างประเทศ ความแตกต่างของอัตราดอกเบี้ยระหว่างภายในประเทศกับต่างประเทศประกอบกับนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน ทำให้มีการนำเงินทุนเข้าจากต่างประเทศจำนวนมาก แต่โดยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิอาจกำกับสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ และมิอาจกำกับการจัดสรรการใช้เงินทุนที่นำเข้าจากต่างประเทศในทางที่ก่อประโยชน์สูงสุดแก่ระบบเศรษฐกิจไทย การณ์จึงปรากฏว่า เงินทุนจำนวนมากถูกจัดสรรไปใช้ในโครงการที่มีภาวะความเสี่ยงสูง และในโครงการที่มิได้ช่วยเพิ่มพูนศักยภาพในการผลิต ดังเช่นการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินและหลักทรัพย์ สภาพการณ์ดังกล่าวนี้มีส่วนซ้ำเติมปัญหาวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในเวลาต่อมา

การธำรงอัตราแลกเปลี่ยนในระดับเดิมอย่างค่อนข้างตายตัว มิได้กระทำควบคู่กับการตรึงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูงเท่านั้น หากยังต้องดำเนินการรัดเข็มขัดทางการคลังควบคู่ไปด้วย ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยผลักดันให้รัฐบาลรัดเข็มขัดทางการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับขยายเข็มขัดทางการเงิน และใช้จ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่าย ด้วยการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำตามแรงกดดันทางการเมือง และด้วยการอัดฉีดเงินกว่าแสนล้านในการค้ำจุนธนาคารกรุงเทพพาณิชยการและบริษัท เอกธนกิจมิให้ล้ม

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยแข็งขืนไม่ลดค่าเงินบาทในปี 2527 นั้น ภาคเศรษฐกิจการเงินยังมีขนาดไม่ใหญ่และไม่ซับซ้อน แต่การแข็งขืนไม่ปรับค่าและกลไกอัตราแลกเปลี่ยนในช่วงปี 2539 -2540 (ก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม) นั้น ภาคเศรษฐกิจการเงินมีขนาดและความซับซ้อนเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ในประการสำคัญ เงินทุนสามารถเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศอย่างค่อนข้างเสรี ด้วยเหตุดังนี้ เมื่อเงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง การเก็งกำไรจากการลดค่าเงินบาทจึงเกิดขึ้น แม้ธนาคารแห่งประเทศไทยหาทางป้องกันและเล่นงานนักเก็งกำไรต่างชาติด้วยวิธีนานัปการ โดยพุ่งเป้าไปสู่นายจอร์จ โซรอส (George Soros) ตามรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์บางฉบับ

แต่เมื่อคนไทยกระโดดเข้าไปร่วมวงไพบูลย์ในการเก็งกำไร ธนาคารแห่งประเทศไทยก็สิ้นหนทางในการปกป้อง ความผิดมิได้อยู่ที่ปฏิบัติการเก็งกำไร เพราะการเก็งกำไรเป็นประพฤติกรรมพื้นฐานในสังคมทุนนิยม แต่ความผิดอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยที่ไม่ปรับอัตราแลกเปลี่ยนให้ตรงต่อความเป็นจริง

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ท่านรัฐมนตรีฯยอมรับว่า อัตราแลกเปลี่ยนเดิมทำให้เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับเงินเยนญี่ปุ่นและเงินมาร์กเยอรมัน แต่ผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยหาได้ยอมรับว่า นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นนโยบายที่ผิดพลาด มิจฉาทิฐิทำให้ผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยบางคนออกมาพูดแก้เกี้ยวว่าการปล่อยให้เงินบาทลอยตัวมิใช่การลดค่าเงินบาท หากนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นนโยบายที่ถูกต้อง เมื่อทางการปล่อยให้เงินบาทลอยตัว อัตราแลกเปลี่ยนก็ควรที่จะอยู่ในระดับเดิม แต่เป็นเพราะเงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง เมื่อเงินบาทลอยตัวเงินบาทจึงมีค่าลดลง บัดนี้ สภาวการณ์ทางการเงินได้คลี่คลายไปในทางที่แสดงว่า เงินบาทจะมีค่าลดลงมากกว่า 10%

การแข็งขืนไม่ยอมลดค่าเงินบาทในปี 2527 และการแข็งขืนไม่ยอมปรับค่าและกลไกอัตราแลกเปลี่ยนในปี 2539-2540 (ก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม) ไม่เพียงแต่แสดงถึงมิจฉาทิฐิของผู้นำของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น หากยังสะท้อนให้เห็นความเสื่อมโทรมทางปัญญาและความบกพร่องของกระบวนการตัดสินใจภายในสถาบันแห่งนี้ด้วย ผู้คนในวังบางขุนพรหมร่ำหาความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายทางการเงิน และสามารถธำรงความเป็นอิสระได้ระดับหนึ่งแต่มิจฉาทิฐิและอวิชชาที่ปรากฏในกรณีตัวอย่างสองกรณีดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ก่อให้เกิดข้อกังขาว่าสมควรที่จะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายเพียงใด

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 14 - 20 กรกฎาคม 2540

ความรักชาติ เสรีภาพทางวิชาการ และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีประกาศเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว และหันไปใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว โดยมีการแทรกแซงเป็นครั้งคราว (Managed Floating Exchange Rate System) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในทำนองว่าเหตุผลส่วนหนึ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิอาจธำรงอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว และรักษาค่าเงินบาทได้ในระดับเดิม เป็นเพราะ *"....มีนักวิชาการที่ไม่ทราบข้อเท็จจริงออกมาให้ข้อมูล ขณะที่ทางการที่รู้ข้อเท็จจริงไม่สามารถให้ข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งได้ เพราะเป็นเรื่องอ่อนไหวในต่างประเทศ..."* (*มติชน* วันพฤหัสบดีที่ 3 กรกฎาคม 2540 หน้า 7)

นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเคยเป็น 'สิ่งศักดิ์สิทธิ์' ที่ประชาชนนอกวังบางขุนพรหมมิอาจแตะต้องได้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้ที่มีความรู้ด้านการเงินระหว่างประเทศแต่เดิมมีจำนวนน้อยนิด อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยในด้านความซื่อสัตย์ ความปรีชาสามารถ และความมุ่งมั่นในการดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม แต่แล้วความ 'สิ่งศักดิ์สิทธิ์' ของนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนก็ลดน้อยถอยลงตามกาลเวลา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินระหว่างประเทศนอกวังบางขุนพรหมมีจำนวนมากขึ้นทั้งในมหาวิทยาลัยและภาคเศรษฐกิจการเงิน ประกอบกับความเสื่อมทรามทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนอย่างกว้างขวาง

การธำรงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนให้เป็น 'สิ่งศักดิ์สิทธิ์' อันมิอาจแตะต้องได้นั้นเป็นเรื่องยากลำบากยิ่ง เพราะถ้าต้องการให้นโยบายเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ผู้กำหนดนโยบายก็ต้องทำตัวเป็น 'ผู้วิเศษ' อันทรงความศักดิ์สิทธิ์ที่ผู้คนกราบไหว้ได้ การที่ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยแต่ดั้งเดิมกำหนดบรรทัดฐานทางจริยธรรมอันสูงส่ง โดยธำรงความเป็นมืออาชีพควบคู่กับความซื่อสัตย์สุจริตและหลีกเลี่ยงการข้องแวะกับผลประโยชน์ในภาคธุรกิจเอกชน ก็เพื่อที่จะให้ผู้กำหนดนโยบายการเงินมีสถานะเป็น 'ผู้วิเศษ' อันเป็นที่นับถือของสาธารณชน ตราบเท่าที่ประชาชนมอบความไว้วางใจ

แก่ผู้กำหนดนโยบายการเงินอย่างหมดหัวใจ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจะยังสามารถธำรงฐานะ 'สิ่งศักดิ์สิทธิ์' ต่อไปได้

ความเสื่อมทรามของบรรทัดฐานทางจริยธรรมในธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมานี้ มีส่วนสำคัญในการทำลายสถานะ 'ผู้วิเศษ' ของผู้คนในวังบางขุนพรหมเกือบหมดสิ้น สาธารณชนเริ่มประจักษ์ว่า ผู้นำของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นปุถุชนที่มีกิเลสตัณหาและความเห็นแก่ได้ มิแตกต่างจากสามัญชน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏเพิ่มขึ้นเรื่อยๆว่า ผู้นำของธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีบรรทัดฐานในด้านความซื่อสัตย์สุจริตสูงกว่าประชาชนคนสามัญ ความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อสถาบันแห่งนี้เริ่มถูกกัดกร่อน ผลที่ตามมาก็คือ ไม่เพียงแต่ภาพของ 'ผู้วิเศษ' จะเลือนหายไปเท่านั้น ความเป็น 'สิ่งศักดิ์สิทธิ์' ของนโยบายการเงินทั้งปวงพลอยมลายไปด้วย

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยชักพาสยามรัฐนาวาสู่แนวทางเสรีนิยมทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมิอาจธำรงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนให้เป็น 'สิ่งศักดิ์สิทธิ์' ต่อไปได้ เพราะบัดนี้ค่าของเงินบาทเป็นที่จับตามองของกลุ่มทุนและสถาบันการเงินต่างประเทศ ทั้งนี้ไม่เพียงแต่เมืองไทยจะตกอยู่ในอุ้งมือของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) เท่านั้น หากยังกลายเป็นเป้าแห่งการโจมตีจากนักเก็งกำไรในยามที่มีความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายอีกด้วย หากไม่ต้องการให้นักเก็งกำไรต่างชาติ 'ทุบ' เงินบาท ก็ต้องไม่เดินแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน ในเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชักน้ำเข้าลึก ชักศึกเข้าบ้านเสียเอง จะร้องแรกแหกกระเชอกระไรได้ ท้ายที่สุดหากไม่ต้องการให้มีการเก็งกำไรซื้อขายเงินบาท ก็ต้องไปให้พ้นจากระบบทุนนิยม ในเมื่อการเก็งกำไรเป็นประพฤติกรรมพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจดังกล่าวนี้

ความเสื่อมทรามแห่งบรรทัดฐานทางจริยธรรมและทางวิชาการได้กัดกร่อนความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยไปเป็นอันมาก การแข็งขืนไม่ยอมลดค่าเงินบาทในปี 2527 ทั้งๆที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง นับเป็นการทำลายความ 'สิ่งศักดิ์สิทธิ์' ของนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนครั้งสำคัญ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏในเวลาต่อมาว่า การลดค่าเงินบาทในปี 2527 เป็นจุดเปลี่ยนผันที่สำคัญของการฟื้นตัวจากภาวะถดถอย และเป็นเหตุให้ภาคการส่งออกกลายเป็นภาคเศรษฐกิจนำ (leading sector) ที่กระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยที่รายงานและงานวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยยอมรับความข้อนี้ ความเป็น 'ผู้วิเศษ'

ของผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยก็หมดสิ้นไป สาธารณชนเริ่มตาสว่างว่า มิจฉาทิฐิทำให้ผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนอย่างผิดพลาด หากมิใช่เป็นเพราะการผลักดันของนายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังในขณะนั้น การลดค่าเงินบาทในปี 2527 ย่อมไม่เกิดขึ้น แต่การใช้มิจฉาทิฐิในการธำรงอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดค่าเงินบาทสูงกว่าความเป็นจริงในปี 2527 นั้น ก่อให้เกิดคำถามพื้นฐานว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการเงินโดยเอกเทศหรือไม่

ด้วยเหตุที่ผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่ 'ผู้วิเศษ' และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนมิใช่ 'สิ่งศักดิ์สิทธิ์' อีกต่อไป การวิพากษ์วิจารณ์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจึงกลายเป็นเรื่องปกติ การวิพากษ์วิจารณ์ที่สำคัญมาจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและสถาบันการเงินต่างประเทศ วงวิชาการเศรษฐศาสตร์ภายในประเทศเริ่มวิพากษ์วิจารณ์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนตั้งแต่ปลายปี 2539 หากวงวิชาการมีเสรีภาพในการศึกษาวิจัยและประเมินนโยบายต่างๆของรัฐบาล เหตุไฉนจะวิพากษ์วิจารณ์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนมิได้เล่า ในเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่ผู้ผูกขาดความเห็นเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และไม่สมควรที่จะมีอำนาจผู้ขาดนี้ เพราะนอกจากเป็นการลิดรอนเสรีภาพของประชาชนแล้ว ยังก่อให้เกิดมิจฉาทิฐิได้โดยง่าย การแข็งขืนไม่ลดค่าเงินบาทในปี 2527 ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าเป็นมิจฉาทิฐิ และการแข็งขืนไม่ปรับค่าหรือกลไกระบบอัตราแลกเปลี่ยนก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 กำลังพิสูจน์ให้เห็นอีกครั้งหนึ่งว่าเป็นมิจฉาทิฐิเฉกเช่นเดียวกัน

นอกเหนือจากประเด็นเรื่องเสรีภาพทางวิชาการแล้ว คำถามพื้นฐานยังมีอีกด้วยว่า การวิพากษ์วิจารณ์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งเป็นเรื่องอ่อนไหว โดยเฉพาะในยามที่เป็น 'หน้าสิ่วหน้าขวาน' นั้น เป็นการกระทำที่แสดงถึงความไม่รักชาติหรือไม่ ?

หากการไม่วิพากษ์วิจารณ์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเป็นการกระทำที่แสดงถึงความรักชาติ ย่อมมีนัยว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยคือชาติ โดยที่ประชาชนต้องเชื่อตามธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างเชื่องๆแท้ที่จริงแล้ว แม้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นส่วนหนึ่งของชาติ แต่ชาติหาใช่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ ชาติมีความหมายอันล้ำลึกยิ่งกว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมากนัก ในประการสำคัญ สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อผู้คนในวังบางขุนพรหมอาจไม่เป็นประโยชน์ต่อ

สังคมไทยโดยส่วนรวม ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ผูกขาดความเป็นชาติ และไม่สมควรมีอำนาจผู้ขาดนั้น

ด้วยเหตุที่มีจิตใต้สำนึกว่า การวิพากษ์วิจารณ์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งเป็นเรื่องอ่อนไหว อาจก่อผลกระทบในทางลบ บรรดาผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายและกลไกอัตราแลกเปลี่ยนก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 พากันปิดปากไม่พูดถึงเรื่องนี้ในช่วงต้นปี 2540 แต่แล้วเมื่อสถานการณ์เลวร้ายลงตามลำดับ และผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงมิจฉาทิฐิให้เห็นเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ การแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะจึงเริ่มปรากฏเป็นกิจจะลักษณะ เริ่มด้วยการให้สัมภาษณ์โดยไม่ปรากฏนาม หรือเขียนบทความโดยใช้นามปากกา จนเป็นที่ประจักษ์อย่างชัดแจ้งว่าธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังนำพาสังคมเศรษฐกิจไทยร่วงหล่นสู่หุบเหวแห่งหายนภัย คนเหล่านี้จึงเปิดตัวแสดงความเห็นอย่างเต็มที่ การแสดงความเห็นทางโทรทัศน์ของนายวีรพงษ์ รามางกูร และนายอัมมาร์ สยามวาลา นับเป็นอุทาหรณ์ของความข้อนี้ เพียงแต่การแสดงความเห็นดังกล่าวนี้ปรากฏในจังหวะเวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังจนตรอก เพราะทุนสำรองระหว่างประเทศร่อยหรอลง ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเป็นเพราะคนไทยทิ้งค่าเงินบาท และหันไปถือเงินดอลลาร์เพื่อเก็งกำไร

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกล่าวหาว่า นักวิชาการที่วิพากษ์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนไม่รู้ข้อเท็จจริง นักวิชาการที่เป็นวิญญูชนย่อมต้องยอมรับในความจำกัดของความรู้ของตน แต่การไม่รู้ข้อเท็จจริงส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (imperfect information) โดยที่สารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยที่มิได้เปิดเผยข้อมูลอย่างเต็มที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เพียงแต่ปิดบังข้อมูลบางส่วนเท่านั้น หากยังจงใจบิดเบือนข้อมูลอีกด้วย

ตลอดช่วงเดือน มกราคม - กุมภาพันธ์ 2540 เมื่อ Moody's Investors Service ทำท่าจะลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของไทย ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยออกมาตอบโต้สถาบันดังกล่าว พร้อมทั้งยืนยันความแข็งแกร่งของระบบสถาบันการเงินโดยองค์รวม แต่แล้วกลับมีประกาศมาตรการ *'4 มีนาคม 2540'* โดยมีรายชื่อบริษัทเงินทุนที่ง่อนแง่นถึง 10 บริษัท พร้อมทั้งสำทับว่าจะไม่มีรายชื่อบริษัทเงินทุนเพิ่มไปจากนี้ แต่แล้วจำนวนบริษัทเงินทุนที่ง่อนแง่นกลับเพิ่มเป็น 16 บริษัทตามประกาศมาตรการ *'27 มิถุนายน 2540'* ในเมื่อช้างตายทั้งตัวมิอาจ

ปิดด้วยใบบัวได้ แต่การจงใจบิดเบือนข้อมูลเช่นนี้ ทำให้วังบางขุนพรหมกลายเป็นแหล่งผลิตมุสาวาทะ ซึ่งทำลายความน่าเชื่อถือของตนเองอย่างล้ำลึก

ในเมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกล่าวหานักวิชาการที่วิพากษ์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนว่าไม่รู้ข้อเท็จจริง สมควรที่ผู้ว่าการฯจะแจกแจงรายละเอียดว่า นักวิชาการเหล่านั้นไม่รู้ข้อเท็จจริงในเรื่องใดบ้าง เพื่อประชาชนจะพลอยได้ประโยชน์จากการรับรู้ข้อเท็จจริงเหล่านั้นด้วย แต่ข้อเท็จจริงสำคัญในวิวาทะว่าด้วยนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนก็คือ เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง ฝ่ายที่ยืนอยู่ตรงกันข้ามกับธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำเสนอข้อเท็จจริงต่อสาธารณชนแล้ว หากธนาคารแห่งประเทศไทยยืนยันว่า อัตราแลกเปลี่ยนก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นอัตราที่ 'ถูกต้อง' ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องนำเสนอประจักษ์พยานข้อเท็จจริงว่า เงินบาทมิได้มีค่าสูงกว่าความเป็นจริง จนบัดนี้สาธารณชนยังมิได้เห็นประจักษ์พยานดังกล่าวนี้จากวังบางขุนพรหม

ธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่ 'ผู้วิเศษ' หรือ 'คุณพ่อผู้รู้ดี' อีกต่อไป ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2523-2527 เมื่อเงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง อัตราแลกเปลี่ยนเป็นกลไกสำคัญในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจออกจากภาคเกษตรกรรม เกษตรกรต้องถูกลงโทษ โดยได้รับผลตอบแทนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น การแข็งตัวของเงินบาท โดยเฉพาะในช่วงปี 2537-2540 (ก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม) เกษตรกรก็ได้รับผลกระทบในทำนองเดียวกัน ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกเดินแนวทางเสรีนิยมทางการเงินนับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับตรึงอัตราแลกเปลี่ยนไว้ตายตัว ซึ่งขัดต่อธรรมชาติของระบบเสรีนิยม งานวิจัยของธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และสถาบันอื่นๆจำนวนมากต่างชี้ให้เห็นว่า ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ไปด้วยกันไม่ค่อยได้กับนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) แต่ดูเหมือนธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ยอมซึมซับบทเรียนดังกล่าวนี้

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย 'ว่ากล่าว' นักวิชาการที่โจมตีนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน แต่หาได้ 'ว่ากล่าว' ผู้ที่สนับสนุนการไม่ลดค่าเงินบาทไม่ จนชวนให้เข้าใจว่า บรรดาผู้ที่สนับสนุนจุดยืนของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับค่าเงินบาทก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นผู้รู้ข้อเท็จจริง และเป็นข้อเท็จจริงชุดเดียวกับที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมี แท้ที่จริงเป็นเช่นนั้นหรือ ?

นายธนาคารพาณิชย์ผู้สวมเสื้อคลุมนักวิชาการ สนับสนุนธนาคารแห่งประเทศไทยให้ธำรงค่าเงินบาทในระดับก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 และก่นประณามการลอยตัวของเงินบาท

หลังวันดังกล่าว บังเอิญเป็นผู้บริหารธนาคารที่มีหนี้ต่างประเทศจำนวนพอสมควร ให้เงินกู้แก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่มีปัญหาจำนวนพอสมควร และสนับสนุนการเข้าซื้อหรือครอบครองกิจการจำนวนพอสมควร โดยที่บางกิจการปรากฏต่อมาว่ามีฐานะง่อนแง่น

นักวิชาการที่มีจิตวิญญาณ เมื่อถอดเสื้อคลุมออก ยังคงความเป็นนักวิชาการ แต่นายธนาคารพาณิชย์เมื่อถอดเสื้อคลุมนักวิชาการออก ยังคงความเป็นนายธนาคารพาณิชย์

สัจธรรมเป็นฉะนี้แล เอวังฯ

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 11 กรกฎาคม 2540

วิกฤติการณ์การเงินอุษาคเนย์

กรกฎาคม 2540 เป็นเดือนแห่งวิกฤติการณ์การเงินอุษาคเนย์ เริ่มต้นด้วยรัฐบาลไทยประกาศละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) และหันมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวที่มีการแทรกแซงเป็นครั้งคราว (Managed Floating Exchange Rate System) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ภายหลังจากที่ใช้ทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากในการทำสงครามปกป้องค่าเงินบาท

ภายหลังจากที่เงินบาทถูกปล่อยให้ลอยตัว นักเก็งกำไรก็หันไปโจมตีเงินเปโซฟิลิปปินส์หลายระลอก จนท้ายที่สุดธนาคารแห่งประเทศฟิลิปปินส์ต้องประกาศให้เงินเปโซมีค่าลอยตัวตามเงินบาทเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2540 ในวันเดียวกันนั้นเอง ธนาคารแห่งประเทศอินโดนีเซียก็ประกาศขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน (exchange rate band) ของเงินรูเบียห์ (Rupiah) จากที่เคยปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวขึ้นลงภายในกรอบ 8% เพิ่มเป็น 12%

แต่การโจมตีเงินสกุลท้องถิ่นในอุษาคเนย์ยังคงมีต่อมา โดยที่เงินริงกิต (Ringgit) ของมาเลเซียกลายเป็นเป้าสำคัญ แต่ Bank Negara ธนาคารแห่งมาเลเซียยืนหยัดที่จะปกป้องค่าของเงินริงกิต แม้แต่เงินดอลลาร์สิงคโปร์ก็ไม่รอดพ้นจากการโจมตี การโจมตีลามไปถึงเงินดอลลาร์ไต้หวัน เพียงแต่สิงคโปร์และไต้หวันมีฐานะทางเศรษฐกิจอันแข็งแกร่งพอที่จะต้านทานการโจมตีได้

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์เงินเปโซเม็กซิกันในเดือนธันวาคม 2537 โดยที่วิกฤติการณ์ดังกล่าวก่อคลื่นเศรษฐกิจกระทบต่ออาเซียตะวันออกไกลในช่วงต้นปี 2538 บรรดาผู้นำประเทศต่างๆในอุษาคเนย์ต่างร่วมกันประสานเสียงว่า อุษาคเนย์ไม่เหมือนกับเม็กซิโก ไม่เพียงแต่จะมีฐานทุนสำรองระหว่างประเทศที่มั่นคงแข็งแรงกว่าเท่านั้น หากยังมีศักยภาพทางเศรษฐกิจเหนือกว่าอีกด้วย ผู้นำรัฐบาลไทยโก่งคอขันคูถ้อยคำทำนองเดียวกันนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่นักเก็งกำไร ‘ไล่ทุบ’ เงินบาท

ในเดือนสิงหาคม 2539 นายมอร์ริส โกลด์สไตน์ (Morris Goldstein) พนักงานกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งลาไปทำงานวิจัย ณ Institute for International Economics

กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา เสนองานวิจัย ซึ่งศึกษาฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศในอาเซียตะวันออกรวม 5 ประเทศ อันประกอบด้วยอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และเกาหลีใต้ โดยเปรียบเทียบกับเม็กซิโกในปี 2537 นายโกลด์สไตน์พบว่า มีสัญญาณบางประการที่บ่งบอกว่า ประเทศบางประเทศในอุษาคเนย์อาจมีอาการ 'ป่วย' ดุจเดียวกับเม็กซิโกในปี 2537 โดยที่ไทยเป็นประเทศที่น่าจับตามองมากที่สุด (*The Economist*, August 24, 1996)

มอร์ริส โกลด์สไตน์เสนอให้พิจารณาตัวแปรสำคัญอย่างน้อย 7 ตัว คือ

ตัวแปรตัวที่หนึ่ง ได้แก่ สัดส่วนระหว่างหนี้ต่างประเทศระยะสั้นกับทุนสำรองระหว่างประเทศ หนี้ระยะสั้นมีลักษณะชีพจรลงเท้าสูง การเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว หากประเทศลูกหนี้มีฐานะทางเศรษฐกิจมั่นคงและเป็นที่เชื่อถือของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ หนี้ระยะสั้นจะมีสถานะเสมือนหนึ่งหนี้ระยะยาว เพราะสถาบันการเงินจะต่ออายุการให้กู้ยืมต่อไปเรื่อยๆ แต่เมื่อไรก็ตามที่ความเชื่อถือที่มีต่อระบบเศรษฐกิจหมดไป เงินทุนนำเข้าจะเคลื่อนออกนอกประเทศเมื่อครบกำหนดชำระ และจะไม่ไหลกลับคืนมา หากทุนสำรองระหว่างประเทศมีน้อยเกินไป ประเทศอาจตกอยู่ในฐานะล้มละลายได้ เมื่อเกิดวิกฤติการณ์เงินเปโซในเดือนธันวาคม 2537 นั้น เม็กซิโกมีทุนสำรองระหว่างประเทศเพียง 20% ของหนี้ระยะสั้นเท่านั้น

ตัวแปรตัวที่สอง ได้แก่ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด หากบัญชีเดินสะพัดขาดดุลจำนวนมากและขาดดุลอย่างต่อเนื่อง การแสวงหาเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อชดเชยส่วนขาดดุลเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก เพราะความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ลดน้อยถอยลงตามลำดับ เมื่อเกิดวิกฤติการณ์เงินเปโซในเดือนธันวาคม 2537 ส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของเม็กซิโกสูงถึง 7.8% ของ GDP

ตัวแปรตัวที่สาม ได้แก่ ต้นตอของการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด หากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นผลจากการขยายการลงทุนก็ยังมีความเป็นไปได้ที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้นสำหรับการชำระหนี้ต่างประเทศ แต่ถ้าการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเกิดจากการขยายการบริโภค ฐานะของดุลบัญชีเดินสะพัดจะยิ่งเลวร้ายลง

ตัวแปรตัวที่สี่ ได้แก่ การขาดดุลการคลัง หากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเกิดขึ้นควบคู่กับการขาดดุลการคลัง สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจน่าเป็นห่วงมากกว่ากรณีที่มีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดโดยไม่มีการขาดดุลการคลัง ในกรณีหลังนี้ แสดงว่า การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเกิดจากการขาดดุลในภาคเอกชน หากภาคเอกชนใช้จ่ายในการลงทุนเกินกว่าเงินออมที่ภาคเอกชนมียังมีความน่าไว้วางใจว่า การใช้จ่ายในการลงทุนของภาคเอกชนก่อดอกออกผลอย่างคุ้มค่า แต่ถ้าการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเกิดจากการขาดดุลการคลัง ก็มีความไม่น่าไว้วางใจว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลจะก่อให้เกิดผลผลิตหรือไม่

ตัวแปรตัวที่ห้า ได้แก่ โครงสร้างของเงินทุนนำเข้า หากเงินทุนนำเข้าส่วนใหญ่เป็นการ ลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) ย่อมมีความอุ่นใจว่าเงินทุนเหล่านี้จะ ‘จม’ อยู่ในระบบเศรษฐกิจในช่วงเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระยะตั้งไข่ (Gestation Period) ของโครงการ แต่ถ้าเงินทุนนำเข้าส่วนใหญ่เป็นเงินทุนที่นำเข้ามาลงทุนซื้อขายหลักทรัพย์ (Portfolio Investment) หรือเงินกู้ระยะสั้น เงินทุนเหล่านี้ย่อมมีลักษณะชีพจรลงเท้าสูง เพราะพร้อมที่จะเคลื่อนย้ายออกนอกประเทศ เมื่อความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบเศรษฐกิจสั่นคลอน

ตัวแปรตัวที่หก ได้แก่ อัตราแลกเปลี่ยนที่ทำให้เงินมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง (overvaluation) เมื่อเงินมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง ย่อมมีสิ่งจูงใจให้มีการเก็งกำไรจากการลดค่าของเงิน หากธนาคารกลางพยายามธำรงอัตราแลกเปลี่ยนในระดับเดิม ก็ต้องสูญเสียทุนสำรองระหว่างประเทศในการทำสงครามปกป้อง

ตัวแปรตัวที่เจ็ด ได้แก่ การขยายตัวทางการเงินอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นการอัดฉีดภาวะราคาเฟ้อของสินทรัพย์ (asset-price inflation)

เพียงช่วงเวลาไม่ถึงปีต่อมา คำเตือนของมอร์ริส โกลด์สไตน์เกี่ยวกับความคล้ายคลึงกันระหว่างฐานะของระบบเศรษฐกิจไทยกับเม็กซิโกในปี 2537 ก็ปรากฏว่าเป็นจริง

ในเดือนพฤษภาคม 2540 ศาสตราจารย์ลอว์เรนส์ ไคลน์ (Lawrence Klein) นักเศรษฐศาสตร์ระดับรางวัลโนเบล เดินทางมาแสดงปาฐกถาในประเทศไทย หนังสือพิมพ์ทุกฉบับพากันประโคมข่าวว่าศาสตราจารย์ไคลน์ชมความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจไทย โดยไม่นำพาต่อประเด็นที่ไคลน์เตือน ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจไทย ไคลน์กล่าวอย่างชัดเจนในปาฐกถาว่า

ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เรื้อรังของไทยแก้ไขได้ด้วยการลดค่าเงินบาท โดยที่เนื้อหาส่วนใหญ่ของปาฐกถากล่าวถึงวิกฤติการณ์เงินเปโซในเม็กซิโกในปี 2537 และภาวะตกต่ำของเกาหลีใต้ ไคลน์มีความเห็นว่า วิกฤติการณ์เงินเปโซเกิดขึ้นเพราะธนาคารกลางเม็กซิโกตัดสินใจลดค่าเงินเปโซช้าเกินไป มิหนำซ้ำยังลดน้อยเกินไปอีกด้วย หากอ่านปาฐกถาของไคลน์ 'ระหว่างบรรทัด' ก็อาจตีความได้ว่า หากธนาคารแห่งประเทศไทยลดค่าเงินบาทช้าเกินไปและลดน้อยเกินไป ไทยอาจเผชิญปัญหาดุจเดียวกับเม็กซิโกในปี 2537 เพียงแต่ไคลน์มิได้กล่าวตรงๆ เท่านั้น (อ่านปาฐกถาของลอว์เรนส์ ไคลน์ ใน *The Nation*, May 24-26, 1997)

ไทยตกที่นั่งลำบากมากกว่าประเทศอื่นๆในอุษาคเนย์ เพราะการแข็งขืนตรึงอัตราแลกเปลี่ยนในระดับเดิมอย่างตึงตัว แม้จะมีทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมาก แต่ทุนสำรองระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ทั้งๆที่บัญชีเดินสะพัดขาดดุล เป็นผลจากการนำเข้าเงินทุนจากต่างประเทศ ซึ่งองค์ประกอบสำคัญก็คือ เงินกู้และการลงทุนซื้อขายหลักทรัพย์ โครงสร้างทุนสำรองระหว่างประเทศดังกล่าวนี้จะนับว่าแข็งแกร่งมิได้ เพราะเป็นทุนสำรองที่ยืมจากต่างประเทศ ซึ่งพร้อมจะถอนออกไปเมื่อความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทยหมดไป และแล้วปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ก็เกิดขึ้นในช่วงต้นปี 2540

ประเทศต่างๆในอุษาคเนย์พากันขยับขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน (exchange rate band) ในปี 2539 ตามคำแนะนำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวขึ้นลงได้มากขึ้น แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยแข็งขืนไม่ยอมแม้แต่ขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน โดยไม่ตระหนักแม้แต่น้อยว่า การยึดติดในระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวพร้อมๆกับการดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงินจะนำมาซึ่งวิกฤติการณ์ทางการเงิน

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์เงินเปโซในปี 2537 นายมิเชล กัมเดอซูส์ (Michel Camdessus) ผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ กล่าวว่า วิกฤติการณ์เงินเปโซเป็นตัวอย่างของวิกฤติการณ์การเงินในคริสต์ศตวรรษที่ 21 วิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้มีพื้นฐานมาจากลักษณะชีพจรลงเท้าของทุน เมื่อประเทศต่างๆในโลกเดินแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน เงินทุนสามารถเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศโดยเสรี การเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าออกระหว่างประเทศคราวละมากๆ และอย่างรวดเร็วย่อมสั่นคลอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย

ตลาดการเงินในละตินอเมริกาถูกสั่นคลอนอย่างหนักภายหลังวิกฤติการเงินเปโซ โดยที่คลื่นเศรษฐกิจกระฉอกมาถึงอาเซียตะวันออก หลังจากนั้นวิกฤติการณ์การเงินก็เกิดขึ้นในยุโรปตะวันออก ในเดือนมีนาคม 2538 ฮังการีต้องลดค่าเงินฟอรินต์ (Forint) พร้อมทั้งละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว และหันไปใช้ Crawling Peg System สาธารณเช็คประสบชะตากรรมเดียวกับฮังการีในเวลาต่อมา โดยต้องประกาศให้เงินโครูนา (Koruna) ลอยตัวในเดือนพฤษภาคม 2540 เมื่อไม่สามารถตรึงอัตราแลกเปลี่ยนไว้ในระดับเดิม

วิกฤติการณ์การเงินย้ายถิ่นฐานมาสู่อุษาคเนย์ตั้งแต่ต้นปี 2540 เงินบาทถูกโจมตีหลายระลอก จนต้องปล่อยให้ค่าลอยตัวตามเงินโครูนา และตามมาด้วยเงินเปโซฟิลิปปินส์

เหตุการณ์ทั้งหมดนี้บ่งชี้อย่างชัดเจนว่า ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวไปด้วยกันมิได้กับแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน ประเทศที่พยายามตรึงอัตราแลกเปลี่ยนในระดับเดิมโดยไม่สนใจว่า เงินของตนมีค่าสูงกว่าความเป็นจริงหรือไม่ มักจะต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์การเงินเนื่องเพราะเปิดช่องให้มีการเก็งกำไรจากการลดค่าเงินนั่นเอง

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 28 กรกฎาคม - 3 สิงหาคม 2540

เมืองไทยในอุ้งมือ Credit Rating Agency

แม้ว่าผู้นำไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบายการเงิน จะแสดงอาการไม่เดือดเนื้อร้อนใจที่ถูก Moody's Investor Services ลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน แต่ภายในใจคงร้อนรุ่มประดุจไฟสุมขอน มิฉะนั้นคงไม่ออกข่าวตอบโต้สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ ในขณะที่ผู้นำในภาคเศรษฐกิจการเงินต่างแสดงความกังวลต่อผลกระทบที่จะตามมาด้วยกันทั้งสิ้น

Moody's Investor Services ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินในระยะสั้นของประเทศไทยที่เรียกว่า Short-term Sovereign Ceiling Rating จากระดับ Prime-1 ลงเป็น Prime-2 ว่าเป็นเพราะระบบเศรษฐกิจไทยพึ่งพิงเงินกู้ระยะสั้นจากต่างประเทศมากจนเกินไป อีกทั้งดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลจำนวนมาก และระบบอัตราแลกเปลี่ยนมีลักษณะตายตัวมากเกินไป นอกจากนี้ การชลอตัวทางเศรษฐกิจและภาวะซบเซาของการส่งออกยังช่วยเปิดเผยให้เห็นความเปราะบางของธุรกิจการเงินในประเทศไทยอีกด้วย

การลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทยครั้งนี้ ทำให้ต้องปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือของเงินฝากระยะสั้นของธนาคารพาณิชย์ไทย 3 แห่ง อันได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย และธนาคารไทยพาณิชย์ จากระดับ P-1 ลงมาเป็น P-2 ด้วย เพราะสถาบันการเงินเอกชนมิอาจมีอันดับความน่าเชื่อถือสูงกว่า Sovereign Rating ได้

การลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินครั้งนี้เป็นผลจากการประเมินสมรรถนะของระบบเศรษฐกิจไทยในการจัดการปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงิน สมรรถนะที่ถูกประเมินว่าตกต่ำลง แสดงถึงภาวะความเสี่ยงในการลงทุน ในการให้เงินกู้แก่บริษัทธุรกิจในประเทศไทยและในการฝากเงินกับสถาบันการเงินในประเทศไทย มีมากขึ้น

Moody's Investor Services ทำท่าจะปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทยมาก่อนหน้านี้แล้ว ในเดือนพฤษภาคม 2539 Moody's เตือนว่า ไทยอาจเผชิญวิกฤติการณ์ทางการเงินได้ง่ายขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของหนี้ต่างประเทศระยะสั้น คำเตือน

ของ Moody's ก่อให้เกิดความเดือดเนื้อร้อนใจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยและสมาคมธนาคารไทยอย่างมาก สถาบันทั้งสองถึงกับหอบข้อมูลชี้แจงผู้แทน Moody's ว่า สถานะทางการเงินของประเทศไทยมิได้เลวร้ายดังผลการวิเคราะห์ของ Moody's ในปลายเดือนสิงหาคมนั้นเอง หนังสือพิมพ์ *The Nation* (August 28, 1996) รายงานข่าวว่า Moody's ยับยั้งการปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทย หลังจากรับฟังคำชี้แจงของธนาคารแห่งประเทศไทยและสมาคมธนาคารไทย แต่แล้วเมื่อเวลาล่วงพ้นไม่ถึงสัปดาห์ ปฏิบัติการปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทยก็เกิดขึ้นเมื่อต้นเดือนกันยายนนั้นเอง

ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามตอบโต้ว่า ภาระหนี้ต่างประเทศระยะสั้นนั้นไม่น่าต้องกังวลมากนัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสถิติหนี้ระยะสั้นนั้นสูงกว่าความเป็นจริง การจัดสรรเงินกู้แก่ผู้ประกอบการในประเทศไทยผ่าน BIBFs แม้จะเป็นสินเชื่อระยะยาวเพื่อการส่งออก การผลิตและการลงทุน แต่ถูกบันทึกเป็นหนี้ระยะสั้นที่มีการต่ออายุต่อเนื่องไปเรื่อยๆ หากปรับลดหนี้ระยะสั้นส่วนนี้ หนี้ต่างประเทศระยะสั้นในปี 2538 เหลือเพียง 22.8 พันล้านดอลลาร์ มิใช่ 41.1 พันล้านดอลลาร์ดังที่ปรากฏ

ด้วยเหตุที่ Moody's คำนวณหนี้ต่างประเทศระยะสั้น โดยมิได้ปรับลดส่วนที่ผ่าน BIBFs นี้เอง ผลการวิเคราะห์จึงปรากฏว่า หนี้ต่างประเทศระยะสั้นในปี 2538 มีมากกว่าเงินสำรองระหว่างประเทศ (41.1 พันล้านดอลลาร์ เทียบกับ 37.0 พันล้านดอลลาร์) ความข้อนี้มีนัยว่าหากมีการเคลื่อนย้ายหนี้ระยะสั้นออกจากประเทศไทยหมดในทันที เงินสำรองระหว่างประเทศมีไม่พอที่จะส่งคืน

นอกจากการตอบโต้ว่า หนี้ต่างประเทศระยะสั้นของไทยมิได้มีมากเท่าสถิติที่ปรากฏแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังตอบโต้อีกด้วยว่า การแห่ถอนเงินออกจากประเทศไทยพร้อมๆกันนั้นเป็นเรื่องที่ยากจะเป็นไปได้ ในประการสำคัญ ระบบเศรษฐกิจไทยยังมีพื้นฐานอันแข็งแกร่ง การเติบโตทางเศรษฐกิจยังอยู่ในระดับอันน่าพอใจ อัตราเงินเฟ้อไม่สูงมาก อัตราการออม (saving ratio) ยังอยู่ในระดับสูง แม้จะมีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด แต่ก็มีเงินสำรองระหว่างประเทศจำนวนมาก ซึ่งยังมิได้รวมถึงเงินตราต่างประเทศที่ถือโดยธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นๆ

Moody's Investor Services ปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทยเฉพาะระยะสั้น ส่วนอันดับในระยะยาวคงอยู่ที่ระดับ A-2 นับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา ผู้นำไทยพยายามปลอบใจตัวเองว่า สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระหว่างประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Standard and Poor's Corp (S & P) และ Japanese Bond Rating Institute (JBRI) ยังมิได้ปรับลดอันดับของประเทศไทย แต่การปลอบใจตนเองด้วยวิธีนี้ไม่สู้เหมาะสมนัก เพราะวิธีการจัดอันดับของแต่ละสถาบันแตกต่างกัน การที่ Moody's หักหาญลดอันดับของประเทศไทย น่าจะเป็นเพราะเห็นจุดอ่อนและความง่อนแง่นของระบบเศรษฐกิจไทยที่กำลังก่อตัวขึ้น Moody's เองก็มีชื่อเสียงกิตติคุณที่สั่งสมมาถึง 87 ปี และมีความมุ่งมั่นที่จะรักษาความน่าเชื่อถือของสถาบันจัดอันดับสืบต่อไป

Moody's ยังมิได้ปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทยในระยะยาว ในขณะที่ Moody's จัดอันดับประเทศไทยในระดับ A-2 S & P ให้ระดับ A (ดูตารางที่ 2) โดยที่ระดับตามการจัดอันดับของแต่ละสถาบันมีความหมายแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว อันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินในระยะยาวของประเทศไทยอยู่ในระดับค่อนข้างดี แม้จะต่ำกว่าสิงคโปร์ ไต้หวัน เกาหลีใต้ และมาเลเซีย แต่ก็ยังสูงกว่าสาธารณรัฐประชาชนจีน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ อินเดีย และปากีสถาน หากอันดับในระยะยาวถูกปรับลดลง ผลกระทบทางเศรษฐกิจจะรุนแรงกว่าการปรับลดอันดับในระยะสั้นมากนัก

แม้เพียงการปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินในระยะสั้น จากระดับ P-1 ลงมาเป็น P-2 ก็เป็นที่คาดกันว่า อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศระยะสั้นจะเพิ่มขึ้นประมาณ 1% เนื่องจากภาวะความเสี่ยงในการปล่อยกู้ให้ประเทศไทยมีมากขึ้น การเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าวนี้ย่อมกระทบต่อกำไรของธนาคารพาณิชย์และธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ อีกทั้งทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการต่างๆเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งกระทบต่อฐานะทางการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดโลก

Moody's ส่งสัญญาณเตือนรัฐบาลไทยว่า การพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศมากจนเกินไปนั้นเป็นของไม่ดี นักเศรษฐศาสตร์ไทยจำนวนไม่น้อยก็เคยให้คำเตือนเช่นนี้ แต่ผู้บริหารนโยบายการเงินไม่เคยใส่ใจรับฟัง บัดนี้ คำเตือนจากสถาบันที่ทรงอิทธิพลดังเช่น Moody's กำลังสั่นคลอนความเชื่อมั่นในหมู่ผู้บริหารนโยบายการเงิน ไม่มีประโยชน์อันใดที่จะโอดครวญว่า Moody's เข้าใจผิด ถึงเวลาต้องทบทวนการเดินต่อไปในแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน ประกอบกับการประเมิน

สมรรถนะของตนเองว่า จะสามารถรับมือกับความผันผวนที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศโดยเสรีได้มากน้อยเพียงใด พร้อมๆกับการดำเนินการลดทอนการพึ่งพิงเงินทุนต่างประเทศ

เมื่อรัฐบาลไทยตัดสินใจเดินแนวทางเสรีนิยมทางการเงินนับตั้งแต่ปี2533 เป็นต้นมา นัยสำคัญประการหนึ่งของแนวนโยบายดังกล่าวนี้ ก็คือ การผลักให้ระบบเศรษฐกิจไทยเข้าสู่อุ้งมือสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระหว่างประเทศ

ในโลกทุนนิยมเสรี สถาบันจัดอันดับทำหน้าที่สำคัญในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่นักลงทุนและสถาบันการเงิน นักลงทุนเมื่อจะเข้าไปลงทุนในประเทศใด หรือซื้อหลักทรัพย์ของบริษัทในประเทศใด แทนที่จะแสวงหาข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศนั้นเอง ก็สามารถใช้บริการของสถาบันจัดอันดับ สถาบันการเงินเมื่อจะปล่อยกู้แก่หน่วยเศรษฐกิจในประเทศใด ก็สามารถใช้บริการของสถาบันจัดอันดับเช่นเดียวกัน การทำหน้าที่ของสถาบันจัดอันดับช่วยลดต้นทุนสารสนเทศ (information cost) ของนักลงทุนและสถาบันการเงินเป็นอันมาก

การเติบโตของตลาดหลักทรัพย์ในประเทศต่างๆ มีส่วนผลักดันให้ความต้องการบริการการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินมีมากขึ้น อย่างน้อยเพื่อประเมินผลการประกอบการของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ยิ่งเมื่อตลาดพันธบัตร (bond market) ก่อเกิดขึ้นด้วยแล้ว ความต้องการบริการดังกล่าวย่อมเพิ่มขึ้นเป็นทวีตรีคูณ เพราะการแสวงหาข้อมูลข่าวสารสำหรับการตัดสินใจในการซื้อหลักทรัพย์ประเภทต่างๆ เองเสียต้นทุนสูงเกินไป

เมื่อ Moody's, S & P และ JBRI เริ่มจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทยในปี 2535 นั้นเป็นเพราะได้รับการเชื้อเชิญแต่ครั้งรัฐบาลเปรม 5 ในขณะที่นายสุธี สิงห์เสน่ห์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ด้วยเหตุที่รัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชนต้องการเข้าไประดมทุนในตลาดการเงินระหว่างประเทศ ในการนี้จำเป็นต้องให้ข่าวสารแก่นักลงทุนและสถาบันการเงินว่า ประเทศไทยมีความน่าเชื่อถือทางการเงินมากน้อยเพียงใด หนทางที่จะทำให้สารสนเทศดังกล่าวนี้ได้ก็แต่โดยให้สถาบันจัดอันดับอันเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศประเมินฐานะการเงินของประเทศไทย

ในโลกทุนนิยมเสรี ประเทศไทยมิอาจสลัดออกจากสถาบันจัดอันดับได้ หากยังคงต้องการเดินแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน ก็ต้องไต่อันดับดาราขึ้นไปเรื่อยๆ หากต้องการอันดับดีๆก็ต้องปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสถาบันจัดอันดับอย่างเชื่องๆ หนทางเดียวที่จะหลุดจากอุ้งมือของสถาบันจัดอันดับก็แต่โดยการละทิ้งแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน และการลดการพึ่งพิงเงินทุนต่างประเทศ

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 13 กันยายน 2539

ตารางที่ 1

หนี้ต่างประเทศระยะสั้นของประเทศไทย

2534-2538

(พันล้านดอลลาร์)

ลูกหนี้	2534	2535	2536	2537	2538
1. ธนาคาร	4.1	5.5	10.4	21.5	33.7
1.1 ธนาคารพาณิชย์	4.1	5.5	4.0	6.4	10.0
1.2 BIBFs	-	-	6.4	15.1	23.7
2. ภาคเอกชนที่มิใช่ธนาคาร	10.5	12.8	12.3	7.4	7.3
3. ภาครัฐบาล	0.7	0.6	0.0	0.2	0.1
4. หนี้ต่างประเทศระยะสั้นรวม	15.4	18.9	22.6	29.2	41.1
5. หนี้ต่างประเทศระยะสั้น ไม่รวม BIBFs	15.4	18.9	16.2	14.1	17.4
6. เงินสำรองระหว่างประเทศ	18.4	21.2	25.4	30.3	37.0

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2

Long-term Sovereign Bond Ratings

ประเทศ	Moody's	S&P
สาธารณรัฐประชาชนจีน	A3	BBB
ฮ่องกง	A3	A
อินเดีย	Baa3	BB+
ปากีสถาน	B1	B+
ญี่ปุ่น	Aaa	AAA
เกาหลีใต้	A1	AA-
ไต้หวัน	Aa3	AA+
สิงคโปร์	Aa1	AAA
มาเลเซีย	A1	A+
ฟิลิปปินส์	Ba2	BB
อินโดนีเซีย	Baa3	BBB
ไทย	A2	A

ที่มา Asia Times (June 6, 1996)

เมืองไทยในอุ้งมือ Credit Rating Agency (2)

ผมรู้สึกชื่นชมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและบรรดาเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลที่ดาหน้าออกมาก่นประณาม Moody's Investors Service ที่ปล่อยข่าวว่า อาจพิจารณาลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของไทย ไม่มีโอกาสใดอีกแล้วที่จะแสดงออกซึ่งความรักชาติได้ดีเท่าในยามนี้

ในเดือนกันยายน 2539 Moody's Investors Service ลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระยะสั้นของประเทศไทยที่เรียกว่า Short-term Sovereign Ceiling Rating จากระดับ Prime-1 ลงเป็น Prime-2 ทั้งนี้โดยอ้างปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด การพึ่งหนี้ระยะสั้นจากต่างประเทศมากเกินไป ความไม่ยืดหยุ่นของอัตราการแลกเปลี่ยน และความซบเซาของการส่งออก

ต่อมาเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ Moody's Investors Service เตือนรัฐบาลไทยว่าอาจพิจารณาลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระยะยาวของประเทศไทยที่เรียกว่า Long-term Foreign Currency Sovereign Ceiling Rating จากระดับ A2 ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากไม่มั่นใจในความมั่นคงของภาคเศรษฐกิจการเงิน และไม่เชื่อมั่นความสามารถของรัฐบาลผสมในการธำรงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ผู้นำรัฐบาลไทย รวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทย ต่างโอดครวญว่า Moody's เข้าใจเศรษฐกิจไทยผิดพลาด เพราะมิได้วิเคราะห์เศรษฐกิจไทยจากข้อมูลที่ทันสมัย พร้อมทั้งชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่ Moody's แสดงท่าทีว่าจะลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระยะยาวของไทย Standard and Poor's Corporation (S & P) สถาบันการจัดอันดับที่ยิ่งใหญ่ไม่แพ้ Moody's ยังคงแสดงความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทยในระดับเดิม

เพียง Moody's ออกข่าวและแสดงท่าทีไม่ไว้วางใจสถานการณ์เศรษฐกิจในประเทศไทย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยก็เกือบถล่มทลายในวัน St. Valentine's Day ประจำปี 2540 โดยที่สารสีชมพูจาก S&P ไม่สามารถช่วยประคับประคองสถานการณ์ไว้ได้ เดือดร้อนถึงผู้บริหารนโยบายการเงินระดับสูงที่ต้องวุ่นวายทั้งวัน

ในนามของความรักชาติ คนไทยทั้งชาติต้องช่วยกันเปล่งเสียงก่นด่า Moody's ในฐานที่ใช้ลมปากสร้างมรสุมทางการเงินถล่มระบบเศรษฐกิจไทย

แต่ช้าก่อน ความรักชาติก็เหมือนกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีทั้งระยะสั้นและระยะยาว หากจะแสดงความรักชาติระยะสั้นด้วยการถ่มน้ำลายลด Moody's มิใช่เรื่องเสียหาย เพราะ Moody's ไม่มีมารยาทในการออกข่าวต่อสาธารณชน ซึ่งแพร่สะพัดไปทั่วโลก หาก Moody's ต้องการเตือนรัฐบาลไทยว่า มรสุมทางการเงินกำลังจะถล่มสังคมเศรษฐกิจไทย Moody's สามารถเตือนรัฐบาลไทยโดยไม่ต้องเป็นข่าวก็ทำได้ แต่ Moody's ก็เลือกสร้างข่าว ส่วนหนึ่งอาจเพราะต้องการประชาสัมพันธ์ตัวเอง อีกส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่า มรรควิธีการสร้างข่าวมีประสิทธิผลในการกดดันให้รัฐบาลไทยต้องเร่งแก้ปัญหา

หากเรามีความรักชาติระยะยาว เราก็ต้องพิเคราะห์ความเห็นของ Moody's อย่างปราศจากมิจฉาทิฐิ และต้องตอบคำถามให้ได้ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยแข็งแกร่งเกินกว่าที่ Moody's วิเคราะห์จริงหรือไม่ หาก Moody's วิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจไทยด้วยข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง Moody's ก็สมควรที่จะถูกประณาม หากบทวิเคราะห์ของ Moody's ถูกต้อง ประชาชนคนไทยควรจะมีมารยาทที่จะกล่าวขอบคุณ Moody's ในฐานที่เตือนให้เราเร่งแก้ปัญหาเยี่ยงกัลยาณมิตร

ระบบเศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญปัญหาในด้านโครงสร้างการผลิต เมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟูในช่วงต้นทศวรรษ 2530 รัฐบาลลอยละล่องไปกับฟองสบู่ และปลื้มอกปลื้มใจกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่อยู่ในระดับสูง โดยมิได้สนใจเสริมพื้นฐานการผลิตให้แข็งแกร่ง ไม่มีการทุ่มการใช้จ่ายในด้านการวิจัยและพัฒนา (R&D Expenditure) ทั้งๆที่ในยุคทองของการจำเริญเติบโต ระบบเศรษฐกิจไทยสามารถรับภาระได้ มีแต่การยืมและซื้อเทคโนโลยีจากต่างประเทศ อันเป็นเหตุให้ขาดฐานทางเทคโนโลยี การเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยเกิดจากการเพิ่มพูนปัจจัยการผลิต (extensive growth) ทั้งทุน แรงงาน และที่ดิน มิได้เกิดจากการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิต (intensive growth) ด้วยเหตุดังนี้ ระบบเศรษฐกิจไทยจึงไม่สามารถธำรงการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงได้ในช่วงเวลาอันยาวนาน และต้องสูญเสียฐานะการแข่งขันในตลาดโลกในระยะยาว

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการเปลี่ยนแปลงราคาสัมพัทธ์ของปัจจัยการผลิต (relative factor price) ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยกำลังสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ

(Comparative advantage) ในการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour-intensive production) เพราะมิอาจแข่งขันกับประเทศที่มีแรงงานราคาถูกกว่า ดังเช่นอินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน และเวียดนาม ซึ่งกำลังวิ่งตามหลังมา ครั้นจะปรับโครงสร้างการผลิตไปสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูงก็ติดขัดด้วยฐานเทคโนโลยีที่อ่อนแอ

ปัญหาโครงสร้างการผลิตดังที่กล่าวข้างต้นนี้กำลังส่งผลต่อโครงสร้างการส่งออก ยิ่งระบบเศรษฐกิจไทยต้องถูกตัดสิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร (GSP) เนื่องจากถีบตัวพ้นจากกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาแล้ว ยิ่งซ้ำเติมปัญหาการส่งออก มิไยต้องกล่าวถึงสินค้าออกไทยที่ถูกเล่นงานเนื่องจากมีกระบวนการผลิตอันไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟูในช่วงต้นทศวรรษ 2530 นั้น รัฐบาลเวลานั้นและเวลาต่อมามิได้สนใจสกัดการขยายตัวทางเศรษฐกิจฟองสบู่อย่างจริงจัง การใช้จ่ายในการบริโภคของประชาชน ทั้งภายในประเทศและในต่างประเทศขยายตัวตามเศรษฐกิจฟองสบู่อย่างรวดเร็ว ไม่มีช่วงเวลาใดที่ลัทธิบริโภคนิยม (Consumerism) เปล่งอิทธิพลได้มากเท่าช่วงเวลาดังกล่าว ยิ่งรัฐบาลเลือกเส้นทางเศรษฐกิจเสรีนิยมด้วยแล้ว นอกจากการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคที่ฟุ่มเฟือยจากต่างประเทศจะเพิ่มขึ้นชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน หากทว่าบรรษัทระหว่างประเทศยังรุกคืบเข้ามายึดหัวหาดในธุรกิจห้างสรรพสินค้า ธุรกิจบันเทิง และธุรกิจอาหารอีกด้วย ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลและผู้มีหน้าที่บริหารนโยบายเศรษฐกิจหน้ามืดตามัวมองไม่เห็นหายนภัยที่ตามมา

การเติบโตของลัทธิบริโภคนิยมนับเป็นเหตุปัจจัยปฐมฐานที่ทำให้เกิดปัญหาช่องว่างระหว่างการลงทุนกับการออม (Investment-Saving Gap) การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมีมานานนับทศวรรษ โดยที่ความร้ายแรงของปัญหาเพิ่มขึ้นทั้งในเชิงสมบูรณ์และเชิงสัมพัทธ์ในช่วงทศวรรษหลังนี้ แต่รัฐบาลก็มิได้แสดงความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา การประกาศใช้มาตรการต่างๆ เป็นไปอย่างเชื่องช้ายิ่ง

เมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลายนับแต่ปี 2534 เป็นต้นมา ผลกระทบเบื้องต้นมีต่อตลาดหลักทรัพย์และตลาดอสังหาริมทรัพย์ แต่ความตกต่ำในตลาดทั้งสองส่งผลกระทบต่อธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นๆอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในเมื่อสถาบันการเงินเหล่านี้มีส่วนช่วยอัดลมเข้าไปในเศรษฐกิจฟองสบู่ จนมีการเติบโตเกินกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง เมื่อเศรษฐกิจ

ฟองสบู่แตก สถาบันการเงินเหล่านี้ต้องประสบปัญหาหนี้สูญและหนี้สงสัยจะสูญจำนวนมาก ถึงจะมีความพยายามที่จะปกปิดหนี้เสียเหล่านี้ในเบื้องต้น แต่เมื่อภาวะตกต่ำในตลาดหลักทรัพย์และตลาดอสังหาริมทรัพย์ยืดเยื้อยาวนาน ช้างตายทั้งตัวย่อมมิอาจปกปิดด้วยใบบัวได้มิด

การดำเนินนโยบายเสรีทางการเงิน (Financial Liberalization) ด้วยจังหวะก้าวอันรวดเร็วเกินไป มีส่วนซ้ำเติมปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพราะการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าออกระหว่างประเทศสามารถสั่นคลอนเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทยได้ การปล่อยให้บริษัทเงินทุนต่างประเทศเข้ามาประกอบธุรกรรมในตลาดหลักทรัพย์โดยปราศจากการกำกับเท่าที่ควร ทำให้เงินทุนต่างประเทศสามารถมีอิทธิพลอย่างมากในตลาดหลักทรัพย์ โดยที่สภาวการณ์ในตลาดหลักทรัพย์ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้บริหารเงินกองทุนต่างประเทศอย่างค่อนข้างสำคัญ

แต่การสั่นคลอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมิได้ส่งผ่านทางปริมาณเงินและอัตราดอกเบี้ยเท่านั้น หากยังส่งผ่านทางอัตราแลกเปลี่ยนด้วย การเร่งเดินแนวทางเสรีนิยมทางการเงินโดยที่มิได้พัฒนาตลาดทุนและตลาดเงินตราต่างประเทศเท่าที่ควร ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งสร้างปัญหาในการบริหารนโยบายอย่างมาก

จุดแข็งของระบบเศรษฐกิจไทยที่พอมีอยู่บ้าง ได้แก่ ฐานะของเงินสำรองระหว่างประเทศ กระนั้นก็ตาม เมื่อเทียบกับภาระหนี้ต่างประเทศ มิอาจกล่าวได้ว่ามีฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศอันแข็งแกร่ง ในเมื่อหนี้ต่างประเทศคงค้างมียอดรวมสูงถึงร้อยละ 50 ของ GDP แม้ว่าอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ (Debt Service Ratio) ยังไม่สูงนัก แต่ภาวะการตกต่ำของการส่งออกย่อมทำให้อัตราส่วนนี้เพิ่มขึ้น ในประการสำคัญ เงินสำรองระหว่างประเทศได้ร่อยหรอในช่วงเวลา 2-3 เดือนที่ผ่านมานี้ เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยนำไปใช้ในการต่อต้านการเก็งกำไรซื้อขายเงินบาท

ในนามของความรักชาติระยะยาว ประชาชนคนไทยควรจะขอบคุณ Moody's Investment Service ที่ออกมาเตือนรัฐบาลไทยให้เร่งแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หากปราศจากการเตือนในลักษณะนี้ ผู้คนที่กะโหลกหนา ซึ่งยึดกุมอำนาจรัฐอยู่ในขณะนี้ อาจไม่นำพาในการแก้ปัญหาเท่าที่ควร และถึงจะกระทุ้งถึงขั้นนี้ ก็ยังไม่แน่ว่าจะมีการแก้ปัญหาอย่างเอาการเอางาน

หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวในทำนองที่ว่า กระทรวงการคลังอาจพิจารณาเลิกจ้าง Moody's ให้จัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทย ข้อดำรินี้ดูจะบ้องตื้นอย่างยิ่ง เพราะแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลไทยจะไว้วางใจ Moody's หรือจัดวาง Moody's ในตำแหน่งที่ดี ก็ต่อเมื่อ Moody's จัดวางระบบเศรษฐกิจไทยในอันดับที่ดีด้วย เมื่อไรก็ตามที่ Moody's ไม่ให้ 'เกียรติ' ในการจัดประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ดีแล้ว รัฐบาลไทยก็จะหมดความไว้วางใจ Moody's ต่อไป

ถึงรัฐบาลไทยจะเลิกว่าจ้าง Moody's แต่อาจมีผู้อื่นว่าจ้าง Moody's เพื่อขอคำปรึกษาว่า เมืองไทยเป็นประเทศที่เหมาะแก่การเข้าไปลงทุนหรือการให้กู้เงินมากน้อยเพียงใด การให้อันดับประเทศไทยก็ยังเกิดขึ้นอยู่ดี หาก Moody's ให้ประเทศไทยอยู่ในอันดับต่ำ รัฐบาลไทยจะฟ้อง 'หมิ่นประมาท' Moody's กระนั้นหรือ ?

ในโลกทุนนิยม การจัดอันดับเป็นธุรกิจประเภทหนึ่ง โดยที่มีการจัดอันดับอย่างหลากหลาย ดังเช่นการจัดอันดับภาพยนต์ยอดเยี่ยม การจัดอันดับเพลงยอดนิยม การจัดอันดับบุรุษและสตรีที่แต่งตัวดี การให้รางวัลวรรณกรรมยอดเยี่ยมประจำปี การสำรวจคะแนนนิยมของประชาชนที่มีต่อผู้นำหรือนักการเมือง ฯลฯ ไม่เคยปรากฏว่า ผู้ที่ถูกจัดอยู่ในอันดับต่ำหรือผู้ที่พลาดรางวัลฟ้องหมิ่นประมาทผู้จัดอันดับหรือคณะกรรมการที่ตัดสินรางวัล

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2540

ภาคที่สาม

เมืองไทยกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

* เมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยล้มละลาย

* รัฐบาลไทยกับเงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF

* เหตุใดรัฐบาลไทยจึงต้องขอเงินฉุกเฉินจาก IMF

* เงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF กับอธิปไตยในการกำหนดนโยบาย

* IMF ปีศาจหรือนักบุญ ?

* IMF Policy Conditionalities

เมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยล้มละลาย

เมื่อรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธจำยอมปล่อยให้เงินบาทมีค่าลอยตัวอย่างจนตรอกเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 จำต้องขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ IMF อย่างจนตรอกเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2540 และจำต้องยอมรับเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) อันผูกติดมากับเงินกู้อย่างเชื่องๆเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 โดยที่เป็นเงื่อนไขอันเข้มงวดและรัดตรึง รวมทั้งการประกาศปิดกิจการธุรกิจเงินทุนอีก 42 บริษัทในวันเดียวกัน โดยที่ก่อนหน้านี้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2540 ปิดไปแล้ว 16 บริษัท รวมจำนวนทั้งสิ้น 58 บริษัท ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญวิกฤติการณ์ครั้งร้ายแรงที่สุดในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

บัดนี้ มีประจักษ์พยานหลักฐานข้อเท็จจริงว่า สังคมเศรษฐกิจไทยกำลังเดินอยู่บนเส้นทางการล้มละลายทางเศรษฐกิจ หากมิได้องค์กรโลกบาลดังเช่นกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาค้ำจุน

บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลย่อมอยู่ในฐานะล้มละลาย เมื่อหนี้สินมีมากกว่าทรัพย์สิน โดยที่ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ที่ก่อขึ้นได้ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่าระบบเศรษฐกิจมีฐานะล้มละลายดุจเดียวกับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลได้หรือไม่ ?

ประเทศแต่ละประเทศ นอกจากจะมีทรัพย์สินทางการเงินแล้วยังมีทรัพย์สินทางกายภาพ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย แต่ไม่มีประเทศใดที่ยอมเฉือนที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติเพื่อใช้ในการชำระหนี้ แนวความคิดว่าด้วยการล้มละลายเมื่อนำมาประยุกต์กับประเทศย่อมมีความหมายแคบกว่าเมื่อประยุกต์ใช้กับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เพราะเมื่อบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลไม่มีเงินชำระหนี้ ย่อมนำทรัพย์สินอื่นออกขายเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ได้ แต่ประเทศในฐานะรัฐประชาชาติมีข้อจำกัดในการหาเงินจากการขายแผ่นดิน

ประเทศย่อมอยู่ในภาวะล้มละลาย เมื่อหนี้ต่างประเทศมีมากกว่าสินทรัพย์ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ แนวความคิดว่าด้วยการล้มละลายด้วยหนี้ภายในประเทศ หากเป็น

หนี้สาธารณะรัฐบาลย่อมมีอำนาจในการเก็บภาษีอากรหรือพิมพ์ธนบัตรเพื่อชำระหนี้ หากเป็นหนี้เอกชน เอกชนที่ไม่สามารถชำระหนี้ ย่อมต้องล้มละลายไป โดยมิได้กระทบต่อฐานะของประเทศ

หนี้ต่างประเทศต่างจากหนี้ภายในประเทศ เพราะหนี้ต่างประเทศต้องชำระด้วยเงินตราต่างประเทศ และเงินตราต่างประเทศในท้ายที่สุดแล้วได้มาจากการส่งออกสินค้าและบริการ หากหนี้ต่างประเทศนั้นเป็นหนี้เอกชน เอกชนย่อมต้องเป็นผู้ชำระหนี้ หากไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็ต้องล้มละลาย หากจำนวนเอกชนที่ไม่สามารถชำระหนี้ต่างประเทศ และมูลค่าหนี้ต่างประเทศของเอกชนมีไม่มาก ผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศย่อมมีน้อย แต่ถ้ามีเอกชนจำนวนมาก 'เบี้ยว' ไม่ชำระหนี้ต่างประเทศ และมูลค่าหนี้ต่างประเทศของเอกชนที่ไม่สามารถชำระหนี้มีจำนวนมาก ความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศย่อมตกต่ำลงในสังคมเศรษฐกิจโลก และความเชื่อมั่นของชาวต่างประเทศที่มีต่อระบบเศรษฐกิจนั้นย่อมมลายหายไป หากไม่สามารถรื้อฟื้นความน่าเชื่อถือทางการเงิน การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจย่อมยากที่จะเป็นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของระบบเศรษฐกิจแบบเปิด

ระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะล้มละลายแล้ว เมื่อทุนสำรองระหว่างประเทศมีไม่พอแก่การชำระหนี้ต่างประเทศ ปรากฏการณ์ที่หนี้ต่างประเทศคงค้างมีมากกว่าทุนสำรองระหว่างประเทศมีมานานแล้ว เนื่องจากปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เรื้อรัง จนระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะการพึ่งพิงทุนภายนอกประเทศ (External Finance Dependency) ในยุคสมัยที่ความน่าเชื่อถือทางการเงินของระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ในระดับสูง เงินทุนไหลเข้ามีมากกว่าเงินทุนไหลออก จึงไม่มีปัญหาในการชำระหนี้ต่างประเทศ เมื่อความน่าเชื่อถือทางการเงินหมดสิ้นไป เงินทุนมีแต่จะไหลออก ไม่มีไหลเข้า ความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศจึงกลายมาเป็นปัญหาสำคัญ

ธนาคารแห่งประเทศไทยแถลงว่า ทุนสำรองระหว่างประเทศเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2540 เหลืออยู่ถึง 32,400 ล้านเหรียญอเมริกัน แต่ชุมชนการเงินทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศไม่เชื่อตัวเลขนี้ ทั้งนี้มีความเป็นไปได้อย่างสูงที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อเสริมฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศให้ดูดี เพราะเพียงสองวันหลังจากนั้น รัฐบาลไทยต้องปล่อยให้เงินบาทมีค่าลอยตัว

ชุมชนการเงินระหว่างประเทศเชื่อว่า ทุนสำรองระหว่างประเทศของไทยเหลืออยู่เพียง 17,000 ล้านเหรียญอเมริกัน เอกสารแผนการขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 กล่าวถึงเหตุผลในการขอความช่วยเหลือจาก IMF ข้อหนึ่งว่า เพื่อ *' ... รักษาฐานะทุนสำรองเงินตราของประเทศให้อยู่ในระดับที่ไม่น้อยกว่ามูลค่าการนำเข้า 3 เดือนครึ่ง หรือไม่น้อยกว่า 25,000 ล้านเหรียญสหรัฐฯ โดยเร็วที่สุด...'* เมื่ออ่านเอกสารดังกล่าวนี้อย่างเคร่งครัดก็ต้องตีความว่า เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 ทุนสำรองระหว่างประเทศเหลือน้อยกว่า 25,000 ล้านบาท ทุนสำรองฯ จำนวนนี้ไม่พอเพียงที่จะชำระคืนหนี้ระยะสั้นและเงินกู้ที่ผ่าน BIBFs ถึงหนี้ต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นหนี้เอกชน แต่ในภาวะที่สถาบันการเงินและบริษัทธุรกิจจำนวนมากไม่สามารถชำระเงินกู้ต่างประเทศ หนี้เอกชนเหล่านี้ต้องถือเป็น 'หนี้ของประเทศ' เพราะความไม่สามารถชำระหนี้เอกชนมิได้กระทบต่อฐานะความน่าเชื่อถือของเอกชนผู้เป็นลูกหนี้เท่านั้น หากกระทบต่อความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศด้วย

ประเทศไทยต้องพึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการฟื้นคืนความน่าเชื่อถือทางการเงิน เพราะไม่เพียงแต่จะได้เงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังช่วยให้ได้เงินกู้จากแหล่งอื่นๆ อีกด้วย ทั้งนี้มีรายงานข่าวว่า จะได้เงินกู้รวมทั้งสิ้น 16,000 ล้านดอลลาร์ ในจำนวนนี้เป็นเงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF 4,000 ล้านดอลลาร์ จาก EXIM Bank of Japan 4,000 ล้านดอลลาร์ (อัตราดอกเบี้ย LIBOR + 1.5% ถึง LIBOR + 2.0% ระยะเวลาการกู้ 17 ปี ระยะปลอดหนี้ 5 ปี) จากธนาคารพัฒนาอาเซีย (ADB) 1,000 ล้านดอลลาร์ (ระยะเวลาการกู้ 15 ปี ระยะปลอดหนี้ 5 ปี อัตราดอกเบี้ย 6.00-6.80% ต่อปี) และจากประเทศต่างๆ ในอาเซียแปซิฟิกอีก 5,000 ล้านดอลลาร์ อันประกอบด้วยออสเตรเลีย 1,000 ล้านดอลลาร์ สิงคโปร์ 1,000 ล้านดอลลาร์ มาเลเซีย 1,000 ล้านดอลลาร์ สาธารณรัฐประชาชนจีน 1,000 ล้านดอลลาร์ อินโดนีเซีย 500 ล้านดอลลาร์ และเกาหลีใต้ 500 ล้านดอลลาร์ โดยที่เงินกู้จากธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาอาเซียและสาธารณรัฐประชาชนจีนยังไม่มีข้อตกลงที่แน่ชัด

ชุมชนการเงินระหว่างประเทศต้องระดมทรัพยากรเพื่อค้ำจุนมิให้ประเทศไทย 'ล้มละลาย' เพราะเกรงว่าจะมีผลกระทบในลักษณะโดมิโนต่อประเทศอื่นๆในอาเซียแปซิฟิก แม้ว่าวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยปี 2540 มิได้ร้ายแรงเท่ากับวิกฤติการณ์เม็กซิโกปี 2537 แต่แผนการช่วยเหลือครั้งนี้นับเป็นแผนที่ต้องพึ่งเงินกู้มากที่สุดภายหลังวิกฤติการณ์เงินเปโซในเม็กซิโกเป็นต้นมา

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ สหรัฐอเมริกาและชาติมหาอำนาจตะวันตกพากันถอยไปอยู่หลังฉาก มิได้ออกหน้ายื่นมือช่วยเหลือประเทศไทย ส่วนสำคัญก็เพื่อกดดันญี่ปุ่นเป็นโต้โผ เมื่อเกิดวิกฤติการณ์เงินเปโซในเม็กซิโกในปี 2537 สหรัฐอเมริกากระโดดเข้าค้ำจุนเม็กซิโกอย่างเต็มที่ เพราะวิกฤติการณ์การเงินในเม็กซิโกมีผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อสหรัฐอเมริกาโดยตรง โดยที่วิกฤติการณ์ครั้งนั้นทำให้การรวมกลุ่มจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) มิได้ให้ประโยชน์แก่สหรัฐอเมริกาเท่าที่ควร แต่การล่มสลายของเศรษฐกิจไทยหาได้มีผลกระทบต่อสหรัฐอเมริกาและชาติมหาอำนาจตะวันตกอย่างสำคัญ ประเทศมหาอำนาจเหล่านี้จึงทำเป็นทองไม่รู้ร้อน ปล่อยให้ญี่ปุ่นและกองทุนการเงินระหว่างประเทศร่วมกันจัดทำแผนการช่วยเหลือประเทศไทย การล่มสลายของเศรษฐกิจไทยมีผลกระทบต่อญี่ปุ่นโดยตรง เพราะญี่ปุ่นเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ของไทย หากปล่อยให้เศรษฐกิจไทยล้มลงไปต่อหน้าต่อตา ญี่ปุ่นก็ต้องสูญหนี้เป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุดังนี้ ญี่ปุ่นจึงกดดันให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ค้ำประกันเงินกู้ต่างประเทศของบรรดาสถาบันการเงิน 58 แห่งที่มีฐานะง่อนแง่น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแสดงความชื่นชมที่สามารถกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและพันธมิตรอาเซียแปซิฟิกได้ถึง 16,000 ล้านดอลลาร์ โดยอ้างว่าเป็นประวัติการณ์ที่ประเทศไทยได้รับเงินกู้จำนวนมากมายถึงเพียงนี้ หาได้ตระหนักแม้แต่น้อยว่าเป็นประวัติการณ์อันน่าชื่นชมหรือไม่ และไทยต้องสูญเสียศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิในชุมชนระหว่างประเทศมากมายเพียงใด

ไม่น่าเชื่อว่า ประเทศที่ครั้งหนึ่งเคยคุยโม้ว่าจะเป็น ‘เสือตัวที่ห้า’ กลับกลายเป็น ‘แมวตัวที่หนึ่ง’ ในอาเซียแปซิฟิก มิหนำซ้ำยังต้อง ‘คลาน’ ไปขอความช่วยเหลือจากนานาประเทศ ไม่เว้นแม้แต่อินโดนีเซียและสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งตามบันไดเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ต้องถือว่าต่ำชั้นกว่ามาก

ใครทำให้ไทยตกบันไดเศรษฐกิจระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ ?

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 15 สิงหาคม 2540

รัฐบาลไทยกับเงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF

คำให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อวันอาทิตย์ที่ 27 กรกฎาคม 2540 ที่กล่าวว่า รัฐบาลไทยจะขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) นั้น นอกจากจะช่วยยุติการคาดการณ์ของสาธารณชนเกี่ยวกับแผนการกู้วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของ รัฐบาลแล้ว ยังแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงภาวะจนตรอกของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธอีกด้วย ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะมิได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับ 'แผนการช่วยเหลือ' ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่ก็มิใช่เรื่องยากแก่การคาดเดาว่า รัฐบาลต้องการเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือที่เรียกกันในชื่อภาษาอังกฤษว่า Standby Arrangement

ภายหลังการปล่อยให้เงินบาทมีค่าลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นต้นมา ทางการยืนยันอย่างหนักแน่นมาโดยตลอดถึงความมั่นคงของทุนสำรองระหว่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังถึงกับให้สัมภาษณ์ว่า ไม่มีความจำเป็นต้องกู้เงินจากต่างประเทศ แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยถ่วงเวลาการเปิดเผยข้อมูลทุนสำรองระหว่างประเทศ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2540 นอกจากจะสร้างความไม่โปร่งใสเกี่ยวกับผลการบริหารทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Equalization Fund) แล้ว ยังก่อให้เกิดการคาดการณ์ในทางร้ายยิ่งขึ้น

การใช้ทุนสำรองระหว่างประเทศในการทำสงครามปกป้องค่าเงินบาททั้งในเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน 2540 มิใช่ปฏิบัติการที่เป็นประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวม ยิ่งหนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมุ่งเล่นงานนายยอร์จ โซรอส (George Soros) โดยเฉพาะด้วยแล้ว หากรายงานข่าวนี้เป็นจริง ย่อมแสดงถึงมิจฉาทิฐิของกลุ่มผู้กุมนโยบายการเงินอย่างเห็นได้ชัด ทุนสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทย มิได้มีไว้ให้ 'เล่นงาน' นักเก็งกำไรคนหนึ่งคนใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ หนทางที่มีประสิทธิผลที่สุดในการป้องปรามการเก็งกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน ก็คือ การปรับอัตราแลกเปลี่ยนให้ตรงต่อฐานะทางเศรษฐกิจที่เป็นจริง และการปรับกลไกให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยใช้มาตรการควบคุมปริวรรตเงินตราต่างประเทศด้วยการแยกตลาดเงินบาทนอกประเทศ (off-shore market) ออกจากตลาดเงินบาทในประเทศ (on-shore market) ตั้งแต่กลางเดือนพฤษภาคม 2540 เพื่อมิให้นักเก็งกำไรต่างชาติมีเงินบาทสำหรับการเก็งกำไร ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงอาการลิงโลด หลงเข้าใจว่า 'ชนะ' สงครามแล้ว หนังสือพิมพ์บางฉบับดังเช่น *The Nation* ซึ่งมีส่วนต้านการปรับอัตราแลกเปลี่ยนให้ตรงต่อฐานะทางเศรษฐกิจที่เป็นจริง ร่วมแสดงอาการลิงโลดด้วย หาได้สำเหนียกว่าตราบเท่าที่ยังเดินอยู่บนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน การโจมตีเงินบาทจะยังคงมีต่อไป หากเงินบาทมิได้มีค่าตรงต่อพื้นฐานที่เป็นจริง ในประการสำคัญ หาได้สำเหนียกว่า ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) โดยพื้นฐานแล้ว ขัดกับระบบเสรีนิยมทางการเงิน

ไม่มีข้อมูลสาธารณะที่บ่งบอกว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากน้อยเพียงใดในการทำสงครามเงินบาททั้งในเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน และนำทุนสำรองระหว่างประเทศไปทำสัญญาขายล่วงหน้าจำนวนมากน้อยเพียงใด แต่การหมดความน่าเชื่อถือที่มีต่อรัฐบาลไทยและต่อเงินบาท ทำให้สถานการณ์ในเดือนมิถุนายนเลวร้ายลงอย่างรวดเร็ว บัดนี้ประชาชนชาวไทยพากันทิ้งเงินบาท และหันไปถือเงินดอลลาร์อเมริกัน พ่อค้าส่งออกเมื่อขายสินค้าได้ รั้งรอการนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศเพราะหวังประโยชน์จากอัตราแลกเปลี่ยนระดับใหม่ ท้ายที่สุด บรรดาเงินกู้ต่างประเทศเมื่อครบกำหนด เริ่มมีปัญหาในการต่อสัญญาการกู้ เพราะสถาบันการเงินต่างประเทศเริ่มไม่แน่ใจในความสามารถในการชำระหนี้ ด้วยเหตุดังนี้เองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงประกาศให้เงินบาทมีค่าลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนด้วยอาการจนตรอกอย่างยิ่ง

การร่อยหรอของทุนสำรองระหว่างประเทศในเดือนมิถุนายนและเดือนกรกฎาคมเป็นเรื่องคาดการณ์ได้ ในเมื่อทุนสำรองระหว่างประเทศมิได้มีโครงสร้างที่มั่นคงดังที่ธนาคารแห่งประเทศไทยโอ้อวด ประเทศที่มีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เรื้อรังและรุนแรง ดังเช่นประเทศไทย จะมีทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น ก็แต่โดยการมีส่วนเกินดุลในบัญชีเงินทุน (Capital Account) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เงินทุนนำเข้าส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ต่างประเทศและการลงทุนซื้อขายหลักทรัพย์ (Portfolio Investment) เงินทุนนำเข้าทั้งสองประเภทนี้มีลักษณะชีพจรลงเท้าสูงยิ่ง เมื่อความเชื่อมั่นที่มีต่อเศรษฐกิจไทยหมดไป เงินทุนนำเข้าเริ่มไหลออกและไม่หวนกลับมา ซึ่งกระทบต่อฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศอย่างสำคัญ

เมื่อรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์) เรียกร้องเมื่อวันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540 ให้พ่อค้าส่งออกนำรายได้จากการส่งออกเข้าประเทศเพื่อให้ตลาดเงินตราต่างประเทศในประเทศไทยมีเสถียรภาพ (*The Nation*, July 26, 1997) อาการวิกฤตของทุนสำรองระหว่างประเทศก็ปรากฏสู่สาธารณชนเป็นครั้งแรก หากทุนสำรองระหว่างประเทศมีฐานะมั่นคงดังที่อวดอ้าง ย่อมไม่มีเหตุที่จะขอร้องพ่อค้าส่งออกนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ

ทั้งๆที่สังคมเศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญวิกฤติการณ์การเงินครั้งที่ร้ายแรงที่สุดในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามหลีกเลี่ยงการขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทั้งๆที่สามารถต่อสายโดยตรงได้ การหลีกเลี่ยงการกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศแสดงออกอย่างชัดเจน ด้วยการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพร้อมด้วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและคณะเดินทางไป 'จิ้มก้อง' รัฐมนตรีการคลังญี่ปุ่นเมื่อกลางเดือนกรกฎาคม 2540 โดยมีเสียงร่ำลือว่า รัฐบาลไทยขอกู้เงินจำนวน 20,000 ล้านดอลลาร์ พรรคฝ่ายค้านตีปลาหน้าไซ ด้วยการคัดค้านการกู้เงินเพื่อพยุงฐานะของสถาบันการเงินและเพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่อง หาได้ตระหนักว่า เจตนารมณ์ของการกู้เงินอยู่ที่การเสริมฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศเป็นสำคัญ แต่แล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะกลับจากญี่ปุ่นโดยมิได้เงินกู้ติดมือกลับมา

อาการลังเลของรัฐบาลไทยในการขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศสร้างความหงุดหงิดใจแก่ผู้บริหาร IMF อย่างยิ่ง

เหตุใดคอยแล้วไยไม่มา ?

นี่มิใช่คำรำพึงของศาสตราจารย์สแตนลีย์ ฟิชเชอร์ (Stanley Fischer) หากแต่เป็นคำถามผ่านสื่อมวลชน ซึ่งกระจายข่าวไปทั่วพิภพภายในเวลาไม่กี่ชั่วโมง

ศาตราจารย์สแตนลีย์ ฟิชเชอร์ มีสถานะอยู่สองสถาน สถานหนึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์เรืองนาม อดีตอาจารย์แห่ง Massachusetts Institute of Technology ผู้เชี่ยวชาญเศรษฐศาสตร์มหภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐศาสตร์การเงิน แต่อีกสถานหนึ่งเป็นรองผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

ในฐานะนักวิชาการ ศาสตราจารย์ฟิชเชอร์ทราบแก่ใจดีว่า ประเทศไทยบาดเจ็บสาหัสจากการทำสงครามเงินบาทมากเพียงใด ไม่มีประเทศที่เร่งรุดสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน โดยยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ประเทศใดที่สามารถรอดพ้นวิกฤติการณ์ทางการเงินไปได้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศในความรับผิดชอบของศาสตราจารย์ฟิชเชอร์เพียรพยายามเตือนธนาคารแห่งประเทศไทยซ้ำแล้วซ้ำเล่า แต่คำแนะนำที่เต็มเปี่ยมด้วยความหวังดีนี้ไม่มีความหมาย เรื่องที่น่าเศร้าก็คือ ศิษย์เก่า M.I.T. ในประเทศไทยเป็นฝ่ายกดดันธนาคารแห่งประเทศไทยมิให้ละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว และมิให้ลดค่าเงินบาท ทั้งๆที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง (overvaluation)

ในฐานะรองผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ศาสตราจารย์ฟิชเชอร์พร้อมที่จะอ้าแขนโอบอุ้มและช่วยเหลือธนาคารแห่งประเทศไทย และรอคอยให้ความช่วยเหลือดังกล่าวนี้ ในอดีตที่เป็นมา เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเงินและไม่สามารถรับมือได้คราใด ก็ต้องวิ่งเข้าซบอกขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศครานั้น แต่คราวนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยสร้างความประหลาดใจแก่ผู้บริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ด้วยการหลีกลี้หนีหน้า ไม่เข้าพบผู้บริหาร IMF เพื่อขอความช่วยเหลือดังที่เป็นมาในอดีต และนี่เองที่ทำให้ศาสตราจารย์ฟิชเชอร์หงุดหงิดใจ จะไม่ให้หงุดหงิดใจได้อย่างไร ในเมื่อฟิลิปปินส์ซึ่งเผชิญวิกฤติการณ์เงินเปโซหลังจากที่ไทยเผชิญวิกฤติการณ์เงินบาทวิ่งเข้าหากองทุนการเงินระหว่างประเทศจนสามารถตกลงแผนการช่วยเหลือได้แล้ว แต่ยังไม่มีเงาของผู้บริหารนโยบายการเงินของไทย

ศาสตราจารย์ฟิชเชอร์พรั่งพรูถ้อยคำที่ไม่เป็นมงคลว่า ผู้บริหารรัฐบาลไทยกำลังมีพฤติกรรมที่แสดงถึงความโง่เง่าเต่าตุ่นด้วยการไม่ขอเงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF พร้อมทั้งสำทับว่า หากปล่อยให้วิกฤติการณ์การเงินยืดเยื้อยาวนานมากเพียงใด ความยากลำบากในการแก้ปัญหายิ่งมีมากเพียงนั้น ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ถ้อยคำที่ไม่เป็นมงคลเหล่านี้ต้องการส่งถึงผู้คนในวังบางขุนพรหมโดยตรง ศาสตราจารย์ฟิชเชอร์มิได้ต้องการดอกเบี้ยเงินกู้มากไปกว่าความต้องการเห็นเสถียรภาพทางการเงินคืนสู่อาเซียตะวันออกโดยเร็ว

ธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่งยื่นข้อเสนอการกู้เงินฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2540 ภายหลังจากที่การเจรจาขอความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นล้มเหลว ทั้งนี้ตามคำให้สัมภาษณ์

ของอดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันอังคารที่ 29 กรกฎาคม 2540) ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ความพยายามหลีกเลี่ยงการกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเบื้องต้นเป็นความต้องการของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือเป็นความต้องการของรัฐบาล คำให้สัมภาษณ์ของที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ บ่งบอกว่า รัฐบาลเป็นฝ่ายต้องการหลีกหนีกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพราะการกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีผลเท่ากับการยอมรับความผิดพลาดในการบริหารนโยบายการเงิน บทสัมภาษณ์ศาสตราจารย์ฟิชเชอร์ ซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ *The Washington Post* ในเวลาไล่เลี่ยกัน รวมทั้งการผลักดันของนักวิชาการไทยและพรรคฝ่ายค้านอาจมีผลไม่มากนัก เพราะถึงตอนนั้นรัฐบาลอยู่ในภาวะจนตรอกแล้ว

อะไรจะเกิดขึ้น หากรัฐบาลไทยขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ?

ประการแรก ประเทศไทยจะสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบาย เพราะกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะกำหนดเงื่อนไขการกำหนดนโยบายที่ประเทศผู้กู้ต้องปฏิบัติ หรือที่เรียกกันว่า Policy Conditionalities ในทางปฏิบัติ เงื่อนไขการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้มิได้กำหนดด้วยวิธีการสั่งการจากกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. มายังกรุงเทพฯ หากแต่เกิดจากการเจรจาร่วมกันระหว่างทั้งสองฝ่าย เมื่อมีข้อตกลงเกี่ยวกับแผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ชัดเจนแล้ว ฝ่ายไทยจะเป็นฝ่ายแจ้งความจำนงว่าจะดำเนินมาตรการทางนโยบายอะไรบ้าง ด้วยเหตุดังนี้ จึงมิอาจกล่าวหาโดยนิตินัยว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศละเมิดอธิปไตยในการกำหนดนโยบายของภาคีสมาชิก อย่างไรก็ตาม หากประเทศผู้กู้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย ซึ่งจะมีการทบทวนเป็นระยะๆ กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็จะตัดเงินที่ให้กู้โดยทันที ดังที่เคยตัดเงินกู้ฉุกเฉินที่ให้แก่ไทยในปี 2524 มาแล้ว

ประการที่สอง เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่มาพร้อมกับเงินกู้ฉุกเฉินนี้ ส่วนใหญ่มักเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างอุปสงค์มวลรวม (Demand - Side Structural Adjustment) การขอกู้เงินฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงมีผลเท่ากับการยืมมือ IMF มาเล่นงานนักการเมืองให้มีวินัยทางการคลัง และเล่นงานธนาคารแห่งประเทศไทยให้มีวินัยทางการเงิน บรรดานักเศรษฐศาตร์ที่สนับสนุนการขอเงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF ล้วนมีเป้าประสงค์ดังกล่าวนี้ โดยไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นการสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบาย

ประการที่สาม ความน่าเชื่อถือของเศรษฐกิจไทยในสังคมเศรษฐกิจโลกมีมากขึ้น ตลาดการเงินระหว่างประเทศให้ความเชื่อถือ IMF ในฐานะองค์กรโลกบาลทางการเงินระหว่างประเทศเมื่อ IMF เข้ามาดูแลเศรษฐกิจไทย ก็เป็นที่เชื่อถือกันว่า IMF จะช่วยแก้วิกฤติการณ์ทางการเงินในประเทศไทยได้ การกู้เงินจากญี่ปุ่นหรือประเทศหรือองค์กรอื่นใดจะไม่ช่วยสร้างความน่าเชื่อถือได้มากเท่า IMF

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยต้องจารึกไว้ว่า รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ต้องปล่อยเงินบาทให้ลอยตัวด้วยความจนตรอกเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 และต้องขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในเวลาต่อมาด้วยอาการจนตรอกไม่แตกต่างกัน ในฐานะนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิตมิอาจปฏิเสธความรับผิดได้

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 1 สิงหาคม 2540

เหตุใดรัฐบาลไทยจึงต้องขอเงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF ?

เหตุใดรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จึงต้องขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ? นี่เป็นคำถามพื้นฐานที่อยู่ในใจประชาชนชาวไทยจำนวนมาก

ความจำเป็นในการขอกู้เงินฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือ ประโยชน์ของการกู้เงินดังกล่าวมีอยู่อย่างน้อย 5 ประการ

ประการแรก การสร้างความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทย นับเป็นเหตุจำเป็นปฐมฐาน วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ทั้งภาวะเศรษฐกิจถดถอยและวิกฤติการณ์ทางการเงินได้ทำลายความเชื่อมั่นของสังคมเศรษฐกิจโลกและชุมชนการเงินระหว่างประเทศที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทย ความผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและความพิการของกลไกทางการเมือง มีส่วนซ้ำเติมปัญหาการขาดความเชื่อมั่น เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดที่มีขนาดการเปิดประเทศอย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังยึดกุมเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ความเชื่อมั่นของต่างประเทศที่มีต่อเศรษฐกิจไทยจึงเป็นเรื่องสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศ การขาดความเชื่อมั่นไม่เพียงแต่จะทำให้เงินทุนจากต่างประเทศไม่ไหลเข้าเท่านั้น เงินทุนที่มีอยู่ภายในประเทศเดิมทั้งที่เป็นของชาวต่างประเทศและของชาวไทย จะไหลออกนอกประเทศด้วย ซึ่งซ้ำเติมวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีอยู่แล้ว

การขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทยได้ เพราะกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีฐานะเป็นองค์กรโลกบาล ซึ่งมีหน้าที่จัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศ และดูแลให้โลกมีเสถียรภาพทางการเงิน ในประการสำคัญในการให้เงินกู้ฉุกเฉิน กองทุนการเงินระหว่างประเทศจะกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) เพื่อแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ในประวัติศาสตร์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ประเทศที่ได้รับเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างจากองค์กรโลกบาลแห่งนี้ส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีเพียงส่วนน้อยที่ล้มเหลว ด้วยเหตุดังนี้ การที่รัฐบาลไทยตัดสินใจขอกู้เงินฉุกเฉินจากกองทุน

การเงินระหว่างประเทศ จึงช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของสังคมเศรษฐกิจโลกที่มีต่อเศรษฐกิจไทยได้ระดับหนึ่ง อย่างน้อยที่สุดก็เชื่อมั่นว่า เสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะกลับคืนมา

ประการที่สอง การเสริมสร้างฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศนับเป็นเหตุจำเป็นอีกประการหนึ่งในการขอกู้เงินฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ชุมชนการเงินระหว่างประเทศเชื่อว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสูญเสียเงินทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากในการทำสงครามปกป้องค่าเงินบาทตั้งแต่ต้นปี 2540 โดยที่อาจมีการทำสัญญาขายเงินตราต่างประเทศในตลาดซื้อขายล่วงหน้า ซึ่งกำหนดชำระในช่วงเดือนสิงหาคมและกันยายน นอกจากนี้ ประชาชนชาวไทยจำนวนไม่น้อยหันไปถือเงินตราต่างประเทศแทนเงินบาท อีกทั้งพ่อค้าส่งออกเมื่อขายสินค้าได้ไม่ยอมนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศโดยหวังผลประโยชน์จากการตกต่ำของค่าเงินบาท การขาดความเชื่อมั่นที่มีต่อเศรษฐกิจไทยจึงกระทบต่อฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศ

การขอกู้เงินฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ไม่เพียงแต่จะได้เงินกู้จากองค์กรโลกบาลแห่งนี้เท่านั้น หากยังได้รับเงินกู้จากสถาบันอื่นอีกด้วย หนังสือพิมพ์ *Nihon Keisai Shimbun* รายงานข่าวสัปดาห์ก่อนหน้านี้ว่า EXIM Bank of Japan จะให้เงินกู้แก่รัฐบาลไทยร่วมกับ IMF จำนวน 8,000 ล้านดอลลาร์ โดยแบ่งกันฝ่ายละครึ่ง นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ในสหรัฐอเมริกา ยุโรปและญี่ปุ่น จะร่วมกันให้เงินกู้อีก 5,000 ล้านดอลลาร์ การที่เงินกู้ในลักษณะกึ่งความช่วยเหลือเหล่านี้หลั่งไหลเข้ามา ก็เพราะเชื่อว่า ไทยสามารถชำระหนี้คืนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศเข้ามาจัดการให้รัฐบาลไทยแก้ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ประการที่สาม ความช่วยเหลือทางวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นเรื่องจำเป็น ความผิดพลาดในการบริหารนโยบายทางการเงิน ซึ่งมีส่วนซ้ำเติมวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นความอ่อนด้อยทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดนโยบายการเงิน และความอ่อนด้อยประสบการณ์ในการจัดการวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเงินและเศรษฐศาสตร์การคลัง อีกทั้งมีการศึกษาวิจัยปัญหาเสถียรภาพทางการเงินอย่างกว้างขวางและลุ่มลึก นอกจากนี้ ยังมีประสบการณ์ในการแก้ไขวิกฤติการณ์การเงินในประเทศต่างๆอีกด้วย การขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นอกจากจะได้เงินกู้แล้ว ยังได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการอีกด้วย

ประการที่สี่ วินัยทางการคลังและวินัยทางการเงินเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นต่อการฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่วินัยทั้งสองด้านของรัฐบาลและระบบราชการหย่อนยานภายใต้ระบบนักเลือกตั้ง นักเลือกตั้งต้องการทุ่มการใช้จ่ายในโครงการต่างๆ ส่วนหนึ่งเพื่อดูดซับส่วนเกินจากกระบวนการประมูลและการจัดซื้อจัดจ้าง อีกส่วนหนึ่งเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง แต่นักเลือกตั้งไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เพราะการเก็บภาษีทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง ด้วยเหตุดังนี้ ระบบนักเลือกตั้งโดยธรรมชาติจึงมีลักษณะเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล หรือ Democracy in Deficit และวินัยทางการคลังหย่อนยาน ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งคอยบอกให้ผู้อื่นในสังคมมีวินัยและต้องรัดเข็มขัด กลับไร้ซึ่งวินัยทางการเงินเสียเอง การนำเงินนอกงบประมาณไปค้ำจุนสถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่น เนื่องจากความผิดพลาดในการบริหาร และ/หรือการฉ้อฉลก็ดี และการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ธุรกิจและอุตสาหกรรมต่างๆ ตามแรงกดดันทางการเมืองก็ดี มีผลทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจขยายตัวมากกว่าปกติ การแทรกตัวเข้ามาของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะช่วยกดดันให้วินัยทางการคลังและวินัยทางการเงินกลับคืนมา เพราะเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่สำคัญ ก็คือการลดอุปสงค์มวลรวม เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งคลุมทั้งการตัดทอนรายจ่ายรัฐบาลและการจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อภาคเอกชน

ประการที่ห้า ความไร้ประสิทธิภาพของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ประกอบกับความพิการของกลไกทางการเมือง รวมทั้งภาวะการขาดผู้นำทางการเมือง ทำให้มีความจำเป็นต้องยืมมือกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาช่วยปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นปัญหาเรื้อรังมาเป็นเวลานาน แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงกาคลังไม่สามารถผลักดันมาตรการทางนโยบายในการแก้ปัญหานี้อย่างเป็นระบบ ฝ่ายการเมืองมิได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหานี้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าประชาชนโดยทั่วไปมิได้รู้สึกเดือดร้อนจากปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด จึงไม่มี 'โจทก์' ที่จะกดดันให้มีการแก้ปัญหา ต่างกับปัญหาเศรษฐกิจมหภาคอื่นๆ ดังเช่นปัญหาเงินเฟ้อและปัญหาการว่างงาน ซึ่งมี 'โจทก์' ผู้ประสบความเดือดร้อนที่ชัดเจน

การขอกู้เงินฉุกเฉิน ที่เรียกว่า Standby Arrangement จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2540 มิใช่ครั้งแรก รัฐบาลไทยเคยขอเงินกู้ฉุกเฉินลักษณะนี้มาก่อนแล้วในปี 2524 2526 และ 2528 โดยที่เป็นการกู้เงินเพื่อเสริมฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศและเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเฉกเช่นเดียวกัน น่าอนาถนักที่รัฐบาลไทยมิได้

เรียนรู้บทเรียนจากอดีตเพียงชั่วเวลาทศวรรษเศษภายหลังความช่วยเหลือครั้งล่าสุด รัฐบาลไทยก็ต้องบากหน้ากลับไปหากองทุนการเงินระหว่างประเทศอีก เพื่อให้ช่วยแก้ปัญหาเดิม แต่คราวนี้ร้ายแรงกว่าเดิม ตลอดช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจไทยมีการใช้จ่ายอย่างเกินตัว ต่างกันแต่เพียงว่าการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นปัญหาที่เกิดจากการขาดดุลของภาคเอกชน กระนั้นก็ตาม รัฐบาลมิอาจปฏิเสธความรับผิดได้ ในเมื่อรัฐบาลมีเครื่องมือทางการคลังและการเงินในการลดทอนการใช้จ่ายและในการส่งเสริมการออม

ประเทศไทยได้สูญเสีย 'พรหมจรรย์' ทางเศรษฐกิจไปนานแล้ว และต้องสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหลายต่อหลายครั้ง การขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศครั้งนี้ ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียอธิปไตยอีกครั้งหนึ่ง ใครเป็นผู้ทำลายอธิปไตยของไทยครั้งนี้ ? คำตอบคงอยู่ที่ผู้นำทางการเมือง ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ผู้นำในภาคเศรษฐกิจการเงิน และกลุ่มทุนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนการเงินและกลุ่มทุน อสังหาริมทรัพย์

สำหรับนักเศรษฐศาสตร์บางคน การสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นการชั่วคราวเป็นต้นทุนที่ต้องยอมเสีย เพื่อมีโอกาสเรียนรู้บทเรียนบทใหม่ ดีกว่าปล่อยให้ประเทศอยู่ในภาวะล้มละลาย หากไม่เร่งฟื้นฟูความเชื่อมั่นที่สังคมเศรษฐกิจโลกมีต่อเศรษฐกิจไทย ด้วยการขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจไทยอาจไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ต่างประเทศทั้งหมดได้

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 8 สิงหาคม 2540

เงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF
กับอธิปไตยในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

การขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund = IMF) ในปี 2540 แตกต่างจากการขอเงินกู้ฉุกเฉินก่อนหน้านี้ ทั้งในปี 2524 2526 และ 2528 อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การขอเงินกู้ฉุกเฉินในปี 2540 เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลไทยอยู่ในภาวะจนตรอก ภายหลังจากที่ไม่สามารถแสวงหาแหล่งเงินกู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากญี่ปุ่น เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอให้รัฐบาลขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2540 และรัฐบาลให้ความเห็นชอบในอีก 5 วันต่อมา วิกฤติการณ์การเงินรุนแรงเกือบถึงที่สุดแล้ว ตรงกันข้ามกับการขอเงินกู้ฉุกเฉินในปี 2524 2526 และ 2528 ที่รัฐบาลไทยขอเงินกู้แต่เนิ่นๆ เมื่อเริ่มปรากฏว่ามีปัญหาทุนสำรองระหว่างประเทศและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด รัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารแห่งประเทศไทย มิได้แสดงอาการลังเลในการขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในขณะที่อาการลังเลปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 จนกระทั่งศาสตราจารย์สแตนลีย์ ฟิชเชอร์ (Stanley Fischer) รองผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องออกมาปรามประพฤติกรรมอัน'โง่เง่าเต่าตุน'ของผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงินของไทย

ประการที่สอง การกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินนโยบาย(Policy Conditionalities) ของเงินกู้ฉุกเฉินในปี 2524 2526 และ2528 เป็นไปอย่างปิดลับ ไม่มีแม้แต่รายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ แต่การกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายของเงินกู้ฉุกเฉินปี 2540 แม้จะไม่ปรากฏรายละเอียดของการประชุม แต่ก็ปรากฏภาพทางสื่อมวลชนโดยที่สามารถเจาะข่าวได้บางส่วน ประชาชนมีโอกาสรับทราบการเจรจาต่อรองระหว่างเทคโนแครตไทยกับเทคโนแครตฝ่าย IMF สะท้อนให้เห็นลักษณะที่โปร่งใสมากขึ้นของกระบวนการกำหนดนโยบาย ลักษณะโปร่งใสดังกล่าวนี้อาจเกิดจากแรงกดดันของสังคมเศรษฐกิจโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนการเงินระหว่างประเทศ ในเมื่อวิกฤติการณ์การเงินในประเทศไทยส่งผลกระทบต่อเพื่อนบ้านในอาเซีย จึงเป็นที่สนใจกันว่า ไทยจะฝ่าวิกฤติการณ์การเงินครั้งนี้อย่างไร

เมื่อรัฐบาลไทยยื่นขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่ติดตามและวิเคราะห์สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย จะจัดทำเอกสารและประมวลเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายที่รัฐบาลไทยจักต้องปฏิบัติ เพื่อให้ได้เงินกู้ดังกล่าวนี้ หลังจากนั้นจึงมีการเจรจาต่อรองเพื่อให้รัฐบาลไทยยอมรับเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเหล่านั้น การเจรจาดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองทั้งสองฝ่าย หากวิกฤติการณ์การเงินรุนแรง กองทุนการเงินระหว่างประเทศอาจยื่นเงื่อนไขที่เข้มงวดและรัดรึง โดยที่ประเทศผู้ขอเงินกู้มีอำนาจต่อรองน้อย เมื่อทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงเงื่อนไขการดำเนินนโยบายได้แล้ว เจ้าหน้าที่ IMF ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะจัดทำเอกสารสนับสนุนการให้เงินกู้เพื่อให้ผู้บริหารพิจารณา ขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยจะต้องจัดทำหนังสือร้องขอเงินกู้ฉุกเฉิน หนังสือนี้เรียกว่า Letter of Intent รัฐบาลไทยต้องเป็นฝ่ายแถลงว่า จะดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติการณ์เศรษฐกิจอะไรบ้าง โดยที่เจตจำนงดังกล่าวนี้มาจากผลการต่อรองที่มีกับเจ้าหน้าที่ IMF นั้นเอง ดังนั้น จึงมิอาจกล่าวหาโดยนิตินัยได้ว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศครอบงำการดำเนินนโยบายของภาคีสมาชิก ในเมื่อมีลายลักษณ์อักษรที่แสดงว่า รัฐบาลไทยเป็นฝ่ายแถลงความจำนงในการดำเนินนโยบายตามเงื่อนไขเงินกู้เสียเอง

เงินกู้ฉุกเฉิน หรือที่เรียกว่า Standby Arrangement (SBA) เป็นเงินกู้ระยะสั้นปกติมีระยะเวลา 12-18 เดือน ซึ่งต่างจาก Extended Fund Facility (EEF) Structural Adjustment Facility (SAF) Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) และ Systemic Transformation Facility (STF) อันเป็นเงินกู้ระยะปานกลาง 3-4 ปี

การอนุมัติเงินกู้เป็นอำนาจของ Executive Board ตามปกติเมื่อมีการกลั่นกรองคำร้อง ประกอบกับเงื่อนไขการดำเนินนโยบายมาอย่างดีแล้ว Executive Board มักจะอนุมัติเงินกู้ตามคำร้องขอ ส่วนหนึ่งเพื่อรักษาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างภาคีสมาชิก เมื่อ Executive Board อนุมัติเงินกู้แล้ว ประเทศผู้กู้มิได้รับเงินกู้เป็นก้อนทั้งหมด ในกรณีเงินกู้ฉุกเฉิน SBA เงินกู้จะถูกแบ่งซอยเป็นก้อนย่อยๆ เพื่อให้เบิกเป็นงวดตามรายไตรมาส เมื่อสิ้นระยะเวลาแต่ละไตรมาส กองทุนการเงินระหว่างประเทศจะประเมินว่า รัฐบาลประเทศผู้กู้ได้ดำเนินนโยบายตามเงื่อนไขที่ปรากฏใน Letter of Intent หรือไม่ หากรัฐบาลประเทศผู้กู้ยังมิได้ดำเนินนโยบายตามสัญญา กองทุนการเงินระหว่างประเทศอาจระงับการเบิกจ่ายเงินกู้ส่วนที่เหลือทั้งหมด ดังที่เคยระงับเงินกู้ที่ให้แก่รัฐบาลไทยในปี 2524 หลังจากมีการเบิกจ่ายเงินกู้เพียงบางงวด เมื่อปรากฏว่ารัฐบาลไทยมิได้ดำเนินการรัดเข็มขัดทางการคลังอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม กองทุนการเงินระหว่างประเทศยินยอมให้รัฐบาลไทยเบิกจ่ายเงินกู้งวดถัดๆ มาในปี 2525 เมื่อปรากฏว่า รัฐบาลไทยปฏิบัติตามเงื่อนไขของเงินกู้

การดำเนินนโยบายตามเงื่อนไขที่แถลงไว้ใน Letter of Intent ไม่จำเป็นต้องกระทำทั้งหมด ประเทศผู้กู้อาจเลือกดำเนินนโยบายเพียงบางนโยบาย และละเลยบางนโยบาย ขอแต่ให้ปรากฏภาพรวมว่าได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายส่วนใหญ่ บางนโยบายอาจแสดงความพยายามในการดำเนินการ ถึงจะไม่สัมฤทธิ์ผล กองทุนการเงินระหว่างประเทศมักจะยกประโยชน์ให้ ทั้งนี้ไม่เคยปรากฏว่า ประเทศผู้กู้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายครบถ้วน 100%

แต่การละเว้นไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศถือเป็นเงื่อนไขสำคัญอันมีผลต่อการฟื้นคืนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มิอาจกระทำได้ ในกรณีเช่นนี้ ประเทศผู้ขอกู้มีความเสี่ยงที่จะถูกตัดขาดจากเงินกู้ การทยอยเบิกจ่ายเงินให้กู้เป็นรายไตรมาสจึงเป็น ‘ไม้ตะพด’ ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศใช้ ‘ลงแส้’ ให้ประเทศผู้ขอกู้ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของเงินกู้ และดูเหมือนว่า ‘ไม้ตะพด’ นี้จะทรงอิทธิฤทธิ์และประสิทธิผลพอสมควร

ในกรณีของไทย การละเว้นไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายของเงินกู้ในช่วงไตรมาสแรก จะสร้างหายนภัยแก่ระบบเศรษฐกิจไทยอย่างสุดพรรณนา หากต้องถูกตัดขาดเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เงินกู้จากแหล่งอื่นๆอาจต้องชะงักงันในประการสำคัญ ความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทยจะหมดสิ้นไป และความหวังที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจไม่เหลืออีกเลย

นักสังคมศาสตร์บางหมู่บางเหล่าไม่พอใจที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศมาชี้นิ้วให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินนโยบายที่กำหนดเป็นเงื่อนไขของเงินกู้ และถือเป็นการสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบาย นักสังคมศาสตร์อีกบางหมู่เหล่าชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงว่าไทยมีทางเลือกที่จะไม่ทำตามนโยบายที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนด ด้วยการไม่ขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยหันไปแสวงหาแหล่งเงินกู้อื่น รัฐบาลไทยแสวงหาทางเลือกนี้ในเบื้องต้น แต่ไม่มีแหล่งเงินกู้ใดยอมให้กู้ เพราะไม่แน่ใจในความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศไทย หากปราศจากการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจ ด้วยเหตุดังนี้เองรัฐบาลไทยจึงต้องบากหน้าไปหากองทุนการเงินระหว่างประเทศในท้ายที่สุด

นักสังคมศาสตร์บางคนชี้ให้เห็นว่า กระบวนการกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายมิใช่กระบวนการสั่งการจากนครวอชิงตัน ดี.ซี. มายังกรุงเทพฯ หากแต่เป็นกระบวนการต่อรองระหว่างเทคโนแครต IMF กับเทคโนแครตไทย ดังนั้น จึงไม่น่าจะถือเป็นการสูญเสียอธิปไตย กระนั้นก็ตาม แม้ว่าการต่อรองนี้มีอยู่จริง แต่เป็นการต่อรองภายในกรอบที่ IMF เป็นฝ่ายกำหนด ฝ่ายไทยมิอาจต่อรองนอกกรอบได้ ด้วยเหตุดังนี้ การขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงมีผลในการสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบายโดยมิพักต้องสงสัย

แนวความคิดว่าด้วยอธิปไตยมาพร้อมกับการก่อเกิดของรัฐประชาชาติ (Nation State) ในยุคสมัยที่กระบวนการโลกานุวัตรเชื่อมโยงภูมิภาคต่างๆเข้าด้วยกันอย่างแน่นแฟ้นจนดินแดนของประเทศต่างๆไร้พรมแดน และรัฐประชาชาติเริ่มเป็นแนวความคิดที่ล้าสมัย สำหรับประเทศที่เลือกเดินแนวทางเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) ยึดถือยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (Outward Orientation) ทั้งด้านการค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศ ตลาดนโยบายทางเศรษฐกิจและตลาดการเมืองย่อมเป็นตลาดที่ไร้พรมแดนด้วยองค์กรโลกบาล ดังเช่นธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์กรการค้าโลก รวมตลอดจนรัฐบาลประเทศมหาอำนาจและบรรษัทระหว่างประเทศ ล้วนเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศเหล่านี้

ประเทศไทยนับเป็นตัวอย่างอันดีของความข้างต้นนี้

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือ *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 18 - 24 สิงหาคม 2540

IMF ปีศาจหรือนักบุญ ?

รองนายกรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายเศรษฐกิจมหภาคกล่าวถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศประดุจหนึ่งเทพเจ้าที่รัฐบาลไทยต้องเคารพและเชื่อฟัง รวมตลอดจนต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ที่ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) ที่ให้แก่รัฐบาลไทย นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจำนวนมากเห็นกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็น 'อัศวินม้าขาว' ที่เข้ามากอบกู้เศรษฐกิจไทยให้รอดพ้นจากวิกฤติการณ์ที่เผชิญอยู่ในปัจจุบัน อย่างน้อยที่สุดช่วยฟื้นคืนความเชื่อมั่นของสังคมทุนนิยมโลกที่มีต่อเศรษฐกิจไทย

นักสังคมศาสตร์ฝ่ายซ้าย ผู้นำขบวนการประชาชน และปัญญาชนเสรีนิยมชี้ให้เห็นความเลวร้ายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและผลักดันมิให้รัฐบาลไทยกู้เงินจากองค์กรโลกบาลแห่งนี้ ในทัศนะของผู้คนในฝ่ายนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิใช่ 'นักบุญ' หากแต่เป็น 'ปีศาจ' ที่สร้างความทุกข์เข็ญแก่ประชาชนคนยากจนจำนวนมาก

วงวิชาการมองกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างไร ? และอธิบายกระบวนการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายอันผูกติดกับเงินกู้นั้นอย่างไร ?

แบบจำลองที่ใช้อรรถาธิบายเกี่ยวกับประพฤติกรรมของกองทุนการเงินระหว่างประเทศอาจจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม

กลุ่มที่หนึ่ง มองว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางการเงิน ปราศจากอุดมการณ์ทางการเมือง โดยที่พนักงานกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่มีผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากแต่มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติอย่างชัดเจน และปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย การกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายซึ่งผูกติดกับเงินให้กู้ มีเจตจำนงเพียงเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินและฟื้นคืนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเท่านั้น ไม่มีเป้าหมายแอบแฝงอื่นๆ และเงื่อนไขเหล่านี้มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินและข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคอื่นๆ พื้นฐานทางทฤษฎี

ที่ใช้ในการวิเคราะห์มาจากแบบจำลองที่พัฒนาโดยจ๊ากส์ โปลาก (Jacques J. Polak) ผู้อำนวยการ Research Department ของ IMF ตั้งแต่ทศวรรษ 2490 ตามแบบจำลองดังกล่าวนี้ การขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศสามารถแก้ไขได้ด้วยการจำกัดอุปสงค์มวลรวม ทั้งนี้โดยการปรับเปลี่ยนค่าของเครื่องมือทางการเงินควบคู่กับเครื่องมือทางการคลัง ไม่ว่าจะเป็นอัตราแลกเปลี่ยน อัตราดอกเบี้ย การขยายตัวของสินเชื่อ และส่วนขาดดุลงบประมาณ

เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อวิเคราะห์ข้อมูลโดยอาศัยแบบจำลองที่พัฒนาภายในองค์กรแล้ว ก็จะเสนอเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาตามลำดับชั้น ด้วยเหตุที่แบบจำลองที่ใช้ในการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายมาจากรากฐานเดียวกัน ความขัดแย้งทางความคิดภายในองค์กรจึงมีไม่มาก ด้วยเหตุดังนี้ เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่กำกับเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างอุปสงค์ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศจัดสรรให้แก่ประเทศต่างๆมักจะละม้ายคล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันไม่มาก เงื่อนไขเหล่านี้มีความเข้มงวดและรัดรึงแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของปัญหาที่ประเทศผู้ขอกู้เผชิญ

ในฐานะเทคโนแครตขององค์กรโลกบาล เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศสนองตอบต่อข้อวิพากษ์วิจารณ์ และปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเพื่อหลีกเลี่ยงผลเสียต่างๆที่เกิดขึ้น ในทศวรรษ 2520 เมื่อมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่มุ่งลดการขาดดุลทางการคลัง ซ้ำเติมปัญหาความยากจน ปัญหาการกระจายรายได้ และปัญหาการตายของทารกในโลกที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอัฟริกา เพราะการปรับลดงบประมาณรายจ่ายมักจะมุ่งไปที่โครงการที่เป็นประโยชน์ต่อคนจน เนื่องจากคนจนไม่มีอำนาจต่อรองทางการเมือง กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ทุ่มทรัพยากรจำนวนมากในการศึกษาวิจัยว่า เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างของ IMF มีผลกระทบต่อความยากจนและการกระจายรายได้อย่างไรบ้าง แม้ผลการศึกษาจะออกมาในทางที่เข้าข้าง IMF แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ระมัดระวังในการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายมากขึ้น

กลุ่มที่สอง มองว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นกลไกของประเทศมหาอำนาจในการแผ่ขยายอิทธิพลและการครอบงำของระบบทุนนิยม เนื่องจากระบบการลงคะแนนเสียงใน IMF มิได้ยึดถือหลักการ ‘หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง’ (One Country, One Vote) หากแต่คะแนนเสียงแตกต่างไปตาม ‘เงินบริจาค’ หรือ ‘เงินเรือนหุ้น’ ที่แต่ละประเทศให้แก่องค์กรโลกบาลแห่งนี้ โดยที่ปริมาณเงินช่วยเหลือขึ้นอยู่กับขนาดของระบบเศรษฐกิจ

ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่ย่อมสามารถให้เงินบริจาคได้มาก ด้วยเหตุดังนี้ ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจทั้งห้า อันประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร เยอรมนี และฝรั่งเศส จึงยึดกุมคะแนนเสียงในสัดส่วนสำคัญ หากประเทศมหาอำนาจเหล่านี้พร้อมใจกันผลักดันนโยบายบางนโยบายหรือพร้อมใจกันขัดขวางมติบางมติ ย่อมอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ กลไกการตัดสินใจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศอยู่ที่ Executive Board ซึ่งถูกครอบงำโดยประเทศมหาอำนาจ และประเทศมหาอำนาจใช้ IMF เป็นหัวหอกในการขยายปริมณฑลของระบบทุนนิยมโลก ระเบียบการเงินระหว่างประเทศที่ IMF พยายามสร้างขึ้นล้วนเป็นประโยชน์ต่อประเทศมหาอำนาจ

ตาม 'แบบจำลอง' ของกลุ่มที่สอง กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้มีความเป็นตัวของตัวเองในการกำหนดนโยบาย เพราะผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายที่แท้จริง คือ ประเทศมหาอำนาจ ด้วยระบบตรรกะดังกล่าวนี้ IMF Conditionalities มิได้ก่อเกิดภายในกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยเอกเทศ หากแต่ก่อเกิดในประเทศมหาอำนาจแล้วส่งผ่านเข้ามาในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

นักสังคมศาสตร์บางคนชี้ให้เห็นว่า เหตุที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศยึดนโยบายตามแนวทางของลัทธิการเงินนิยม (Monetarism) ในทศวรรษ 2520 ก็เพราะกระบวนทัศน์ดังกล่าวนี้กำลังมีอิทธิพลในประเทศมหาอำนาจ ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศมหาอำนาจทั้งห้า ยกเว้นญี่ปุ่น ดำเนินนโยบายตามกระบวนทัศน์การเงินนิยม นอกจากนี้ การที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศผลักดันให้ภาคีสมาชิกดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalism) นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ก็เพื่อผลประโยชน์ของธนาคารและธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจ

กลุ่มที่สาม ไม่เชื่อว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์กรที่ปราศจากอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง และไม่เชื่อว่าเป็นองค์กรที่ปราศจากผลประโยชน์ ดังบทวิเคราะห์ของกลุ่มที่หนึ่ง อีกทั้งไม่เชื่อว่า ประเทศมหาอำนาจสั่งการกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างเป็นกลไกประดุจหนึ่งหุ่นยนต์ ดังบทวิเคราะห์ของกลุ่มที่สอง

ในทัศนะของกลุ่มที่สาม กระบวนการกำหนดนโยบายภายในกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นกระบวนการต่อรอง (bargaining process) คณะบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นกองทุนการเงินระหว่างประเทศล้วนมีชีวิตจิตใจ มีอุดมการณ์ส่วนบุคคล

และมีความเห็นแก่ตัว การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายภายในกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงต้องพิจารณาด้านที่มีความเป็นมนุษย์ขององค์กรด้วย กองทุนการเงินระหว่างประเทศประกอบด้วยหน่วยงานหลายหน่วย นอกจากคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) แล้วยังมีพนักงานอาวุโส (Senior Staff) มีแผนกที่ติดตามสถานการณ์ของภาคีสมาชิกในภูมิภาคต่างๆ ที่เรียกว่า Area Departments มีแผนกที่ดูแลด้านการปริวรรตเงินตราและการค้า (Exchange and Trade Relations Department) และมีหัวหน้าคณะผู้แทนกองทุนฯที่เข้าไปเจรจากับภาคีสมาชิก (Mission Chiefs) กระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นกระบวนการต่อรองระหว่างหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้

แม้ว่าภาคีสมาชิกที่เป็นประเทศมหาอำนาจมีอิทธิพลต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่ภาคีสมาชิกในโลกที่สามก็มีอิทธิพลด้วย มีกรณีปรากฏอยู่ไม่น้อยที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องโอนอ่อนผ่อนตามข้อเรียกร้องของโลกที่สาม ยิ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์จากชุมชนวิชาการด้วยแล้ว ปรากฏอยู่เนืองๆว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องทำการศึกษาวิจัยเพื่อตอบข้อวิพากษ์วิจารณ์ หรือโต้ผลการวิจัยจากชุมชนวิชาการ งานวิจัยบางเรื่องพบว่า ธนาคารโลกมีอิทธิพลต่อนโยบายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วย องค์กรโลกบาลทั้งสองมีความสัมพันธ์ค่อนข้างแน่นแฟ้น

ในการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย อันเป็นข้อผูกพันของเงินให้กู้ เงื่อนไขเหล่านี้มิได้เกิดจากการสั่งการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หากแต่เกิดจากการต่อรองระหว่างประเทศผู้ขอกู้กับเจ้าหน้าที่กองทุนฯ หากวิกฤติการณ์การเงินไม่รุนแรง ประเทศผู้ขอกู้จะมีอำนาจต่อรองในระดับหนึ่งเพื่อให้ได้เงื่อนไขที่ผ่อนปรน ส่วนประเทศที่ขอความช่วยเหลือจากกองทุนฯเมื่ออยู่ในภาวะจนตรอก จะได้เงินกู้ด้วยเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่รัดรึงและเข้มงวด

ภาคีสมาชิกส่วนใหญ่คุ้นเคยกับแนวคิดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อเทคโนแครตของทั้งสองฝ่ายพบปะเพื่อเจรจากำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย การปรับแนวคิดเข้าหากันจึงมิใช่เรื่องยาก ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในหลายต่อหลายกรณี นโยบายที่ถูกกำหนดให้เป็นเงื่อนไขของเงินกู้เป็นนโยบายที่ประเทศผู้ขอกู้กำลังดำเนินการอยู่แล้ว หรือมิฉะนั้นก็เป็นนโยบายที่มีดำริว่าจะดำเนินการมาก่อน

แบบแผนการวิเคราะห์ประพฤติกรรมของกองทุนการเงินระหว่างประเทศของนักสังคมศาสตร์ในกลุ่มที่หนึ่ง เรียกว่า Functionalism Model กลุ่มที่สองเรียกว่า Political Dominance Model และกลุ่มที่สามเรียกว่า Neo-Functionalism Model

กองทุนการเงินระหว่างประเทศในฐานะองค์กรโลกบาลได้ทำหน้าที่หัวหอกในการเผยแพร่ความคิดและผลักดันนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมยุคใหม่ (Neo-Liberalism) แนวนโยบายดังกล่าวนี้ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการ ที่เรียกว่า Four - ations อันได้แก่ แนวทางเสรีนิยมทั้งด้านการค้า การลงทุน และการเงิน (Liberalization) แนวทางการลดการกำกับและควบคุม (Deregulation) แนวทางการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) และแนวทางการเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization)

หลักการ Four-ations ดังกล่าวนี้ แม้ในหลายต่อหลายกรณีเป็นประโยชน์ต่อภาคีสมาชิกในโลกที่สาม แต่มิอาจปฏิเสธได้ว่าเกื้อกูลผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจและบรรษัทระหว่างประเทศอย่างยิ่ง ในโลกที่สามมิได้มีความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ ประเทศที่อ่อนแอกว่ามิได้รับประโยชน์จากแนวทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเท่าที่ควร เพราะมิอาจแข่งขันกับบรรษัทระหว่างประเทศของโลกที่หนึ่งได้

กองทุนการเงินระหว่างประเทศผลักดันให้ภาคีสมาชิกดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน โดยมิได้มีความรู้อันสมบูรณ์ว่า ประเทศที่มีปัญหาเชิงโครงสร้างหากเลือกเดินแนวทางนี้ จักต้องเผชิญปัญหาอะไรบ้าง เมื่อโลกที่สามมิอาจทนแรงกดดันของกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ กลับต้องเผชิญวิกฤติการณ์ทางการเงินระลอกแล้วระลอกเล่า

ไม่มีข้อกังขาว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศมุ่งรักษาผลประโยชน์ของสังคมทุนนิยมโลก ระเบียบการเงินระหว่างประเทศที่ผลักดันก็เพื่อเอื้ออำนวยแก่ประเทศมหาอำนาจและบรรษัทระหว่างประเทศ ซึ่งแข็งแรงกว่าและมีอำนาจต่อรองมากกว่า แต่ประเทศมหาอำนาจหาได้ครอบงำกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างเบ็ดเสร็จไม่ เพราะภายในองค์กรโลกบาลแห่งนี้ประกอบด้วยผู้คนหลากหลายเชื้อชาติที่มีชีวิตจิตใจ มีกิเลสตัณหา และมีอุดมการณ์ส่วนบุคคล ในประการสำคัญมีความเป็นมืออาชีพ (professionalism) ด้วยเหตุดังนี้ ในบางโอกาสพลโลกได้ยินกองทุนการเงินระหว่างประเทศวิจารณ์นโยบายเศรษฐกิจประเทศมหาอำนาจ

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 25-31 สิงหาคม 2540

IMF Policy Conditionalities

คณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)ในการประชุมเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2540 มีมติอนุมัติเงินกู้ฉุกเฉิน(Standby Arrangement) จำนวน 2,900 ล้าน SDRs หรือประมาณ 3,900 ล้านดอลลาร์อเมริกันแก่ประเทศไทย เพื่อใช้ในการเสริมฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศในช่วงเวลายาวนานถึง 34 เดือน (จนถึงปี 2543)

เงินกู้ฉุกเฉินที่อนุมัตินี้จะจัดสรรโดยทันที 1,200 ล้าน SDRs (ประมาณ 1,600 ล้านดอลลาร์อเมริกัน) และจะจัดสรรงวดที่สองอีก 600 ล้าน SDRs (ประมาณ 810 ล้านดอลลาร์อเมริกัน) หลังวันที่ 30 พฤศจิกายน 2540 หากผลการประเมินนโยบายของรัฐบาลไทยตามเงื่อนไขของเงินกู้เป็นที่น่าพอใจ เงินกู้ฉุกเฉินส่วนที่เหลืออีก 1,100 ล้าน SDRs จะจัดสรรให้เป็นรายไตรมาส โดยที่มีการประเมินการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยเฉกเช่นเดียวกัน

ในขณะที่ไทยมีโควต้า หรือ ‘ทุนเรือนหุ้น’ ในกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพียง 573.9 ล้าน SDRs (ประมาณ 780 ล้านดอลลาร์อเมริกัน) เงินกู้ฉุกเฉินครั้งนี้จึงมีมูลค่าถึง 505% ของโควต้าที่ไทยมีอยู่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศพิจารณาเงินกู้ฉุกเฉินให้แก่ประเทศไทย โดยอาศัยกระบวนการพิเศษที่เรียกว่า Emergency Financing Mechanism ซึ่งริเริ่มให้มีขึ้นในเดือนกันยายน 2538 ภายหลังจากเกิดวิกฤติการณ์เงินเปโซในเม็กซิโก

ในการให้ได้มาซึ่งเงินกู้ฉุกเฉินจำนวนสูงเป็นประวัติการณ์ครั้งนี้ รัฐบาลไทยและประเทศไทยต้องวาง ‘เงินดาว’ (dow payment) จำนวนมากพอสมควร ‘เงินดาว’ ดังกล่าวนี้ปรากฏในรูปของการประกาศปิดกิจการบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวน 42 บริษัทเป็นการชั่วคราวเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 เพื่อเป็นการแสดงความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยในการปรับโครงสร้างระบบสถาบันการเงิน การขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 7% เป็น 10% และการลดวงเงินงบประมาณประจำปี 2541 ลง 59,000 ล้านบาท เพื่อแสดงความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยในการปรับลดอุปสงค์มวลรวม นอกจากนี้ ยังต้องเปิดเผยข้อมูลเงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่ใช้ไปในการพยุงฐานะสถาบันการเงินนับตั้งแต่ต้นปี 2540 เป็นต้นมา รวมตลอดจนฐานะที่แท้จริงของทุนสำรองระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อแสดงความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยและธนาคารแห่งประเทศไทยในการบริหารนโยบายการเงินอย่างโปร่งใสและเปิดเผย ‘ราคา’ ของ ‘เงินดาว’ ดังกล่าวนี้นับว่าสูงเอาการ เพราะทันทีที่มีการเปิดเผยข้อมูล

เหล่านี้ ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่เหลือให้เห็น และเงินบาทมีค่าตกต่ำจนอยู่ใกล้อัตรา 35 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์อเมริกัน

แต่การได้มาซึ่งเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีประโยชน์ในการช่วยฟื้นคืนความเชื่อมั่นของสังคมเศรษฐกิจโลกที่มีต่อเศรษฐกิจไทย ประเทศต่างๆ ในอาเซียแปซิฟิกร่วมใจกันให้เงินกู้แก่ประเทศไทยเพื่อเสริมฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศรวมทั้งสิ้น 10,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (ญี่ปุ่น 4,000 ล้านดอลลาร์ ออสเตรเลีย ฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน สิงคโปร์ และมาเลเซียประเทศละ 1,000 ล้านดอลลาร์ เกาหลีใต้และอินโดนีเซียประเทศละ 500 ล้านดอลลาร์) นอกจากนี้ ไทยยังได้เงินกู้จากธนาคารโลก 1,500 ล้านดอลลาร์ และธนาคารพัฒนาอาเซีย 1,200 ล้านดอลลาร์เพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม และจาก Bank for International Settlement อีก 3,300 ล้านดอลลาร์ เพื่อปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน

ไทยไม่เพียงต้องจ่าย'เงินดาว'เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังถูกองค์กรโลกบาลแห่งนี้ควบคุมความประพฤติในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอีกด้วย เนื่องจากเงินกู้ฉุกเฉินมีเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) อธิบดีกรมบัญชีกลางให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ประหนึ่งว่า เงื่อนไขที่ปรากฏใน Letter of Intent ไทยเป็นฝ่ายเสนอเอง โดยปราศจากการบีบบังคับจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ การที่รัฐบาลไทยต้องดำเนินนโยบายบางนโยบายเพื่อเป็น 'เงินดาว' ก่อนการได้มาซึ่งเงินกู้ฉุกเฉินครั้งนี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ไทยได้สูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบายไปบางส่วน

เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่สำคัญ ก็คือ การลดทอนอุปสงค์มวลรวมเพื่อลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งตั้งเป้าไว้ว่า ไม่ให้เกิน 5% ของ GDP ในปี 2540 และเหลือไม่เกิน 3% ของ GDP หลังจากนั้น ในการนี้ จะต้องลดการขาดดุลการคลัง ซึ่งมีประมาณ 1.6% ของ GDP ในปีงบประมาณ 2540 ให้กลายเป็นมีส่วนเกินดุล 1% ของ GDP ในปีงบประมาณ 2541 เดิมเจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องการให้กำหนดเป้าหมายส่วนเกินดุลนี้สูงถึง 3% ของ GDP ในการนี้ รัฐบาลไทยได้ขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 7% เป็น 10% ตั้งแต่วันที่ 16 สิงหาคม 2540 และตัดทอนงบประมาณแผ่นดินในปีงบประมาณ 2541 ลง 59,000 ล้านบาท การที่รัฐบาลไทยเลือกแนวทางเช่นนี้เป็นเหตุให้ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์จากนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากในฐานที่ตัดทอน งบประมาณน้อยเกินไป หากรัฐบาลยอมตัดทอนงบประมาณถึง 100,000 ล้านบาท ก็ไม่มีเหตุที่จะต้องขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มมากมายถึงปานนี้ ความต้องการ

แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการการประมูลและการจัดจ้างจัดซื้อนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการตัดทอนงบประมาณน้อยเกินไป

ไม่เพียงแต่ฐานะการคลังจะต้องมีส่วนเกินดุลไม่น้อยกว่า 1% ของ GDP เท่านั้น ภาครัฐวิสาหกิจก็ต้องมีส่วนเกินดุลอย่างน้อย 1% ของ GDP ด้วย ในการนี้ภาครัฐวิสาหกิจจักต้องตัดทอนโครงการลงทุนที่มีความสำคัญน้อย ขณะเดียวกันก็ต้องถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคมนาคมและการขนส่ง และด้านการพลังงาน

การลดทอนอุปสงค์มวลรวมด้วยการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายมักจะมีผลกระทบต่อคนยากจน เพราะคนจนมีอำนาจต่อรองน้อยในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในโลกที่สาม โครงการที่เป็นประโยชน์แก่คนจนจึงมักถูกตัดทอน ในขณะที่ไม่มีการแตะต้องโครงการที่เป็นประโยชน์แก่นายทุนและผู้มีอำนาจทางการเมือง การตัดทอนงบประมาณตามเงื่อนไขเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงยังผลให้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้เลวร้ายลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอัฟริกา งานวิจัยบางเรื่องพบว่า การรัดเข็มขัดทางการคลังทำให้อัตราการตายของทารกเพิ่มขึ้น เงินกู้เพื่อการปรับลดอุปสงค์มวลรวมของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงถูกกล่าวหาว่าเป็น ‘การปรับโครงสร้างที่มองไม่เห็นหน้ามนุษย์’ (Adjustment Without Human Face) ข้อโจมตีจากนักเศรษฐศาสตร์ในสังกัด Institute of Development Studies แห่ง Sussex University ดังกล่าวนี้ เป็นเหตุให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศทุ่มทรัพยากรจำนวนมากในปลายทศวรรษ 2520 ต่อเนื่องกับต้นทศวรรษ 2530 ในการศึกษาวิจัยผลกระทบที่มีต่อความยากจนและการ กระจายรายได้อันเกิดจากการดำเนินนโยบายตามเงื่อนไขเงินกู้ แม้วิวาทะในประเด็นนี้จะยังไม่มีข้อยุติ แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ยอมรับว่า การตัดทอนงบประมาณ โดยไม่พิจารณาถึงโครงการที่ถูกตัดงบประมาณนับเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ด้วยเหตุดังนี้ ในการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายในเวลาต่อมากองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงถือเป็นหลักการที่จะไม่ให้ตัดงบประมาณที่เป็นประโยชน์ต่อคนจน

การรัดเข็มขัดการคลังตามเงื่อนไขเงินกู้ฉุกเฉินปี 2540 ยึดหลักการดังกล่าวข้างต้นนี้ โดยมิให้ตัดทอนงบประมาณด้านการศึกษาและการสาธารณสุขซึ่งเป็นประโยชน์ต่อคนจน และมิให้ตัดงบประมาณโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure investment) ที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่ได้รับเงินกู้จากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาอาเซียเพราะเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว

ข้อที่น่าเสียดายก็คือ การเจรจาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายครั้งนี้ ทั้งคณะผู้แทนฝ่ายไทยและฝ่าย IMF มิได้เจรจารายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณที่ไม่สมควรถูกตัด การกำหนดไม่ให้ตัดงบประมาณด้านการศึกษาและการสาธารณสุขเป็นข้อกำหนดที่กว้างเกินไป เพราะงบประมาณด้านการศึกษาหลายโครงการไม่เพียงแต่ไม่เป็นประโยชน์แก่คนจนเท่านั้น หากยังไม่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาของชาติด้วย การทุ่มงบประมาณเพื่อจัดซื้อคอมพิวเตอร์แก่ระบบโรงเรียนในขอบเขตทั่วประเทศเป็นที่ทราบแก่ใจในหมู่นักการศึกษาว่า มีเป้าประสงค์ในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการจัดซื้อเป็นหลักมากกว่าที่จะมุ่งปฏิรูปการศึกษา ในการเจรจารอบแรกๆนั้น มีรายงานข่าวว่า ทางฝ่าย IMF ต้องการให้ตัดทอนงบประมาณในด้านการสงเคราะห์/ช่วยเหลือเกษตรกร อันเป็นงบ 'พยุง' ราคาสินค้าเกษตรที่แจกจ่ายแก่หัวคะแนนของผู้ทรงอำนาจทางการเมือง โดยมิได้มีผลต่อราคาสินค้าเกษตรอย่างแท้จริง แต่เงื่อนไขดังกล่าวนี้ก็หลุดออกไปจาก Letter of Intent ความข้อนี้รวมถึงงบ ส.ส. ด้วย

การปกป้องคนจนให้ปลอดพ้นจากผลกระทบในทางลบที่เกิดจากเงินกู้ฉุกเฉินครั้งนี้ ปรากฏอย่างเบาบาง นอกเหนือจากข้อกำหนดมิให้ตัดทอนงบประมาณด้านการศึกษาและการสาธารณสุขแล้ว ยังมีเงื่อนไขอื่นๆอีก ดังเช่นการป้องกันมิให้พ่อค้าฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้า การเก็บค่าโดยสารรถประจำทางและรถไฟในอัตราต่ำกว่าต้นทุนการประกอบการ การให้บริการสังคมโดยมีกลุ่มคนจนทั้งในเมืองและชนบทเป็นเป้าหมาย การขยายระบบการประกันสังคมให้เกื้อประโยชน์แก่คนจน การจัดการฝึกอบรมพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ถูกกระทบจากการปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจ และการขยายการมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา เงื่อนไขต่างๆเหล่านี้กำหนดขึ้นเพียงเพื่อให้เห็นว่ามีการตระหนักถึงผลกระทบที่มีต่อคนจน การที่ไม่มีรายละเอียดเงื่อนไขทำให้ชวนเข้าใจว่า เงื่อนไขในส่วนนี้เป็นส่วนที่รัฐบาลไทยจะปฏิบัติหรือไม่ก็ได้

เงื่อนไขเกี่ยวกับการโอนถ่ายการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) ดูเหมือนจะเป็นการให้ความชอบธรรมแก่ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการโอนถ่ายดังกล่าวนี้ การโอนถ่ายกระทำได้ด้วยการให้สัมปทานในรูปแบบ B.O.T. (= Build, Operate, and Transfer) การประกอบธุรกิจร่วมทุน (Joint Venture) กับเอกชน และการขายรัฐวิสาหกิจให้แก่เอกชน ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวนี้ ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองสามารถอ้างเงื่อนไขเงินกู้ฉุกเฉินของ IMF ในการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนเพียงเพื่อหวังดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้สนใจว่าการถ่ายโอนการผลิตดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์แก่สังคมไทยโดยส่วนรวมหรือไม่ ในขณะที่

ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองและกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ รวมทั้งบรรษัทระหว่างประเทศได้ประโยชน์จากเงื่อนไขข้อนี้ ประชาชนคนไทยซึ่งต้องซื้อบริการสาธารณูปโภคในราคาแพงขึ้น ไม่แน่ว่าจะได้รับบริการที่มีคุณภาพดีขึ้นด้วย

แม้ว่า Letter of Intent มิได้เอ่ยถึงการปรับค่าบริการสาธารณูปโภค แต่ข้อกำหนดให้ภาครัฐวิสาหกิจมีส่วนเกินดุลไม่น้อยกว่า 1% ของ GDP มีนัยอยู่ในตัวแล้วว่า จะต้องมีการปรับค่าบริการดังกล่าว

การปรับโครงสร้างภาคเศรษฐกิจการเงิน (Financial Sector Restructuring) นับเป็นเงื่อนไขสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ภายใต้เงื่อนไขนี้ รัฐบาลไทยยืนยันที่จะแก้ปัญหาวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน โดยไม่ใช้เงินของแผ่นดินในการช่วยเหลือบริษัทเงินทุนและผู้ฝาก หากแต่จะมีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก และการปรับปรุงกลไกการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน พร้อมกันนั้นจะยืนหยัดปกป้องสถาบันการเงินที่เหลืออยู่ ในการนี้ จะมีการปรับอัตราเงินสมทบที่สถาบันการเงินส่งมอบแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็น 0.15% ของเงินฝากในครึ่งหลังของปี 2540 0.2% ในครึ่งแรกของปี 2541 และ 0.4% ในครึ่งหลังของปี 2541

การเผยแพร่ข้อมูลเศรษฐกิจและการเงินรายปักษ์เพื่อเพิ่มความโปร่งใสของการบริหารนโยบายการเงิน เป็นเงื่อนไขสำคัญอีกเงื่อนไขหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ทั้งนี้ข้อมูลที่เผยแพร่จะยึดมาตรฐานของ IMF ที่เรียกว่า Special Data Dissemination Standards (SDDS) โดยประกอบด้วยข้อมูลสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารแห่งประเทศไทย ข้อมูลทุนสำรองระหว่างประเทศ และข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ทั้งในด้านโครงสร้างความเป็นเจ้าของ ความพอเพียงของทุน และการชั้นหนี้ประเภทต่างๆ

ประเทศไทยต้องสูญเสียอธิปไตยในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่เคยสูญเสียมาแล้วในปี 2524 2525 และ 2528 บัดนี้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ กลายเป็นเป้าหมายที่อยู่เหนือเป้าหมายของนโยบายเศรษฐกิจอื่นๆ การคืบคลานเข้ามาของกองทุนการเงินระหว่างประเทศทำให้ตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยไม่มีพื้นที่สำหรับเป้าหมายการ กระจายรายได้และความยากจน

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 1-7 กันยายน 2540

ภาคที่สี่

นโยบายการเงินและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

* การบริหารนโยบายเศรษฐกิจในยามวิกฤติ
* ความขัดแย้งระหว่างเป้าหมาย
* สสช.
* Independent Fiscal Board
* มุสาวาทะกับประสิทธิผลของนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
* กระบวนการตัดสินใจในธนาคารแห่งประเทศไทย
* สารสนเทศในนโยบายการเงิน
* การเมืองว่าด้วยนโยบายอัตราดอกเบี้ย
* การถือหุ้นไขว้ในสถาบันการเงิน

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจในยามวิกฤติ

ผมติดตามลีลาการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แล้ว อดนึกเปรียบเทียบกับรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มิได้

ตลอดระยะเวลาที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่างปี 2523-2531 นั้น ระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญกับคลื่นเศรษฐกิจระลอกแล้วระลอกเล่า คลื่นเศรษฐกิจถาโถมรุนแรงระหว่างปี 2523-2529 วิกฤติการณ์น้ำมันปี 2522 ก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยในสังคมเศรษฐกิจโลก โดยที่ลามมาสู่ประเทศไทยด้วย ภาวะเศรษฐกิจถดถอยนำมาซึ่งภาวะถดถอยของรายได้รัฐบาล ในขณะที่รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายงบประมาณแบบเจ้าบุญทุ่ม ยังผลให้เกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลังที่ร้ายแรงระหว่างปี 2523-2525 ภาวะถดถอยในสังคมเศรษฐกิจโลกยังก่อให้เกิดภาวะตกต่ำในการส่งออก ซึ่งถูกซ้ำเติมด้วยภาวะตกต่ำของราคาสินค้าขั้นปฐมตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2524-2529 ด้วย การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างรุนแรงในปี 2526 นำมาซึ่งนโยบายการจำกัดสินเชื่อในระบบการเงินมิให้ขยายตัวเกินกว่า 18% ต่อปี ยังผลให้ธุรกิจล้มละลายจำนวนมาก ท้ายที่สุดวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศทำให้ต้องชลอการลงทุนตามแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

สภาวการณ์ในสังคมเศรษฐกิจโลกในระหว่างปี 2523-2529 ไม่เกื้อกูลต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ นอกจากน้ำมันมีราคาแพงแล้ว อัตราดอกเบี้ยยังอยู่ในระดับสูง อันเป็นผลจากสงครามดอกเบี้ยระหว่างสหรัฐอเมริกากับยุโรปตะวันตก นอกจากนี้ เงินดอลลาร์อเมริกันยังแข็งตัว และตลาดการเงินระหว่างประเทศมีความแปรปรวนอย่างสูงอีกด้วย

รัฐบาลเปรมนำสยามรัฐนาวาฝ่าวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจด้วยการรัดเข็มขัดทางการคลังตลอดระยะเวลาระหว่างปีงบประมาณ 2525-2531 และด้วยการเพิ่มความเข้มงวดในการก่อหนี้ต่างประเทศ ท้ายที่สุดด้วยการลดค่าเงินบาทในปี 2524 และ 2527 ซึ่งเกื้อกูลต่อการขยายตัวทางการส่งออก อันเป็นเหตุให้ภาคการส่งออกกลายเป็นภาคเศรษฐกิจนำที่ก่อให้เกิดความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา เมื่อเงินดอลลาร์มีค่าอ่อนตัวลงหลังการทำข้อตกลงพลาซา (Plaza Accord) ระหว่างกลุ่มประเทศมหาอำนาจ G-5 ในเดือนกันยายน

2528 ราคาน้ำมันตกต่ำลงในปี 2529 สินค้าขั้นปฐมมีราคาดีขึ้นในช่วงหลังของปี 2529 และอัตราดอกเบี้ยอ่อนตัวลง ระบบทุนนิยมโลกก็ฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวตามไปด้วย การเติบโตทางเศรษฐกิจชักนำให้รายได้รัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ ยังผลให้รัฐบาลมีฐานะการคลังเกินดุลจนสามารถสะสมเงินคงคลังจำนวนมากอันเป็นพื้นฐานสำคัญในการก้าวสู่ยุคทองของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา

รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เผชิญปัญหาเศรษฐกิจพื้นฐานดุจเดียวกับรัฐบาลเปรม นับตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจไทยไม่เพียงแต่จะมีปัญหาเศรษฐกิจถดถอยเท่านั้น หากยังต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเงินอีกด้วย โดยที่มีทั้งวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน และวิกฤติการณ์การเงินระหว่างประเทศ มิไยต้องกล่าวถึงปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและภาวะการตกต่ำของการส่งออก

พลเอกชวลิตรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีห่างจากพลเอกเปรมถึง 16 ปี ในช่วงเวลา 16 ปีที่ผ่านมานี้ ระบบเศรษฐกิจไทยมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอันมาก ในด้านหนึ่ง ภาคเกษตรกรรมมีขนาดเล็กลง ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมีขนาดใหญ่ขึ้น ในอีกด้านหนึ่งขนาดของการเปิดประเทศกว้างขวางขึ้น ในปัจจุบัน ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะ ‘เสรี’ มากกว่าเมื่อเกือบสองทศวรรษที่แล้ว การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) การลดบทบาทของรัฐบาลในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยตรง รวมตลอดจนการลดกำแพงภาษีที่กีดขวางการค้าระหว่างประเทศ

ระบบเศรษฐกิจไทยที่พลเอกชวลิตเป็นผู้บริหาร มีขนาดใหญ่เป็น 3 เท่าของระบบเศรษฐกิจไทยที่พลเอกเปรมเป็นผู้บริหาร ไม่เพียงแต่จะมีขนาดใหญ่ขึ้นเท่านั้น หากยังมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นอีกด้วย ความซับซ้อนที่สำคัญเป็นความซับซ้อนของภาคเศรษฐกิจการเงินซึ่งไม่เพียงแต่จะมีขนาดใหญ่ขึ้นเท่านั้น หากยังเชื่อมโยงกับตลาดการเงินระหว่างประเทศอย่างแน่นแฟ้น ลำพังแต่การขยายขนาดของการเปิดประเทศก็สร้างปัญหาในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากพออยู่แล้ว แนวทางเสรีนิยมทางการเงินที่รัฐบาลเลือกเดินยิ่งซ้ำเติมปัญหาดังกล่าวนี้ เนื่องจากเงินทุนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศโดยเสรีนั่นเอง

ด้วยเหตุดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ การบริหารระบบเศรษฐกิจไทยในยุครัฐบาลพลเอกชวลิตจึงเป็นเรื่องยากกว่ายุครัฐบาลพลเอกเปรมเป็นอันมาก ทั้งนี้เป็นเพราะระบบเศรษฐกิจ

มีขนาดใหญ่ขึ้น ความซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจมีมากขึ้น และปัจจัยที่สั่นคลอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น ในยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ คุณภาพของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจจักต้องเพิ่มพูนขึ้น จึงจะสามารถธำรงประสิทธิผลของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจในระดับเดิมไว้ได้ แต่การปรับเปลี่ยนด้านคุณภาพตามไม่ทันปัญหาเศรษฐกิจที่เพิ่มพูนขึ้น

พลเอกเปรมมิได้แตกต่างจากพลเอกชวลิตในข้อที่ไม่มีความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่การรู้จักใช้คน ทีมงานของพลเอกเปรมมีขนาดกะทัดรัด พลเอกเปรมเลือกฟังที่ปรึกษาเพียงไม่กี่คน ในขณะที่พลเอกชวลิตมีที่ปรึกษาหลากชุดมากเกินไป ไม่เพียงแต่จะมีที่ปรึกษาส่วนตัว ที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษาของรัฐบาลแล้ว ยังมีคณะที่ปรึกษาของที่ปรึกษาอีกด้วย การมีที่ปรึกษาหลายชุดเช่นนี้ แม้จะมีข้อดีในการได้รับฟังหลากหลายความเห็น แต่ก็เกิดปัญหา 'มากหมอ มากความ' จนท้ายที่สุดก่อให้เกิดปัญหาการเมืองระหว่างที่ปรึกษาและการประชุมที่ปรึกษา มิใช่การประชุมเพื่อแก้ปัญหาของชาติบ้านเมือง หากแต่เป็นการประชุมเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ การรู้จักเลือกใช้คนจึงเป็นเรื่องสำคัญ รัฐบุรุษจะเปล่งประกายแห่งรัฐบุรุษได้ตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกใช้คนนี้เอง

การจัดอันดับความสำคัญของปัญหานับเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ หากไม่มีการจัดอันดับความสำคัญของปัญหาเสียแล้ว มาตรการในการแก้ปัญหาย่อมขาดความชัดเจน เพราะหนทางในการแก้ปัญหาหนึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาอื่น ผู้นำรัฐบาลจักต้องเข้าใจประเด็นนี้อย่างถ่องแท้ หาไม่แล้วการบริหารนโยบายเศรษฐกิจจะเป็นไปอย่างปราศจากหางเสือ

พลเอกเปรมแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดอันดับความสำคัญของปัญหา เมื่อทีมงานเศรษฐกิจชี้ให้เห็นความสำคัญของปัญหาเฉพาะหน้าในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจพลเอกเปรมก็ยืนหยัดในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์เงินคงคลัง วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศ และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด พลเอกเปรมยืนหยัดอยู่เคียงข้างและหนุนหลังทีมงานในการรัดเข็มขัดทางการคลัง ในการยอมสละเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอันเป็นปัญหาสำคัญเฉพาะหน้า พลเอกเปรมต้องต้านแรงกดดันของกลุ่มทุนที่เรียกร้องให้รัฐบาลขยายเข็มขัดทางการคลัง เพื่ออัดฉีดการเติบโตทางเศรษฐกิจ เมื่อขุนศึกอย่างเช่นพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ออกโทรทัศน์โจมตีการลดค่าเงินบาทในคืนวันลอยกระทงปี 2527 พลเอกเปรมก็ย่างก้าวออกไปต่อกรอย่างไม่สะทกสะท้าน ปฏิบัติการโยกย้ายพลเอกอาทิตย์ออกจากตำแหน่งคุมกำลัง อันเป็นเหตุให้หนังสือพิมพ์บางฉบับให้สมญา

พลเอกเปรมว่า 'นักฆ่าแห่งลุ่มน้ำเจ้าพระยา' ในเวลาต่อมานั้น เป็นปฏิบัติที่ปูทางให้พลเอกชวลิตยงใจยุทธ ขึ้นไปสู่ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก

พลเอกชวลิตทำงานรับใช้และอยู่ใต้การบังคับบัญชาของพลเอกเปรมมาเป็นเวลาช้านานแต่น่าเสียดายนักที่พลเอกชวลิตมิได้เรียนบทเรียนเกี่ยวกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจในยามวิกฤติจากพลเอกเปรม ตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วง 6 เดือนที่ผ่านมานี้ พลเอกชวลิตมิได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความเข้าใจเกี่ยวกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่กำลังเกิดขึ้น อย่างน้อยที่สุดมิได้แสดงความเข้าใจลำดับความสำคัญของปัญหาในยุคสมัยที่มีความจำเป็นต้องรัดเข็มขัดทางการคลัง พลเอกชวลิตมิได้แสดงความเป็นผู้นำในการรัดเข็มขัดแม้แต่น้อย ไม่เพียงแต่ไม่ช่วยเกื้อกูลให้ทีมเศรษฐกิจบริหารนโยบายเศรษฐกิจได้เท่านั้น พลเอกชวลิตยังอาศัยที่ปรึกษาคนแล้วคนเล่ากดดันทีมเศรษฐกิจออกจากตำแหน่งอีกด้วย ประพฤติกรรมเยี่ยงนี้นับว่าผิดแผกจากพลเอกเปรมราวฟ้ากับดิน หากนายกรัฐมนตรีไม่หนุนหลังทีมงานของตนในการปฏิบัติการตามนโยบายที่ตนเห็นชอบแล้ว ทีมงานจะทำงานต่อไปได้อย่างไรและใครจะกล้าเสี่ยงทำงานกับพลเอกชวลิตในอนาคต ในเมื่ออาจถูกลอยแพด้วยผลประโยชน์ทางการเมืองได้โดยง่าย

พลเอกชวลิตไม่เพียงแต่มิได้ทำตัวเป็นผู้นำและเสาหลักในการรัดเข็มขัดทางการคลัง ด้วยการตัดทอนงบประมาณทั้งในปีงบประมาณ 2540 และ 2541 เท่านั้น หากยังรู้เห็นเป็นใจในการทำลายระเบียบการบริหารการคลัง ด้วยการยินยอมให้กระทรวงศึกษาธิการตั้งงบประมาณในลักษณะ 'เงินอุดหนุนอื่น' อีกด้วย ในยามที่ประเทศชาติเผชิญวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ นายกรัฐมนตรีน่าจะแสดงความเป็นผู้นำในการบริหารการคลังอย่างเข้มงวด น่าประหลาดนักที่พลเอกชวลิตทำตัวเป็นทองไม่รู้ร้อนต่อกรณีการละเมิดวินัยทางการคลังครั้งนี้

การแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องยากยิ่ง ความยากลำบากมีตั้งแต่การวิเคราะห์เหตุปัจจัยแห่งปัญหา การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การแสวงหาเครื่องมือและมาตรการในการแก้ปัญหา และท้ายที่สุดการตัดสินใจในการเลือกใช้เครื่องมือและมาตรการในการแก้ปัญหา สังคมเศรษฐกิจจะฝ่ามรสุมเศรษฐกิจไปได้ก็แต่โดยมีการนำทางการเมืองที่ดี หากปราศจากผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และมีการนำที่มีประสิทธิภาพเสียแล้ว ไม่เพียงแต่วิกฤติการณ์ที่เผชิญอยู่จะไม่สามารถแก้ให้ตกไปได้เท่านั้น หากยังอาจซ้ำเติมปัญหาให้เลวร้ายลงไปอีกด้วย

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แสดงความเป็นผู้นำที่ดีในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2523-2531 ประวัติศาสตร์จะจารึกบทบาทของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธอย่างไร ขึ้นอยู่กับว่า พลเอกชวลิตได้เรียนรู้จากรัฐบาลพลเอกเปรมมากน้อยเพียงใด

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 4 กรกฎาคม 2540

ความขัดแย้งระหว่างเป้าหมาย

สงครามนโยบายอัตราดอกเบี้ยระหว่างภาคธุรกิจเอกชนกับธนาคารแห่งประเทศไทยยืดเยื้อมานานนับปีแล้ว นโยบายอัตราดอกเบี้ยแพงกำลังสร้างความเดือดร้อนแก่ภาคธุรกิจเอกชนทุกหย่อมหญ้า ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางจำนวนไม่น้อยต้องเลิกกิจการเพราะนอกจากต้องแบกรับภาระดอกเบี้ยในอัตราสูงแล้ว สินค้าที่ผลิตยังขายได้ยากในภาวะเศรษฐกิจถดถอยเช่นนี้ มิไยต้องกล่าวถึงธุรกิจจำนวนมากที่ต้องล้มลุกคลุกคลานเพราะการแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่อีกด้วย

ด้วยเหตุดังนี้ เมื่อภาวะเศรษฐกิจถดถอยเริ่มส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตนับแต่ปี 2539 เป็นต้นมา เสียงเรียกร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยลดอัตราดอกเบี้ยจึงดังขรมรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา โดยนายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยลดอัตราดอกเบี้ย ล่าสุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ขอให้ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ลดอัตราดอกเบี้ยลง 2% ภายในระยะเวลา 5 เดือน แต่ธนาคารพาณิชย์เกี่ยงว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน (Discount Rate) ก่อน การลดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์จึงจะเป็นไปได้

แรงกดดันมิได้มีต่อนโยบายการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายอัตราดอกเบี้ยเท่านั้น หากยังมีต่อนโยบายการคลังด้วย ภาคธุรกิจเอกชนกดดันให้รัฐบาลฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรืออีกนัยหนึ่งการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายอันเป็นที่ต้องการของทั้งภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน นักการเมืองบางส่วน รวมทั้งรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธบางคน ก็สนับสนุนการดำเนินนโยบายเพื่อเป้าหมายดังกล่าวนี้ด้วย

เมื่อยึดการฟื้นฟูเศรษฐกิจจากภาวะถดถอยเป็นเป้าหมายหลัก ก็ต้องมีการปรับเครื่องมือทั้งทางการคลังและการเงิน เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายที่กำหนดนี้ ในด้านนโยบายการคลัง รัฐบาลจักต้องปรับเปลี่ยนจากนโยบายการคลังแบบ ‘กระยาจก’ มาเป็นนโยบายการคลังแบบ ‘เจ้าบุญทุ่ม’ ด้วยการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ เสียงเชียร์ให้รัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลจึงปรากฏเป็นระยะๆ ในด้านนโยบายการเงิน รัฐบาล

จักต้องละทิ้งนโยบายเงินตึง (tight money policy) และหันมาผ่อนคลายการเงินด้วยการลดอัตราดอกเบี้ย

รวมความแล้ว หากต้องการฟื้นฟูเศรษฐกิจจากภาวะถดถอย รัฐบาลต้องเลิกการรัดเข็มขัดทางการคลัง และหันมาใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัว (expansionary fiscal policy) ควบคู่กับนโยบายการเงินแบบขยายตัว (expansionary monetary policy) ด้วย แต่การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจย่อมมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มากน้อยขึ้นอยู่กับขนาดของยากระตุ้น การใช้งบประมาณขาดดุลโดยที่มีระดับการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น อาจสร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อ และมีผลกระทบต่อฐานะของดุลบัญชีเดินสะพัด เนื่องจากรายจ่ายรัฐบาลมีองค์ประกอบของสินค้าเข้า (import content) ประการหนึ่ง และการขยายตัวทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลอาจกระตุ้นให้มีการนำเข้าเพิ่มขึ้นโดยอ้อมอีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ การใช้งบประมาณขาดดุลยังมีผลกระทบต่อฐานะเงินคงคลังอีกด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณ (budget deficit financing) ลำพังแต่ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจก็มีผลกระทบต่อฐานะเงินคงคลังอยู่แล้ว เพราะภาวะเศรษฐกิจถดถอยนำมาซึ่งภาวะถดถอยของรายได้รัฐบาล ซึ่งยังผลให้กระแสการนำเงินส่งคลังอ่อนตัวลง หากไม่ปรับลดกระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ฐานะเงินคงคลังย่อมสั่นคลอนได้

หากดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจยังผลให้อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น บัญชีเดินสะพัดขาดดุลมากขึ้น และฐานะเงินคงคลังเสื่อมทรามลง ไม่เพียงแต่ความเชื่อมั่นที่มีต่อเศรษฐกิจไทยและค่าเงินบาทจะตกต่ำลงเท่านั้น หากยังอาจถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating) อีกด้วย ผลกระทบที่ตามมามิได้มีเฉพาะต่อกระแสการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าประเทศเท่านั้น หากยังกระทบต่อฐานะการเงินในตลาดระหว่างประเทศอย่างสำคัญ เพราะการถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินสะท้อนถึงภาวะความเสี่ยงที่มีมากขึ้น จึงต้องกู้เงินในตลาดการเงินระหว่างประเทศด้วยอัตราดอกเบี้ยที่แพงขึ้น

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่หลักในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงผลักดันให้รัฐบาลรัดเข็มขัดทางการคลัง และดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยแพง ด้วยเหตุดังนี้ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิเสธข้อเรียกร้องของสมาคมธนาคารไทยในการลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน ในเมื่อธนาคาร

แห่งประเทศไทยมีนโยบายตรึงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทในระดับเดิม อัตราแลกเปลี่ยนมิอาจใช้เป็นเครื่องมือของนโยบายการเงินได้ คงเหลือแต่อัตราดอกเบี้ยเท่านั้นที่เป็นเครื่องมือสำคัญ

การธำรงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูงมีจุดมุ่งหมาย 2 ด้าน ด้านหนึ่งคือการดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศ การตรึงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทไว้ในระดับเดิมทำให้มีความจำเป็นต้องสะสมเงินสำรองระหว่างประเทศเพื่อเตรียมไว้ใช้ในสงครามเงินบาท การลดอัตราดอกเบี้ยอาจเป็นเหตุให้เงินทุนเคลื่อนย้ายออกนอกประเทศ ซึ่งกระทบต่อฐานะของเงินสำรองระหว่างประเทศ ในอีกด้านหนึ่ง นโยบายอัตราดอกเบี้ยแพงเป็นนโยบายป้องปรามมิให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เพราะการลดอัตราดอกเบี้ยมิได้กระทบต่อการใช้จ่ายในระดับมหภาคเท่านั้น หากยังกระทบต่อการออมในระบบเศรษฐกิจอีกด้วย ช่องว่างระหว่างการลงทุนกับการออม (Investment-Saving Gap) อาจมีมากขึ้น

วิวาทะเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นความขัดแย้งอย่างชัดเจนระหว่างเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับเป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หากเคร่งครัดในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจย่อมยากที่จะเป็นไปได้ ในกรณีกลับกัน หากเร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจอาจต้องเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่เลวร้ายมากขึ้น

บทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในท่ามกลางกระแสการผลักดันนโยบายดังกล่าวนี้เป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษา ในทันทีที่นายอำนวย วีรวรรณ มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค นายอำนวยก็เร่งรัดตัดทอนงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2540 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏอย่างชัดเจนว่า ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจฉุดรายได้รัฐบาลให้ตกต่ำไปด้วย การตัดทอนงบประมาณประจำปี 2541 จากวงเงินที่กำหนดไว้เดิม ก็ด้วยเหตุผลเดียวกัน แต่การก้าวล่วงไปตัดงบ ส.ส. ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ นักเลือกตั้งทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านดาหน้าออกมาคัดค้านการตัดงบประมาณส่วนนี้ โดยที่คาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่า การประนีประนอมทางการเมืองจะทำให้งบ ส.ส. กลับเข้าสู่งบประมาณแผ่นดินประจำปี 2541 ดังเดิม

ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายอำนวยแสดงความตระหนักถึงความจำเป็นในการรัดเข็มขัดทางการคลังเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่ครั้นนายอำนวยสวมหมวกประธานคณะกรรมการเงินเดือนแห่งชาติ นายอำนวยเสนอให้ปรับโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการ ซึ่งต้องใช้งบประมาณนับพันล้านบาท ความเคร่งครัดในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมลายหายไป แต่แล้วนโยบายการปรับเงินเดือนข้าราชการก็ต้องถูกเก็บเข้าลิ้นชักเมื่อนายอำนวยหยิบหมวกรองนายกรัฐมนตรี ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายเศรษฐกิจขึ้นมาสวม

ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายอำนวยเห็นตามธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างเซื่องๆว่า เงินบาทไม่ควรลดค่า และแสดงอาการลิงโลดเมื่อชนะสงครามเงินบาทในเดือนพฤษภาคม 2540 จะไม่ให้แสดงอาการลิงโลดได้อย่างไร ในเมื่อชัยชนะในสงครามเงินบาทช่วยรักษาเก้าอี้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของนายอำนวยไว้ได้ ทั้งๆที่พรรคร่วมรัฐบาล ที่ปรึกษา และคนสนิทของนายกรัฐมนตรี ต่างรุมถล่มนายอำนวยจนเกือบจมดิน เหตุการณ์ครั้งนี้ยิ่งทำให้นายอำนวยต้องเกาะติดกับอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทต่อไป สำหรับผู้ที่มิได้มีความจำเลอะเลือน นายอำนวยคนปัจจุบันมิใช่คนเดียวกับนายอำนวยก่อนรับตำแหน่งรัฐมนตรีการคลัง เพราะนายอำนวยคนนั้นแสดงความเห็นวิพากษ์วิจารณ์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และเห็นว่าต้องมีการเปลี่ยนแปลงกลไกอัตราแลกเปลี่ยน แต่นายอำนวยคนใหม่มิได้หวนกลับไปทบทวนข้อวิพากษ์วิจารณ์ของตนอีกเลย

ในขณะที่นายอำนวยวิ่งตามธงนำของวังบางขุนพรหมที่ยืนยันว่า เงินบาทจักต้องไม่ลดค่า ประดุจหนึ่งว่า การลดค่าเงินบาทเป็นการลดความเป็นมนุษย์ของประชาชนชาวไทย แต่แล้วนายอำนวยก็สร้างความปวดเศียรเวียนเกล้าแก่ผู้คนในวังบางขุนพรหมด้วยการขอให้ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่เป็นผู้นำการลดอัตราดอกเบี้ยเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เศรษฐศาสตร์ของนายอำนวยมิใช่ความรู้ชุดเดียวกับเศรษฐศาสตร์ของธนาคารแห่งประเทศไทย จะให้ลดอัตราดอกเบี้ยได้อย่างไร ในเมื่อสงครามเงินบาทครั้งล่าสุดเพิ่งยุติลง ฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศจะเป็นอย่างไร หากต้องลดอัตราดอกเบี้ย อาวุธและเสบียงกรังจะมีพอเพียงสำหรับการทำสงครามเงินบาทครั้งต่อไปหรือไม่ เป็นประเด็นที่ผู้คนในวังบางขุนพรหมกังวล จะไม่ให้กังวลได้อย่างไร ในเมื่อเงินสำรองระหว่างประเทศที่ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการและผู้ช่วยผู้ว่าการดาหน้าออกมาคุยโม้ว่าแข็งปั๋งนั้น เป็นเงินสำรองที่ได้จากการกู้ยืม

จากต่างประเทศเป็นสำคัญ หาใช่เงินสำรองที่ได้จากการค้าระหว่างประเทศ (ทั้งสินค้าและบริการ) ไม่

ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ยอมโอนอ่อนผ่อนตามข้อเรียกร้องของสมาคมธนาคารไทยว่าด้วยการลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน โดยมิได้อ้างถึงผลกระทบที่มีต่อฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศ หากแต่อ้างเหตุผลที่ว่า แนวนโยบายการคลังของรัฐบาลยังไม่ชัดเจน หากรัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว (expansionary fiscal policy) เนื่องจากทนแรงกดดันทางการเมืองมิได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยิ่งต้องระมัดระวังในการปรับลดอัตราดอกเบี้ยมากยิ่งขึ้น เพราะเกรงผลกระทบที่มีต่อฐานะของดุลบัญชีเดินสะพัดและค่าเงินบาท

ในชุมชนนักธุรกิจและนักวิชาการ มีสำนักความคิดอีกสำนักหนึ่งที่เสนอให้ผสมผสานเป้าหมายการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจกับเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยผ่อนปรนความเข้มงวดในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ด้วยการปรับลดอัตราดอกเบี้ยลงทีละเล็กทีละน้อย เหตุผลของแนวความคิดนี้มีอยู่ว่า ในสภาวะเศรษฐกิจถดถอย รัฐบาลไม่ต้องกังวลกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากนัก เพราะอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ ส่วนการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดนั้นเล่า ข้อเท็จจริงในอดีตบ่งบอกว่า บัญชีเดินสะพัดจะขาดดุลน้อยในช่วงที่เศรษฐกิจซบเซา แต่จะขาดดุลมากในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง ดังนั้นช่องทางในการฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยการลดอัตราดอกเบี้ยยังคงมีอยู่ กระนั้นก็ตาม สิ่งที่อยู่ในใจผู้นำวังบางขุนพรหม ก็คือ ผลกระทบที่มีต่อฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศ และค่าของเงินบาท

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 2-8 มิถุนายน 2540

สสช.

ในสภาวการณ์ที่มีภาวะเศรษฐกิจถดถอย ระบบเศรษฐกิจมีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจำนวนมาก ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย ภาคเศรษฐกิจการเงินเผชิญวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่รุนแรง และเงินบาทถูกโจมตีเป็นระลอกๆ ไม่มีช่วงเวลาใดอีกแล้วที่ต้องมีการประสานการใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งปวง เพื่อแก้ปัญหาโรคร้ายทางเศรษฐกิจเหล่านี้

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เราจะประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคได้อย่างไร ?

ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างหน่วยราชการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบว่า หน่วยราชการใดมีหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายเศรษฐกิจเป้าใด นี่เป็นปัญหาที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Target Assignment ในปัจจุบัน ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า หน่วยงานใดรับผิดชอบในการแก้ปัญหาเงินเฟ้อ (ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงพาณิชย์?) หน่วยงานใดรับผิดชอบการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลัง) และหน่วยงานใดรับผิดชอบการแก้ปัญหาการว่างงาน (กระทรวงแรงงาน ?)

การขาดการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนถูกซ้ำเติมด้วยความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจในการใช้เครื่องมือ นี่เป็นปัญหาที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Instrument Assignment กระทรวงการคลังมีอำนาจในการเก็บภาษีอากร แต่ 'ภาษีอากร' บางประเภทจัดเก็บโดยหน่วยงานนอกกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินโดยทั่วไป แต่การใช้เครื่องมือทางการเงินบางชิ้นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตัวอย่างของเครื่องมือทางการเงินประเภทนี้ ได้แก่ อัตราเงินสำรองที่ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรง อัตราส่วนเงินกองทุนกับสินทรัพย์เสี่ยง เป็นต้น เครื่องมือทางการเงินบางประเภทอำนาจเป็นของรัฐมนตรีการคลัง แต่รัฐมนตรีการคลังจะใช้เครื่องมือนั้นได้

ต้องได้รับคำแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทย ตัวอย่างเช่น การกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาท การควบคุมปริมาณสินเชื่อที่จัดสรรโดยสถาบันการเงิน การผ่อนผันการถือหุ้นไขว้ในธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น

ในอดีตที่เป็นมา สาธารณชนได้รับฟังการเรียกร้องความเป็นอิสระของธนาคารกลาง (Central Bank Independence) แต่ไม่เคยได้ยินการเรียกร้องความเป็นอิสระขององค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการคลัง แต่ความเป็นอิสระมิอาจก่อเกิดโดยไม่พิจารณารากเหง้าทางประวัติศาสตร์ได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยถือกำเนิดจากกระทรวงการคลัง จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่กระทรวงการคลัง 'ขี่คอ' ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งแต่ต้น กระนั้นก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง

หากแม้นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินอย่างเป็นอิสระเต็มที่ โดยที่การใช้เครื่องมือของนโยบายการคลังอยู่ในปริมณฑลแห่งอำนาจของกระทรวงการคลัง ก็ยังมีปัญหาการประสานการใช้เครื่องมือของนโยบายทั้งสองประเภทนี้ แม้ในกรณีที่ไม่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ การประสานงานในการดำเนินนโยบายยังเป็นเรื่องยาก ยิ่งมีความขัดแย้งเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ด้วยแล้ว ความยากลำบากในการประสานงานยิ่งมีมากขึ้น

ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 นับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้างต้นนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการดำเนินนโยบายปกป้องเงินบาทเป็นด้านหลัก ในการปกป้องค่าเงินบาท ธนาคารแห่งประเทศไทยจำต้องสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมาก และการสะสมทุนสำรองฯจะทำได้ก็แต่โดยการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง เพื่อดูดดึงเงินทุนนำเข้าจากต่างประเทศ พร้อมกันนั้นก็ต้องรัดเข็มขัดทางการคลังด้วย ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ก้าวล่วงเข้าไปสู่ปริมณฑลแห่งอำนาจของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังต้องการแก้ปัญหาความถดถอยทางเศรษฐกิจ หนทางในการฉุดระบบเศรษฐกิจไทยให้หลุดพ้นจากวังวนแห่งความถดถอยหนทางหนึ่งก็คือ การใช้งบประมาณขาดดุลควบคู่กับการปรับลดอัตราดอกเบี้ย ในการนี้ จำเป็นต้องปรับค่าและกลไกอัตราแลกเปลี่ยนด้วย

ในสภาวการณ์ที่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับเป้าหมายในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเช่นนี้ หากหน่วยราชการแต่ละหน่วยต่างดำเนินนโยบายในทิศทางที่ตนต้องการโดยขาดการประสานนโยบาย ย่อมซ้ำเติมให้ปัญหาที่ระบบเศรษฐกิจเผชิญอยู่เลวร้ายลง และยากที่จะแก้ปัญหาต่างๆ ได้

ตัวอย่างที่เกิดขึ้นนี้แสดงให้เห็นว่า ระบบการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมิใช่ระบบที่ดีเลิศลำดับแรก (First-Best Solution) กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ การให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการกำหนดและบริหารนโยบายการเงิน มิใช่วิธีการที่ดีเลิศลำดับแรก เพราะมีปัญหาสำคัญในการประสานการดำเนินนโยบาย

ปัญหาในการประสานนโยบายการคลังและนโยบายการเงินจะหมดไปหากให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นใหญ่เหนือกว่ากระทรวงการคลัง กล่าวคือ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่กำหนดและกำกับนโยบายการคลังด้วย โดยกระทรวงการคลังต้องทำตามแนวนโยบายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในแนวทางนี้เป็นเรื่องยากยิ่ง เพราะขัดต่อรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ในข้อที่ธนาคารแห่งประเทศเป็น ‘ลูก’ ของกระทรวงการคลัง

การปฏิรูปอีกแนวทางหนึ่ง ก็โดยให้กระทรวงการคลัง ‘ขี่คอ’ ธนาคารแห่งประเทศไทยมากกว่าเดิม ตามแนวทางนี้ กระทรวงการคลังมิได้มีหน้าที่เฉพาะการกำหนดนโยบายการคลังเท่านั้น หากยังมีหน้าที่กำหนดนโยบายการเงินอีกด้วย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยต้องทำตามแนวนโยบายที่กระทรวงการคลังกำหนด การเปลี่ยนแปลงตามแนวทางนี้ย่อมถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการละเมิดความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

ผมได้ใช้ความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในอนาคตมากพอสมควร และได้ข้อสรุปว่า ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันพ้นสมัยและไม่สามารถรับมือกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคตได้

ในการที่จะเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคตเราจำเป็นต้องละทิ้งแนวความคิดว่าด้วยความเป็นอิสระในการกำหนดและบริหารนโยบาย ไม่ว่าจะเป็น

นโยบายการคลังและนโยบายการเงิน ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหาภาคดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก่อเกิดในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แม้กระทรวงการคลังมีความเป็นอิสระในการดูแลนโยบายการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการดูแลนโยบายการเงิน แต่ก็มีปัญหาในการประสานนโยบายไม่มาก เพราะมีขุนนางนักวิชาการที่เข้มแข็งและมีความเป็นผู้นำอย่างสูงดังเช่นอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในประการสำคัญ ในระยะแรกเริ่มที่ใช้ระบบนี้ อาจารย์ป๋วยมีตำแหน่งทั้งในธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ บัดนี้ระบบราชการขาดขุนนางนักวิชาการที่มีความเป็นผู้นำทั้งในกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย การประสานนโยบายการเงินและนโยบายการคลังจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญ อันเป็นเหตุให้การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคขาดเอกภาพ

ผมขอเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อทำหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งมวล โดยตั้งชื่อว่า “สำนักงานคณะกรรมการเสถียรภาพเศรษฐกิจแห่งชาติ” เรียกย่อๆว่า สสช. สสช.มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาเสถียรภาพของราคา การแก้ปัญหาการว่างงาน และการแก้ปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัด การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนตั้งแต่ต้นเป็นการป้องกันปัญหา Target Assignment สสช.มีหน้าที่ในการดูแลทั้งนโยบายการคลัง นโยบายการเงินและนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ การกำหนดอำนาจในการใช้เครื่องมือให้ชัดเจนตั้งแต่ต้นก็เพื่อป้องกันปัญหา Instrument Assignment

อำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจะรวมศูนย์อยู่ใน สสช. ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติงานของ สสช. โดยที่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายด้วย ในการนี้ จักต้องมีการจัดองค์กรและปรับบทบาทหน้าที่ใหม่ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องละทิ้งบทบาทในฐานะธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank) ละทิ้งบทบาทหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และละทิ้งบทบาทหน้าที่ในการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน รวมตลอดจนบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติหรือเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันการเงิน โดยจำกัดบทบาทเฉพาะการทำหน้าที่ธนาคารกลางเท่านั้น ส่วนกระทรวงการคลังก็จะจำกัดบทบาทเฉพาะการทำหน้าที่ในการเก็บภาษีอากร หน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านนโยบายดังเช่นสำนักงานเศรษฐกิจการคลังโอนไปขึ้น สสช. โดยอาจเปลี่ยนชื่อเป็น ‘สำนักงานเศรษฐกิจมหภาค’ ทำหน้าที่เป็นเสนาธิการของ สสช. นอกจากนี้ ยังโอนกรมธนา

รักษ์ไปสังกัดธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้มีหน้าที่ทั้งในด้านการออกธนบัตรและการผลิตเหรียญกษาปณ์ด้วย

ข้อเสนอว่าด้วย สสช. ดังที่เสนอข้างต้นนี้ต้องการให้ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเป็นระบบที่ดีเลิศลำดับแรก (First-Best Solution) ดังนั้น จึงเสนอให้รวมศูนย์อำนาจการกำหนดนโยบาย เพื่อขจัดปัญหาการประสานนโยบาย ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจในช่วงหลังนี้บ่งบอกถึงความล้มเหลวของแนวความคิดว่าด้วยความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย เพราะนอกจากมีปัญหาการประสานนโยบายแล้ว ยังมีปัญหามิจฉาทิฐิในการกำหนดนโยบายอีกด้วย หากธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการเงิน ประชาชนต้องมีความมั่นใจในความสามารถของธนาคารแห่งประเทศไทยในการใช้เครื่องมือของนโยบายการเงินได้อย่างถูกต้องด้วย หากธนาคารแห่งประเทศไทยไร้ความสามารถหรือมีมิจฉาทิฐิในการกำหนดนโยบายเสียแล้ว การมอบความเป็นอิสระให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจนำมาซึ่งหายนภัยทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงองค์กรหรือการจัดองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเสียใหม่ ไม่เป็นการเพียงพอ จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และมีการรับผิดต่อประชาชน (Accountability) มากขึ้น กระบวนการกำหนดนโยบายที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและปราศจากความรับผิดต่อประชาชนย่อมยากที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ในการนี้จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบายให้มีความโปร่งใส (Transparency) เพื่อเกื้อกูลต่อการตรวจสอบด้วย

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 21-27 กรกฎาคม 2540

Independent Fiscal Board

ผมเห็นคุณอำนวย วีรวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กระเหี้ยนกระหือรือในการตัดทอนงบประมาณกลางปีด้วยความประหลาดใจ

เมื่อมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2540 คุณอำนวยดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา หน้าที่ดูแลงานด้านเศรษฐกิจ แต่คุณอำนวยไม่เคยแสดงบทบาทผู้นำในการดำเนินนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศเลย ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะนายกรัฐมนตรีมิได้มอบหมายอำนาจอย่างเต็มที่ อีกส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะมิอาจควบคุมและกำกับการทำงานของรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงได้

กระนั้นก็ตาม คุณอำนวยไม่เคยแสดงความเห็นทัดทานวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2540 แม้ในไตรมาสสุดท้ายของปีงบประมาณ 2539 เมื่อมีสัญญาณว่าภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจกำลังส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้การเก็บภาษีอากรไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และนายบดี จุณณานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นเสนอให้รัฐบาลตัดทอนงบประมาณลง 20,000-25,000 ล้านบาท คุณอำนวยก็มิได้หนุนช่วยอย่างแข็งขัน งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2540 จึงถูกปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม

แต่แล้วเมื่อคุณอำนวยมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เสียเอง คุณอำนวยกลับแสดงบทผู้นำในการตัดทอนงบประมาณกลางปี อีกทั้งกำหนดนโยบายอย่างแจ่มชัดว่า งบประมาณประจำปี 2541 จักต้องเป็นงบประมาณสมดุล เพราะดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นปัญหาร้ายแรงที่ต้องเยียวยา บุคคลร่วมรัฐบาลบางกลุ่มอาศัยปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นข้ออ้างในการล้มโครงการสนามบินหนองงูเห่าและแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการย้ายที่ตั้งสนามบินนานาชาติแห่งที่สอง

สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจและสถานการณ์ทางการคลังในเวลานี้ส่อเค้าว่าคล้ายคลึงกับช่วงปี 2523-2525 อันเป็นช่วงเวลาที่เกิดวิกฤติการณ์ทางการคลังอย่างรุนแรงด้วยเหตุที่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยถีบตัวสูงขึ้นชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน อันเป็นผลจากสงครามดอกเบี้ยระหว่างสหรัฐอเมริกากับยุโรปตะวันตกซึ่งต่างแย่งชิงเงินทุนเข้าประเทศ สังคมเศรษฐกิจโลกจึงต้องเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ภาวะถดถอยนี้ถูกซ้ำเติมด้วยภาวะราคาสินค้าขั้นปฐมตกต่ำตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2524-2529 อันเป็นเหตุให้ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญภาวะถดถอยตามไปด้วยภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจนำมาซึ่งภาวะตกต่ำของรายได้รัฐบาล แต่รัฐบาลเปรม 1 กลับดำเนินนโยบายงบประมาณแบบเจ้าบุญทุ่ม ด้วยการอัดฉีดเงินในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 และยังคงธำรงรายจ่ายรัฐบาลในระดับสูงในปีงบประมาณ 2524 แม้จะได้รับการทัดทานจากธนาคารแห่งประเทศไทย

การเพิ่มกระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลังในช่วงปีงบประมาณ 2523-2524 ในขณะที่กระแสการนำเงินส่งคลังอ่อนตัวลง เนื่องจากภาวะตกต่ำของรายได้รัฐบาลนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การคลังครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจยุคปัจจุบัน ยังผลให้รัฐบาลต้องรัดเข็มขัด และดำเนินนโยบายงบประมาณแบบกระยาจกตลอดช่วงปีงบประมาณ 2525-2531

เมื่อวิกฤติการณ์การคลังก่อตัวในรัฐบาลเปรม 1 (มีนาคม 2523 - มกราคม 2524) นั้น นายบุญชู โรจนเสถียร ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ด้วยเหตุดังนี้ นายบุญชูจึงเป็นเป้าแห่งการโจมตีในยามที่มีการกล่าวถึงวิกฤตการณ์ครั้งนั้น คนเป็นจำนวนมากหลงลืมไปว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลเปรม 1 ชื่ออำนวย วีรวรรณ ซึ่งเข้ารับตำแหน่งในโควต้าพรรคกิจสังคม

ผมเข้าใจเอาเองว่า คุณอำนวยคงมีสำนึกเกี่ยวกับวิกฤติการณ์การคลัง พ.ศ. 2523-2525 จึงไม่ลังเลในการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2540 เมื่อมีข้อมูลบ่งบอกถึงภาวะถดถอยของรายได้รัฐบาล มิฉะนั้นคุณอำนวยอาจเป็นรัฐมนตรีการคลังคนเดียวของประเทศไทยที่นำพาสยามรัฐนาวาเข้าสู่วิกฤติการณ์การคลังถึงสองครั้งสองครา

แต่การที่รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธตัดสินใจตัดทอนงบประมาณกลางปีทั้งๆที่โครงสร้างรัฐบาลมิได้แตกต่างจากรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา อย่างสำคัญเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า นโยบายงบประมาณขึ้นอยู่กับอำนาจและทิศทางทางการเมืองมากเกินไป

หากอำนาจทางการเมืองสามารถลากนโยบายงบประมาณไปในทิศทางที่ต้องการได้ ก็น่าเป็นห่วงการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างยิ่ง หากผู้ทรงอำนาจทางการเมืองขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจ ก็เป็นเรื่องน่าหวั่นเกรงว่า ระบบเศรษฐกิจไทยอาจร่วงหล่นสู่หุบเหวแห่งหายนภัยโดยง่ายดาย

ผมมีความเห็นว่า การบริหารนโยบายการคลังควรเป็นหน้าที่ขององค์กรที่มีความเป็นอิสระ หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจักต้องเป็นอิสระ ความเป็นอิสระดังกล่าวนี้มิใช่ความเป็นอิสระจากรัฐบาล (Independent from the Government) หากแต่เป็นความอิสระภายในรัฐบาล (Independent within the Government)

ในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งทำหน้าที่บริหารนโยบายการเงินมีความเป็นอิสระระดับหนึ่ง แต่การบริหารนโยบายการคลังยังขาดความเป็นอิสระ ผมใคร่เสนอให้จัดตั้งองค์กรการคลังอิสระ หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Independent Fiscal Board ซึ่งอาจแปลว่า ‘องค์กรการคลังสูงสุด’ ก็ได้

ทำไมจึงต้องมีองค์กรการคลังอิสระ ?

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจกลายเป็นปัญหาสำคัญยิ่งขึ้น เมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) การเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าออกระหว่างประเทศที่เป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น สามารถสั่นคลอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย โดยที่ผลกระทบมีต่อปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ อัตราแลกเปลี่ยน อัตราดอกเบี้ย และตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้ การเล่นเกมเสรีนิยมทางการเงินยังทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยตกอยู่ในอุ้งมือบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) โดยที่บริษัทจัดอันดับเหล่านี้ให้ความสำคัญแก่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หากรัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ก็อาจถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินได้โดยง่าย ซึ่งกระทบต่อฐานะการแข่งขันในตลาดโลก

ในประการสำคัญ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่มีทัศนคติที่เป็นกลางต่อนโยบายงบประมาณ รัฐบาลนักเลือกตั้งต้องการใช้งบประมาณแผ่นดินในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง แต่ไม่ต้องการปรับโครงสร้างภาษีเพื่อหารายได้เพิ่มขึ้น เพราะการเก็บภาษีมีผล

ในการลดคะแนนนิยมทางการเมือง รัฐบาลนักเลือกตั้งจึงมีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบอบประชาธิปไตยที่เป็นอยู่เป็นระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล (Democracy in Deficit)

'ระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล' ย่อมสร้างปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคปัจจุบัน ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่เกิดจากความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายมักจะเกิดขึ้นในรัฐบาลนักเลือกตั้ง หรือมิฉะนั้นก็เกิดขึ้นในรัฐบาลที่นักเลือกตั้งรับผิดชอบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูปการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ข้อเสนอในการปฏิรูปแนวทางหนึ่ง ก็คือ การจัดตั้งองค์กรอิสระในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้มีการประสานการใช้เครื่องมือของนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งปวง ตามข้อเสนอนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องขึ้นต่อองค์กรที่จัดตั้งใหม่นี้ ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่จัดตั้งอยู่ก่อนแล้ว การย้ายธนาคารแห่งประเทศไทยมาสังกัดองค์กรที่จัดตั้งใหม่จึงเป็นเรื่องยากยิ่ง เพราะจะมีแรงเสียดทานทางการเมืองอย่างสูง และอาจไม่เป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

ข้อเสนอที่เป็นไปได้มากกว่า ก็คือ การจัดตั้งองค์กรการคลังอิสระ (Independent Fiscal Board) เพื่อทำหน้าที่บริหารนโยบายการคลังอย่างเป็นอิสระ ควบคู่กับธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งทำหน้าที่บริหารนโยบายการเงินอย่างเป็นอิสระ

แม้รูปแบบของการจัดองค์กรในการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Institutional Design) มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของนโยบาย แต่การกำหนดเป้าหมายที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบ (target assignment) และการกำหนดอำนาจในการใช้เครื่องมือ (instrument assignment) ก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

ทุกวันนี้ การกำหนดเป้าหมายที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยราชการต่างๆไม่ชัดเจน อันก่อให้เกิดสุญญากาศในการบริหารนโยบาย และทำให้มีการเกี่ยงกันทำงาน ดังจะเห็นได้ว่า กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า หน่วยราชการใดมีหน้าที่รับผิดชอบการรักษาเสถียรภาพของราคาและการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด หากมีการปฏิรูป

ระบบการบริหารโดยมอบให้องค์กรกลางคลังอิสระและธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบเป้าหมายทั้งสองร่วมกัน ก็ต้องมีการกำหนดรูปแบบการจัดองค์กรเพื่อให้หน่วยงานทั้งสองทำงานร่วมกันและประสานการบริหารนโยบายอย่างใกล้ชิด

ทุกวันนี้ การกำหนดอำนาจในการใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างๆ ไม่ชัดเจน ดังจะเห็นได้จากความไม่ชัดเจนของอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง ซึ่งมีผลบั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบาย

องค์กรการคลังอิสระควรมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายภาษีอากร นโยบายงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และนโยบายหนี้สาธารณะ แม้ว่าอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะเป็นของรัฐบาล แต่องค์กรการคลังอิสระจักต้องมีความเป็นอิสระในการทักท้วงรัฐบาล หากเห็นว่า นโยบายที่รัฐบาลกำหนดกำลังสร้างความเสียหายแก่เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 14 กุมภาพันธ์ 2540

มุสาวาทะกับประสิทธิผลของนโยบาย การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ท่านเชื่อหรือไม่ว่า มุสาวาทะของผู้กำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค มีผล กระทบต่อประสิทธิผลของการดำเนินนโยบาย ?

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค จักต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประพฤติกรรมด้านต่างๆของประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจทั้งปวง อาทิเช่น เมื่อรัฐบาลปรับอัตราดอกเบี้ย ประชาชนจะสนองตอบต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายนี้อย่างไร ทั้งในฐานะผู้บริโภค ผู้มีเงินออมและนักลงทุน ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับประพฤติกรรมด้านต่างๆ ของประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจทั้งปวง จะช่วยเกื้อกูลให้มีการกำหนดนโยบายอย่างถูกต้อง เพื่อที่จะให้ได้ผลตามคำทำนายที่คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า หากผู้กำหนดนโยบายมีความรู้ที่ไม่ถูกต้อง การดำเนินนโยบายย่อมผิดพลาดได้มาก

แต่ประพฤติกรรมของประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจต่างๆมิได้อยู่คงที่ หากมีการเปลี่ยนแปลงและบางครั้งแปรปรวน การเปลี่ยนแปลงและการแปรปรวนของประพฤติกรรม มีผลกระทบต่อผลลัพธ์ของนโยบาย โดยที่ผลลัพธ์มิได้เป็นไปตามการคาดการณ์ในขั้นต้น

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคนั้นกว่าจะเห็นผลต้องกินเวลา เมื่อผู้ทรงอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบาย ผู้ทรงอำนาจมีข้อสมมติเกี่ยวกับประพฤติกรรม ของประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจอยู่ชุดหนึ่ง ผู้กำหนดนโยบายต้องตรวจสอบจนแน่ใจว่า ข้อสมมติที่ใช้นั้นตรงต่อความเป็นจริง เมื่อตรวจสอบจนแน่ใจว่า ข้อสมมติชุดนั้นถูกต้อง ก็ถึงขั้นตอนการเลือกใช้มาตรการ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ หากการดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างถูกต้อง และสิ่งแวดล้อมในสังคมเศรษฐกิจมิได้เปลี่ยนแปลง หรือแปรปรวนมากนัก ผลลัพธ์ของนโยบายอาจออกมาใกล้เคียงกับการคาดการณ์ตั้งแต่ต้น

แต่เป็นเพราะการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคนั้นกินเวลาในช่วงเวลา นับแต่เมื่อผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจเลือกใช้มาตรการ จนถึงเมื่อมาตรการที่เลือกใช้ส่งผล

ประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจต่างๆอาจปรับเปลี่ยนประพฤติกรรม จนผลลัพธ์ของนโยบายไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง นโยบายที่คาดว่าเป็นนโยบายที่ดีเลิศลำดับแรก (First-Best Policy) ในตอนที่เริ่มดำเนินการ อาจกลับกลายเป็นนโยบายที่ไม่ได้เรื่องเลยในบั้นปลาย เพราะเหตุที่มีการปรับเปลี่ยนประพฤติกรรมของประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ จนแตกต่างไปจากช่วงเวลาที่กำหนดนโยบายนั่นเอง ปัญหาดังกล่าวนี้ สำนักความคิดว่าด้วยการคาดหวังที่สมเหตุสมผล (Rational Expectations) เรียกว่า ปัญหาความไม่สอดคล้องแห่งกาละ (Time Inconsistency)

แต่ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคสามารถลดทอนปัญหาความไม่สอดคล้องแห่งกาละได้ ด้วยการให้คำมั่นสัญญาเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายที่แน่นอน และรักษาคำมั่นสัญญานั้น การรักษาคำมั่นสัญญานั้นมิใช่เรื่องง่าย เรื่องนี้ถามพลเอกชวลิต ยงใจยุทธได้ การรักษาคำมั่นสัญญานั้นต้องมีเทคโนโลยี ซึ่งเรียกว่า Commitment Technology ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ไม่มี Commitment Technology มักจะไม่สามารถปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน การรักษาคำมั่นสัญญานั้นเป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากไม่สามารถรักษาคำมั่นสัญญาแล้ว ย่อมบั่นทอนความน่าเชื่อถือของตนเอง เมื่อประชาชนหมดความเชื่อถือ ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเสียแล้ว ข้อมูลเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของผู้กำหนดนโยบายที่สั่งสมไว้จะทำให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงความคาดหวัง (expectation) โดยที่การเปลี่ยนแปลงความคาดหวังกระทบต่อผลลัพธ์ของนโยบายอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้

มุสาวาทะมีผลกระทบต่อผลลัพธ์ของนโยบายด้วยเหตุผลเดียวกัน เมื่อผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้คำมั่นสัญญา แต่ไม่รักษาคำมั่นที่ให้ไว้ ประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ย่อมเก็บสั่งสมข้อมูลดังกล่าวนี้ แม้ในชั้นแรกจะจับการโกหกมิได้ แต่เมื่อมีการโกหกบ่อยครั้ง ในไม่ช้าย่อมจับโกหกได้ ข้อมูลเกี่ยวกับมุสาวาทะที่เก็บสั่งสมไว้จะช่วยให้เห็นรูปแบบของมุสาวาทะ เมื่อเป็นที่แน่ชัดว่า ผู้กำหนดนโยบายโกหก ประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจต่างๆย่อมต้องปรับเปลี่ยนความคาดหวัง (Expectation) อันมีผลต่อการปรับเปลี่ยนประพฤติกรรม

มุสาวาทะอาจสร้างความเสียหายแก่ภาคธุรกิจเอกชนด้วย เมื่อผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้คำพยากรณ์ทางเศรษฐกิจด้วยการวาดภาพเศรษฐกิจในอนาคตสดใสเกินกว่าความเป็นจริง โดยหวังผลในการโฆษณาชวนเชื่อ หากมีธุรกิจเอกชนหลงเชื่อคำพยากรณ์ดังกล่าว แล้วขยายการลงทุน โดยเข้าใจผิดว่า ตลาดกำลังมีอำนาจซื้อเพิ่มขึ้น แต่ถ้าเศรษฐกิจ

มิได้สดใสดังคำพยากรณ์ ธุรกิจเอกชนที่ขยายการลงทุนอาจต้องบาดเจ็บ และต้องจดจำเป็นบทเรียนว่าอย่าเชื่อคำพยากรณ์ทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

เมื่อประชาชนหมดความเชื่อถือรัฐบาล ประชาชนจะฟังแถลงการณ์รัฐบาลเสมือนหนึ่งถ้อยแถลงแห่งมุสาวาทะ และทุกครั้งที่ผู้นำรัฐบาลหรือผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายปรากฏตัวทางโทรทัศน์ คำถามที่ผุดขึ้นในใจ ก็คือ อะไรคือมุสาวาทะครั้งต่อไป การขาดความเชื่อถือทำให้รัฐบาลมิอาจปกครองประชาชนต่อไปได้ ประชาชนจะไม่ยอมเชื่อฟังรัฐบาลอีกต่อไป

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ มุสาวาทะในอดีตอาจทำให้วิกฤติการณ์เลวร้ายลง และการแก้ปัญหายากเย็นแสนเข็ญยิ่งขึ้น อาทิเช่น เมื่อธนาคารกลางยืนยันความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ทั้งๆที่ฐานะของสถาบันการเงินกำลังสั่นคลอน และประชาชนหลงเชื่อ โดยมิได้ถอนเงินฝากออกจากสถาบันการเงิน ครั้นเมื่อเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ประชาชนที่หลงเชื่อแถลงการณ์ของธนาคารกลางย่อมได้รับความเสียหาย มากบ้างน้อยบ้างตามแต่กรณี แม้สถาบันการเงินที่เหลืออยู่จะมีฐานะมั่นคง และธนาคารกลางยืนยันความมั่นคงดังกล่าวนั้น แต่มุสาวาทะในอดีตทำให้ประชาชนไม่เชื่อถือธนาคารกลางอีกต่อไป ประชาชนจะแห่ไปถอนเงินออกจากสถาบันการเงินทั้งปวง สถาบันการเงินที่มั่นคง เมื่อประชาชนพากันถอนเงินออก ย่อมกลับกลายเป็นสถาบันที่ง่อนแง่นได้โดยง่าย และวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ซึ่งเริ่มต้นด้วยอาการไม่รุนแรงอาจกลับกลายเป็นวิกฤติการณ์ที่รุนแรงได้

มุสาวาทะของผู้นำรัฐบาลและผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายมิได้มีผลกระทบภายในประเทศเท่านั้น หากยังมีผลกระทบภายนอกประเทศด้วย ความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในสายตาของสังคมเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนการเงินระหว่างประเทศย่อมเสื่อมทรามลง ความเสื่อมความน่าเชื่อถือกระทบต่อการลงทุนและการเงินระหว่างประเทศ นักลงทุนจากต่างประเทศเมื่อหมดความเชื่อถือรัฐบาล ย่อมต้องยับยั้งชั่งใจเกี่ยวกับการตัดสินใจในการลงทุน เพราะไม่แน่ใจว่า รัฐบาลจะรักษาสัจวาจาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจตามคำมั่นหรือไม่ และจะเปลี่ยนนโยบายกลับไปกลับมาหรือไม่ สถาบันการเงินต่างประเทศเมื่อหมดความเชื่อถือรัฐบาลย่อมยับยั้งชั่งใจเกี่ยวกับการตัดสินใจในการให้เงินกู้แก่สถาบันการเงินในประเทศนั้น เพราะไม่แน่ใจในความมั่นคงของสถาบันการเงินและฐานะการเงินระหว่างประเทศของประเทศนั้น

มุสาวาทะหากเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว อาจกระทบต่อความน่าเชื่อถือของรัฐบาลไม่มาก แต่ถ้ามุสาวาทะเกิดขึ้นด้วยความถี่อันสูงยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมุสาวาทะกลายเป็นนโยบาย ความน่าเชื่อถือของรัฐบาลย่อมหมดสิ้นไป อันกระทบต่อประสิทธิผลของนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจ

ผู้นำรัฐบาลและผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจจักต้องเรียนรู้ที่จะไม่ผลิตมุสาวาทะ นอกจากต้องหลีกเลี่ยงการผลิตมุสาวาทะแล้ว ยังต้องหลีกเลี่ยงการให้คำมั่นสัญญาในเรื่องที่มิอาจปฏิบัติได้อีกด้วย หากให้คำมั่นสัญญาในเรื่องใด ก็ต้องปฏิบัติตามคำมั่นนั้น เทคโนโลยีในการปฏิบัติตามพันธะผูกพัน (Commitment Technology) มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าเทคโนโลยีการผลิตและเทคโนโลยีการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่เดินบนเส้นทางเสรีนิยม

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 15-21 กันยายน 2540

กระบวนการตัดสินใจในธนาคารแห่งประเทศไทย

นายอำนวย วีรวรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนหลังจากออกจากตำแหน่งแล้วว่า ในขณะที่ยังอยู่ในตำแหน่งดังกล่าว ได้เสนอให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยยึดกุมมาตรการสำคัญ 3 มาตรการ ได้แก่ การปล่อยให้เงินบาทลอยตัว การปิดกิจการสถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่น และการใช้นโยบายงบประมาณสมดุล นายอำนวยกล่าวว่า เขาได้เสนอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยให้เงินบาทลอยตัวตั้งแต่เดือนมกราคม 2540 แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่พร้อมที่จะดำเนินการ (*The Nation*, July 14, 1997)

พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาท และการเลือกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยน แต่ทั้งนี้ต้องได้รับคำแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา 8) หากธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้คำแนะนำ รัฐมนตรีการคลังมิอาจกระทำการโดยพลการและโดยเอกเทศได้ บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการคานอำนาจระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง แต่เจตนาอันดีนี้อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งในกระบวนการกำหนดนโยบาย และก่อให้เกิดหายนภัยทางเศรษฐกิจได้

การลดค่าเงินบาทในปี 2527 นับเป็นตัวอย่างของความขัดแย้งในกระบวนการกำหนดนโยบายที่ดียิ่ง ในเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสมหมาย ฮุนตระกูล) เห็นว่าเงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง (overvaluation) และต้องการลดค่าเงินบาท ในขณะที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (นายนุกูล ประจวบเหมาะ) ไม่ต้องการลดค่าเงินบาท เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยไม่แนะนำให้รัฐมนตรีการคลังลดค่าเงินบาท การลดค่าเงินบาทมิอาจเกิดขึ้นได้ รัฐมนตรีการคลังแก้ปัญหาด้วยการปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยออกจากตำแหน่ง และแต่งตั้งผู้ว่าการคนใหม่เพื่อให้ทำหน้าที่แนะนำการลดค่าเงินบาท ในเดือนพฤศจิกายน 2527 นั้นเอง จึงมีประกาศว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยตัดสินใจลดค่าเงินบาท ผลกระทบของการลดค่าเงินบาทในปี 2527 ซึ่งปรากฏในเวลาต่อมา บ่งชี้อย่างชัดเจนว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นฝ่ายที่มีวิจารณญาณ

อันถูกต้อง และการแข็งขืนของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ไม่ยอมลดค่าเงินบาทในเบื้องต้นเป็นมิจฉาทิฐิ

นายอำนวยในฐานะรัฐมนตรีการคลังมีลักษณะประนีประนอมมากกว่านายสมหมาย มิไยต้องกล่าวว่า ลักษณะประนีประนอมดังกล่าวนี้มีส่วนนำมาซึ่งวิกฤติการณ์เงินคงคลัง เมื่อนายอำนวยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีการคลังในปี 2523 หากนายอำนวยมีวิจารณญาณอันมั่นคงว่า นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกุมอยู่ในขณะนั้นเป็นนโยบายที่ไม่ถูกต้องในฐานะรัฐมนตรีการคลัง นายอำนวยมีอำนาจและหน้าที่ในการผลักดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปรับเปลี่ยนนโยบายได้ เมื่อถึงที่สุดนายอำนวยอาจใช้อำนาจปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ดุจเดียวกับที่นายสมหมายได้กระทำมาแล้ว

หากบทสัมภาษณ์ของนายอำนวยตรงต่อข้อเท็จจริง การปรับค่าและกลไกอัตราแลกเปลี่ยนในเดือนมกราคม 2540 จะไม่ต้องเผชิญกับภาวะโกลาหลดังที่เกิดขึ้นในอีก 6 เดือนต่อมาในเวลานั้น เงินสำรองระหว่างประเทศมีฐานะมั่นคงกว่าเมื่อรัฐบาลประกาศให้เงินบาทลอยตัวในเดือนกรกฎาคม 2540 สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจยังมิได้เลวร้ายมากนักตามคำให้สัมภาษณ์ของนายอำนวย ธนาคารแห่งประเทศไทยอ้างว่าไม่พร้อมที่จะให้เงินบาทลอยตัวในเดือนมกราคม2540 อีก 6 เดือนต่อมา เมื่อเงินบาทลอยตัวจริงๆไม่มีวี่แววที่แสดงให้เห็นถึง ‘ความพร้อม’ ดังที่คาดหวัง ในเมื่อทุนสำรองระหว่างประเทศร่อยหรอลง และยุทธวิธีการซื้อเวลา (Wait and See) ของธนาคารแห่งประเทศไทยนำพาระบบเศรษฐกิจร่วงหล่นสู่หุบเหวแห่งหายนภัย

หนังสือพิมพ์ *มติชน* (ฉบับวันศุกร์ที่ 11 กรกฎาคม 2540) รายงานว่า การละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว และหันมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวเป็นเพราะการยื่นคำขาดของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี แหล่งข่าวบางแหล่งรายงานว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้เรียกผู้จัดการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Equalization Fund) เข้าพบ และสั่งให้ไปดำเนินการ หากรายงานข่าวนี้ตรงต่อข้อเท็จจริง ก็มิอาจเห็นได้จากการแถลงข่าวของผู้ว่าการและผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ซึ่งพร่ำกล่าวถึงความดีงามของระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว โดยที่ก่อนหน้านั้นธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงความขึงขังที่จะตายไปพร้อมกับระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว

ความน่าเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเสื่อมทรุดลงตามลำดับ มิใช่ด้วยเหตุแห่งความเสื่อมโทรมของบรรทัดฐานทางจริยธรรมเท่านั้น หากยังเป็นเพราะความผิดพลาดในการกำหนดและบริหารนโยบายการเงินอีกด้วย บัดนี้มีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนกระบวนการตัดสินใจภายในธนาคารแห่งประเทศไทย มิฉะนั้นความผิดพลาดในการกำหนดและบริหารนโยบายจะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าได้อีก

พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 วางกรอบสถาบันเพื่อให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็น 'วีรชนเอกชน' กฎหมายมิได้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการฯ และผู้ว่าการฯ ก็มีอำนาจเหนือคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ว่า ผู้ว่าการฯ เป็นประธานคณะกรรมการเท่านั้น แม้ในยามที่ผู้ว่าการฯ ไม่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของกรรมการฝ่ายข้างมาก ยังสามารถเสนอประเด็นให้รัฐมนตรีการคลังชี้ขาดอีกด้วย

คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่ที่ประชุมเพื่อพิจารณากำหนดนโยบายการเงินซึ่งต่างจากคณะกรรมการธนาคารกลางในหลายต่อหลายประเทศ แม้ว่าคณะกรรมการฯมีหน้าที่ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ถ้าผู้ว่าการฯมิได้นำเรื่องนโยบายบรรจุในวาระการประชุม ที่ประชุมก็มิอาจพิจารณาได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการไม่มีวาระการประชุมเรื่องนโยบายเลย ความข้อนี้สามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดนายวีรพงษ์ รามางกูร จึงออกมาวิพากษ์วิจารณ์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนในที่สาธารณะทั้งๆ ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ด้วย

ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่คิดที่จะใช้คณะกรรมการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงิน โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการจึงไม่เกื้อกูลให้ทำหน้าที่นี้ ดังจะเห็นได้ว่า กรรมการหลายต่อหลายคนมิใช่ผู้ชำนาญการด้านเศรษฐศาสตร์การเงินหากแต่เป็นเสมือนหนึ่งตัวแทนของหน่วยราชการต่างๆในบางยุคสมัยมีกรรมการที่เป็นทหารและตำรวจ หากต้องการให้คณะกรรมการทำหน้าที่ด้านนโยบายในอนาคตก็ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างและองค์ประกอบให้เกื้อกูลต่อการทำหน้าที่ได้

ในเมื่อคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถทำหน้าที่ด้านนโยบาย อำนาจหน้าที่จึงรวมศูนย์อยู่ที่ตัวผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ความเหมาะสมและประสิทธิผลของนโยบายการเงินที่กำหนดขึ้นอยู่กับความปรีชาสามารถในการวิเคราะห์เหตุการณ์และวิสัยทัศน์ในการมองปัญหาของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เพียงผู้เดียว การระดม

ความคิดและสรรพกำลังในการกำหนดนโยบายการเงินจะมีหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของผู้ว่าการฯแต่เพียงผู้เดียว ผู้ว่าการฯจะทำตัวเป็น 'วีรชนเอกชน' ในการเลือกเส้นทางของนโยบายการเงินก็ย่อมทำได้ เพราะรูปแบบสถาบันเมื่อแรกก่อตั้ง (institutional design) กำหนดให้ผู้ว่าการฯ เป็นผู้นำนโยบายการเงินที่มีความเป็นอิสระ

ในอดีตที่เป็นมา ฝ่ายวิชาการมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจและปฏิบัติงานเสมือนหนึ่งเสนาธิการของผู้ว่าการ แต่ข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดนโยบายการเงินมิได้มาจากฝ่ายวิชาการฝ่ายเดียวเท่านั้น หากยังต้องอาศัยข้อมูลจากฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นๆ ฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ฝ่ายการธนาคารและฝ่ายการต่างประเทศอีกด้วย ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ฝ่ายต่างๆเหล่านี้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันมากน้อยเพียงใด และการประสานงานระหว่างฝ่ายมีมากน้อยเพียงใด แต่ท้ายที่สุดแล้ว ผู้ว่าการฯเป็นตัวกลางในการประสานฝ่ายต่างๆเข้าด้วยกัน และผู้ว่าการฯ อีกเช่นกันที่เป็นผู้กำหนดว่า กระแสการเคลื่อนย้ายสารสนเทศระหว่างฝ่ายต่างๆควรจะมีมากน้อยเพียงใด

ในยุคสมัยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีผู้ว่าการที่ปรีชาสามารถ ซื่อสัตย์สุจริตและมีวิสัยทัศน์อันกว้างไกล ผู้ว่าการย่อมอยู่ในฐานะที่จะระดมปัญญาและประสานฝ่ายต่างๆให้ร่วมกันกำหนดและบริหารนโยบายการเงินได้ แต่ในยุคสมัยที่ผู้ว่าการไร้บารมี เนื่องเพราะความไม่ปรีชาสามารถ ไร้วิสัยทัศน์ และความเสื่อมโทรมของบรรทัดฐานทางจริยธรรม ผู้ว่าการย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะระดมสรรพกำลังในการทำงานได้ ยิ่งในยุคสมัยที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายดังเช่นปัจจุบันด้วยแล้ว บุคลากรที่เป็นชนชั้นมันสมองภายในธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวนมากมิได้ถูกใช้งานให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงอยู่ในสภาวะที่มีสมองแต่ไม่ได้ใช้สมอง

ด้วยเหตุที่ พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มิได้จัดรูปแบบองค์กรที่กำหนดกระบวนการกำหนดนโยบายการเงินอย่างชัดเจน และด้วยเหตุที่คณะกรรมการฯซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยจารีตมิได้ทำหน้าที่ด้านนโยบาย อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงินจึงรวมศูนย์อยู่ที่ตัวผู้ว่าการฯ ผู้ว่าการฯ มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งการเรื่องนโยบายการเงินโดยเอกเทศตราบเท่าที่กฎหมายให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการฯอาจเลือกหรือไม่เลือกปรึกษาใครก็ได้ ผู้ว่าการฯอาจกีดกันรองหรือผู้ช่วยผู้ว่าการฯ ที่ตนไม่ชอบหน้าออกจากปริมณฑล

แห่งกระบวนการกำหนดนโยบาย หากผู้ว่าการฯไม่ชอบหน้าผู้จัดการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน ผู้ว่าการฯ อาจใช้อำนาจกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน โดยไม่ปรึกษาผู้จัดการทุนรักษาระดับฯ ก็มิใช่เรื่องผิดกฎหมาย

แท้ที่จริงแล้ว กระบวนการระดมความคิดกับกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายเป็นสองกระบวนการที่แตกต่างกันและสามารถแยกออกจากกันได้ จากข้อมูลที่ประมวลได้จากผู้คนบางส่วนในวังบางขุนพรหม กระบวนการระดมความคิดเกี่ยวกับนโยบายภายในธนาคารแห่งประเทศไทยมีอยู่อย่างจำกัด ความข้อนี้นับว่าน่าเสียดายยิ่ง เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบุคลากรที่เป็นชนชั้นมันสมองจำนวนมาก

กระบวนการกำหนดนโยบายการเงินมีลักษณะปิดลับโดยธรรมชาติ ในนามของเสถียรภาพทางการเงินและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน มีความจำเป็นที่ต้องจำกัดจำนวนผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวแล้วว่ากระบวนการระดมความคิดสามารถแยกต่างหากจากกระบวนการตัดสินนโยบายได้ หากมีการปฏิรูปองค์กรเพื่อให้มีกระบวนการระดมความคิดเกี่ยวกับนโยบาย ย่อมเกื้อกูลให้กระบวนการตัดสินใจมีประสิทธิภาพมากขึ้นและมีข้อผิดพลาดน้อยลง

ลักษณะปิดลับไม่เพียงแต่จะทำให้ประชาชนโดยทั่วไปไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายการเงินเท่านั้น แม้แต่บุคคลที่ทรงคุณวุฒิภายในธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวนมากก็ยังไม่มีส่วนร่วมด้วย แท้ที่จริงแล้ว นโยบายการเงินมิได้มีลักษณะปิดลับเสียทั้งหมด นโยบายบางด้าน ดังเช่นการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย การปฏิรูปสถาบันการเงิน หรือการดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน สมควรที่จะรับฟังความเห็นจากประชาชน โดยให้มีประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ได้

แต่การไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายการเงินมีความสำคัญไม่มากเท่าการขาดความรับผิด (Accountability) ต่อประชาชน การจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ธุรกิจเฉพาะประเภทตามแรงกดดันทางการเมือง โดยมิได้ตระหนักถึงความไม่เป็นธรรมที่มีต่อภาคส่วนอื่นของระบบเศรษฐกิจก็ดี การค้ำจุนสถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นอันเป็นผลจากความผิดพลาดในการบริหารและการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยไม่คำนึงถึงภาระที่ตกแก่ประชาชนก็ดี การตรึงอัตราแลกเปลี่ยนจนเงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อประชาชนในภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศก็ดี

กรณีเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นตัวอย่างของการบริหารนโยบายการเงินโดยปราศจากความรับผิดต่อประชาชน

ความไม่โปร่งใสของนโยบายการเงินเป็นปัญหาสำคัญอีกปัญหาหนึ่งในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจที่เป็นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยจงใจที่จะทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายไม่มีความโปร่งใส ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ *รายงานเศรษฐกิจรายเดือน* ของธนาคารแห่งประเทศไทยเลิกพิมพ์ข้อมูลเงินคงคลังเมื่อเกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลัง พ.ศ. 2523-2525 และเลิกพิมพ์ข้อมูลหนี้ต่างประเทศเมื่อเกิดวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528-2530 ทุกวันนี้ประชาชนมิได้รับรายงานว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้เงินจำนวนมากน้อยเพียงใดในการค้ำธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และบริษัทเอกธนกิจ และผลาญทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากน้อยเพียงใดในการทำสงครามเงินบาทนับแต่ต้นปี 2540 เป็นต้นมา

การปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นวาระแห่งชาติที่เร่งด่วน สังคมเศรษฐกิจไทยไม่ควรฝากผีฝากไข้กับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป เพราะโอกาสที่จะเป็น 'ผี' สูงยิ่ง กระบวนการกำหนดนโยบายการเงินจะต้องปล่อยให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่าเดิม มีความรับผิดต่อประชาชนมากกว่าเดิม และมีความโปร่งใสมากกว่าเดิม

หากยังไม่มีการปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบายการเงิน ป่วยการที่จะพร่ำพรรณนาเรื่องความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 18 กรกฎาคม 2540

สารสนเทศในนโยบายการเงิน

เมื่อธนาคารกลางประกาศใช้มาตรการทางนโยบายการเงิน และต่อมานำนโยบายไปดำเนินการเพื่อเป้าหมายหนึ่งเป้าหมายใด หรือหลายเป้าหมาย สิ่งที่ปรากฏสู่สาธารณชนมิได้มีแต่ตัวนโยบายเท่านั้น หากยังมีสารสนเทศที่แฝงเร้น (hidden information) อยู่ในมาตรการทางนโยบายและวิธีการบริหารนโยบายอีกด้วย สารสนเทศที่แฝงเร้นเหล่านี้มีผลกระทบต่อประสิทธิผลของนโยบาย หรือผลลัพธ์ของนโยบายได้

ธนาคารกลางหลายต่อหลายประเทศ รวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทย มักจะมิได้สนใจหรือระมัดระวังประเด็นสำคัญดังกล่าวนี้ อันเป็นเหตุให้ผลลัพธ์ของนโยบายมิได้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือหากให้ผลลัพธ์ตามเป้าหมายอย่างน้อยที่สุดในด้านทิศทางประสิทธิผลของนโยบายอาจต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

นโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยมีสารสนเทศแฝงเร้นอะไรบ้าง ?

สารสนเทศแฝงเร้นชุดที่หนึ่ง นโยบายที่แท้จริง (Real Policy) กับนโยบายที่ประกาศ (Stated Policy)

ข้อเท็จจริงปรากฏอยู่เนืองๆว่า นโยบายที่แท้จริงแตกต่างจากนโยบายที่ประกาศ สาธารณชนที่มีการคาดการณ์อย่างสมเหตุสมผล (Rational Expectation) จะสั่งสมข้อมูลเพื่อพิจารณาว่า นโยบายที่แท้จริงเบี่ยงเบนจากนโยบายที่ประกาศด้วยความถี่สูงมากเพียงใด หากนโยบายที่แท้จริงไม่เคยตรงต่อนโยบายที่ประกาศเลย ความเชื่อถือที่มีต่อผู้กำหนดนโยบายย่อมหมดสิ้นไป ซึ่งกระทบต่อประสิทธิผลในการดำเนินนโยบายในระยะยาว

สารสนเทศแฝงเร้นชุดที่สอง การรัดเข็มขัดทางการคลังกับการรัดเข็มขัดทางการเงิน

ในสภาวะที่ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลเรื้อรังและรุนแรง ธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการรัดเข็มขัดทางการคลัง โดยดำเนินนโยบายงบประมาณสมดุลเป็นอย่างน้อย แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับขยายเข็มขัดทางการเงิน ด้วยการจัดสรรสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่ธุรกิจเฉพาะประเภทตามแรงกดดันทางการเมือง และด้วยการอัดฉีดเงินประคับประคองมิให้ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอกธนกิจมิให้ล้ม

สารสนเทศแฝงเร้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ ขึ้นอยู่กับการตีความของประชาชนแต่ละหมู่แต่ละเหล่า สำหรับผู้ที่ไม่มีความรู้เศรษฐศาสตร์ อาจตีความจากประพฤติกรรมของธนาคารแห่งประเทศไทยนี้ว่า การรัดเข็มขัดทางการคลังมีผลต่อดุลบัญชีเดินสะพัด แต่การรัดเข็มขัดทางการเงินหามีผลไม่ แต่ผู้ที่มีความรู้เศรษฐศาสตร์จะมองธนาคารแห่งประเทศไทยว่า มือถือสาก ปากถือศีล และนโยบายที่เป็นจริงเบี่ยงเบนจากนโยบายที่ประกาศ

สารสนเทศแฝงเร้นชุดที่สาม ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' กับความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกุมปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' มาเป็นเวลาช้านาน เมื่อเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินคราใด ธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะเข้าไปประคับประคองครานั้น ประพฤติกรรมของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวนี้มีสารสนเทศแฝงเร้นว่า ไม่ว่าผู้บริหารสถาบันการเงินจะบริหารงานผิดพลาดหรือทุจริตฉ้อฉลอย่างไร ธนาคารแห่งประเทศไทยจะยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือเสมอ สารสนเทศแฝงเร้นดังกล่าวนี้ยิ่งส่งเสริมให้ผู้บริหารสถาบันการเงินมีประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยง ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรสินเชื่อโดยปราศจากการวิเคราะห์โครงการอย่างเข้มงวด หรือการจัดสรรสินเชื่อแก่โครงการที่ให้อัตราผลตอบแทนต่ำรวมทั้งโครงการที่มีความเสี่ยงสูง ความไว้วางใจว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะยื่นมือเข้ามาช่วยเสมอ ทำให้ผู้ถือหุ้นมิได้ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารอย่างเข้มงวด ท้ายที่สุดความไว้วางใจดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนเจ้าของเงินออมไม่สนใจตรวจสอบการทำงานของสถาบันการเงิน โดยเลือกฝากเงินออมกับสถาบันการเงินที่ให้ดอกเบี้ยอัตราสูงสุด และไม่สนใจว่าสถาบันการเงินนั้นๆ มีฐานะง่อนแง่นหรือไม่

ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' แทนที่จะช่วยเสริมความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน กลับให้ผลตรงกันข้าม เพราะสารสนเทศแฝงเร้นของปรัชญาดังกล่าวนี้ส่งเสริม

ให้ผู้บริหารและผู้ถือหุ้นสถาบันการเงิน รวมตลอดจนประชาชนเจ้าของเงินออม มีประพฤติกรรมแบบสุ่มเสี่ยงเมื่อมีข่าวลือเกี่ยวกับความง่อนแง่นของสถาบันการเงินใด ธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะออกมายืนยันความมั่นคงของสถาบันการเงินนั้น ในหลายต่อหลายกรณี คำยืนยันของธนาคารแห่งประเทศไทยตรงกันข้ามกับข้อเท็จจริง ในกรณีเหล่านี้ คำรับรองของธนาคารแห่งประเทศไทยมีสารสนเทศแฝงเร้นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย'ให้ท้าย'ผู้บริหารสถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่น ซึ่งยิ่งเป็นการส่งเสริมประพฤติกรรมแบบสุ่มเสี่ยงต่อไป

สารสนเทศแฝงเร้นชุดที่สี่ ใบอนุญาตจากการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์กับความมั่นคงของสถาบันการเงิน

บริษัทเงินทุนล้วนต้องการเปลี่ยนฐานะเป็นธนาคารพาณิชย์ เพราะสามารถหารายได้จากการให้บริการการเงินที่หลากหลาย และจัดสรรสินเชื่อในลักษณะกระจายความเสี่ยงได้ดีกว่าบริษัทเงินทุน แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายจำกัดจำนวนธนาคารพาณิชย์มาตั้งแต่ปี 2509 เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยอนุญาตให้จัดตั้งธนาคารพาณิชย์ใหม่ในช่วงปี 2539-2540 บรรดาบริษัทเงินทุนจำนวนมากยื่นข้อเสนอในการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์เพื่อขอใบอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวนี้ ผลปรากฏว่า บางกลุ่มได้ใบอนุญาต บางกลุ่มสอบตก

เมื่อทางการตัดสินใจให้กลุ่มที่มีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ GF เป็นแกนนำได้ใบอนุญาตจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ ส่วนกลุ่มที่มีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ SITCA เป็นแกนนำสอบตก สารสนเทศแฝงเร้นของกระบวนการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่นี้ ก็คือ GF มีฐานะการเงินมั่นคงกว่า SITCA ประชาชนเจ้าของเงินออมจำนวนไม่น้อยเมื่อได้รับสารสนเทศแฝงเร้นเช่นนี้ก็โยกย้ายเงินออมจาก SITCA ไปสู่ GF ส่วนผู้ที่มีเงินออมใน GF มาก่อนแล้ว พากันตายใจในความมั่นคงของ GF มิได้ถอนเงินออมจาก GF เพียงชั่วเวลาไม่ถึง 6 เดือนต่อมา ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศปิดกิจการบริษัทเงินทุนรวม 16 บริษัทเป็นการชั่วคราว พร้อมทั้งมาตรการ' 27 มิถุนายน 2540' ในจำนวนบริษัทที่มีฐานะง่อนแง่น 16 บริษัทนี้ มีชื่อ GF อยู่ด้วยแต่ไม่มีชื่อ SITCA

สารสนเทศแฝงเร้นของกระบวนการจัดสรรใบอนุญาตการจัดตั้งนาคารพาณิชย์ใหม่ ดังกล่าวนี้สร้างความเสียหายแก่ประชาชนเจ้าของเงินออมจำนวนมาก สาธารณชนเริ่มตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับความเป็นมืออาชีพ ความสำนึกในความเป็นธรรม และความซื่อสัตย์สุจริต

ของธนาคารแห่งประเทศไทย ยิ่งธนาคารแห่งประเทศไทยนั่งเป็นทองไม่รู้ร้อน ข้อกังขาเหล่านี้ยิ่งมีมากขึ้น เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจัดสรรใบอนุญาตการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แก่บริษัทเงินทุนที่มีฐานะง่อนแง่นดังเช่น GF ?

กรณีดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดสารสนเทศแฝงเร้นในมุมกลับว่า สถาบันการเงินที่ได้รับจัดสรรใบอนุญาตการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่ไม่มั่นคง

สารสนเทศแฝงเร้นชุดที่ห้า ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) กับต้นทุนการปกป้องค่าเงินบาท

ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวมาเป็นเวลาช้านาน จนมีความรู้สึก 'อิน' กับระบบการเงินระหว่างประเทศระบบนี้ ในการยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิบัติการเสมือนหนึ่งการให้หลักประกันว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงค่าเงินบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดค่าเงินบาท การให้หลักประกันเช่นนี้ช่วยลดสภาวะความไม่แน่นอน (Uncertainty) ในการประกอบธุรกรรมระหว่างประเทศทั้งการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ

การธำรงอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวในระดับเดิมมีสารสนเทศแฝงเร้นว่าผู้ประกอบธุรกรรมระหว่างประเทศไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยน เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยพร้อมที่จะปกป้องค่าเงินบาทอย่างสุดใจขาดดิ้น ไม่ว่าจะต้องเสียต้นทุนมากน้อยเพียงใดก็ตามการให้หลักประกันโดยนัยเช่นนี้เอง นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้ประกอบธุรกรรมระหว่างประเทศจำนวนมากไม่ทำประกันความเสี่ยงอันเกิดจากความแปรปรวนของอัตราแลกเปลี่ยน โดยมิได้ตระหนักแม้แต่น้อยว่า ความสามารถของธนาคารแห่งประเทศไทยในการปกป้องค่าเงินบาทมีอยู่อย่างจำกัด เพราะนอกจากจะขึ้นอยู่กับฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศแล้ว ยังขึ้นอยู่กับส่วนต่างระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงกับอัตราแลกเปลี่ยนที่ต้องการปกป้อง หากส่วนต่างนี้มีมากเกินไป และ 'กระสุน' หรือทุนสำรองระหว่างประเทศมีน้อยเกินไป ย่อมยากที่จะปกป้องค่าของเงินในระดับเดิมได้

การให้หลักประกันเกี่ยวกับค่าเงินบาทโดยนัย ยังผลให้มีการประกอบธุรกรรมระหว่างประเทศอย่างสุ่มเสี่ยง โดยไม่ทำประกันความเสี่ยงอันเกิดจากความแปรปรวนของอัตราแลกเปลี่ยน เมื่ออัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงต่างจากอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดมากขึ้นเรื่อยๆ

ดังกรณีที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง บรรดาผู้ประกอบธุรกรรมระหว่างประเทศที่มีประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงเหล่านี้จะกดดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยธำรงอัตราแลกเปลี่ยนเดิมต่อไป แม้จะแตกต่างจากอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงมากก็ตาม บางรายเชื่อมั่นในอิทธิพลทางการเมืองของตน จนไม่เห็นความจำเป็นต้องทำประกันความเสี่ยง แรงกดดันทางการเมืองเหล่านี้ทำให้ไม่มีการปรับค่าและกลไกอัตราแลกเปลี่ยนให้ทันกับวิกฤติการณ์ทางการเงินที่กำลังเกิดขึ้น เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยถึงคราวจนตรอก อาจต้องปรับค่าและกลไกอัตราแลกเปลี่ยนอย่างฮวบฮาบ จนก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรง ดังกรณีการปล่อยให้เงินบาทลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540

แต่การให้หลักประกันเกี่ยวกับค่าเงินบาทกระทำเสมือนหนึ่งว่าไม่มีต้นทุนที่ต้องเสีย แท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะการปกป้องค่าเงินบาทต้องผลาญทุนสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นของประชาชนทุกคน ต้นทุนการปกป้องค่าเงินบาทจึงตกแก่สังคมโดยรวมโดยที่ผู้ได้รับประโยชน์จากการปกป้องเป็นชนกลุ่มน้อย อันประกอบด้วยผู้ก่อหนี้ต่างประเทศและผู้นำเข้าเป็นสำคัญ นอกจากนี้ การปกป้องค่าเงินบาทในกรณีที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง ยังทำลายประโยชน์ของภาคการส่งออกอีกด้วย เพราะทำให้ภาคการส่งออกได้รับผลตอบแทนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ภาคเกษตรกรรมโดยพื้นฐานเป็นภาคการผลิตเพื่อการส่งออก การที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริงทำให้อัตราแลกเปลี่ยนกลายเป็นกลไกในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมไปหล่อเลี้ยงภาคการนำเข้าและผู้ที่กู้เงินจากต่างประเทศ ดังนี้ จะเห็นได้ว่า การปกป้องค่าเงินบาทภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวมีต้นทุนที่ต้องเสีย ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

กรณีทั้งห้าที่นำมากล่าวข้างต้นนี้ นับเป็นตัวอย่างอันดีที่ชี้ให้เห็นว่า นโยบายการเงิน ทั้งมาตรการและวิธีการบริหาร มีสารสนเทศที่แฝงเร้น สารสนเทศที่แฝงเร้นเหล่านี้บางครั้งทำลายเป้าหมายของนโยบาย และบางครั้งบั่นทอนประสิทธิผลของนโยบาย

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540

การเมืองว่าด้วยนโยบายอัตราดอกเบี้ย

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2539 มีมติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทบทวนมาตรการการเงิน เพื่อแก้ปัญหาเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ภายหลังการประชุมคณะรัฐมนตรีดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้สั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทบทวนนโยบายอัตราดอกเบี้ย โดยกล่าวว่า แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อได้อ่อนตัวลงแล้ว สมควรที่จะพิจารณาปรับอัตราดอกเบี้ยลง

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย นับตั้งแต่การสถาปนาธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485 เป็นต้นมา ไม่เคยปรากฏว่ามีรัฐบาลชุดใดที่สั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปรับอัตราดอกเบี้ยในทิศทางที่ต้องการ นโยบายอัตราดอกเบี้ยอยู่ในปริมณฑลแห่งอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยมาโดยตลอด โดยที่ผู้นำฝ่ายบริหารไม่เคยแทรกแซงการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา นับเป็นรัฐบาลแรกที่แหกจารีตทางการเงินดังกล่าวนี้

เหตุใดนายกรัฐมนตรี ผู้ไม่มีความรู้เศรษฐศาสตร์และไม่มีประสบการณ์ด้านการเงิน จึงหาญกล้าสั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทบทวนนโยบายอัตราดอกเบี้ย ?

คำตอบที่มีความเป็นไปได้อย่างสูงก็คือ นายกรัฐมนตรีได้รับแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนการเงิน และต้องการเอาใจกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ นับตั้งแต่การจัดตั้งรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ในปี 2538 เป็นต้นมา กลุ่มทุนการเงินได้สั่นคลอนรัฐบาลนี้ และกดดันนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีการคลังคนที่แล้วมาโดยตลอด

แต่ความต้องการเอาใจและรอมชอมกับกลุ่มทุนการเงิน ด้วยการสั่งการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาลดอัตราดอกเบี้ย โดยมิได้พิจารณาถึงผลกระทบทั้งระดับจุลภาคและระดับมหภาค นับเป็นเรื่องน่าอันตรายยิ่ง รัฐมนตรีการคลังคนปัจจุบันซึ่งรับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีและสั่งการตามบัญชา แม้ได้ชื่อว่าเป็นผู้ชำนาญการในด้านการจัดสรรงบประมาณ แต่ไม่เคยแสดงออกต่อสาธารณชนว่ามีความชำนัญพิเศษในด้านเศรษฐกิจการเงิน หรือแม้แต่ด้านการภาษีอากร การสั่งการต่อตามบัญชาของนายกรัฐมนตรี

โดยอ้างว่า แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อได้ผ่อนคลายลงแล้วนั้น สมควรที่จะพิเคราะห์อย่างถ่องแท้ว่า ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวนี้ตรงต่อข้อเท็จจริงหรือไม่ เพียงชั่วเวลาสองเดือนเศษก่อนหน้านี้ เมื่อฝ่ายค้านอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ภาวะเงินเฟ้อเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่ใช้โจมตีความไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาล ข้อมูลดัชนีราคาผู้บริโภคในช่วงสามเดือนแรกของปี 2539 ส่อเค้าว่า ภาวะเงินเฟ้อจะถีบตัวสูงขึ้น แต่แล้วเมื่อข้อมูลดัชนีราคาผู้บริโภคเดือนพฤษภาคม 2539 ปรากฏสู่สายตาสาธารณชนแล้ว ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีการคลังต่างตีขลุมว่า แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อได้ผ่อนคลายลงแล้ว ทั้งๆที่เป็นข้อมูลของเดือนเดียว และยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่า จะมีแนวโน้มลดลงต่อไปอีกหรือไม่

แต่การที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีการคลังเริ่มแทรกแซงการบริหารนโยบายอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากจะเป็นผลจากแรงกดดันของกลุ่มทุนการเงินแล้ว ยังเป็นเพราะความตกต่ำของธนาคารแห่งประเทศไทยเองด้วย ไม่มียุคสมัยใดที่ธนาคารแห่งประเทศไทยตกต่ำมากเท่ายุคที่นายวิจิตร สุพินิจดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ การที่นายวิจิตรเล่นหุ้นทั้งๆที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ก็ดี การที่นายวิจิตรกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การทั้งๆที่ธนาคารดังกล่าวมีฐานะง่อนแง่นจนธนาคารแห่งประเทศไทยต้องกำกับและควบคุมอย่างเข้มงวดก็ดี ล้วนแล้วแต่บั่นทอนศรัทธาของหมาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งสิ้น เพราะปรากฏอย่างชัดเจนว่า ผู้ว่าการและพนักงานระดับสูงอื่นๆมิได้หลีกเลี่ยงประพฤติกรรมอันส่อถึงความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะ มิไยต้องกล่าวถึงการใช้วิธีการเกสตาโปในการปกครองลูกน้อง จนเป็นคดีความอยู่ในปัจจุบัน

สถานะอันตกต่ำและเกียรติภูมิอันเสื่อมทรามของธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดช่องให้อำนาจทางการเมืองแทรกตัวเข้าวังบางขุนพรหมได้โดยง่าย บัดนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้เป็น 'ปราการแห่งพุทธิปัญญา' ของสังคมไทยอีกต่อไป เพราะปรากฏโดยชัดแจ้งแล้วว่า ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นปุถุชนที่มีความเห็นแก่ได้ยิ่งกว่าปุถุชนคนสามัญ เพราะเป็นความเห็นแก่ได้ที่ได้รับการสนองตอบจากอำนาจหน้าที่ของตนเอง คนเหล่านี้มีอะไรที่แตกต่างจากนักเลือกตั้งที่ขึ้นมามีอำนาจด้วยการซื้อสิทธิซื้อเสียง ในเมื่อไม่มีระดับจริยธรรมอันเหนือกว่า ก็ไม่มีเหตุที่นักเลือกตั้งจะต้องเกรงใจ ภายใต้สถานภาพดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีเหตุผลที่จะเชื่อต่อไปว่า ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยจะค่อยๆหมดไป อำนาจทางการเมืองจะรุกคืบเข้าสู่วังบางขุนพรหมมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะจริยธรรมอันเป็นเกราะกำบังวังบางขุนพรหมถูกกัดกร่อนจนเกือบไร้ร่องรอย

ในการสั่งการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทบทวนนโยบายอัตราดอกเบี้ย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีการคลัง นอกจากจะได้แรงหนุนจากกลุ่มทุนการเงินแล้ว ยังได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลังอีกด้วย ในทันทีที่มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2539 ข้าราชการระดับสูงของสำนักงานดังกล่าวไม่รั้งรอที่จะวิพากษ์วิจารณ์ธนาคารแห่งประเทศไทยในข้อที่ตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงเกินไป (*Financial Day* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 มิถุนายน 2539)

นับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานเศรษฐกิจการคลังต่างแย่งชิงบทบาทนำในการกำหนดนโยบายการเงินในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย ด้วยเหตุที่นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ รัฐมนตรีการคลังเป็นตัวแทนกลุ่มทุนการเงิน จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ต้องเพิ่มการกำกับและกลั่นกรองนโยบายการเงินที่นำเสนอโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ก่อนการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีการคลัง นายธารินทร์เคยดำรงตำแหน่งนายกสมาคมธนาคารไทย และได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยหลายๆด้าน ด้วยเหตุดังนี้ เมื่อนายธารินทร์ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจึง 'ขี่คอ' ธนาคารแห่งประเทศไทย

ครั้นถึงยุครัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา สำนักงานเศรษฐกิจการคลังก็ถึงคราวตกต่ำทางการเมือง เพราะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าถึงรัฐมนตรีการคลัง นายวิจิตร สุพินิจ ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และมีความใกล้ชิดกับทีมงานบ้านพิษณุโลก โดยเฉพาะในการอำนวยความสะดวกในการป้อนข้อมูลเศรษฐกิจแก่คณะที่ปรึกษาฯตั้งแต่ยังดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถแย่งชิงบทบาทในการกำหนดนโยบายการเงินกลับคืนมาในยุคที่นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีการคลัง ยิ่งเมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีการคลังเผชิญวิกฤติการณ์แห่งศรัทธาร่วมกันในกรณีการกดดันให้นายเอกกมล คีรีวัฒน์ออกจากตำแหน่งเลขาธิการ ก.ล.ต. และการถอนนายเอกกมลออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งสองคนยิ่งต้องกอดคอร่วมกันแหวกว่ายฝ่าสายธารทางการเมือง

เมื่อนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย ถูกกดดันให้ออกจากตำแหน่ง และมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีการคลัง ผู้คนในสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเริ่มโก่งคอคูขันหนุนเนื่องให้รัฐมนตรีการคลังคนใหม่แทรกแซงการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทย

การแย่งชิงการนำระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังดังกล่าวข้างต้นนี้สะท้อนถึงอนิจลักษณะของอำนาจทางการเมืองอย่างชัดเจนยิ่ง

แต่คำถามพื้นฐานก็มีอยู่ว่า การนำธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปอิงอยู่กับอำนาจทางการเมืองด้วยการประกบหรือพยายามเข้าถึงรัฐมนตรีการคลัง เป็นเรื่องเหมาะสมเพียงใด

ในส่วนที่เกี่ยวกับวิวาทะว่าด้วยนโยบายอัตราดอกเบี้ย สถานการณ์คล้ายคลึงกับที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา หรือ Federal Reserve ใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคา โดยขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อลดอุปสงค์มวลรวมในยามที่แรงกดดันเงินเฟ้อมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และลดอัตราดอกเบี้ยในยามที่แรงกดดันเงินเฟ้อมีแนวโน้มลดลง แต่รัฐบาลอเมริกันมักจะไม่พอใจการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ การขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อตรึงภาวะเงินเฟ้อก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมในรูปการชะลอตัวทางเศรษฐกิจและการว่างงานที่มีมากขึ้น ซึ่งมีผลในการทำลายคะแนนนิยมทางการเมืองของรัฐบาล เมื่อภาวะเงินเฟ้ออ่อนตัวลง ธนาคารกลางกลับลดอัตราดอกเบี้ยอย่างเชื่องช้า ไม่ทันใจรัฐบาล ความขัดแย้งระหว่างนายอลัน กรีนสแปน (Alan Greenspan) ประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางกับรัฐบาลบุชและรัฐบาลคลินตัน เป็นเรื่องที่ทราบกันโดยทั่วไป แต่เป็นเพราะกฎหมาย Federal Reserve ให้หลักประกันความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการเงินของธนาคารกลาง ฝ่ายบริหารจึงมิอาจเล่นงานประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางได้

ในประเทศไทย กลุ่มทุนการเงินไม่พอใจนโยบายการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง นายโอฬาร ไชยประวัติ ข้าเต่าเก่าเลี้ยงของวังบางขุนพรหมเป็นหัวหอกในการโจมตีวังบางขุนพรหม การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงสร้างปัญหาในการบริหารสถาบันการเงิน ไม่เพียงต้นทุนของเงินทุนจะสูงขึ้นเท่านั้น หากยังมีปัญหาในการจัดสรรสินเชื่ออีกด้วย ภาคธุรกิจเอกชนโดยส่วนรวมไม่พอใจนโยบายการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงด้วย เพราะทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นและการลงทุนลดลง ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางจำนวนไม่น้อยมิอาจทนแบกรับภาระดอกเบี้ยได้ แต่ยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่า มีจำนวนการล้มละลายมากน้อยเพียงใด รัฐบาลไม่พอใจนโยบายอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นเดียวกัน เพราะนโยบายดังกล่าวนี้ทำให้เศรษฐกิจซบเซา อันเป็นเหตุให้สูญเสียคะแนนนิยมทางการเมือง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังโจมตีการตรึงดอกเบี้ยในระดับสูงว่าเป็นต้นเหตุให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ข้อโจมตีนี้มีสมมติฐานว่า เงินเฟ้อเกิดจากการผลักดันของต้นทุน (Cost-push Inflation) แต่ไม่มีใครทราบข้อเท็จจริงที่แน่ชัดว่า ดอกเบี้ยมีความสำคัญมากน้อยเพียงใดในโครงสร้างต้นทุนการผลิตในอุตสาหกรรมต่างๆ การโจมตีนโยบายอัตราดอกเบี้ยในประเด็นนี้จึงเป็นการกล่าวหาบนพื้นฐานแห่งอวิชา ยิ่งการโจมตีว่า นโยบายอัตราดอกเบี้ยเป็นต้นเหตุให้การส่งออกตกต่ำ ยิ่งเป็นเรื่องชวนหัว

การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงมีผลดีในการชะลอการขยายตัวของสินเชื่อของสถาบันการเงิน และลดทอนการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงิน การเก็งกำไรในตลาดผลผลิตและตลาดการเงินลดลง เนื่องจากต้นทุนการเก็งกำไรเพิ่มขึ้น อีกทั้งช่วยลดทอนการใช้จ่ายในการบริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการซื้อสินค้าผ่อนส่ง การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงจึงช่วยชะลอการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์มวลรวม ซึ่งนอกจากจะมีผลดีในการตรึงภาวะเงินเฟ้อแล้วยังช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอีกด้วย

แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องตรึงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูงนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นความล้มเหลวของนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน นับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมาธนาคารแห่งประเทศไทยได้ผ่อนปรนให้เงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศโดยเสรีมากขึ้นและปลดเปลื้องพันธนาการอัตราดอกเบี้ย แต่แล้ววิกฤติการณ์การเงินที่เกิดขึ้นในเม็กซิโกในช่วงปลายปี 2537 ประกอบกับวิกฤติการณ์เงินบาทในช่วงต้นปี 2538 ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องทบทวนการดำเนินนโยบายการเงินเสรี การใช้มาตรการการควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้นก็ดี และมาตรการการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงก็ดี ล้วนแล้วแต่สวนทางกับนโยบายการเงินเสรีทั้งสิ้น หากยึดมั่นในปรัชญาเสรีนิยม ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องปล่อยให้เงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศโดยเสรี และจะต้องปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเปลี่ยนแปลงตามสภาวการณ์ในตลาด การหวนกลับมาแทรกแซงตลาดการเงินมากขึ้นจึงเป็นการยอมรับโดยปริยายถึงความล้มเหลวของนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน

วิวาทะว่าด้วยนโยบายอัตราดอกเบี้ยสะท้อนให้เห็นความขัดกันระหว่างเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นโยบายอัตราดอกเบี้ยแพงไม่เกื้อกูลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เป็นผลดีต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและต่อการระดมเงินออม

หากรัฐบาลยังคงต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจดังจารีตที่เป็นมาตั้งแต่ปี 2485 ก็ต้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอิสระในการบริหารนโยบายอัตราดอกเบี้ย การใช้อำนาจทางการเมืองในการแทรกแซงนโยบายอัตรา ดอกเบี้ยจะเป็นผลเสียต่อสังคมเศรษฐกิจไทยในระยะยาว

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 28 มิถุนายน 2539

การถือหุ้นไขว้ในสถาบันการเงิน

การตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการไม่ผ่อนปรนเงื่อนไขเกี่ยวกับการถือหุ้นไขว้ (Cross Holding) ในสถาบันการเงิน นับเป็นการตัดสินใจอันควรแก่การสรรเสริญเพราะนอกจากไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เพื่อบุคคลคนหนึ่งคนใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดแล้ว ยังมีผลในการยุติข้อครหาบรรดามีตลอดระยะเวลากว่าครึ่งปีที่ผ่านมานี้

เมื่อผู้บริหารบริษัทเงินทุนเอกธนกิจ จำกัด (มหาชน) กับธนาคารไทยทนุ จำกัด (มหาชน) ตกลงที่จะผนึกสรรพกำลัง โดยเอกธนกิจถือหุ้น 20% ในธนาคารไทยทนุ และธนาคารไทยทนุถือหุ้น 10% ในบริษัทเงินทุนเอกธนา ซึ่งอยู่ในเครือเอกธนกิจ ทั้งสองฝ่ายต่างสร้างฝันในการขยายอาณาจักรธุรกิจการเงินอันยิ่งใหญ่ โดยได้รับการเกื้อหนุนจากนายวิจิตร สุพินิจ และนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น

แต่การถือหุ้นไขว้ระหว่างธนาคารพาณิชย์กับบริษัทเงินทุนนั้นเป็นดาบสองคม หากพิจารณาในด้านดี การถือหุ้นไขว้จะช่วยเสริมฐานทางการเงินให้มั่นคงแข็งแกร่ง และผนึกความชำนัญพิเศษของทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกัน ผู้คนจำนวนไม่น้อยเห็นประโยชน์ของการถือหุ้นไขว้ว่าเป็นหนทางในการเสริมความแข็งแกร่งให้ธนาคารขนาดเล็ก เพื่อพัฒนาไปสู่ Universal Banking อันได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ที่ประกอบธุรกรรมอันหลากหลายและรอบด้าน แต่การถือหุ้นไขว้มิใช่มรรควิธีเดียวที่จะช่วยให้ธนาคารขนาดเล็กอยู่รอดได้ในท่ามกลางแรงกดดันจากการแข่งขันที่รุกเร้าอย่างรุนแรง

หากพิจารณาในด้านร้าย การถือหุ้นไขว้อาจสร้างผลกระทบลูกโซ่ในลักษณะโดมิโน เมื่อสถาบันการเงินหนึ่งเกิดความผิดพลาดในการบริหาร จนฐานะการเงินคลอนแคลน ความเสียหายจะส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินอื่นที่สถาบันแรกถือหุ้นอยู่ด้วย หากผลกระทบลูกโซ่นี้รุนแรงความเสียหายจะเกิดแก่ภาคเศรษฐกิจการเงินทั่วทั้งภาค นอกจากนี้ การถือหุ้นไขว้ยังสร้างปัญหาแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงินอีกด้วย

ในขณะที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนที่แล้ว สนับสนุนให้เอกธนกิจถือหุ้นไขว้ในธนาคารไทยทนุอย่างออกหน้าออกตา แต่การสนับสนุนมิได้เป็นไปอย่างราบรื่น หากต้องเผชิญอุปสรรคอย่างน้อย 2 ด้าน

อุปสรรคด้านแรก ได้แก่ เงื่อนไขการออกใบอนุญาตธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ ซึ่งกำหนดไว้ว่า ผู้ก่อตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ถือหุ้นได้ไม่เกิน 5% ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้ว นอกจากนี้ ยังต้องตั้งสำนักงานใหญ่ในส่วนภูมิภาคอีกด้วย เงื่อนไขอันรัดรึงนี้เอง ทำให้ผู้บริหารเอกธนกิจประกาศไม่เข้าแข่งขันแย่งชิงใบอนุญาตการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ แต่การที่เอกธนกิจตกลงที่จะถือหุ้นไขว้ในธนาคารไทยทนุถึง 20% ในเวลาต่อมา ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมากว่า ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยในเวลานั้นรู้เห็นเป็นใจให้เอกธนกิจใช้เส้นทางลัดในการยึดธนาคารพาณิชย์ ทั้งๆที่ก่อนหน้านี้ ผู้บริหารเอกธนกิจแสดงความกระเหี้ยนกระหือรือที่จะจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ การที่ประกาศถอนตัวในเวลาต่อมาก็คงเพราะเหตุที่พบเส้นทางลัดนี้เอง แต่การใช้เส้นทางลัดในการยึดธนาคารพาณิชย์จะเป็นไปได้ ก็ต่อเมื่อได้รับการหนุนช่วยจากผู้บริหารนโยบายการเงินระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และ/หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ด้วยเหตุดังนี้เอง เสียงนินทาในภาคเศรษฐกิจการเงินจึงดังขรม และดังพอที่จะปรากฏเป็นข่าวใน *Far Eastern Economic Review* ผู้คนในภาคเศรษฐกิจการเงินเริ่มกล่าวขวัญกันถึงการบังคับใช้กฎเกณฑ์อย่างไม่เป็นธรรม ในขณะที่ผู้จัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ถือหุ้นได้ไม่เกิน 5% เอกธนกิจสามารถถือหุ้นในธนาคารไทยทนุได้ถึง 20% ผู้ที่ยินยอมให้เอกธนกิจถือหุ้นไขว้ในธนาคารไทยทนุได้มากถึงเพียงนี้จะยังมีความ เป็นธรรมในหัวใจอยู่ละหรือ ?

อุปสรรคด้านที่สองสำคัญยิ่งกว่าด้านแรก เพราะทำให้การถือหุ้นไขว้ระหว่างเอกธนกิจกับธนาคารไทยทนุต้องยืดเยื้อออกไป หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานข่าวต้องตรงกันว่า ปลัดกระทรวงการคลังเป็นป้อมปราการสำคัญในการนี้ เพราะยืนยันอย่างหนักแน่นมาโดยตลอดว่าการอนุญาตให้ถือหุ้นไขว้ระหว่างสถาบันการเงินต้องมีระเบียบที่ชัดเจนและโปร่งใส หาควรอนุญาตเป็นการเฉพาะรายไม่ เพราะการอนุญาตเป็นการเฉพาะรายโดยปราศจากระเบียบเป็นฐาน ย่อมเปิดช่องให้แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เรียกเก็บเงินใต้โต๊ะได้โดยง่าย ด้วยการยืนยันอย่างหนักแน่นของปลัดกระทรวงการคลังนี้เอง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องกลับไปร่างระเบียบเกี่ยวกับการถือหุ้นไขว้

ข้อตกลงในการถือหุ้นไขว้ระหว่างเอกธนกิจกับธนาคารไทยทนุนั้นเกินเลยกว่าเกณฑ์ปกติที่กฎหมายอนุญาต แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีการคลังในขณะนั้นให้การสนับสนุนอย่างออกหน้าออกตา

ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2535 มาตรา 5 ทวิ มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนว่า 'บุคคลใดจะถือหุ้นธนาคารพาณิชย์ใดเกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของธนาคารพาณิชย์นั้นมิได้' แต่เอกธนกิจจะถือหุ้นไขว้ในธนาคารไทยทนุถึง 20% ซึ่งเกินเลยเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งมิได้เข้าข่ายข้อยกเว้นที่กฎหมายมีบทบัญญัติว่า *'...แต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะหรือการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์นั้น รัฐมนตรี (การคลัง) ด้วยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจผ่อนผันให้มีการถือหุ้นเป็นอย่างอื่นได้ ในการผ่อนผันนั้นจะกำหนดเงื่อนไขใดๆไว้ด้วยก็ได้...'* ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ธนาคารไทยทนุมิได้มีปัญหาฐานะการเงินและปัญหาการบริหาร *'ที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไข'*

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ฉบับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนี้มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนในมาตรา 12(6) ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ถือหุ้นไขว้ในธนาคารพาณิชย์ด้วยกันเอง แต่มิได้มีบทบัญญัติห้ามถือหุ้นไขว้ในบริษัทเงินทุน ทั้งนี้โดยยึดมาตรา 12(5) โดยอนุโลม ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามธนาคารพาณิชย์ 'ซื้อหรือมีหุ้นในบริษัทจำกัดใดเกินร้อยละ 10' ดังนั้น การที่ธนาคารไทยทนุตกลงที่จะถือหุ้น 10% ในบริษัทเอกธนา จึงมิได้เกินเลยกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา 12(5)

แต่การที่ธนาคารไทยทนุเลือกที่จะถือหุ้นในเอกธนาแทนที่จะเป็นเอกธนกิจแสดงถึงความเป็น 'นกรู้' หรือมิฉะนั้นก็ต้องได้รับคำแนะนำจากผู้บริหารระดับสูงในธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมี 'ระเบียบ' ที่ยังมิได้เป็นลายลักษณ์อักษรว่าหากบริษัท A ถือหุ้นใน B แล้ว ห้าม B ถือหุ้นใน A เพราะเกรงผลกระทบลูกโซ่ในยามที่ A หรือ B ประสบภาวะคลอนแคลนทางการเงิน แต่การที่ธนาคารไทยทนุเองไปถือหุ้นในเอกธนา แทนที่จะเป็นเอกธนกิจ หาได้เลี่ยงพ้นผลกระทบลูกโซ่ไม่ เพราะเอกธนาเป็นบริษัทในเครือเอกธนกิจนั่นเอง

ความขัดแย้งระหว่างปลัดกระทรวงการคลังกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนที่แล้ว ในประเด็นเกี่ยวกับการถือหุ้นไขว้ในสถาบันการเงินยังคงปรากฏต่อมา เพราะร่าง

ระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยถูกกระทรวงการคลังตีกลับถึงสองครั้งสองครา โดยมีบันทึกความเห็นครั้งหลังว่า ร่างระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงหลักการ หาใช่หลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์ในการถือหุ้นไขว้ไม่ (*Financial Day* ฉบับวันที่ 22 พฤษภาคม 2539) หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า ร่างระเบียบนี้อนุญาตให้บริษัทเงินทุนถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ได้ถึง 30% ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นธรรมสำหรับกลุ่มทุนการเงินที่กำลังขอใบอนุญาตในการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่

การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนปัจจุบันตัดสินใจยุติปัญหาการถือหุ้นไขว้ในสถาบันการเงิน โดยให้ยึดถือเกณฑ์ตาม พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ดังเดิม นับเป็นการตัดสินใจที่ถูกต้อง หากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการส่งเสริมให้บริษัทเงินทุนถือหุ้นไขว้ในธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยควรที่จะประกาศนโยบายและระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ พร้อมๆกับระเบียบการขอใบอนุญาตการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ตั้งแต่ต้น จึงจะเป็นการดำเนินนโยบายที่เป็นธรรมและโปร่งใส แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการพิจารณาคำขอจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ไปก่อน โดยแอบหนุนให้กลุ่มเอกธนกิจถือหุ้นไขว้ในธนาคารไทยทนุนั้น ต้องนับว่าเป็นปฏิบัติการที่มีลับลมคมใน

บทเรียนสำหรับกลุ่มเอกธนกิจในกรณีนี้ก็คือ เส้นทางลัดในการขยายฐานธุรกิจนั้น นอกจากจะมีต้นทุนที่ต้องเสียแล้ว ยังมีสภาวะความไม่แน่นอนอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลอย่างสำคัญต่อวิมานในฝันของกลุ่มเอกธนกิจ เมื่อตัดสินใจที่จะเติบโตบนเส้นทางลัด ก็ต้องเผชิญภาวะความเสี่ยงที่จะต้องแคระแกร็นบนเส้นทางนี้ด้วย

ในสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ร้อยรัดอย่างแน่นหนาดุจดังสังคมไทย กลุ่มทุนจำนวนมากอาศัยความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ที่มีกับผู้ทรงอำนาจทางการเมืองในการสร้างความได้เปรียบเชิงแข่งขัน (competitive advantage) และเติบโตจากความได้เปรียบอันไม่เป็นธรรมนี้แต่ยุทธวิธีการเติบโตนี้มีภาวะความเสี่ยงอันเกิดจากการที่ผู้อุปถัมภ์สิ้นอำนาจ

กลุ่มเอกธนกิจได้เรียนรู้บทเรียนบทนี้ในช่วงเวลาอันไม่ยาวนานนัก

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 24 กรกฎาคม 2539

ภาคที่ห้า

ธนาคารแห่งประเทศไทย

ภาคที่ห้า ส่วนที่หนึ่ง

การเมืองว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย

* การถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
* วิญญูชนจอมปลอม
* ตราบาปในธนาคารแห่งประเทศไทย
* รวันดาแห่งบางขุนพรหม
* บรรทัดฐานทางจริยธรรมของกฎหมายตลาดหลักทรัพย์
* บรรทัดฐานทางกฎหมายกับบรรทัดฐานทางจริยธรรม
* ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกับการกู้เงินธนาคารพาณิชย์
* วิจิตร สุพินิจในสายตาสื่อมวลชน
* คู่มือนายธนาคารกลาง
* ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย
* ธนาคารแห่งประเทศไทยกับวิกฤติการณ์แห่งศรัทธา
* ความเรียงว่าด้วยความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย
* อาจารย์ป๋วยกับธนาคารแห่งประเทศไทย

การถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ตามที่มีข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์เมื่อวันพุธที่ 12 กันยายน 2527 เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้นายนุกูล ประจวบเหมาะ พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และให้นายกำจร สถิรกุลเข้าดำรงตำแหน่งแทนตั้งแต่วันที่ 14 กันยายน 2527 เป็นต้นไป ตามข้อเสนอของกรมทรวงการคลังนั้น นับเป็นข่าวที่สร้างความปริวิตกแก่ประชาชนผู้เฝ้าติดตามโชคชะตาของบ้านเมืองเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบอาชีพการสอนวิชาเศรษฐศาสตร์ ซึ่งได้เฝ้าติดตามการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด

ข่าวการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในครั้งนี้ ก่อให้เกิดคำถามพื้นฐานอย่างน้อย 3 คำถามอันพึงพิจารณาหาคำตอบ กล่าวคือ

ประการแรก การถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในครั้งนี้เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประการที่สอง การปลดนายนุกูล ประจวบเหมาะ ออกจากตำแหน่งเป็นการกระทำที่ชอบธรรมหรือไม่

ประการที่สาม ระบบการบังคับบัญชาธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะเป็นเช่นใด จึงจะทำให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อำนาจในการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

หนังสือพิมพ์*มติชน* ฉบับวันพุธที่ 12 กันยายน 2527 รายงานข่าวว่า นายสมหมาย ฮุนตระกูล ได้หารือกับพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการปลดนายนุกูล ประจวบเหมาะ ออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่นายกรัฐมนตรีไม่สู้เห็นด้วยนัก แม้ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องนี้ ก็มีการถกเถียงกันอย่างเคร่งเครียดกว่าชั่วโมง รัฐมนตรีหลายต่อหลายท่านได้แสดงความเห็นคัดค้าน ด้วยเห็นว่ายังไม่มีเหตุผลเพียงพอ แต่แล้วพลเอกประจวบ สุนทรางกูร รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่

ประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแทนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เสนอให้ยุติการพิจารณาและมอบให้เป็นเรื่องภายในของกระทรวงการคลังไปดำเนินการเอง เพราะเป็นสิทธิของกระทรวงการคลังที่จะพิจารณา

หากรายงานข่าวข้างต้นนี้ถูกต้อง ก็แสดงให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีมิได้ลงมติในการถอดถอนนายนุกูลออกจากตำแหน่ง หากแต่ยอมรับโดยดุษฎีที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาเรื่องนี้ ปัญหาพื้นฐานมีอยู่ว่า กระบวนการตัดสินใจดังที่เกิดขึ้นนี้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

> พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 19 มีบทบัญญัติว่า *"พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหรือถอนจากตำแหน่งซึ่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี"*

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ย่อมมีนัยสำคัญว่า การถอดถอนจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี แต่ในการถอดถอนนายนุกูลออกจากตำแหน่งครั้งนี้ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า คณะรัฐมนตรีได้มีการลงมติในเรื่องนี้ หากแต่มีการมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาในนามของคณะรัฐมนตรี แม้ว่ากระบวนการตัดสินใจดังกล่าวนี้จะไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ก็ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้เรื่องนี้เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีต้องตัดสินใจนั้นก็เพราะไม่ต้องการให้อำนาจการตัดสินใจตกแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเพียงบุคคลเดียว

หากกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรียังไม่มีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือยังคงมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่รับผิดชอบเป็นผู้ตัดสินใจแทนรัฐมนตรีทั้งคณะก็เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงว่า จะมีการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม และเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

กระบวนการตัดสินใจ ซึ่งมีการกำหนดวงเขตแห่งความรับผิดชอบในลักษณะ "*กระทรวงใคร กระทรวงมัน*" เป็นระบบที่เกื้อกูลต่อการรักษาเสถียรภาพและสถานภาพของรัฐบาล เพราะเป็นระบบที่ป้องกันความขัดแย้งและการก้าวก่ายงานระหว่างกระทรวง ระบบดังกล่าวนี้จึงเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวของพรรคการเมืองหลายๆพรรค แต่ระบบดังกล่าวนี้หาได้เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมไม่

อำนาจคือธรรม

ปัญหาที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือ นายสมหมาย ฮุนตระกูล ได้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีปลดนายนุกูลออกจากตำแหน่งด้วยความเป็นธรรมหรือไม่

ในประเด็นดังกล่าวนี้ เราจำเป็นจะต้องพิจารณาเหตุผลในการถอดถอนนายนุกูลออกจากตำแหน่งในครั้งนี้ เหตุผลตามที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์เท่าที่ประมวลได้มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการคือ

ประการแรก ในการแถลงข่าวของโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2527 นายไตรรงค์ สุวรรณคีรีได้ชี้แจงว่า กระทรวงการคลังเสนอให้ปลดนายนุกูลเพราะเหตุที่นายนุกูลได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมาครบ 4 ปีแล้ว จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อความเหมาะสม

ประการที่สอง นายนุกูลดำเนินการขัดต่อนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

การถอดถอนจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอ้างว่าทำงานมาครบ 4 ปีนั้น เป็นการกระทำที่ปราศจากความชอบธรรมโดยนิตินัย ทั้งนี้เพราะเหตุว่าพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มิได้กำหนดอายุการทำงานในตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่ประการใด ทั้งการณ์ก็ได้ปรากฏแล้วว่า ผู้ว่าการฯในอดีตบางท่าน ดังเช่นนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ดำรงตำแหน่งนี้เป็นเวลากว่า 12 ปี

ในการพิจารณาข้อกล่าวหาที่ว่า นายนุกูลได้ดำเนินการขัดต่อนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้น มีปัญหาที่พึงพิจารณาว่า รัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เคยประกาศแนวนโยบายการเงินและแนวนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนไว้โดยชัดเจนหรือไม่

เราผู้เขียนบทความนี้ยอมรับหลักการที่ว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ ในระบอบประชาธิปไตย ผู้ว่าการฯที่ดำเนินการขัดต่อนโยบายของรัฐบาล ก็ชอบที่รัฐบาลจะปลดออกจากตำแหน่งได้ แต่การที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลได้นั้น รัฐบาลจักต้องกำหนด

แนวนโยบายไว้โดยชัดเจน ทั้งนี้ผู้ว่าการฯควรจะมีอิสระเสรีที่จะเสนอแนะให้รัฐบาลเลือกใช้เครื่องมือของการดำเนินนโยบายหรือกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายได้ การกำหนดนโยบายกับการเลือกใช้เครื่องมือของการดำเนินนโยบายหรือกำหนดมาตรการต่างๆ เป็นเรื่องสองเรื่องที่แตกต่างกัน

เราผู้เขียนบทความนี้ได้เฝ้าติดตามดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลอย่างใกล้ชิดมาเป็นเวลาช้านาน และพบว่า รัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนปัจจุบันหาได้เคยประกาศแนวนโยบายการเงินและแนวนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนอย่างกระจ่างชัดต่อสาธารณชนไม่ ดังนั้น การกล่าวหาว่า นายนุกูลดำเนินการขัดต่อนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นธรรม อย่างน้อยที่สุดในสายตาของทวยราษฎรผู้ซึ่งไม่มีโอกาสรับรู้แนวนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังท่านนี้

แท้ที่จริงนั้น ข่าวการปลดนายนุกูลออกจากตำแหน่งนั้นได้มีมาเกือบขวบปีแล้ว กระแสข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ตลอดระยะเวลาหนึ่งขวบปีที่ผ่านมานี้ ชวนให้เชื่อว่าความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นความขัดแย้งในเรื่องส่วนตัว มากกว่าที่จะเป็นความขัดแย้งในเรื่องหลักการ หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้วก็คือเป็นความขัดแย้งด้านบุคคลิคภาพระหว่างคนทั้งสอง นายนุกูลเป็นคนแข็งและอาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยที่ ‘มุทะลุ’ ที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย ส่วนนายสมหมายนั้นเล่าก็เคยมีบาดแผลแห่งชีวิตในขณะที่ทำงานในธนาคารแห่งประเทศไทย หลายคนเชื่อว่า อาจเป็นเพราะบาดแผลดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้นายสมหมายพยายามที่จะควบคุมการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างเข้มงวด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หาใช่ความขัดแย้งในเป้าหมายและนโยบาย หากแต่เป็นความขัดแย้งในประเด็นเกี่ยวกับการเลือกใช้เครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ

เรื่องที่ขัดแย้งกันอย่างรุนแรงจนมีส่วนทำให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงผู้หนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทยลาออกไปทำงานให้ธนาคารพาณิชย์ คือ การที่กระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะให้มีการจัดตั้งสถาบันการประกันเงินฝาก โดยให้ธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ร่วมกันจัดตั้งขึ้น นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ของธนาคาร

แห่งประเทศไทยยังถูกห้ามมิให้แสดงความเห็นเรื่องนี้ในที่สาธารณะอีกด้วย ความคิดของนายสมหมาย ฮุนตระกูล คือ การให้รัฐบาลเป็นผู้ประกันเงินฝากแทนการตั้งสถาบันประกันเงินฝาก

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ในเรื่องบริษัทเงินทุนนั้น กระทรวงการคลังต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ไปช่วยเหลือ บริษัทเงินทุนที่มีปัญหา แต่นายนุกูลคัดค้านแนวความคิดดังกล่าวอย่างรุนแรง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งสองมาถึงจุดแตกหักเมื่อนายนุกูลนำข้อเสนอยกเลิกมาตรการจำกัดสินเชื่อ 18 % เสนอให้แก่นายกรัฐมนตรีโดยตรง แทนการเสนอต่อนายสมหมาย ฮุนตระกูล หนังสือพิมพ์*The Nation* อ้างคำสัมภาษณ์นายนุกูลว่า การกระทำดังกล่าวอาจสร้างความขุ่นเคืองแก่นายสมหมายได้

ถ้าหากจะนับว่า มาตราการจำกัดสินเชื่อ 18% ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องเป็นผู้รับผิดชอบ รัฐมนตรีกระทรวงการคลังก็ควรจะต้องพิจารณาตัวเองโดยการลาออกด้วย เพราะตลอดเวลาที่ผ่านมารัฐมนตรีกระทรวงการคลังได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตราที่ 14 เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายการเงินต่างๆดังกล่าวมาแล้ว และตัวนายสมหมาย ฮุนตระกูลเองก็มิได้แสดงความเห็นคัดค้านมาตรการดังกล่าวมาตั้งแต่ต้นเมื่อมีการประชุมของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจเพื่อพิจารณาข้อเสนอดังกล่าว แต่ถ้าหากการถอดถอนนายนุกูลเกิดจากการที่นายนุกูลมีความคิดเห็นไม่สอดคล้องกับนายสมหมาย ฮุนตระกูล หรือเกิดจากการที่นายสมหมายไม่พอใจการกระทำของนายนุกูลในกรณีข้อเสนอให้ยกเลิกมาตราการจำกัดสินเชื่อ 18% การถอดถอนนายนุกูลออกจากตำแหน่งผู้ว่าการฯ จึงเป็นการใช้อำนาจที่ขาดความเป็นธรรม

ดังนี้ เราจะเห็นได้ว่า ความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่เกิดขึ้นครั้งนี้ เป็นความขัดแย้งในเรื่องการเลือกใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบาย หาใช่ความขัดแย้งในการกำหนดเป้าหมายและแนวนโยบายไม่

แต่การเลือกใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบายนั้นจักต้องอาศัยความรอบรู้ทั้งทางด้านทฤษฎีและทางด้านข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจไทย เพราะเครื่องมือแต่ละประเภทนั้นสร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน และเสียต้นทุนในการดำเนินนโยบายแตกต่างกัน หากผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างกว้างขวางก็จะได้ข้อพิจารณาอันละเอียดรอบคอบ แต่เป็นที่น่าเสียใจที่จะต้องกล่าวว่า

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย มีลักษณะเป็นการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบปิด กล่าวคือ ปิดหูปิดตาทวยราษฎรมิให้รับรู้ เพื่อปิดปากมิให้แสดงความคิดเห็น ดังนั้นประชาราษฎรจะต้องประสบเคราะห์กรรมจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความชาญฉลาดและรอบรู้ของผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจ

ความรู้เศรษฐศาสตร์อันจำกัดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนปัจจุบันประกอบกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ภายใต้การนำของนาย กำจร สถิรกุล ไม่สามารถทำหน้าที่เสนาธิการได้อย่างมีประสิทธิภาพ นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลไม่สามารถสนองตอบในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่สั่งสมขึ้นเรื่อยๆ ยิ่งกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยแล้ว ความล่าช้าในการตัดสินใจได้มีส่วนสร้างปัญหาแก่ระบบเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

จากลำดับเหตุการณ์และข้อเท็จจริงต่างๆ เราผู้เขียนบทความนี้จึงมีความเห็นว่าการปลดนายนุกูล ประจวบเหมาะ ออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในครั้งนี้เป็นการใช้อำนาจอันไม่เป็นธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่สามารถนำเสนอเหตุผลอันชอบธรรมในการอธิบายการตัดสินใจของตนแก่ทวยราษฎรได้

การบริหารและการประสานนโยบายเศรษฐกิจ

ปัญหาที่เราจะพิจารณาต่อไปก็คือ กระทรวงการคลังเข้ามาก้าวก่ายจนธนาคารแห่งประเทศไทยขาดอิสระในการดำเนินนโยบายการเงินหรือไม่

โดยหลักการบริหารนโยบายการเงิน มีแนวความคิดที่ขัดแย้งกัน 2 แนวคิด แนวคิดแรก คือ การบริหารนโยบายการเงินของอังกฤษ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมและกำกับกิจการของธนาคารกลาง ส่วนแนวคิดที่สองของสหรัฐอเมริกานั้น อำนาจในการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลางเป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากกระทรวงการคลังเพราะประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการฯ (ซึ่งเรียกว่าประธานคณะกรรมการ) โดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ส่วนวิธีการของประเทศไทยนั้นอาศัยแนวคิดของฝ่ายอังกฤษเป็นหลักในการบริหารนโยบายการเงิน ดังนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยตามความในมาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แต่ตามธรรมเนียมปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่ผู้ว่าการฯมีความสามารถสูง มีบารมีและความจริงใจ ธนาคาร

แห่งประเทศไทยก็สามารถเลือกดำเนินนโยบายการเงินได้อย่างมีอิสระ โดยกระทรวงการคลังมีบทบาทเป็นเพียงผู้กำกับและประสานนโยบายดังกล่าวให้สอดคล้องกับนโยบายด้านการคลังเท่านั้น

แต่ในยุคที่รัฐมนตรีกระทรวงการคลังมีบทบาทและอิทธิพลสูง ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยก็เริ่มลดลง โดยเฉพาะในยุคของนายนุกูล ประจวบเหมาะ นอกเหนือจากภูมิหลังของการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำกับธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังปรากฏว่า ในปัจจุบันนโยบายการเงินเป็นนโยบายที่มีความสำคัญสูงสุดในการบริหารเศรษฐกิจไทย เพราะความจำกัดของการดำเนินนโยบายการคลัง จึงทำให้มีแนวโน้มที่กระทรวงการคลังจะเข้ามามีบทบาทในการกำกับความคิดเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น

โดยหลักการบริหารนโยบายเศรษฐกิจตามหลักความชำนัญพิเศษของแต่ละหน่วยงาน ถึงแม้กระทรวงการคลังจะมีอำนาจในการกำกับกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องมีอิสระที่จะเสนอแนะมาตรการหรือเครื่องมือทางการเงินเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตามเป้าหมายและนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดยกระทรวงการคลังจะทำหน้าที่เป็น ผู้เลือกและประสานมาตรการดังกล่าวให้สอดคล้องกับมาตรการทางการคลังและเป้าหมายของประเทศ กระทรวงการคลังมีอำนาจอย่างเต็มที่ที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของธนาคารแห่งประเทศไทย และไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายในลักษณะชี้นำว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยควรมีข้อเสนอมาตราการทางการเงินอย่างไรบ้าง เพราะนอกจากจะเป็นการขัดหลักสากลว่าด้วยการบริหารนโยบายการเงินการคลังแล้ว ยังเป็นการไม่เคารพในสิทธิและภูมิปัญญาของเจ้าหน้าที่ ผู้เชี่ยวชาญทางการเงินในธนาคารแห่งประเทศไทย อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองเพียงบางคนเข้ามามีอิทธิพลต่อระบบการเงิน จนอาจเกิดเป็นผลเสียต่อส่วนรวมได้

นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติยังมีคำถามอีกว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีความสามารถในด้านการเงินเหนือธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังซึ่งเป็นเสนาธิการสำคัญของรัฐมนตรีอาจมีบุคคลที่มีความสามารถสูง แต่บุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่ล้วนแต่มีความชำนาญในด้านนโยบายการคลัง มิใช่นโยบายการเงิน และที่สำคัญคือในระยะหลัง บุคคลที่มีความสามารถสูงถูกโยกย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่ไม่ได้มีโอกาสแสดงความสามารถ จนกระทั่งเกิดความระส่ำระสายในหน่วยงานดังกล่าว แม้กระทั่งการตระเตรียม

เรื่องบางเรื่องเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนำเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่าเต็มไปด้วยความหละหลวมและไม่ทันต่อเหตุการณ์ จนบ่อยครั้งที่ความเห็นหรือข้อเสนอของนายสมหมาย ถูกโต้แย้งจากรัฐมนตรีบางท่านซึ่งมีความรู้ทางเศรษฐกิจแต่เพียงเล็กน้อย

เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยและเพื่อให้เราได้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีความสามารถ ความสุจริต และความจริงใจ จึงใคร่ขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งประกาศใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485

สมมุติว่าเรายอมรับหลักการบริหารนโยบายตามความชำนัญพิเศษของแต่ละหน่วยงานและสมมุติว่ารัฐบาลได้ประกาศนโยบายทางเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงนโยบายทางการเงินไว้อย่างชัดเจนแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยก็สมควรจะมีอิสระในการกำหนดมาตรการทางการเงินต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลกำหนดไว้ ส่วนรัฐมนตรีกระทรวงการคลังให้มีอำนาจหน้าที่กำกับและประสานให้มาตรการเหล่านั้นสอดคล้องกับเครื่องมือทางนโยบายด้านอื่นๆ นอกจากนั้น ในการแต่งตั้งผู้ว่าการนั้น นอกจากจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว จะต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน เพื่อให้ผู้ว่าการมีอำนาจอิสระในการดำเนินงานของงาน นอกจากนั้น รัฐบาลอาจกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการไว้ด้วย วิธีนี้จะช่วยให้เราได้ผู้ว่าการที่มีความสามารถสูงและมีความซื่อสัตย์สุจริตโดยไม่ถูกอิทธิพลครอบงำจากรัฐมนตรีกระทรวงการคลังเพียงคนเดียว

ที่มา ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *มติชน* ฉบับวันที่ 14 กันยายน 2527

หมายเหตุ บทความนี้เขียนขึ้นและลงนามร่วมกับนายนิพนธ์ พัวพงศกร นายบัณฑิต นิจถาวร และนายสุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง ซึ่งทั้งหมดเป็นอาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในขณะที่เขียนบทความนี้

วิญญูชนจอมปลอม

ผมรู้สึกสลดใจเมื่อนักข่าวประจำทำเนียบรัฐบาลให้สมญานามแก่คุณสุรเกียรติ์ เสถียรไทยว่า 'วิญญูชนจอมปลอม' ถนนสายการเมืองของคุณสุรเกียรติ์ไม่น่าจะจบลงด้วยหนทางเช่นนี้

เมื่อคุณสุรเกียรติ์รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผมรู้สึกประหลาดใจอย่างยิ่ง เพราะทราบแก่ใจว่า คุณสุรเกียรติ์ไม่มีความรู้ความชำนาญทางด้านการเงินและการคลัง แม้คุณสุรเกียรติ์จะเป็น 'คนเก่ง' ที่สามารถเรียนรู้เรื่องต่างๆได้ แต่รัฐบาลผสมมักจะมีอายุอันแสนสั้น กว่าที่จะเรียนรู้งาน ก็อาจเป็นเวลาที่รัฐบาลสิ้นอายุแล้ว

คุณสุรเกียรติ์หาญรับตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลนักเลือกตั้ง โดยปราศจากฐานการเมืองใดๆ อย่าว่าแต่ฐานการเมืองในรัฐบาลเลย แม้แต่ในพรรคชาติไทยเอง คุณสุรเกียรติ์ก็หามีฐานไม่ชีวิตทางการเมืองของคุณสุรเกียรติ์จึงขึ้นอยู่กับการชี้เป็นชี้ตายของนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นสำคัญ

คุณสุรเกียรติ์มิได้เรียนรู้บทเรียนจากประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยว่า นักวิชาการไม่ประสบความสำเร็จในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลนักเลือกตั้ง เพราะมิอาจฝ่ามรสุมทางการเมืองภายในรัฐบาลนั้นเอง ในสังคมการเมืองไทยรัฐมนตรีมิได้มีหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบายเท่านั้น หากยังต้องทำหน้าที่จัดสรรผลประโยชน์แก่นักเลือกตั้งและกลุ่มทุนที่เป็นฐานของรัฐบาลอีกด้วย ในช่วง 5 เดือนเศษที่ผ่านมาคุณสุรเกียรติ์ทำหน้าที่นี้ได้ค่อนข้างดี แต่การที่คุณสุรเกียรติ์ไม่มีฐานในกลุ่มทุนการเงิน และไม่มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุนการเงินมิหนำซ้ำยังไม่มีความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์การเงินและเศรษฐศาสตร์การคลัง กลับกลายเป็นจุดอ่อนสำคัญ

กลุ่มทุนการเงินพยายามสั่นคลอนเก้าอี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) ของนายเอกกมล คีรีวัฒน์ ในทันทีที่มีการจัดตั้งรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ถือได้ว่าเป็นปฏิกิริยาที่ออกมาจากกลุ่มทุนการเงิน น่าอนาถนักที่พนักงานระดับสูงของรัฐถือฝักถือฝ่ายทางการเมือง ยิ่งการเลือกลาออกในจังหวะที่มีการจัดตั้งรัฐบาลด้วยแล้ว จะอ้างว่าไม่มีเจตนาทางการเมืองเห็นจะรับฟังได้ยาก

การลาออกของนายเอกกมลยังความไม่พอใจแก่นายบรรหารและคุณสุรเกียรติ์อย่างปราศจากข้อกังขา แต่ความไม่พอใจนี้ยกระดับเป็นความอาฆาตหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับการตีความของแต่ละคน เหตุการณ์ในเวลาต่อมาที่มีการกดดันให้นายเอกกมลออกจากตำแหน่งเลขาธิการ กลต. และปลดออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่คุณสุรเกียรติ์มิได้แสดงหลักฐานการทำความผิดของนายเอกกมล ย่อมชวนให้เข้าใจว่า คุณสุรเกียรติ์ดำเนินการ 'ล้างแค้น' ทางการเมือง หากคุณสุรเกียรติ์ให้อรรถาธิบายและแสดงหลักฐานอย่างแจ่มชัด ความเข้าใจเช่นนี้ย่อมไม่เกิดขึ้น

เสถียรภาพของเก้าอี้รัฐมนตรีการคลังมิได้ขึ้นอยู่กับการยอมรับของกลุ่มทุนการเงินเท่านั้นแต่ 'กรรมเก่า' ของคุณสุรเกียรติ์ก็มีส่วนสั่นคลอนเก้าอี้ของตัวเองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโปงของหนังสือพิมพ์ *สยามโพสต์* เกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางมิชอบของ 'Dr. S.' และ 'Mr. V.'

เมื่อ *สยามโพสต์* เปิดโปงเรื่องนี้ในครั้งแรกนั้น ผมเพียงฟังหูไว้หู เพราะทราบแก่ใจดีว่าหลักฐานเอกสารที่ *สยามโพสต์* นำมาตีพิมพ์นั้นต้องมาจากฝ่ายทหารบางกลุ่มบางเหล่าและ*สยามโพสต์* เองก็มิได้สอบสวนข้อเท็จจริงให้สุดสิ้นกระบวนความ หลักการ 'เผยแพร่ไปก่อนสอบสวนภายหลัง' ของ*สยามโพสต์* นี้เอง ทำให้ *สยามโพสต์* ต้องแพ้คดีหมิ่นประมาทอยู่เนืองๆ หนังสือพิมพ์คุณภาพในสังคมตะวันตก ดังเช่น *The Guardian* และ *The Times* แห่งอังกฤษ หรือ *The New York Times* และ *The Washington Post* แห่งสหรัฐอเมริกา มิได้ยึดหลักการดังกล่าวนี้ ต่างจากหนังสือพิมพ์ระดับล่างดังเช่น *The Sun* และ *The Daily Mirror* ที่มักจะใช้วิธี 'เผยแพร่ไปก่อน สอบสวนภายหลัง' อยู่เสมอ

แต่เมื่อ *สยามโพสต์* โหมกระหน่ำ 'Dr. S.' และ 'Mr. V.' นานนับเดือน ผมเริ่มเชื่อว่า รายงานข่าวนั้นมีมูลค่าแห่งความจริงไม่มากก็น้อย แม้จะพยายามอ่านรายงานข่าวด้วยความเป็นธรรมเพียงใดก็ตาม รายงานข่าวเหล่านี้มีส่วนทำลายคะแนนนิยมทางการเมืองและทำลายความชอบธรรมของคุณสุรเกียรติ์ในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีการคลัง การที่มีผู้ป้อนเอกสารแก่*สยามโพสต์* แสดงให้เห็นว่า มีผู้ปองร้ายคุณสุรเกียรติ์ทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นผลจาก'กรรมเก่า' และการที่ *สยามโพสต์* นำเอกสารเหล่านั้นออกเผยแพร่ ก็อาจเป็นเพราะเชื่อว่ามีการกระทำอันมิชอบในอดีต ซึ่งเรื่องทั้งหมดนี้ต้องพิสูจน์ในชั้นศาลต่อไป

คุณสุรเกียรติ์มีส่วนทำลายคะแนนนิยมของตนเองด้วย เมื่อแสดงอาการ 'หน้ามืด' อัดฉีดเงิน 30,000 ล้านบาทเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ เพียงหวังจะเอาใจกลุ่มทุนการเงิน และ

หวังว่า ดัชนีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจะถีบตัวสูงขึ้น แม้แต่นักวิชาการที่สนิทชิดเชื้อกับคุณสุรเกียรติ์มาก่อนถูกผลักให้อยู่ตรงกันข้ามกับคุณสุรเกียรติ์ ด้วยฝีมือของคุณสุรเกียรติ์เอง

คุณสุรเกียรติ์แสดงความสันทัดในการทำลายคะแนนนิยมของตนเอง ด้วยการ 'เล่นงาน' นายเอกกมลอย่างเป็นรูปธรรม คุณสุรเกียรติ์สูญเสียความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมากขึ้น มิใช่เพราะเหตุว่า นายเอกกมลเป็นอรหันต์ผู้บริสุทธิ์ผุดผ่องและไร้มลทิน และคุณสุรเกียรติ์ทำร้ายอรหันต์ หากแต่เป็นเพราะว่า กระบวนการเล่นงานนายเอกกมลเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นธรรมและไม่โปร่งใส ถึงตอนนี้ ผู้คนที่รักความเป็นธรรมถูกผลักให้อยู่ตรงกันข้ามคุณสุรเกียรติ์ ด้วยฝีมือของคุณสุรเกียรติ์เอง แม้ว่าบางส่วนของผู้รักความเป็นธรรมเหล่านี้จะมิได้เห็นว่า นายเอกกมลบริสุทธิ์ผุดผ่องก็ตาม

หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถปลดรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยมิได้แจ้งข้อหาอย่างเป็นทางการ มิได้สอบสวนชนิดที่เปิดโอกาสให้จำเลยแก้ข้อกล่าวหา และไม่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนเกี่ยวกับรายละเอียดของข้อกล่าวหา ราษฎรจำนวนไม่น้อยคงอดฉงนฉงายมิได้ว่า เหตุใดกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยจึงปราศจากจิตวิญญาณแห่งประชาธิปไตย และขาดหลักนิติธรรมถึงเพียงนี้ ฤากฎหมายฉบับนี้จำลองแบบจากอูกานดา

แต่สุรเกียรติ์ เสถียรไทยมิใช่อิดี้ อามินแห่งประเทศไทย หากแต่เป็นนักกฎหมายผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่แนวความคิดว่าด้วยความโปร่งใส (Transparency) จนศัพท์ดังกล่าวมีการใช้อย่างแพร่หลายในปัจจุบัน นักกฎหมายที่ยึดมั่นในหลักนิติธรรมจักต้องละทิ้งหลัก 'อำนาจเป็นธรรม' แต่การปลดรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยครั้งนี้ก่อให้เกิดข้อกังขาในหัวใจของประชาชนผู้รักความเป็นธรรมจำนวนมากว่าหลักนิติธรรมยังคงอยู่ในหัวใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังท่านนี้อีกหรือไม่ มิพักต้องกล่าวถึงจิตวิญญาณแห่งประชาธิปไตย

คุณสุรเกียรติ์น่าจะทราบดีว่า การปลดนายเอกกมลออกจากตำแหน่งเลขาธิการ กลต.ตามมาตรา 22(5) แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 นั้นเป็นเรื่องยากยิ่ง ด้วยเหตุดังนั้น นายสุธี สิงห์เสน่ห์ และ ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล จึงกลายเป็นเบี้ยหมากรุกในการเกลี้ยกล่อมให้นายเอกกมลลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการ กลต. เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2538 ครั้นในเวลาต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีปลดนายเอกกมลออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

นักนิติศาสตร์ผู้มีความเป็นธรรมในหัวใจจักต้องไม่กล่าวโทษผู้อื่นอย่างพล่อยๆ และจักต้องไม่ลุแก่อำนาจในการลงโทษผู้อื่นโดยปราศจากการสอบสวน

คุณสุรเกียรติ์ได้แต่กล่าวอ้างว่า นายเอกกมลมีความผิดตามมาตรา 46 สัตต แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 แต่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณชนว่าความผิดดังกล่าวมีรายละเอียดอย่างไรบ้าง พัฒนาการของเหตุการณ์ในเวลาต่อมาบ่งบอกว่า 'ข้อเท็จจริง' ที่ใช้เป็นฐานในการลงโทษนายเอกกมลส่วนสำคัญมาจากรายงานของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ คุณสุรเกียรติ์มิได้มีข้อกังขาใดๆเกี่ยวกับรายงานของหน่วยข่าวกรองว่าตรงต่อข้อเท็จจริงหรือไม่ มีการนั่งเทียนเขียนรายงานหรือไม่ หรือมีการรายงานเพื่อหวังผลในการกลั่นแกล้งหรือไม่ วิญญูชนผู้รักความเป็นธรรมย่อมตระหนักว่า รายงานของหน่วยข่าวกรองมิใช่สัจธรรม (truth) อันไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ หากแต่เป็นเพียง 'ข้อเท็จจริง' (fact) ที่ต้องตรวจสอบว่าถูกต้องเที่ยงตรงหรือไม่

แต่คุณสุรเกียรติ์กลับกอดรายงานของหน่วยข่าวกรองประดุจหนึ่งคัมภีร์อันบริสุทธิ์ที่อยู่เหนือสัจธรรมทั้งปวง และปกป้องมิให้รายงานดังกล่าวต้องถูกตรวจสอบด้วยข้ออ้างว่าเป็นความลับทางราชการ คุณสุรเกียรติ์มีสิทธิที่จะเชื่อถือรายงานของหน่วยข่าวกรองว่าเป็นสัจธรรม เพราะเป็นเสรีภาพในความเชื่อส่วนบุคคล แต่การลงโทษนายเอกกมลโดยไม่มีการตั้งข้อหาอย่างเป็นทางการ ไม่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนและวินิจฉัยความผิด และไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาแก้ข้อกล่าวหา ไม่เพียงแต่จะเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้น หากยังเป็นกระบวนการที่ขาดความโปร่งใสอีกด้วย น่าประหลาดนักที่คุณสุรเกียรติ์พร่ำพูดและพร่ำสอนเรื่องหลักการความโปร่งใสมาเกือบทศวรรษ แต่เมื่อถึงคราวปฏิบัติ กลับละทิ้งหลักการนี้อย่างหน้าตาเฉย

สมญานามที่นักข่าวทำเนียบรัฐบาลประทับตราให้คุณสุรเกียรติ์ นับเป็นสมญานามที่คุณสุรเกียรติ์พึงใคร่ครวญ

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 12 มกราคม 2539

ตราบาปในธนาคารแห่งประเทศไทย

ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติถอนนายเอกกมล คีรีวัฒน์ ออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2538 ตามข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานข่าวพุ่งเป้าไปยังผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยว่าเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการถอดถอนผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาครั้งนี้ บางฉบับถึงกับพาดหัวว่า ผู้ว่าการ ธปท. ยอมเป็น 'กระบี่อำมหิต' ให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

การเชือดนายเอกกมลครั้งนี้นับเป็นทารุณกรรมทางการเมืองครั้งสำคัญ เพราะมีการวางแผนและกำหนดขั้นตอนในการรุกไล่นายเอกกมลออกจากตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) และรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการ ก.ล.ต. รับฟังข้อกล่าวหานายเอกกมลจากปากของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะประธาน ก.ล.ต. โดยมิให้เห็นพยานเอกสาร นายเอกกมลยอมลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการ ก.ล.ต. ตามคำเกลี้ยกล่อมของนายสุธี สิงห์เสน่ห์ และ ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2538 โดยหวังว่าจะกลับไปดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่แล้วในวันต่อมาก็ต้องถูกปลดออกจากตำแหน่งที่เหลือ ซึ่งไม่เพียงแต่สร้างความตระหนกแก่นายเอกกมลเท่านั้น หากยังก่อให้เกิดความเสียใจแก่ ม.ร.ว.จัตุมงคลที่ตกเป็นเบี้ยหมากรุกโดยไม่รู้ตัวอีกด้วย

เมื่อคณะรัฐมนตรีตัดสิน 'ประหารชีวิต' นายเอกกมลนั้น ไม่มีรัฐมนตรีคนใดได้อ่านเอกสารรายงานความผิดของนายเอกกมล หากแต่ลงมติโดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว หากมีความผิดพลาดเกิดขึ้นในภายหลัง การลงมติโดยปราศจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงเช่นนี้ หากมิใช่เป็นเพราะที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นที่ชุมนุมคนบ้าอำนาจแล้ว ก็คงเป็นเพราะความต้องการที่จะขจัดนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทยออกไปจากรัฐบาล แม้คณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจอันชอบด้วยกฎหมาย แต่การใช้อำนาจจักต้องเป็นไปด้วยความเป็นธรรม จึงจะแสดงถึงความเป็นมนุษย์ การลงโทษนายเอกกมลโดยปราศจากการไต่สวนข้อเท็จจริง และยึดรายงานของหน่วยข่าวกรองเป็นฐาน สะท้อนให้เห็นระดับความเป็นมนุษย์ของคณะรัฐมนตรีชุดนี้เป็นอย่างดี แม้เมื่อศาลพิพากษาให้นายเอกกมลพ้นผิดในภายหลัง นายเอกกมลก็ถูกลงโทษไปแล้ว บางคนอาจนึกสมน้ำหน้านาย

เอกกมลในฐานที่เป็นผู้สั่นคลอนรัฐบาลบรรหารด้วยการยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการ ก.ล.ต. ในขณะที่การจัดตั้งรัฐบาลนั้น

แม้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะปฏิเสธในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่าข้อมูลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้เล่นงานนายเอกกมลมิได้มาจากธนาคารแห่งประเทศไทยก็ตาม แต่หนังสือพิมพ์หลายต่อหลายฉบับยังคงรายงานข่าวในลักษณะที่ว่า คุณวิจิตรรู้เห็นเป็นใจกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ผมรู้สึกผิดหวังอย่างไร้เดียงสาที่คุณวิจิตรมิได้ปกป้องผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หรือหากไม่มีโอกาสที่จะแสดงการปกป้องได้ ก็น่าจะแสดงการปกป้องต่อสาธารณชนในภายหลัง อย่างน้อยที่สุดคุณวิจิตรน่าจะมีสามัญสำนึกว่า กระบวนการลงโทษนายเอกกมลเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นธรรมและไม่โปร่งใส ถึงคุณวิจิตรจะอ้างว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการลงโทษรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่การใช้อำนาจเป็นธรรมนั้น มนุษย์ที่มีจิตอันต่ำทรามทุกคนสามารถกระทำได้ แต่ผมคาดหวังว่า คุณวิจิตรน่าจะมีจิตใจสูงส่งเกินกว่าการใช้อำนาจเป็นธรรมเช่นนั้น ถึงนายเอกกมลจะชั่วช้าสามานย์จริงตามที่กล่าวหา นายเอกกมลก็ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส อย่างน้อยที่สุดควรมีโอกาสแก้ข้อกล่าวหา และอย่างน้อยที่สุดควรมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า รายงานของหน่วยข่าวกรองเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด มนุษย์ผู้ยิ่งใหญ่จักต้องมีความเป็นธรรมอยู่ในหัวใจ การยื่นมือออกไปช่วยเหลือผู้ที่เคยขัดแย้งกับตน ทั้งในทางความคิดและผลประโยชน์ เพียงเพื่อหลักการแห่งความเป็นธรรม นับเป็นการกระทำอันประเสริฐเหนือคำสรรเสริญใดๆ แต่คุณวิจิตรได้พลาดโอกาสในการแสดงตนเป็นมนุษย์ผู้ยิ่งใหญ่อย่างน่าเสียดาย

ความผิดหวังของผมตามที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นเรื่องไร้เดียงสาอย่างช่วยไม่ได้ เมื่อนายภุมรัตน์ ทักษาดิพงศ์ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ออกมาเปิดเผยว่าคุณวิจิตรเป็นผู้ขอให้สำนักข่าวกรองแห่งชาติติดตามพฤติกรรมของนายเอกกมลเอง (*มติชน* ฉบับวันเสาร์ที่ 6 มกราคม 2539) ผมรู้สึกตระหนกอย่างยิ่งที่คุณวิจิตรปกครองลูกน้องด้วยวิธีการเกสตาโป ไม่น่าเชื่อว่า ลัทธินาซีที่กำลังฟื้นตัวในเยอรมนีจะระบาดเข้าสู่วังบางขุนพรหมรวดเร็วเช่นนี้

การเปิดโปงของผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติจะถือเป็นอาชญากรรมในข้อที่นำความลับทางราชการออกมาเปิดเผยหรือไม่ ผมไม่ทราบ แต่การเปิดโปงนี้มีผลในการเปิดโฉมหน้าคุณวิจิตร และขับดันคุณวิจิตรเข้าสู่มุมอับ คุณวิจิตรเก็บตัวเงียบ ไม่ยอม

ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนและหลีกเลี่ยงการเข้าให้การแก่คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจแห่งสภาผู้แทนราษฎร หากมิใช่เป็นเพราะแรงกดดันภายในธนาคารแห่งประเทศไทย แรงกดดันจากภาคเศรษฐกิจการเงิน รวมตลอดจนแรงกดดันจากสื่อมวลชนและชุมชนวิชาการ คุณวิจิตรก็คงไม่ออกแถลงการณ์ *คำชี้แจงบทบาทธนาคารแห่งประเทศไทยกรณีนายเอกกมล คีรีวัฒน์* เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2539 แต่การที่คุณวิจิตรมิได้ออกมาให้สัมภาษณ์ปากเปล่า ใครๆ ก็กล่าวหาว่า คุณวิจิตรไม่กล้าสู้หน้าสื่อมวลชน ภาพลักษณ์ของคุณวิจิตรในสายตาของสาธารณชนผู้รักความเป็นธรรมตกต่ำอย่างชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน มิไยต้องกล่าวถึงใบปลิวที่ร่อนทั่ววังบางขุนพรหมก่อนหน้านี้

คำชี้แจงของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งที่แท้ก็คือคำชี้แจงของคุณวิจิตรเอง มิได้ช่วยให้สถานะของคุณวิจิตรดีขึ้น สื่อมวลชนพากันประโคมข่าวว่ามีการโยนกลองระหว่างวิจิตร-สุรเกียรติ์-บรรหาร ข้อสำคัญก็คือ สื่อมวลชนเริ่มตั้งข้อสังเกตว่า คุณวิจิตรพูดความจริงหรือไม่ หากจะกล่าวให้ตรงประเด็นก็คือ สื่อมวลชนพากันจับโกหกคุณวิจิตร การสัมภาษณ์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยนายสุทธิชัย หยุ่น ทางรายการวิทยุของเครือเดอะเนชั่น เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2539 ส่วนหนึ่งก็เพื่อตรวจสอบว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยให้ข้อเท็จจริงตรงกันหรือไม่ (บทสัมภาษณ์บางส่วนปรากฏใน *The Nation* และ*กรุงเทพธุรกิจ* ฉบับวันศุกร์ที่ 12 มกราคม 2539) เพียงแต่มิได้ไปไกลถึงกับกล่าวว่า ใครพูดความจริง ใครพูดโกหก

แต่การที่สื่อมวลชนเริ่มจับผิดคุณวิจิตร มิได้เป็นผลดีต่อตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในประวัติศาสตร์กว่า 50 ปีของธนาคารแห่งประเทศไทย ผมไม่เคยพบข้อมูลใดๆที่ระบุว่า ผู้ว่าการคนใดใช้วิธีการเกสตาโปปกครองลูกน้อง ข้อสำคัญก็คือ ไม่เคยปรากฏว่าสื่อมวลชนจับโกหกผู้ว่าการ ธปท. สาธารณชนยินยอมให้ผู้ว่าการ ธปท. โกหกได้เพียงเรื่องเดียว คือเรื่องการเปลี่ยนแปลงค่าเงินบาท และดูเหมือนจะเป็นบรรทัดฐานทางจริยธรรมในประเทศที่มีระบบการเงินสมัยใหม่เกือบทุกประเทศ นอกเหนือไปจากเรื่องนี้แล้ว ผู้ว่าการ ธปท. เท่าที่ผ่านมาล้วนแล้วแต่มีคุณธรรม บางคนมีมนุษยธรรมอันสูงส่ง ซึ่งช่วยเสริมเกียรติประวัติของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง เท่าที่ผมเข้าใจ คุณวิจิตรมิได้เป็นเพียงผู้ว่าการ ธปท. คนแรกที่ถูกสื่อมวลชนจับผิด หากยังเป็นผู้ว่าการคนแรกที่ถูกลูกน้องโจมตีด้วยการออกใบปลิวอีกด้วย

คุณวิจิตรทำบาปในกรณีนายเอกกมลมากน้อยเพียงใด และนายเอกกมลมีความผิดดังคำกล่าวหาหรือไม่เพียงใด เป็นเรื่องที่ผมยากจะหยั่งรู้ได้ แต่ประพฤติกรรมของคุณวิจิตรในกรณีนี้ได้สร้างรอยมลทินแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยจนยากแก่การลบเลือนได้ การนำวิธีการเกสตาโปมาปกครองลูกน้องทำให้พื้นฐานทางพุทธิปัญญาของธนาคารแห่ง

ประเทศไทยถูกกัดกร่อน ต่อแต่นี้ไปธนาคารแห่งประเทศไทยกลายเป็นดินแดนที่อุดมด้วยความหวาดระแวง ไม่มีมิตรแท้ และอาจจะมีแต่ศัตรูถาวร ทุกคนต่างหวาดระแวงซึ่งกันและกัน การแสดงความคิดเห็นที่เป็นอิสระจะค่อยๆหมดสิ้นไป เพราะลูกน้องเกรงเจ้านายหมั่นไส้ หากความคิดเห็นขัดกับเจ้านายมากๆก็อาจถูกเกสตาโปติดตามพฤติกรรม การวางตัวเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยมีคู่มือการปฏิบัติงานว่าด้วยข้อมูลลับ หนทางเดียวที่จะรักษาข้อมูลลับเหล่านั้นไว้ได้ก็แต่โดยการใช้หุ่นยนต์เป็นพนักงาน และให้สำนักข่าวกรองแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการ ธปท. มิไยต้องกล่าวว่า หากมีการเปิดเผยว่าข้อมูลลับตามความหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบด้วยข้อมูลอะไรบ้าง ก็อาจสร้างความครื้นเครงมิใช่น้อย

คุณวิจิตรอาจหลงลืมว่า เมื่อคุณวิจิตรใช้วิธีการเกสตาโปปกครองลูกน้องได้ เจ้านายของคุณวิจิตรก็ใช้วิธีการเดียวกันนี้กับคุณวิจิตรได้ หากหน่วยราชการอื่นๆเจริญรอยตามคุณวิจิตรด้วยการใช้ *'แบบจำลองสุพินิจ'* ในการปกครองลูกน้อง เกสตาโปย่อมเต็มบ้านเต็มเมือง และสังคมไทยจะกลายเป็น *'สังคมเกสตาโป'* จนบัดนี้ผมยังไม่เข้าใจว่า เหตุใดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงสามารถใช้บริการสำนักข่าวกรองแห่งชาติได้ โดยมิได้ขออนุมัตินายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีหรือสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตามมาตรา 4(8) แห่งพระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2528 หากหน่วยราชการทุกหน่วยสามารถใช้บริการข่าวกรองแห่งชาติอย่างง่ายดายที่คุณวิจิตรใช้มาแล้ว เส้นทางการแปรสภาพสังคมไทยให้กลายเป็นสังคมเกสตาโปก็มิใช่เรื่องยาก ถึงเวลานั้น *'แบบจำลองสุพินิจ'* ก็คงกลายเป็นแบบจำลองแห่งชาติไปแล้ว

ภาพลักษณ์ของคุณวิจิตรตกต่ำถึงที่สุด มิใช่เพราะคุณวิจิตรถูกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำกับบทในการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนร่วมกันเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2539 หากเป็นเพราะถูกผู้สื่อข่าวถามว่า คุณวิจิตรเล่นหุ้นหรือไม่ ไม่เคยมีผู้ว่าการ ธปท. คนใดถูกสื่อมวลชนซักถามเรื่องผลประโยชน์ส่วนบุคคล การตั้งคำถามเช่นนี้นับว่าเลวร้ายพออยู่แล้ว แต่การที่คุณวิจิตรอมพะนำไม่ตอบคำถามข้อนี้ให้ชัดเจน ยิ่งทำให้สถานะของคุณวิจิตรเลวร้ายลงไปอีก ถึงคุณวิจิตรเล่นหุ้น ก็มิใช่เรื่องผิดกฎหมาย เพราะไม่มีกฎหมายใดๆห้ามผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเล่นหุ้น หากคุณวิจิตรเล่นหุ้นจริง ก็ต้องอธิบายต่อสาธารณชนให้ได้ว่า คุณวิจิตรในฐานะปัจเจกบุคคลมิได้ใช้ประโยชน์ข้อมูลจากนายวิจิตร สุพินิจ ในฐานะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และกรรมการ ก.ล.ต.

คุณวิจิตรจะยังคงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไปก็มิใช่เรื่องยากเพราะคุณวิจิตรมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับชนชั้นปกครอง ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็บอบช้ำเกินกว่าที่จะเป็น 'ปราการแห่งพุทธิปัญญา' ที่มีศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิ ดังที่เป็นมาในอดีตต่อไปอีกได้

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 19 มกราคม 2539

รวันดาแห่งบางขุนพรหม

เมื่อนายเอกกมล คีรีวัฒน์ตัดสินใจฟ้องผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและต่อมาฟ้องรัฐมนตรีว่าาการกระทรวงการคลังในกรณีเกี่ยวเนื่องกับการถอนนายเอกกมลออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งแต่ปลายเดือนธันวาคม 2538 ผู้คนที่ติดตามข่าวดังกล่าวนี้ไม่สู้ประหลาดใจนัก เพราะคาดการณ์ล่วงหน้าแล้วว่า ถึงอย่างไรนายเอกกมลก็ต้องปกป้องชื่อเสียงของตนเอง

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอคณะรัฐมนตรีให้ถอนนายเอกกมลออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ได้แถลงด้วยความมั่นอกมั่นใจว่ามีหลักฐานชัดแจ้งที่แสดงถึงการประพฤติมิชอบของนายเอกกมล ทั้งในฐานะรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และเลขาธิการคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) แต่แล้วเมื่อเวลาล่วงเลยไป 3 เดือนเศษ ตำรวจยังไม่สามารถตั้งข้อหานายเอกกมลได้ หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานต้องตรงกันว่า หลักฐานสำคัญที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยใช้กล่าวโทษนายเอกกมลได้มาจากการดักฟังโทรศัพท์ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิพื้นฐานของบุคคลอันขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และนี่เองที่ทำให้การดำเนินคดีนายเอกกมลเป็นไปอย่างเชื่องช้า

ภายหลังจากที่นายเอกกมลยื่นฟ้องผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้นเอง ผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแจ้งความผิดของนายเอกกมลต่อเจ้าพนักงาน โดยที่คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมิได้มีมติให้ดำเนินการเช่นนั้น หนังสือพิมพ์บางฉบับเสนอบทวิเคราะห์ว่า สงครามตัวแทนเกิดขึ้นแล้ว นายเอกกมลมีพันธมิตรบางส่วนในธนาคารแห่งประเทศไทย และมีกองหนุนในสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ในขณะที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์ฯเป็นพันธมิตรคนสำคัญ

เมื่อพิเคราะห์จากเหตุการณ์และลำดับแห่งเหตุการณ์ รูปการบ่งบอกว่าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและพันธมิตรมีความเชื่อว่า นายเอกกมลนำข้อมูลภายในไปบอกกล่าวแก่บุคคลผู้ใกล้ชิด ซึ่งยังความเสื่อมเสียแก่ทางราชการ ทั้งในการกำกับสถาบันการเงินและในการกำกับตลาดหลักทรัพย์เพื่อให้มีการซื้อขายหลักทรัพย์ด้วยความเป็นธรรม

ด้วยเหตุที่มีความเชื่อเช่นนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ขอใช้บริการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ แม้รายงานของสำนักข่าวกรองแห่งชาติจะยืนยันความเชื่อข้างต้น แต่การยึดถือรายงานสำนักข่าวกรองแห่งชาติประดุจหนึ่งสัจธรรม (truth) โดยปราศจากข้อกังขาก็ดี และการใช้รายงานดังกล่าวในการลงอาญานายเอกกมลโดยไม่คำนึงว่าจะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ดี ไม่เพียงแต่เปลี่ยนแปลงชะตากรรมของนายเอกกมลอย่างสำคัญเท่านั้น หากยังดึงผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยให้ล่วงหล่นสู่หุบเหวแห่งอเวจีอีกด้วย

เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยวินิจฉัยโดยดุลพินิจส่วนบุคคลว่าผู้ใต้บังคับบัญชาคนหนึ่งคนใดมีความประพฤติมิชอบไม่ว่าจะตั้งใจหรือไม่ก็ตาม วิธีการดำเนินการที่ละมุนละม่อมก็คือ การว่ากล่าวตักเตือน และการย้ายออกไปจากตำแหน่งที่ต้องกุมข้อมูลลับ แต่การลงทัณฑ์นายเอกกมลครั้งนี้ต้องถือว่าเป็นทารุณกรรม เพราะเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองในการลงดาบประหาร โดยที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ป้อนข้อมูลให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

การลงดาบประหารนายเอกกมลทำให้ประชาชนที่รักความเป็นธรรมเห็นใจนายเอกกมล เพราะข้อกล่าวหาปราศจากหลักฐานที่ชัดเจน และผู้ลงดาบไม่กล้าเปิดเผยหลักฐานต่อสาธารณชน ในประการสำคัญ นายเอกกมลไม่มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหา ด้วยเหตุนี้เองสื่อมวลชนจึงยืนอยู่ข้างนายเอกกมล อันเป็นเหตุให้มีการเปิดเผยข้อมูลในเวลาต่อมาว่าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลประโยชน์ในการซื้อขายหลักทรัพย์ และอาจมีการประพฤติมิชอบด้วยการนั่งอยู่ในที่ประชุม ก.ล.ต. ในขณะที่มีการพิจารณาหลักทรัพย์บริษัทที่ตนมีส่วนเป็นเจ้าของเพื่อเข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ไม่มีครั้งใดที่ธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ในภาวะตกต่ำดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามลำดับสื่อข่าวสารที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ด้านหนึ่งมีความขัดแย้งในหมู่ผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างรุนแรง ในอีกด้านหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มี ‘กฎเหล็ก’ ในการกำกับประพฤติกรรมของพนักงานระดับสูงในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยที่ผลประโยชน์ที่ได้รับมาจากตำแหน่งหน้าที่การงาน

ความขัดแย่งในหมู่ผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นปรากฏการณ์สามัญดุจเดียวกับที่เกิดในองค์กรขนาดใหญ่ทั้งหลาย แต่ไม่ครั้งใดที่ความขัดแย้งปรากฏสู่สาธารณชนเหมือนครั้งนี้ สิ่งที่สาธารณชนได้รับรู้ก็คือ มีการแบ่งค่ายแบ่งฝักฝ่ายเปล่งรัศมีอำมหิตห้ำหั่นกัน และแย่งชิงอำนาจอย่างปราศจากคุณธรรม ความขัดแย้งมิได้จำกัดวงภายในวังบางขุนพรหม หากแต่ขยายลุกลามกลายเป็นความขัดแย้งในหมู่พนักงานการเงินของรัฐ

ตลอดช่วงเวลาเกือบครึ่งทศวรรษที่ผ่านมานี้ บรรดาความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยฝ่ายหนึ่ง กับสำนักงาน ก.ล.ต. อีกฝ่ายหนึ่ง ล้วนมีพื้นฐานมาจากความขัดแย้งส่วนบุคคลในหมู่ผู้นำ ธปท. ทั้งสิ้น น่าอนาถที่บรรดาผู้คนที่เป็นมันสมองของชาติและมีภูมิหลังทางการศึกษาอย่างดีเยี่ยมเหล่านี้ต้องมาขัดแย้งกันเอง ความต้องการเอาชนะซึ่งกันและกันทำให้บางครั้งมีการใช้วิธีการอันโสมม ดังเช่นการปล่อยข่าวสาดโคลนซึ่งกันและกันผ่านสื่อมวลชน และที่เลวร้ายที่สุดก็คือ การวิ่งเข้าเกาะศูนย์อำนาจทางการเมืองเพื่อห้ำหั่นกัน บัดนี้ ป่วยการที่จะพูดถึงความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ในเมื่อผู้นำ ธปท.เหล่านี้เป็นฝ่ายดึงการเมืองเข้าสู่วังบางขุนพรหมเสียเอง

ธนาคารแห่งประเทศไทยเคยได้ชื่อว่าเป็น ‘ปราการแห่งจริยธรรม’ ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยในอดีตหลีกหนีจากผลประโยชน์ทางธุรกิจ แม้จะไม่มีกฎข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ผู้นำเหล่านี้ประพฤติปฏิบัติตนในเรื่องนี้อย่างเคร่งครัด จนได้รับการยกย่องสรรเสริญในความซื่อสัตย์สุจริต ในยามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นๆ หรือในยามที่ประกาศใช้มาตรการทางการเงิน ไม่มีความคลางแคลงใจในหมู่สาธารณชนว่า ผู้บริหารธนาคารกลางแห่งนี้กระทำเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง บัดนี้ความคลางแคลงใจดังกล่าวนี้ผุดขึ้นในใจของสาธารณชนจำนวนมาก โดยเฉพาะย่างยิ่งผู้คนที่อยู่ในแวดวงเศรษฐกิจการเงิน

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบายการเงิน พนักงานระดับผู้บริหารควรจะปลอดพ้นจากการได้รับผลประโยชน์จากการบริหารนโยบายดังกล่าว จึงจะเป็นการประพฤติชอบ น่าประหลาดนักที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีข้อห้ามเฉพาะพนักงานฝ่ายกำกับธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินมิให้แสวงหารายได้จากการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ ในขณะที่มีการกล่าวอ้างว่า การซื้อขายหลักทรัพย์ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่เรื่องผิดกฎหมาย ทั้งๆที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถกุมข้อมูลภายใน (inside information) ทั้งในฐานะประธานคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และในฐานะกรรมการ ก.ล.ต. และอยู่ในฐานะที่จะนำข้อมูลภายในไปใช้หาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มี ‘กฎเหล็ก’ ห้ามพนักงานระดับสูงเล่นหุ้นนั้น ย่อมสะท้อนให้เห็นลักษณะลูบหน้าปะจมูกของกฎข้อบังคับในเรื่องนี้ การกำหนดกฎข้องบังคับในลักษณะลูบหน้าปะจมูกเช่นนี้ก็เพื่อเปิดช่องให้พนักงานระดับสูงสามารถหารายได้จากการเล่นหุ้นได้นั่นเอง เพราะไม่มีข้อห้ามสำหรับผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และผู้ช่วยผู้ว่าการ ส่วนที่มิได้บังคับบัญชาฝ่ายกำกับธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน แม้พนักงานฝ่ายกำกับธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเมื่อพ้นไปจากฝ่ายนี้ใช่ว่าข้อมูลจะถูกลบเลือน

จากสมองโดยทันที หากยังสามารถนำข้อมูลที่จดจำได้ไปแสวงหาประโยชน์จากการซื้อขายหลักทรัพย์ได้อยู่ดี

การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจงใจไม่วาง 'กฎเหล็ก' เพื่อป้องปรามมิให้พนักงานระดับสูงใช้อำนาจหน้าที่ไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงสำคัญประการหนึ่งว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังสูญเสียฐานะ 'ปราการแห่งจริยธรรม' เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลประโยชน์ในการซื้อขายหลักทรัพย์ แม้จะมีการกล่าวอ้างว่าเป็นปฏิบัติการที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในอดีตอย่างน้อยสองท่านเห็นว่าเป็นประพฤติกรรมที่ไม่สมควร มิไยต้องกล่าวว่า นักกฎหมายบางท่านมีความเห็นแตกต่างจากการตีความของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยซ้ำไป

ถึงนายวิจิตร สุพินิจมิได้เป็นหัวหน้าเผ่าตุตซีและนายเอกกมล คีรีวัฒน์มิได้เป็นหัวหน้าเผ่าฮูตู แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็แปรสภาพเป็น 'รวันดาแห่งบางขุนพรหม' เสียแล้ว น่าอนาถนักที่สถาบันที่ครั้งหนึ่งเคยเป็น 'ปราการแห่งพุทธิปัญญา' ของสังคมไทย กลับต้องผุกร่อนเน่าเฟะเช่นนี้ ข้อที่น่าอนาถยิ่งขึ้นก็คือ ความผุกร่อนเกิดขึ้นในยุคสมัยที่นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทยครองอำนาจ

ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังล่วงหล่นสู่หุบเหวแห่งหายนภัย และต้องเผชิญวิกฤติการณ์แห่งศรัทธาครั้งสำคัญ ความเชื่อถือที่มีต่อผู้บริหารนโยบายการเงินถูกสั่นคลอนอย่างรุนแรง และไม่ต้องสงสัยเลยว่าจะไม่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินในระยะยาว

กว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรื้อฟื้นความเชื่อถือและศรัทธากลับคืนมาได้ ก็คงกินเวลาอีกหลายปี ก่อนที่จะถึงเวลานั้น ก็ต้องชำระล้างความโสมมภายในธนาคารกลางแห่งนี้เสียก่อน

แต่ใครเล่าจะทำหน้าที่นี้ ?

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 29 มีนาคม 2539

บรรทัดฐานทางจริยธรรมของกฎหมาย ตลาดหลักทรัพย์

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ครั้งแรกนั้น ผมรู้สึกประหลาดใจยิ่งที่เห็นรายชื่อผู้บริหารบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.ล.ต. บางคนมีรายได้หลักจากการค้าหลักทรัพย์ สามัญสำนึกบอกผมว่าผู้ที่ประกอบธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์มิสมควรเป็นกรรมการ ก.ล.ต. เพราะเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์ได้เสียในตลาดหลักทรัพย์ กรรมการ ก.ล.ต. มีโอกาสได้ข้อมูลภายใน (inside information) ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ของตนเอง อย่างน้อยที่สุดได้เห็นข้อมูลของคู่แข่ง และสามารถประเมินจุดอ่อนจุดแข็งของคู่แข่ง อันเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดกลยุทธ์ทางธุรกิจของตนเองได้ ในประการสำคัญ ข้อมูลเหล่านี้สามารถนำไปหาประโยชน์จากการซื้อขายหลักทรัพย์ได้

เมื่อผมเปิดอ่านพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ผมจึงพบว่า ไม่มีบทบัญญัติใดๆ ที่ห้ามผู้บริหารธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์เป็นกรรมการ ก.ล.ต.

มาตรา 8 แห่งกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติว่า คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังเป็นประธาน มีกรรมการโดยตำแหน่ง 3 คน ได้แก่ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ปลัดกระทรวงการคลัง และปลัดกระทรวงพาณิชย์ และมีกรรมการอีก 4-6 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ด้านการบัญชี และด้านการเงินด้านละ 1 คน และให้เลขาธิการสำนักงาน ก.ล.ต. เป็นกรรมการและเลขานุการ

สิ่งที่ผู้ร่างกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เป็นกังวล ก็คือ การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง มาตรา 9 จึงมีบทบัญญัติว่า กรรมการ ก.ล.ต. ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง หรือเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้กรรมการ ก.ล.ต. จะมิได้เป็น

สมาชิกพรรคการเมือง แต่บางคนมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองบางพรรคอย่างแน่นแฟ้น โดยที่ความสัมพันธ์เชิงพฤตินัยสำคัญยิ่งกว่าความสัมพันธ์เชิงนิตินัยเสียอีก

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ กฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มิได้มีบทบัญญัติห้าม ผู้ประกอบธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ ดำรงตำแหน่งกรรมการ ก.ล.ต. ด้วยเหตุดังนั้น จึงมีการแต่งตั้งผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวเป็นกรรมการ ก.ล.ต. ข้ออ้างของทางราชการและผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้ ก็คือ เมืองไทยยังมีปัญหาการขาดแคลนผู้ชำนาญการตลาดเงินและตลาดทุน การกำหนดข้อห้ามเช่นนี้จะเป็นอุปสรรคในการแต่งตั้งกรรมการ ก.ล.ต. ข้ออ้างดังกล่าวนี้เป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งได้ว่า เป็นความจริงละหรือที่เมืองไทยมีปัญหาการขาดแคลนผู้รู้ด้านตลาดเงินและตลาดทุน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้จำนวนผู้รู้ในด้านนี้มีไม่มาก แต่ก็ไม่ถึงกับขาดแคลน การแต่งตั้งผู้มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นกรรมการ ก.ล.ต. ย่อมทำให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. เป็นองค์กรที่ขาดความบริสุทธิ์ตั้งแต่ต้น แท้ที่จริงแล้ว หากมีความเข้มงวดในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ก.ล.ต. โดยไม่แต่งตั้งผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง คณะกรรมการ ก.ล.ต. ก็จะมีความบริสุทธิ์และยุติธรรมมากกว่าภาพลักษณ์ที่ปรากฏในปัจจุบัน ในยามที่ต้องการคำปรึกษาในเรื่องที่มีลักษณะความชำนัญพิเศษ คณะกรรมการ ก.ล.ต. อาจขอคำปรึกษาจากผู้ทรงคุณวุฒิได้

กฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ไม่มีบทบัญญัติห้ามกรรมการ ก.ล.ต. เล่นหุ้นและการเล่นหุ้นมิได้เป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการ ก.ล.ต. ตามมาตรา 11 เมื่อไม่มีบทบัญญัติห้ามเล่นหุ้น ก็ไม่มีบทลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา การเล่นหุ้นจะทำให้กรรมการ ก.ล.ต. พ้นจากตำแหน่งได้ก็แต่เพียงในกรณีความผิดตามมาตรา 11(3) กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้กรรมการ ก.ล.ต. พ้นจากตำแหน่ง หากพบว่ามีการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรงตามมาตรา 11(3) ดังนั้น จึงต้องตีความเสียก่อนว่า การเล่นหุ้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่'บกพร่องอย่างร้ายแรง' หรือไม่ หากตีความมาตรา 11(3) ด้วยสามัญสำนึก เป็นที่เข้าใจกันว่า การเล่นหุ้นมิใช่ความผิดตามมาตรานี้ หากกฎหมายฉบับนี้ต้องการป้องปรามมิให้กรรมการ ก.ล.ต. เล่นหุ้น ก็ควรจะมีบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามโดยชัดเจน มิใช่ปล่อยให้ลงโทษตามมาตรา 11(3) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ต้องใช้ดุลพินิจอย่างสูง มิหนำซ้ำยังขึ้นอยู่กับวิจารณญาณของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการนำเรื่องเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

ในขณะที่กฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ไม่มีบทบัญญัติห้ามผู้ประกอบธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ดำรงตำแหน่งกรรมการ ก.ล.ต. กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติ

อย่างชัดเจนว่า เลขาธิการ ก.ล.ต. ต้อง *'ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในบริษัทหลักทรัพย์'* ตามมาตรา 21(5) มิฉะนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 22(4) ข้อห้ามลักษณะนี้มิได้บังคับใช้กับผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพียงแต่ระบุคุณสมบัติส่วนหนึ่งในมาตรา 165(2) ว่า *'เป็นผู้สามารถปฏิบัติงานเต็มเวลาให้แก่ตลาดหลักทรัพย์'* ดังนั้นจึงต้องไม่มีตำแหน่งหน้าที่การงานในหน่วยงานอื่น แต่การที่กฎหมายมิได้ระบุข้อห้ามโดยตรงย่อมมีนัยว่า ผู้ที่มีผลประโยชน์ในธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์สามารถดำรงตำแหน่งผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์ได้

พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติห้ามเลขาธิการ ก.ล.ต.และผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยหารายได้จากการซื้อขายหลักทรัพย์ กฎหมายฉบับนี้จึงมิได้สร้าง 'กฎเหล็ก' เพื่อให้ ก.ล.ต. และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่บริสุทธิ์และยุติธรรมตั้งแต่ต้น แม้สำนักงาน ก.ล.ต. และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยสามารถวางระเบียบเพื่อกำกับประพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ได้ก็ตาม แต่ระเบียบเช่นว่านี้หาใช่ 'กฎเหล็ก' ไม่ เพราะเมื่อมีการทำความผิด ก็จะมีเฉพาะแต่บทลงโทษทางแพ่ง หาได้มีบทลงโทษทางอาญาไม่

หากเลขาธิการ ก.ล.ต. และผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย นำข้อมูลภายใน (inside information) ไปหาประโยชน์จากการซื้อขายหลักทรัพย์ ก็จะมีความผิดตามมาตรา 241 และต้องโทษตามมาตรา 296 กล่าวคือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับเป็นเงินไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นๆได้รับไว้ หรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำฝ่าฝืนดังกล่าว แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

แต่การพิสูจน์ว่ามีการใช้ประโยชน์จากข้อมูลภายในหรือไม่เป็นเรื่องยากยิ่ง เพราะการหาประโยชน์มิได้มาจากการซื้อหรือการขายเท่านั้น การตัดสินใจไม่ซื้อหรือไม่ขายก็เป็นการหาประโยชน์ได้เช่นกัน แทนที่จะกำหนดบทลงโทษการใช้ข้อมูลภายในในการหาผลประโยชน์ ซึ่งเป็นเรื่องยากยิ่ง การกำหนดบทบัญญัติในกฎหมายแม่บทห้ามเจ้าหน้าที่ ก.ล.ต. และตลาดหลักทรัพย์ฯเล่นหุ้น นอกจากจะทำให้องค์กรที่กำกับตลาดหลักทรัพย์มีภาพลักษณ์ที่บริสุทธิ์และยุติธรรม แล้วยังเสียรายจ่ายในการเล่น 'โปลิศจับขโมย' (policing cost) น้อยกว่าอีกด้วย

กรรมการ ก.ล.ต. น่าจะอยู่ในฐานะเดียวกับเจ้าหน้าที่ สำนักงาน ก.ล.ต. และตลาดหลักทรัพย์ฯที่อยู่ในข่ายมีความผิด หากนำข้อมูลภายในไปหาประโยชน์ในตลาดหลักทรัพย์ เพราะกรรมการ ก.ล.ต. ถือเป็น *'..เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ....ซึ่งอยู่ในตำแหน่งหรือฐานะที่สามารถล่วงรู้ข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหลักทรัพย์ อันได้จากการปฏิบัติหน้าที่..'* ตามมาตรา 241(3) กระนั้นก็ตาม ก็อาจมีข้อโต้แย้งได้ว่า กรรมการ ก.ล.ต. เป็น 'เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ' ตามมาตรานี้หรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อแรกที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ก.ล.ต. กรรมการ ก.ล.ต. บางท่านออกรายการโทรทัศน์บางรายการเพื่อเสนอบท วิเคราะห์และคำแนะนำในการซื้อขายหลักทรัพย์ ในกรณีเช่นนี้ หาได้มีการไต่สวนว่ากรรมการ ก.ล.ต. ดังกล่าวกระทำความผิดตามมาตรา 241 หรือไม่

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มิได้วางกฎเหล็กเพื่อให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีภาพลักษณ์แห่งความบริสุทธิ์และยุติธรรมในขั้นพื้นฐาน เพราะไม่มีบทบัญญัติห้ามกรรมการและเลขาธิการ ก.ล.ต. รวมตลอดจนผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์ฯเล่นหุ้นตั้งแต่ต้น ปล่อยให้เป็นดุลพินิจของแต่ละบุคคล และปล่อยให้แต่ละองค์กรไปจัดระเบียบภายในกันเอง ซึ่งมีแต่บทลงโทษทางแพ่ง หามีบทลงโทษทางอาญาไม่ หากมองในแง่ดี การที่กฎหมายมีลักษณะเช่นนี้อาจเป็นเพราะต้องการให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อดูดดึงผู้คนที่มีความรู้ความสามารถมาร่วมงาน หากมองในแง่ร้าย กฎหมายฯฉบับนี้นับเป็นกรณีตัวอย่าง 'แมลงวันไม่ตอมแมลงวัน' ด้วยกันเอง เพราะผู้มีบทบาทสำคัญในการร่างกฎหมายฉบับนี้ก็คือ ขุนนางนักวิชาการในกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย การกำหนดบัญญัติในทางที่ลิดรอนผลประโยชน์ของตนเองย่อมผิดวิสัยสัตว์เศรษฐกิจ

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรรมการ ก.ล.ต. บางคนเล่นหุ้น อีกทั้งมีรายงานข่าวว่ากรรมการ ก.ล.ต. และกรรมการตลาดหลักทรัพย์ฯบางคนรับหุ้นราคาพาร์ สมควรที่จะมีการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนได้รับรู้ เพื่อป้องกันมิให้ความเสื่อมเสียตกแก่กรรมการท่านอื่นๆ

ทั้งๆ ที่ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติห้ามกรรมการและเลขาธิการ ก.ล.ต. และผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์ฯ เล่นหุ้น แต่สาธารณชนก็มีความคาดหวังว่า ผู้มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับตลาดหลักทรัพย์จักต้องปลอดพ้นจากผลประโยชน์ในตลาดหลักทรัพย์ ความคาดหวังดังกล่าวนี้เป็นข้อมูลที่รับทราบกันโดยทั่วไป เมื่อความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์ฯฝ่ายหนึ่ง กับเลขาธิการ

ก.ล.ต.อีกฝ่ายหนึ่ง ขยายตัว มีรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า เจ้าพนักงานของรัฐเหล่านี้บางคนเล่นหุ้น ในเดือนมกราคม 2539 ภายหลังจากที่นายเอกกมล คีรีวัฒน์ถูกถอนออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หนังสือพิมพ์บางฉบับประโคมข่าวว่า นายเอกกมลและภรรยามีผลประโยชน์จากการซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งทั้งสองท่านปฏิเสธข่าว ในช่วงเวลาไล่เลี่ยกันนั้นเอง ผู้สื่อข่าวเริ่มรุกถามผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยว่าเล่นหุ้นหรือไม่ แต่นายวิจิตร สุพินิจไม่ตอบ ครั้นในเดือนมีนาคม ศกเดียวกัน หนังสือพิมพ์ *มติชน* เริ่มรายงานข้อมูลการถือหุ้นของนายวิจิตร โดยที่ในเวลาต่อมา หนังสือพิมพ์ *Financial Day* รายงานข้อมูลการถือหุ้นของพนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย และท้ายที่สุด ผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยออกมาเปิดเผยข้อมูลการถือหุ้นของตนเอง

เหตุการณ์ทั้งหมดนี้บ่งชี้ว่า สังคมมีความคาดหวังเกี่ยวกับจริยธรรมของพนักงานการเงินระดับสูงของรัฐสูงกว่าที่ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 กำหนด และบางทีอาจสูงกว่าที่เจ้าพนักงานบางคนจะสามารถธำรงไว้ได้ด้วย

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 3 เมษายน 2539

บรรทัดฐานทางกฎหมายกับบรรทัดฐานทางจริยธรรม

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในหน้าหนังสือพิมพ์ ส่วนใหญ่ค่อนข้างไปทางลบ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามหลีกเลี่ยงการตอบคำถามเรื่องการเล่นหุ้นซึ่งผู้สื่อข่าวถามตั้งแต่เดือนมกราคม 2539 แต่แล้วหนังสือพิมพ์ *มติชน* ก็รายงานข้อมูลเรื่องนี้ในเดือนมีนาคมศกเดียวกัน ตามมาด้วยหนังสือพิมพ์ *Financial Day* ที่รายงานข้อมูลการซื้อขายหลักทรัพย์ของรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยบางคน และท้ายที่สุดผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยออกมาเปิดเผยข้อมูลการถือหุ้นของตนเอง

สาธารณชนผู้มีเพียงสามัญสำนึกอดตั้งคำถามมิได้ว่า เหตุใดผู้มีหน้าที่กำกับตลาดหลักทรัพย์ (ผู้ว่าการ ธปท. และผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์) และผู้มีหน้าที่กำกับและควบคุมสถาบันการเงิน (ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ ธปท.) จึงเล่นหุ้นได้ ทัศนคติในทางลบของประชาชนที่มีต่อเจ้าพนักงานการเงินของรัฐในกรณีนี้เป็นผลมาจากความคาดหวังเกี่ยวกับบรรทัดฐานทางจริยธรรมระดับหนึ่ง ประชาชนเหล่านี้มีความคาดหวังว่า เจ้าพนักงานระดับสูงของรัฐจักต้องปลอดพ้นจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล มิฉะนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยและตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจะเป็นองค์กรที่บริสุทธิ์และยุติธรรมได้อย่างไร หากเจ้าพนักงานเหล่านี้เล่นหุ้นได้ จะให้เชื่อได้อย่างไรว่า ไม่มีการนำข้อมูลภายใน (inside information) หาผลประโยชน์ส่วนบุคคล อันเป็นการเอาเปรียบประชาชนโดยทั่วไป

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยพยายามแก้ต่างด้วยข้ออ้างที่ว่า การซื้อขายหลักทรัพย์ของเจ้าพนักงานการเงินของรัฐมิใช่การกระทำที่ผิดกฎหมาย คำชี้แจงของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามวางหลักการว่าการซื้อขายหลักทรัพย์ เพื่อเก็งกำไรเป็นเรื่องที่ผิด แต่การซื้อขายหลักทรัพย์เพื่อการลงทุนเป็นเรื่องไม่ผิด ข้อแก้ต่างดังกล่าวนี้พยายามอ้างอิงบรรทัดฐานทางกฎหมาย

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ของเจ้าพนักงานการเงินระดับสูงของรัฐจึงก่อให้เกิดการแยกแยะระหว่างบรรทัดฐานทางจริยธรรมกับบรรทัดฐานทางกฎหมาย ในขณะที่เจ้าพนักงานการเงินของรัฐอ้างอิงบรรทัดฐานทางกฎหมาย แต่สาธารณชนอ้างอิงบรรทัดฐาน

ทางจริยธรรม ในเมื่อบรรทัดฐานทางจริยธรรมเข้มงวดและเคร่งครัดมากกว่าบรรทัดฐานทางกฎหมาย จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่เจ้าพนักงานการเงินของรัฐต้องถูกวิพากษ์ในกรณีการเล่นหุ้นนี้

พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 มิได้มีบทบัญญัติห้ามกรรมการ ก.ล.ต. (ซึ่งผู้ว่าการ ธปท. เป็นโดยตำแหน่ง) และผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยซื้อขายหลักทรัพย์ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 ก็ไม่มีข้อห้ามเช่นเดียวกัน จะมีก็แต่คำสั่งภายในธนาคารแห่งประเทศไทยที่ 27/2533 ลงวันที่ 18 มกราคม 2533 เท่านั้นที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่า พนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนงานที่สามารถล่วงรู้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งยังไม่เปิดเผยต่อประชาชนทั่วไป สามารถซื้อขายหลักทรัพย์ได้ในลักษณะการลงทุนที่มิใช่การสร้างราคาเพื่อเก็งกำไร โดยต้องรายงานการซื้อขายหลักทรัพย์เป็นรายไตรมาสต่อหัวหน้าส่วนงานเจ้าสังกัดโดยตรง เพื่อส่งให้ฝ่ายตรวจสอบกิจการภายใน ซึ่งผู้อำนวยการฝ่ายเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาซื้อขายหลักทรัพย์ของพนักงานร่วมกับ ผู้อำนวยการฝ่ายการพนักงานและผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ คำสั่งธนาคารแห่งประเทศไทยที่ 27/2533 บังคับใช้กับพนักงานประจำ มิได้บังคับใช้กับผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ ซึ่งมิใช่พนักงานประจำ อีกทั้งไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับที่บังคับใช้กับพนักงานระดับสูงดังกล่าวนี้ ข้อกล่าวอ้างที่ว่า การซื้อขายหลักทรัพย์ของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่การกระทำผิดกฎหมาย จึงเป็นข้อกล่าวอ้างที่ถูกต้อง เพราะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ออกคำสั่งหรือกำหนดกฎข้อบังคับที่ลิดรอนผลประโยชน์ของตนเอง เข้าทำนองที่ว่า ชนผู้ร่างกฎหมายย่อมได้ประโยชน์จากกฎหมายที่ร่างนั้น พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนสำคัญในการร่างก็เข้าข่ายทำนองเดียวกัน เพราะไม่มีบทบัญญัติห้ามกรรมการ ก.ล.ต. เล่นหุ้น

ในยุคสมัยที่ผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยรักษา 'พรหมจรรย์แห่งวิชาชีพ' อย่างเคร่งครัด มิจำต้องออกระเบียบหรือกฎข้อบังคับ จารีตประเพณีที่เข้มงวดเป็นประจักษ์พยานดียิ่งกว่ากฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเสียอีก เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในอดีต หลีกเลี่ยงการเป็นกรรมการหรือการถือหุ้นในธุรกิจเอกชน ทั้งๆที่ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดๆกำหนดข้อห้าม และทั้งๆที่มีธุรกิจเอกชนจำนวนมากที่อยู่ห่างไกลจากภาคเศรษฐกิจการเงินอันเป็นปริมณฑลแห่งอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย

ด้วยการรักษา 'พรหมจรรย์แห่งวิชาชีพ' เช่นนี้เอง ศรัทธาของมหาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยจึงแกร่งกล้าดุจหินผา มิจำเพาะความเชื่อมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต หากยังมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางและความเห็นแก่ประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมอีกด้วย

ข้ออ้างที่ว่า ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถเล่นหุ้นเพื่อการลงทุนได้ เพราะมิได้ผิดกฎหมายหรือกฎข้อบังคับใดๆ จึงเป็นข้ออ้างอันควรแก่การเยาะหยัน คำถามอันควรแก่การหาคำตอบก็คือ เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่วางระเบียบห้ามผู้ว่าการและรองผู้ว่าการเล่นหุ้น และหากผู้นำเหล่านี้ต้องการเล่นหุ้น ระเบียบห้ามการเล่นหุ้นจะคลอดออกมาได้อย่างไร ?

ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ในฐานะที่จะได้รับข้อมูลภายใน (inside information) ของสถาบันการเงินต่างๆ หรือเรียกข้อมูลเหล่านั้นมาดูได้ จึงอยู่ในฐานะที่จะใช้ข้อมูลเหล่านั้นในการหาประโยชน์จากการซื้อขายหลักทรัพย์ได้ ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการจึงไม่สมควรเล่นหุ้น แม้จะเป็นการเล่นหุ้นเพื่อการลงทุนก็ตาม โอกาสที่ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการจะใช้ข้อมูลภายในในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลมีมากกว่าพนักงานฝ่ายตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นๆเสียด้วยซ้ำ ในกรณีผู้ว่าการ ความไม่สมควรยิ่งมีมากขึ้นไปอีก ในเมื่อผู้ว่าการดำรงตำแหน่งกรรมการ ก.ล.ต.ด้วย

พนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวนไม่น้อยเป็นตัวแทน *กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน* เข้าไปเป็นกรรมการสถาบันการเงินต่างๆในยามที่สถาบันการเงินเหล่านี้เพิ่มทุน พนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยเหล่านี้พลอยได้ประโยชน์จากการซื้อหุ้นราคาพาร์ด้วย น่าประหลาดนักที่กองทุนดังกล่าวนี้ก่อเกิดมาเป็นเวลาช้านาน แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยคิดจัดระเบียบเกี่ยวกับการถือหุ้นของพนักงานที่เข้าไปเป็นกรรมการ ในเมื่อพนักงานเหล่านี้เป็นกรรมการในฐานะตัวแทนกองทุนฯ สิทธิการถือหุ้นในส่วนของการเพิ่มทุนควรจะเป็นสิทธิของกองทุนฯจึงจะชอบด้วยหลักการ การปล่อยให้พนักงานที่เป็นตัวแทนกองทุนฯถือหุ้นในนามปัจเจกบุคคล ทำให้การแต่งตั้งพนักงานเข้าไปเป็นกรรมการสถาบันการเงินต่างๆในฐานะตัวแทนกองทุนฯ กลายเป็นวิธีการปูนบำเหน็จคนใกล้ชิดและบริวารโดยปริยาย ด้วยเหตุนี้เองพนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ประโยชน์ส่วนบุคคลจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เพราะมีโอกาสได้หุ้นราคาพาร์ เมื่อมีการเพิ่มทุนอีก ก็จะได้หุ้นราคาพาร์เพิ่มขึ้นอีก ด้วยความเชื่อมั่นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องประคับประคองสถาบันการเงินที่มีฐานะอันอ่อนเปลี้ยเหล่านี้ต่อไป

เพราะผู้คนเหล่านี้เป็นผู้กุมบังเหียนนโยบายการเงินเอง การซื้อหุ้นราคาพาร์ก็จะขยายต่อไป เพราะคาดการณ์ได้ว่า ด้วยการประคบประหงมของธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันการเงินเหล่านี้จักต้องมีฐานะกระเตื้องขึ้นในระยะยาว

ด้วยเหตุที่พนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินดังกล่าวนี้เอง การยุบกองทุนฯหรือการยกเลิกนโยบายการประคบประหงมสถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นจึงเป็นเรื่องยากยิ่ง เพราะผลประโยชน์ส่วนบุคคลจะทำให้พนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยออกมาคัดค้านและขัดขวาง เพื่อให้กองทุนฯ และนโยบายนี้ดำรงอยู่ต่อไป

บทวิเคราะห์ข้างต้นนี้เป็นนิทัศอุทาหรณ์ที่ชี้ให้เห็นว่า เมื่อผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลประโยชน์ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะกรรมการหรือผู้ถือหุ้น ความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ สาธารณชนมีสิทธิที่จะแสดงความคลางแคลงใจได้เสมอว่า การกำหนดและการบริหารนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริหารหรือเพื่อผลประโยชน์ของสังคมเศรษฐกิจโดยส่วนรวม หากความคลางแคลงใจนี้ยิ่งมีมากเพียงใด ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะยิ่งมีฐานะต่ำต้อยในสายตาสาธารณชนมากเพียงนั้น

การแยกแยะระหว่างการเล่นหุ้นเพื่อการลงทุนกับการเล่นหุ้นเพื่อสร้างราคาเป็นการแยกแยะที่หาประโยชน์อันใดมิได้ การเล่นหุ้นเพื่อสร้างราคานั้นมีความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 อยู่แล้ว การนำข้อมูลภายในไปใช้ในการเล่นหุ้นก็มีความผิดตามกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่ทั้งสองกรณีเป็นเรื่องที่พิสูจน์ได้ยาก และเอาผิดได้ยาก การอนุญาตให้พนักงานระดับสูงที่ใกล้ชิดข้อมูลภายในของสถาบันการเงินต่างๆสามารถเล่นหุ้นเพื่อการลงทุนได้ มิได้มีหลักประกันว่า จะไม่มีการนำข้อมูลภายในไปใช้ประโยชน์ เพราะการหาประโยชน์จากข้อมูลภายในมีทั้งระยะสั้นและระยะยาว ถึงอย่างไรการเล่นหุ้นก็ยังอยู่ในปริมณฑลของภาคเศรษฐกิจการเงินอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ข้อครหาย่อมเกิดขึ้นได้เสมอว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่ในการหาประโยชน์ส่วนบุคคล

ผู้ใหญ่ในธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เก่าก่อนกำหนดบรรทัดฐานทางจริยธรรมไว้สูงส่งและยึดถือ 'พรหมจรรย์แห่งวิชาชีพ' ในการไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะผู้จัดการ กรรมการ หรือผู้ถือหุ้น ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยที่ตามหลังมายากที่จะธำรง

บรรทัดฐานดังกล่าวนี้ไว้ได้ ในเมื่ออามิสที่ยั่วยวนมีอยู่เป็นอันมาก นี้นับเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ อย่างไรก็ตาม หากธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่สร้าง 'กฎเหล็ก' ในการป้องปรามประพฤติกรรมของพนักงานในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลในภาคธุรกิจเอกชนและในภาคเศรษฐกิจการเงินโดยเฉพาะ ฐานะของธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะยังคงตกต่ำต่อไป และกลายเป็นสิ่งชำรุดทางประวัติศาสตร์ในที่สุด

บุตรธิดาที่เนรคุณบิดามารดาไม่เคยถูกกฎหมายลงโทษ เพราะกฎหมายไม่มีบทลงโทษผู้เนรคุณ แต่สังคมไม่ว่าจะมีรากฐานมาจากศาสนาใด กลับเป็นผู้ลงโทษผู้เนรคุณเหล่านี้ อเวไนยสัตว์ที่เปล่งเสียงว่า การเนรคุณมิใช่การกระทำที่ผิดกฎหมาย ย่อมมีระดับคุณธรรมอันตื้นเขินเกินกว่าที่จะเข้าใจได้ว่า เหตุใดสังคมจึงลงโทษตนเพราะเหตุแห่งการเนรคุณนั้น

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 5 เมษายน 2539

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกับการกู้เงินธนาคารพาณิชย์

หนังสือพิมพ์*ประชาชาติธุรกิจ* ฉบับวันที่ 2-5 พฤษภาคม 2539 รายงานข่าวกรณีนายวิจิตร สุพินิจ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การจำกัด (มหาชน) ตามมาด้วยการเปิดเผยข้อมูลเอกสารใน*มติชนรายวัน* ฉบับวันที่ 6 พฤษภาคมศกเดียวกัน

ผมรอคอยการปฏิเสธข่าวดังกล่าวนี้มาเป็นเวลา 3 สัปดาห์เศษ เมื่อไม่มีการปฏิเสธข่าว ผมก็ต้องอนุมานว่า ข่าวนี้มีมูลแห่งความเป็นจริง อีกทั้งข้อมูลเอกสารแลดูน่าเชื่อถือ และหนังสือพิมพ์ที่รายงานข่าวมีความมั่นใจในแหล่งข้อมูลของตนยิ่ง

ข่าวการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์มีผลต่อภาพลักษณ์ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างไม่ต้องสงสัย คนที่ให้ข้อมูลแก่หนังสือพิมพ์มิได้เผยแพร่ข้อมูลเพียงเพื่อโฆษณาว่า ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การมีลูกค้าชั้นดีเฉกเช่นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่มีสปอตโฆษณาทั้งทางวิทยุและโทรทัศน์ที่มีเสียงหรือภาพของคุณวิจิตรเพื่อเชิญชวนให้ประชาชนฝากเงินกับธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ตรงกันข้ามผู้ที่แอบให้ข้อมูลแก่หนังสือพิมพ์คงไม่มีเจตนาดีต่อคุณวิจิตร เพราะคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่า ข่าวดังกล่าวนี้มีผลในการทำลายภาพลักษณ์ของคุณวิจิตร ผู้คนที่มีมโนธรรมสำนึกในภาคเศรษฐกิจการเงินล้วนแล้วแต่มีบรรทัดฐานทางจริยธรรมขั้นต่ำขั้นหนึ่งว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวร่วมกับธนาคารพาณิชย์ แม้แต่การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ก็อาจก่อให้เกิดความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflicts of interest) ได้

แต่ใครเล่าที่แอบให้ข้อมูลแก่หนังสือพิมพ์เพื่อทำลายคุณวิจิตร เมื่อพิเคราะห์ดูเอกสารที่นำมาตีพิมพ์เผยแพร่แล้ว ปรากฏว่า ล้วนแล้วแต่เป็นเอกสารและบันทึกข้อความภายในธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การนั้นเอง ด้วยเหตุดังนี้ ความเป็นไปได้ประการหนึ่งก็คือเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายบริหารธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ เป็นผู้แอบส่งเอกสารให้แก่ผู้สื่อข่าว

คำถามมีอยู่ว่า หากข้อมูลและเอกสารออกมาจากธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การคนเหล่านั้นกระทำเพื่ออะไรกัน ช่วงเวลาที่มีการปล่อยเอกสารเป็นจังหวะที่ธนาคารแห่ง

ประเทศไทยกำลังเปลี่ยนจากการใช้ไม้นวมมาใช้ไม้แข็งในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ เป็นไปได้ว่า ผู้คนบางหมู่บางเหล่าในธนาคารนั้นไม่พอใจการเปลี่ยนท่าทีของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อถูกยันให้จนตรอก ก็ต้องแลกหมัดกัน

แต่ยังมีความเป็นไปได้อีกหนทางหนึ่งก็คือ ข้อมูลเหล่านี้รั่วออกจากวังบางขุนพรหมนั้นเอง เพราะอาจมีใครบางคนหรือหลายคนที่มิอาจทนดูประพฤติกรรมของคุณวิจิตรต่อไปได้

หนังสือพิมพ์*ประชาชาติธุรกิจ* และ *มติชนรายวัน* รายงานว่า คุณวิจิตรได้ขอวงเงินกู้เบิกเกินบัญชีจากธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การรวม 3 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2533 ขณะดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ครั้งที่สองเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2535 ขณะเป็นผู้ว่าการ และครั้งที่สามเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2538 ขณะที่ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การกำลังถูกธนาคารแห่งประเทศไทยไล่เบี้ยในฐานปล่อยเงินกู้เพื่อการครอบกิจการอย่างหละหลวม คุณวิจิตรมีวงเงินเบิกเกินบัญชีรวม 5 ล้านบาท

เหตุใดคุณวิจิตรจึงกู้เงินธนาคารพาณิชย์ นับเป็นเรื่องส่วนตัวของคุณวิจิตรอันเป็นเรื่องที่ผู้อื่นมิควรละเมิดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล แต่เมื่อตั้งคำถามใหม่ว่าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นใดหรือไม่ ก็จะมีแง่มุมของบรรทัดฐานทางจริยธรรมในการตอบคำถามนี้

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะปุถุชนย่อมมีความต้องการใช้เงินตามปกติธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่พนักงานเพื่อเป็นสวัสดิการอยู่แล้ว หากความต้องการใช้เงินเกินเลยกว่าสวัสดิการที่ได้รับจากธนาคารแห่งปรระเทศไทยก็ต้องกู้เงินจากสถาบันการเงิน แต่การกู้เงินจากสถาบันการเงินมีข้อพึงระมัดระวัง เพราะอาจเกิดปัญหาความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะได้ เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ใด ท่านผู้ว่าการก็ตกเป็นลูกหนี้ของธนาคารนั้น แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุม กำกับ และตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ตาม พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ความขัดกันแห่งผลประโยชน์จึงเกิดขึ้นได้

เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยยื่นขอเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารย่อมต้องเกรงใจและตามใจ ความเกรงใจและการตามใจจะยิ่งมีมากขึ้น หากธนาคารนั้นมีบาดแผลอันเหวอะหวะบนสันหลัง เพราะการยินยอมให้สินเชื่ออาจแลกเปลี่ยนกับการผ่อนปรนการควบคุม กำกับ และตรวจสอบได้ เมื่อผู้ว่าการฯได้รับสินเชื่อตามต้องการ ท่านผู้ว่าการฯอาจเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ เมื่อประสบพบเห็นความไม่ชอบมาพากลในการดำเนินงานของธนาคารเจ้าหนี้ และอาจมิได้สั่งการให้ธนาคารนั้นแก้ปัญหาในเวลาอันควร รวมทั้งอาจเลือกใช้ไม้นวมในการจัดการ ทั้งๆที่ควรถึงเวลาต้องใช้ไม้แข็ง ความหย่อนยานในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบจึงเกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นอันตรายต่อภาคเศรษฐกิจการเงินอย่างยิ่ง

เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยยื่นขอเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารไม่เพียงแต่ยินยอมจัดสรรเงินกู้ให้เท่านั้น หากยังไม่ขอหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ตามธรรมเนียมปฏิบัติตามปกติอีกด้วย เพราะถือเป็นบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือในสังคม จนยึดถือ Clean Basis ได้ ธนาคารเจ้าหนี้มิได้สนใจว่า ลูกหนี้ที่เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะนำเงินกู้นั้นไปใช้ในการบริโภคหรือการลงทุน หากนำไปลงทุน ธุรกิจที่ลงทุนมีอัตราผลตอบแทนสูงต่ำเพียงใด อีกทั้งมิได้สนใจว่า เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพ้นจากตำแหน่งแล้ว จะยังคงมีความสามารถในการชำระหนี้คืนหรือไม่

การขอเงินกู้ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เพียงแต่ทำให้ธนาคารเจ้าหนี้หย่อนความเข้มงวดและลดทอนความรอบคอบในการจัดสรรสินเชื่อเท่านั้น หากยังทำให้การควบคุม กำกับ และตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์หย่อนยานตามไปด้วย เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้เงินกู้จากธนาคารพาณิชย์โดยไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน ท่านผู้ว่าการจะไปกำกับให้สินเชื่อธนาคารพาณิชย์ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันคุ้มเงินกู้ได้อย่างไร ธนาคารเจ้าหนี้อาจสวนตอบได้ว่า ลูกหนี้ที่ธนาคารมิได้เรียกหลักทรัพย์ค้ำประกันอย่างพอเพียงนั้น เป็นลูกหนี้จัดลำดับชั้นเดียวกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ด้วยเหตุดังที่ให้อรรถาธิบายข้างต้นนี้ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่สมควรกู้เงินธนาคารพาณิชย์ เพราะจะมีปัญหาความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะ

ผมไม่ทราบแน่ชัดว่า ผู้ว่าการและผู้บริหารระดับสูงในอดีตของธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นหรือไม่ หากประพฤติกรรมเช่นนี้เป็นเรื่องปกติในระยะหลัง คุณวิจิตรคง 'โชคร้าย' ที่ถูกเปิดโปงเรื่องนี้

แต่ผมแน่ใจว่า ผู้ใหญ่ในธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เก่าก่อนละเว้นประพฤติกรรมเช่นนี้ เพราะไม่ต้องการให้เกิดปัญหาความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ หากประพฤติกรรมเช่นนี้กลายเป็นเรื่องปกติในภายหลัง ย่อมแสดงถึงความเสื่อมทรามของบรรทัดฐานทางจริยธรรมในสถาบันหลักของชาติแห่งนี้

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีชื่อเสียงในการดูแลพนักงานให้มีสวัสดิการอันสมฐานะ โดยที่มีการปรับเงินเดือนและสวัสดิการอยู่เสมอ เพื่อป้องกันมิให้ฐานะทางเศรษฐกิจกลายเป็นเหตุปัจจัยแห่งการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือการฉ้อฉลอำนาจ หากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยยังต้องกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการบริโภค ย่อมแสดงว่าโครงสร้างผลตอบแทนการจ้างงานของธนาคารแห่งประเทศไทยมีปัญหา เพราะไม่พอเพียงที่จะดำรงฐานะการครองชีพของผู้ว่าการฯ หรือมิฉะนั้นก็เป็นเพราะผู้ว่าการฯมีรายจ่ายการบริโภคอันผิดปกติ

หากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินไปลงทุน ย่อมมิใช่ความผิดของโครงสร้างผลตอบแทนการจ้างงาน แต่ก็มีคำถามอีกว่า ผู้ว่าการฯกู้เงินไปลงทุนในธุรกิจใดและการลงทุนในธุรกิจนั้นเป็นเหตุให้เกิดปัญหาความขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือไม่ การกู้เงินไปเล่นหุ้นย่อมเกิดปัญหานี้อย่างแน่นอน ในเมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ย่อมอยู่ในฐานะที่จะใช้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน (inside information) ในการเก็งกำไรซื้อขายหุ้นได้ ส่วนการลงทุนในกรณีอื่น ก็ต้องพิจารณาเป็นกรณีๆไป ผู้หลักผู้ใหญ่ในธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เก่าก่อน จึงกำหนดเป็นหลักการว่า จะไม่เข้าไปข้องแวะธุรกิจการค้า ทั้งในฐานะกรรมการหรือผู้ถือหุ้น เพื่อป้องกันข้อครหาตั้งแต่ต้น มิฉะนั้นผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีศักดิ์ศรีและบารมีอันเป็นที่ยำเกรงของนายธนาคารพาณิชย์ได้อย่างไร

หากมีเหตุจำเป็นจนสุดวิสัย ถึงกับต้องกู้เงินธนาคารพาณิชย์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมีทางเลือกในการกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย อันเป็นรัฐวิสาหกิจ ข้อครหา

จะลดทอนลงไปเป็นอันมาก ความขัดกันแห่งผลประโยชน์ถึงจะมีอยู่บ้าง แต่ก็มีไม่มาก เพราะธนาคารของรัฐมีกฎระเบียบกำกับเข้มงวดกว่าธนาคารพาณิชย์เอกชนเป็นอันมาก

ในกรณีการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์เอกชน การกู้เงินจากธนาคารที่มีฐานะมั่นคงสร้างปัญหาความขัดกันแห่งผลประโยชน์น้อยกว่าการกู้เงินจากธนาคารที่มีฐานะง่อนแง่น เพราะธนาคารที่มีฐานะมั่นคงนั้นไม่มีเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเข้าไปควบคุม กำกับ และตรวจสอบอย่างเข้มงวด การกู้เงินจากธนาคารที่มีฐานะง่อนแง่นอาจถูกมองว่าเป็นการแบล็กเมล ในเมื่อผู้กู้มีอำนาจในการเล่นงานผู้ให้กู้ ด้านธนาคารผู้อนุมัติเงินกู้อาจต้องการซื้อ 'หู' และ 'ตา' เพื่อเก็บไว้ในไร่นา การอนุมัติเงินกู้เป็นไปเพื่อแลกเปลี่ยนกับการผ่อนคลายกาควบคุม กำกับ และตรวจสอบเท่านั้น

เมื่อคุณวิจิตรเริ่มกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ในปี 2533 นั้น ธนาคารดังกล่าวมีปัญหาหนี้เสียและหนี้ต้องสงสัยจำนวนมากแล้ว การขอเพิ่มวงเงินกู้ในปี 2535 นับว่าขาดความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพราะเวลานั้นคุณวิจิตรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยิ่งการขอเพิ่มวงเงินกู้ในปี 2538 ในขณะที่อาการของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเลวร้ายลงด้วยแล้ว คุณวิจิตรย่อมไม่สามารถหลีกหนีคำติฉินนินทาไปได้ แม้ว่าคุณวิจิตรมิได้ทำผิดกฎหมายก็ตาม เพราะสิ่งที่ผู้คนในสังคมไทยคาดหวังจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่บรรทัดฐานทางกฎหมาย หากแต่เป็นบรรทัดฐานทางจริยธรรม

แม้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นประชาชนคนไทยแต่เป็นเพราะผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้มีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ส่วนต่างๆในภาคเศรษฐกิจการเงินผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในอดีตจึงเลี่ยงปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะ ด้วยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของตนเองบางด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิและเสรีภาพในการลงทุนและในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 31 พฤษภาคม 2539

วิจิตร สุพินิจ ในสายตาสื่อมวลชน

ในประวัติศาสตร์ธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่มีผู้ว่าการคนใดถูกหนังสือพิมพ์ 'เล่นงาน' มากเท่าคุณวิจิตร สุพินิจ ผู้ว่าการคนปัจจุบัน

ในอดีตกาลที่เป็นมา ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยที่ถูกหนังสือพิมพ์โจมตีมักเป็นผู้ที่มีบทบาทในการลดค่าเงินบาท แต่การ 'เล่นงาน' ผู้ว่าการ ธปท. ในกรณีเหล่านี้มักจะเกิดจากอวิชา เพราะมีความเข้าใจอย่างผิดๆว่า การลดค่าเงินบาทเป็นการกระทำที่ทำให้ประเทศชาติเสื่อมเสียศักดิ์ศรี อวิชานี้เองที่ทำให้จอมพล ป. พิบูลสงครามสั่งการให้ขึ้นค่าเงินบาทในทศวรรษ 2490 ชาวบ้านและนักการเมืองบางคนอยากเห็นเงินหนึ่งบาทมีค่าเท่ากับหนึ่งดอลลาร์โดยมิได้เข้าใจว่า ค่าของเงินก็ดุจเดียวกับราคาสินค้า จะสูงต่ำเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสภาวการณ์ของตลาด เมื่อประชาชนและสื่อมวลชนมีความเข้าใจมากขึ้น การโจมตีการลดค่าเงินบาทในช่วงหลังจึงลดน้อยลง

แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในอดีตไม่เคยต้องถูกจับผิดในเรื่องคุณธรรมหรือการประพฤติมิชอบ ผู้ว่าการ ธปท. จึงมีสถานะอันสูงส่งในสังคม นอกจากจะมีหน้ามีตาแล้ว ยังได้รับการยกย่องนับถือจากสาธารณชนโดยทั่วไป ด้วยเหตุดังนี้ ในยามที่นักการเมืองรังแกผู้ว่าการ ธปท. เสียงก่นประนามนักการเมืองจะดังขรม

การถอนนายเอกกมล คีรีวัฒน์ ออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2538 กำลังมีผลสะท้อนกลับต่อตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยของคุณวิจิตร สุพินิจ และมิใช่เรื่องยากที่คาดเดาสถานการณ์ของคุณวิจิตรในอนาคตอันใกล้นี้

สถานะของคุณวิจิตรตกต่ำลงตามลำดับ นับตั้งแต่เมื่อนายภุมรัตน์ ทักษาดิพงศ์ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติเปิดเผยว่า คุณวิจิตรเป็นผู้ขอให้สำนักข่าวกรองแห่งชาติตรวจสอบการรั่วไหลของข้อมูลลับของสถาบันการเงิน และรายงานของสำนักข่าวกรองแห่งชาตินี้เองที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้เล่นงานนายเอกกมล

ก่อนหน้านั้น หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานข่าวในทำนองว่า คุณวิจิตรรู้เห็นเป็นใจกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการเล่นงานนายเอกกมล จนถึงต้องลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) และถูกถอนออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในเวลาไล่เลี่ยกัน ความขัดแย้งทางความคิดและศรศิลป์ไม่กินกันระหว่างคุณวิจิตรกับนายเอกกมลปรากฏเป็นข่าวโดยทั่วไป สื่อมวลชนจำนวนมากเชื่อว่า คุณวิจิตรมีส่วนร่วมรังแกนายเอกกมล รายงานข่าวที่สะท้อนความเชื่อทำนองนี้ปรากฏในหนังสือพิมพ์หลายฉบับ บทสัมภาษณ์ของผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติจึงช่วยตอกย้ำว่า คุณวิจิตรมีส่วนร่วมในการรังแกนายเอกกมลจริง โดยไม่สนใจว่า นายเอกกมลกระทำความผิดจริงหรือไม่

ด้วยเหตุที่กระบวนการลงโทษนายเอกกมลเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นธรรมและขาดความโปร่งใส นอกจากจะไม่มีการตั้งข้อหาอย่างเป็นทางการ ไม่มีการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหา และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาแก้ข้อกล่าวหาแล้ว ยังไม่สามารถเปิดเผยและให้อรรถาธิบายแก่สาธารณชนได้ว่า การลงโทษนายเอกกมลเป็นผลสืบเนื่องจากการกระทำความผิดอะไรบ้าง ดังนั้น สื่อมวลชนจึงยืนอยู่ข้างเดียวกับนายเอกกมล เพราะเห็นใจที่ถูกรังแก นอกเหนือจากข้อเท็จจริงที่ว่า นายเอกกมลสนิทสนมกับนักข่าวและนักหนังสือพิมพ์บางหมู่บางเหล่ามากเป็นพิเศษ

ข้อที่ทำให้ภาพลักษณ์ของคุณวิจิตรตกต่ำอย่างมากก็คือ การที่คุณวิจิตรใช้วิธีการเกสตาโปในการปกครองลูกน้อง หนังสือพิมพ์ *The Nation* (January 6, 1995) ถึงกับประนามพฤติกรรมเยี่ยงเผด็จการดังกล่าวนี้

เหตุใดคุณวิจิตรจึงเลือกใช้วิธีการเกสตาโป และการตัดสินใจใช้บริการสำนักข่าวกรองแห่งชาติได้ปรึกษาหารือกับผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยกันหรือไม่ ยังเป็นเรื่องที่ไม่กระจ่าง คุณวิจิตรอาจมีความเห็นโดยบริสุทธิ์ใจว่า การรั่วไหลของข้อมูลลับเกี่ยวกับสถาบันการเงินสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบเศรษฐกิจไทย แต่ตราบใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคุณวิจิตรยังไม่สามารถแสดงหลักฐานให้สาธารณชนเห็นโดยกระจ่างชัดว่า นายเอกกลนำข้อมูลลับไปเผยแพร่ และข้อมูลลับที่นำไปเผยแพร่นั้นสร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจไทย ภาพลักษณ์ของคุณวิจิตรก็จะยังคงตกต่ำต่อไปไม่มีที่สิ้นสุด

คุณวิจิตรน่าจะตระหนักดีว่า วิธีการหาข้อมูลของหน่วยข่าวกรองเป็นวิธีการของอนารยชนรายงานของหน่วยข่าวกรองมิใช่สัจธรรม (truth) ที่ต้องยึดถือเป็นคัมภีร์โดยไม่ต้องตรวจสอบ เจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรองนั้นเป็นสัตว์เศรษฐกิจดุจเดียวกับบุคคลโดยทั่วไป มีกิเลสตัณหา มีความต้องการอำนาจ และมีอุดมการณ์อันซ่อนเร้น การณ์จึงปรากฏอยู่เนืองๆว่าหน่วยข่าวกรองนั่งเทียนเขียนรายงาน หรือจงใจรายงานเท็จ เพื่อเป้าประสงค์บางประการ ประพฤติกรรมของ C.I.A. แห่งสหรัฐอเมริกาในเรื่องเหล่านี้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป มิไยต้องกล่าวถึงการที่หน่วยข่าวกรองไทยติดป้ายคอมมิวนิสต์แก่ผู้คนจำนวนมาก จนสร้างความทุกข์เข็ญแก่คนบริสุทธิ์จำนวนหาน้อยไม่ วิญญูชนผู้มีความเป็นธรรมในหัวใจจึงต้องตั้งข้อกังขาในเบื้องต้นว่า จะเชื่อถือรายงานของหน่วยข่าวกรองได้มากน้อยเพียงใด

แม้คุณวิจิตรจะออกแถลงการณ์ *'คำชี้แจงบทบาทธนาคารแห่งประเทศไทยกรณีนายเอกกมล คีรีวัฒน์'* เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2539 ภายหลังจากเก็บตัวเงียบเป็นเวลากว่าสองสัปดาห์ แต่ก็สายเกินไป เพราะสื่อมวลชนมี 'คำพิพากษา' เกี่ยวกับคุณวิจิตรแล้ว ยิ่งแถลงการณ์นั้นขัดแย้งกับบทสัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วยแล้ว ก็ยิ่งเป็นการตอกย้ำว่า 'คำพิพากษา' นั้นถูกต้อง

คุณวิจิตรกล่าวอ้างในแถลงการณ์ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือจากสำนักข่าวกรองแห่งชาติ เพื่อตรวจสอบการรั่วไหลของข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินที่เป็นข้อมูลลับ กฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยและกฎหมายธนาคารพาณิชย์มิได้ให้อำนาจผู้ว่าการ ธปท. ในการใช้วิธีการเกสตาโป ติดตามพฤติกรรมผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชา นิตยสาร *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 15-21 มกราคม 2539 ตั้งข้อกังขาว่า การที่ผู้ว่าการ ธปท.ใช้ให้สำนักข่าวกรองแห่งชาติติดตามพฤติกรรมของนายเอกกมลเป็นเรื่องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะมาตรา 4(8) แห่งพระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2528 ระบุอย่างชัดเจนว่า การปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือจากหน้าที่ปกติต้องได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และสภาความมั่นคงแห่งชาติ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีขณะที่เกิดเหตุการณ์นี้ออกมาปฏิเสธแล้วว่ามิได้รับทราบเรื่องนี้

คุณวิจิตรกล่าวอ้างในแถลงการณ์ว่า การขอใช้บริการเกสตาโปจากสำนักข่าวกรองแห่งชาติเป็นไปโดยมิได้เจาะจงกลุ่มบุคคลเป้าหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มิได้เจาะจงว่าเป็นนายเอกกมล วิญญูชนอดตั้งข้อสงสัยมิได้ว่า เมื่อสำนักข่าวกรองแห่งชาติรับทำงานให้คุณวิจิตร จะไม่ขอคำชี้แนะจากคุณวิจิตรด้วยวาจาหรอกหรือ ในเมื่อสำนักข่าวกรอง

แห่งชาติมิได้มีความชำนัญพิเศษในภาคเศรษฐกิจการเงิน บทสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักงานดังกล่าวตามที่ปรากฏในรายงานหนังสือพิมพ์หลายฉบับ ก็หลุดปากเรื่องการถูกขอให้ติดตามพฤติกรรมของนายเอกกมล

หากธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้เจาะจงบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อเป็นข้อมูลแก่สำนักข่าวกรองแห่งชาติดังที่กล่าวอ้าง และสำนักงานดังกล่าวมิได้รับคำชี้แนะจากคุณวิจิตรด้วยวาจา เหตุใดกระบวนการกรองข่าว จึงไม่เริ่มด้วยการตั้งข้อสงสัยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะผู้ว่า ธปท. เป็นผู้กุมข้อมูลที่เป็นความลับมากที่สุด และมีโอกาสหาประโยชน์จากข้อมูลลับเหล่านั้นมากกว่าผู้ใด

แถลงการณ์ของคุณวิจิตรหยิบยกกรณีการรั่วไหลของข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทเงินทุนเฟิสต์ซิตี้ อินเวสเม้นท์ จำกัด (มหาชน) หนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* (ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 มกราคม 2539) สวนกลับทันควันว่า ข้อมูลส่วนนี้รั่วไหลเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยนำ FCI ออกเร่ขายโดยติดต่อนายวิชิต สุรพงษ์ชัย กรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารกรุงเทพเป็นคนแรก และนายสม จาตุศรีพิทักษ์ กรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารนครหลวงไทยเป็นคนต่อมา การรั่วไหลของข้อมูลเกิดจากฝีมือของผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยเอง

คุณวิจิตรพยายามกันตัวเองออกจากกรณีการถอดถอนนายเอกกมลด้วยการแถลงว่า รายงานของสำนักข่าวกรองแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้เป็นฐานในการเล่นงานนายเอกกมลเป็นคนละชุดกับที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับ คุณวิจิตรอ้างว่าเพิ่งรับทราบรายงานฉบับใหม่ในการประชุมคณะกรรมการ ก.ล.ต. เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2538 อันเป็นวันที่นายเอกกมลถูกกดดันให้ออกจากตำแหน่งเลขาธิการ ก.ล.ต. แต่หนังสือพิมพ์เกือบทุกฉบับก็ว่าได้ตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับแถลงการณ์ประเด็นนี้ คุณวิจิตรไม่สามารถแสดงหลักฐานว่ารายงานข่าวกรองฉบับที่สองแตกต่างจากฉบับแรกอย่างไร อีกทั้งผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติก็ไม่เคยกล่าวถึงรายงานข่าวกรองสองฉบับ เพียงแต่ย้ำว่า รายงานข่าวกรองเรื่องนี้มีเพียง 3 หน้าและมิได้ระบุความผิดของนายเอกกมล การที่สื่อมวลชนตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับข้อแก้ตัวของคุณวิจิตรก็เลวร้ายพออยู่แล้ว สถานการณ์ของคุณวิจิตรเลวร้ายยิ่งขึ้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกมาตั้งข้อกังขาคำแถลงของคุณวิจิตรด้วยตนเอง โดยกล่าวว่ารายงานหน่วยข่าวกรองที่ได้รับเป็นชุดเดียวกัน (*สยามโพสต์* ฉบับวันเสาร์ที่ 13 มกราคม 2539)

แม้คุณวิจิตรพยายามให้ข่าวสารว่ามิได้เกี่ยวข้องกับการถอนนายเอกกมลออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้สัมภาษณ์นายสุทธิชัย หยุ่นในรายการวิทยุของเครือเดอะเนชั่นเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2539 ว่า เมื่อนายเอกกมลลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการ ก.ล.ต. แล้ว ในคืนวันที่ 25 ธันวาคม 2538 นั้นเอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้แจ้งให้คุณวิจิตรทราบว่า จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีถอนนายเอกกมลจากตำแหน่งรองผู้ว่าการ ธปท. ในวันรุ่งขึ้น นายสุรเกียรติ์อ้างว่า คุณวิจิตรเห็นชอบด้วย

คุณวิจิตรเลือกใช้ยุทธวิธีปิดปากเพื่อซื้อเวลา พอเปิดปากออกมา ก็มีอันทำให้ 'เจ้านาย' ขุ่นเคือง แต่หนังสือพิมพ์นั้นกัดไม่ปล่อย ยิ่งปล่อยให้เวลาทอดนานออกไป คุณวิจิตรยิ่งถูกขับลงสู่หุบเหว บัดนี้ หนังสือพิมพ์บางฉบับ ดังเช่น *แนวหน้า* (ฉบับวันที่ 15 มกราคม 2539) เริ่มเสนอข่าวเกี่ยวกับเสียงเรียกร้องให้คุณวิจิตรลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 17 มกราคม 2539

คู่มือนายธนาคารกลาง

อยากเป็นผู้ว่าการธนาคารกลาง จะทำอย่างไรดี?

ใครๆก็รู้ว่า ผมสนใจศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและอาศัยความรู้จากประวัติศาสตร์เศรษฐกิจในการทำมาหาเลี้ยงชีพ ผมไม่อยากคุยโม้ว่า ผู้คนจำนวนไม่น้อยได้ดิบได้ดีจากการปฏิบัติตามคำแนะนำและคำปรึกษาของผม แต่ก็ไม่อยากกระซิบให้รู้ว่าคนที่ฉิบหายเพราะเชื่อผมก็มีมาก เรื่องอะไรผมจะให้ข้อมูลเพื่อทำลายค่าตัวของผมเอง

ผมคิดตามศึกษาประพฤติกรรมของผู้ว่าการธนาคารหลายต่อหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสารขัณฑประเทศ จนมั่นใจว่า สามารถให้คำแนะนำได้ว่า ท่านควรจะทำอย่างไรดี หากต้องการเป็นผู้ว่าการธนาคารกลาง สิ่งที่จะกล่าวต่อไปนี้อาจเรียกว่า *'กฎธนะพรพันธุ์'* เพื่อเป็นเกียรติแก่ตัวผมเอง เพราะไม่ค่อยมีใครให้เกียรติผมอย่างที่ผมควรได้รับ ผมจึงต้องให้เกียรติตัวเอง 'กฎ' ที่ผมจะกล่าวต่อไปนี้มิใช่กฎธรรมดาแต่ต้องเรียกว่า 'กฎเหล็ก' (Iron Law) และโปรดจดจำด้วยว่า 'กฎธนะพรพันธุ์' ต้องเป็น 'กฎเหล็ก' เสมอ

กฎข้อที่หนึ่ง อยากเป็นผู้ว่าการธนาคารกลางต้องวิ่งเต้น

กฎข้อนี้ประยุกต์จากกฎของท่านประธานเหมาเจอะตุงที่ว่า ชัยชนะจักสมปองต้องต่อสู้หากนั่งงอมืองอเท้าคงมิอาจหวังชัยชนะได้มากนัก แม้สู้จนแทบล้มประดาตาย กองทัพจีนก็ยังมิอาจทานกองทัพญี่ปุ่นได้ แต่เพราะความมุ่งมั่นในการต่อสู้ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีนจึงยึดครองแผ่นดินใหญ่ และเป็นเหตุให้ผู้นำพรรคก๊กมินตั๋งนับตั้งแต่เจียงไคเช็คเป็นต้นมาร้องเพลง *'แผ่นดินไม่ไร้เท่าใบพุทรา'* ได้ทุกคน

คนที่อยากเป็นผู้ว่าการธนาคารกลาง หากงอมืองอเท้าให้ราชรถมาเกยคงหวังได้ยากยิ่ง ถึงจะเก่งกาจปรีชาสามารถปานใด ก็ต้องเก็บความเก่งไว้ให้ลูกเมียและคนในครอบครัวเชยชม หากจะแผ่เมตตาให้คนอื่นมีโอกาสชื่นชมความเก่งของตนเองก็ต้องวิ่งเต้น

กฎข้อที่สอง อยากเป็นผู้ว่าการธนาคารกลางต้องฝึกปรือการใช้เลื่อยเป็นอาวุธ

หากผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารกลางอยู่ก่อนแล้วไม่ยอมลงจากเก้าอี้ ท่านต้องหาทางทำให้เก้าอี้ต่ำเตี้ย มรรควิธีที่ทรงประสิทธิผลในการทำให้เก้าอี้ผู้ว่าการธนาคารกลางต่ำเตี้ย ก็คือการใช้เลื่อย การฝึกปรือการใช้เลื่อยเป็นอาวุธจึงเป็นยุทธวิธีอันสำคัญยิ่ง หากความสามารถในการใช้เลื่อยอยู่ในระดับอ่อนหัด ท่านต้องแสวงหาสำนักเกจิอาจารย์เพื่อฝึกฝนวิทยายุทธ บางครั้งอาจต้องพึ่งพาสำนักเส้าหลิน หากฝีมือการใช้เลื่อยยังไม่พัฒนา ควรล้มเลิกความตั้งใจที่จะยึดเก้าอี้ผู้ว่าการธนาคารกลาง เพราะถึงจะยึดได้ก็รักษาเก้าอี้ไว้ได้ไม่นาน ในยุทธภพมีจอมยุทธที่ถนัดการใช้เลื่อยเป็นอาวุธเป็นจำนวนมาก เมื่อท่านยึดเก้าอี้ได้ จอมยุทธเหล่านี้จะพากันดาหน้ามาเลื่อยเก้าอี้ท่าน จงจำไว้ว่า หากไม่เก่งกาจในการใช้เลื่อย อย่าได้หวังตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารกลาง เพราะจะต้องตกจากเก้าอี้อย่างไร้ศักดิ์ศรีในเวลาอันรวดเร็ว

กฎข้อที่สาม อยากเป็นผู้ว่าการธนาคารกลาง ตาต้องมีแวว

แววตาเป็นปัจจัยสำคัญ เพราะบ่งบอกอนาคตของผู้คน จักรพรรดิอาณาจักรโบราณ นับแต่อาณาจักรโรมันจนจรดแผ่นดินจีน ล้วนใช้วิธีพิเคราะห์แววตาของข้าราชบริพารทั้งสิ้น แววตา นอกจากส่อระดับความฉลาดหลักแหลมแล้ว ยังฉายแสงแห่งความซื่อสัตย์สุจริตหรือความคดโกงอีกด้วย เมื่อยังมิได้ยึดครองเก้าอี้ผู้ว่าการธนาคารกลาง ตาต้องมีแววในการเลือกผู้อุปถัมภ์ หากเลือกผู้อุปถัมภ์ผิดอาจต้องคิดจนตัวตาย การวิ่งเต้นมิได้อาศัยความแข็งแกร่งของกล้ามเนื้อเท่านั้น หากยังต้องวิ่งให้ถูกทิศด้วย มิฉะนั้นถึงจะวิ่งได้สวยและทนมากปานใด ก็อาจเป็นเพียงการย่ำเท้าอยู่กับที่ เมื่อยึดครองเก้าอี้ผู้ว่าการธนาคารกลางได้แล้ว ก็ยังต้องอาศัยแววตาในการเพ่งพินิจผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชา มิฉะนั้นอาจมอบความไว้วางใจผิดคน อันมีผลกระทบต่ออายุความยืนยาวในการยึดกุมเก้าอี้

แต่การที่ตาจะมีแววได้นั้น มิใช่ด้วยการใช้ยาหยอดตา ผู้คนจำนวนไม่น้อยที่หลงคิดว่า การใช้ยาหยอดตาจะช่วยเพิ่มแววตาได้ ต้องเสียใจภายหลัง เพราะกลายเป็นคนตาบอด อีกทั้งต้องไม่เชื่อคำโฆษณาที่ว่า การผ่าตัดช่วยเพิ่มแววตาได้ เพราะทันทีที่ท่านรับการผ่าตัด ท่านก็กลายเป็นคนตาไม่มีแววเสียแล้ว

กฎข้อที่สี่ เมื่อเป็นผู้ว่าการธนาคารกลางแล้ว ต้องรู้จักแบ่งแยกและปกครอง

เกจิอาจารย์ด้านการบริหารมักจะแนะนำให้อ่านตำราซุนหวู่ แต่ตำราซุนหวู่มิได้ช่วยรักษาเก้าอี้ผู้ว่าการฯไว้ได้ เมื่อเป็นผู้ว่าการธนาคารกลางแล้ว ต้องมุ่งมั่นศึกษาตำรา

ของแมคเคียเวลลิ เพราะเป็นหนทางเดียวที่จะยืดอายุในตำแหน่งให้ยืนยาว ศึกษาแล้วก็ต้องปฏิบัติด้วย การแบ่งแยกและปกครองนับเป็นยุทธวิธีสำคัญ ไม่ต้องกังวลต่อปัญหาภาพลักษณ์ของธนาคารกลาง ผู้ว่าการคนแล้วคนเล่าต้องตกม้าตาย เพราะมัวกังวลปัญหาภาพลักษณ์ของสถาบัน เมื่อมีอำนาจแล้วต้องรู้จักใช้อำนาจในการรักษาเก้าอี้ของตนไว้ จึงจะได้ชื่อว่ามีการใช้อำนาจอย่างถูกต้อง ผู้ว่าการฯ ต้องรู้จักแยกแยะลูกน้อง เลี้ยงดูและส่งเสริมเฉพาะลูกน้องที่สวามิภักดิ์ ลูกน้องคนใดตั้งตัวเป็นเสรีชนหรือแสดงความกระด้างกระเดื่องต้องเหยียบไว้ใต้ฝ่าเท้า อย่าให้ผุดให้เกิด มิฉะนั้นอาจกลายเป็นเสี้ยนหนามในภายหลัง

กฎข้อที่ห้า เมื่อเป็นผู้ว่าการธนาคารกลางแล้ว ต้องรู้จักสร้างและขยายเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

เครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่สำคัญเป็นเครือข่ายที่มีกับชนชั้นปกครอง ไม่ว่าทหารหรือพลเรือน การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์อาจเริ่มต้นด้วยการจัดงานเลี้ยงโดยใช้เงินงบรับรองของธนาคารกลางนั่นเอง หากงบรับรองไม่พอ ต้องผลักดันให้คณะกรรมการธนาคารกลางเพิ่มงบรับรอง อย่าควักกระเป๋าตัวเองเป็นอันขาด เพราะไม่เพียงแต่เสียเหลี่ยมเท่านั้น หากยังเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องอีกด้วย

ผู้ว่าการฯจักต้องรู้จักให้ของกำนัลแก่ผู้นำฝ่ายทหารและพลเรือน รวมตลอดจนภรรยาของคนเหล่านั้น ในสำนักผู้ว่าการฯจักต้องมีกองบริการสันทนาการ ซึ่งมีหน้าที่ส่วนหนึ่งในการเสาะหาข้อมูลเกี่ยวกับรสนิยมของเหล่าผู้นำและภรรยา ใครชอบดื่มไวน์ต้องกำนัลด้วยไวน์ ใครชอบนกเขาต้องกำนัลด้วยนกเขา ใครชอบโบราณวัตถุ ต้องกำนัลด้วยโบราณวัตถุ ใครชอบเพชรนิลจินดาก็กำนัลด้วยเพชรนิลจินดา ใครชอบเงินก็ต้องกำนัลด้วยเงิน

แต่การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มิได้จำกัดเฉพาะชนชั้นปกครองเท่านั้น หากยังต้องขยายสู่ผู้อยู่ใต้การปกครองด้วย สายสัมพันธ์ที่สำคัญไม่น้อยกว่าสายสัมพันธ์อื่นๆก็คือ ความสัมพันธ์กับสื่อมวลชน ไม่เพียงแต่จะต้องกระชับสายสัมพันธ์นี้เท่านั้น หากยังต้องหล่อเลี้ยงด้วยวิธีนานัปการ อาทิเช่นการให้เงินอุดหนุนการท่องเที่ยวภายใต้โครงการสัมมนาและการฝึกอบรม ผู้ว่าการฯต้องมีศิลปะในการให้ของกำนัลหรือการให้ซองขาว มิฉะนั้นสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อาจไม่ยืนยาว

กฎข้อที่หก เมื่อเป็นผู้ว่าการธนาคารกลางแล้ว จักต้องเป็น Big Brother

หากไม่รู้จัก Big Brother ต้องกลับไปอ่านนวนิยายเรื่อง *1984* ของ George Orwell ผู้ว่าการฯต้องสอดส่องความประพฤติของลูกน้อง สำนักผู้ว่าการฯต้องมีหน่วยเกสตาโป คอยดักฟังโทรศัพท์ คอยแอบถ่ายวิดิโอ และติดตามพฤติกรรมทางเพศ โดยเฉพาะลูกน้องที่มีท่าทีว่าจะกลายเป็นปรปักษ์ หน่วยเกสตาโปของสำนักผู้ว่าการฯอาจขยายขอบข่ายงานครอบคลุมถึงผู้นำนอกธนาคารกลาง รัฐมนตรีที่คุมธนาคารกลาง รวมตลอดจนนายธนาคารพาณิชย์ ข้อมูลลับเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของผู้ว่าการฯ โดยเฉพาะในยามที่มีการต่อรองหรือในยามที่ต้องการเล่นงานลูกน้อง

แต่ผู้ว่าการฯไม่ควรวางใจหน่วยเกสตาโปของตนเอง เพราะอาจถูกดัดหลังได้โดยง่าย หน่วยเกสตาโปอาจติดตามพฤติกรรมของผู้ว่าการฯเอง ดังนั้น สำนักผู้ว่าการฯจึงต้องมีหน่วยเกสตาโป 2 ที่ติดตามพฤติกรรมหน่วยเกสตาโป 1 และมีหน่วยเกสตาโป 3 ที่ติดตามพฤติกรรมของหน่วยเกสตาโป 2 โดยที่อาจมีความจำเป็นต้องมีหน่วยเกสตาโป 4,5,6,...

กฎข้อที่เจ็ด เมื่อเป็นผู้ว่าการธนาคารกลางแล้ว จักต้องรู้จักสร้างภาพลักษณ์ของตนเอง

ภาพลักษณ์ของธนาคารกลางไม่สำคัญเท่าภาพลักษณ์ของผู้ว่าการฯ ในการนี้ผู้ว่าการฯต้องอาศัยบริการสร้างภาพลักษณ์ เพื่อให้สาธารณชนเห็นว่า ผู้ว่าการฯเป็นผู้นำของภาคเศรษฐกิจการเงินและชุมชนวิชาการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความเอื้ออาทรต่อกลุ่มชนผู้เสียเปรียบในสังคม แม้ข้อเท็จจริงจะเป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามก็ตาม

กฎข้อที่แปด เมื่อเป็นผู้ว่าการธนาคารกลางแล้ว จักต้องเป็นนักวาดภาพ

ผู้ว่าการฯไม่จำเป็นต้องแข่งขันกับถวัลย์ ดัชนี แต่ต้องรู้จักระบายสีให้สังคมเศรษฐกิจไทยมีภาพอันสดใส รายงานของธนาคารกลางจักต้องไม่กล่าวถึงอัปลักษณะของสังคมเศรษฐกิจไทยเพราะอาจสร้างความโกรธเคืองแก่รัฐบาล การไม่รายงานมิได้หมายความว่าโกหก เพราะการไม่รายงานมิได้แปลว่าไม่มีปัญหา

ในการรายงานภาวะเศรษฐกิจในช่วงปลายปี ผู้ว่าการฯต้องสั่งการให้รายงานอัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าผลการประมาณ 0.05% ให้รายงานอัตราเงินเฟ้อและส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเมื่อเทียบกับ GDP ต่ำกว่าผลการประมาณการ 0.5-1.0%

ผู้ว่าการฯ จักต้องหัดระบายสีด้วยวิธีการง่ายๆเช่นนี้ อย่าไปฟังเสียงนกเสียงกาว่า ธนาคารกลางกำลังกลายเป็น 'กระทรวงแห่งความจริง' ผู้มีหน้าที่แถลงข่าวเท็จ

กฎข้อที่เก้า เมื่อเป็นผู้ว่าการธนาคารกลางแล้ว จักต้องรู้จักตักตวงส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

ส่วนเกินทางเศรษฐกิจมิได้ล่องลอยอยู่ในอากาศดุจเดียวกับอ๊อกซิเจนหรือคาร์บอนไดอ๊อกไซด์ เมื่อมีโอกาสตักตวง ก็ต้องรู้จักตักตวงอย่างเต็มที่ มิฉะนั้นผู้ว่าการฯอาจปรากฏชื่อในประวัติศาสตร์ว่าเป็นบุรุษผู้ไร้ส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ซึ่งยังความเสื่อมเสียแก่วงศ์ตระกูลอย่างยิ่ง การตักตวงส่วนเกินทางเศรษฐกิจทำได้ไม่ยาก ปฏิบัติการเบื้องต้นได้แก่ การใช้ทรัพยากรของธนาคารกลางเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและสมุนบริวาร ปฏิบัติการขั้นมัธยมได้แก่ การรับหุ้นราคาพาร์ บริษัทที่ต้องจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์ หากมิได้แจกหุ้นราคาพาร์หรือแจกน้อยเกินไป ผู้ว่าการฯมีสิทธิอันชอบธรรมในการเตะถ่วงการจดทะเบียนด้วยข้ออ้างที่ว่ามีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน ปฏิบัติการขั้นอุดมได้แก่ การรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากสถาบันการเงิน ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า สถาบันการเงินล้วนมีบาดแผลบนสันหลังทั้งสิ้น การรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจจึงทำได้ง่าย ยิ่งบาดแผลบนสันหลังเหวอะหวะมากเพียงใดยิ่งรีดได้ง่ายเพียงนั้น กระบวนการการรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจอาจเริ่มต้นด้วยการขอเงินบริจาคสำหรับงบรับรองของผู้ว่าการฯ หรืออาจจะขอของกำนัล ดังเช่นรถยนต์หรือเพชรนิลจินดา จากนั้นอาจขอเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ยิ่งผู้ว่าการฯมีอำนาจผูกขาดด้วยแล้ว ยิ่งเป็นเรื่องง่ายที่จะแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากอำนาจที่มีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการอนุมัติการจัดตั้งธนาคารสาขา อำนาจในการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินใหม่ หรืออำนาจในการอนุญาตให้ถือหุ้นไขว้ในสถาบันการเงิน (cross holding) อย่าอนุมัติโดยปราศจากผลต่างตอบแทน เพราะจะทำให้อำนาจกลายเป็นสินค้าไร้ราคา (free good)

กฎข้อที่สิบ เมื่อเป็นผู้ว่าการธนาคารกลางแล้ว จงอย่าไว้ใจทาง อย่าวางใจคน

ผู้ว่าการธนาคารกลางจำนวนมากถึงแก่กรรมเพราะมิได้ข้ามถนนบนทางม้าลาย บางคนถูกรถชนบนทางม้าลายนั้นเอง บางคนตายเพราะเมียหลวง แต่บางคนก็ตายเพราะเมียน้อย โดยที่บางคนถูกลูกน้องยิงตาย สุภาษิตโบราณที่ว่า 'อย่าไว้ใจทาง อย่าวางใจคน' จึงเป็นสิ่งที่ผู้ว่าการฯพึงยึดเป็นวัตรปฏิบัติ ผู้ว่าการฯพึงระแวงคนทุกคนที่รู้จักนับตั้งแต่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีการคลัง ซึ่งมีอำนาจปลดตนเอง ไปจนถึงนักการภารโรง ซึ่งอาจจงใจไม่ทำความสะอาดสำนักงานจนเป็นเหตุผู้ว่าการฯเป็นโรคภูมิแพ้อย่างรุนแรง ผู้ว่าการฯไม่พึงวางใจเมียหลวงเท่าๆกับเมียน้อย เพราะอาจถูกวางยาพิษในอาหารและเครื่องดื่ม

การวางใจรองผู้ว่าการ ผู้ช่วยผู้ว่าการ หรือพนักงานระดับล่างลงไป ยิ่งไม่ควรทำ เพราะความประมาทเป็นหนทางแห่งความตาย

บัญญัติ 10 ประการที่กล่าวข้างต้นนี้รู้จักกันในนาม *'กฎธนะพรพันธุ์'* ใครอยากเป็นใหญ่ในธนาคารกลาง จักต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติเหล่านี้

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในนิตยสาร *Corporate Thailand* ฉบับเดือนกรกฎาคม 2539

ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

การสั่งพักราชการรองผู้ว่าการและพนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานที่อาจมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ จนเป็นเหตุให้คดีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การหมดอายุความนั้น ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ฝ่ายการเมืองแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย และความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยถูกลดทอน

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐบาลมีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งพักราชการรองผู้ว่าการและพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจในการสั่งพักราชการเอง หากแต่ '*...มีบัญชาให้กระทรวงการคลังแจ้งไปยังธนาคารแห่งประเทศไทย ให้มีคำสั่งให้...พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ที่ดำรงอยู่ในขณะนี้เป็นการชั่วคราว...*' ดังความปรากฏในหนังสือที่ นร 0211/19 (พิเศษ) ลงวันที่ 5 มีนาคม 2540 ซึ่งนายวิษณุ เครืองาม เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงใช้อำนาจสั่งการอีกทอดหนึ่ง

คำถามมีอีกว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งพักราชการรองผู้ว่าการและพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ ?

มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง '*...มีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย...*' ด้วยเหตุดังนี้ การสั่งพักราชการรองผู้ว่าการและพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย จึงมีฐานกฎหมายรองรับ

ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่เป็นความอิสระจากรัฐบาล (Independent from the Government) หากแต่เป็นความเป็นอิสระภายในกรอบของรัฐบาล (Independent within the Government)

ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นจำลองแบบมาจากธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England) ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการร่าง พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 คือ ม.จ. วิวัฒนไชย ไชยันต์ ที่ปรึกษากระทรวงการคลังในขณะนั้น ม.จ.วิวัฒนไชย ทรงรับการศึกษาในประเทศอังกฤษ จึงทรงคุ้นเคยกับธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ มิหนำซ้ำยังทรงยึดรายงานของเซอร์เบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ (Sir Bernard Hunter) ซึ่งรัฐบาลไทยว่าจ้างให้จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารกลางเป็นฐานในการร่างกฎหมายอีกด้วย ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษขึ้นต่อกระทรวงการคลังอังกฤษ การยึดแบบอย่างธนาคารแห่งประเทศอังกฤษทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตกเป็นเบี้ยล่างกระทรวงการคลังตั้งแต่แรกก่อตั้ง ดังจะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง *'มีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย '*

ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลสามารถกุมบังเหียนธนาคารแห่งประเทศไทยโดยอาศัยกลไกสำคัญอย่างน้อย 3 กลไก กล่าวคือ

กลไกแรก ได้แก่ การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ มาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มีบทบัญญัติว่า '*พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหรือถอนจากตำแหน่งซึ่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี..*' ถึงผู้ว่าการและรองผู้ว่าการไม่มีอายุการดำรงตำแหน่ง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการทำงาน โดยมิได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลชุดหนึ่งชุดใดโดยเฉพาะ แต่ความเป็นอิสระอันเกิดจากการไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งต้องหมดสิ้นไป เพราะรัฐบาลมีอำนาจถอดถอนจากตำแหน่งอย่างกว้างขวางในเมื่อกฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขแห่งการถอดถอน เพียงไม่ชอบหน้าหรือศรศิลป์ไม่กินกันก็สามารถถอดถอนได้แล้ว

กลไกที่สอง ได้แก่ การแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และกรรมการอีกไม่น้อยกว่า 5 นาย นอกจากผู้ว่าการและรองผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งแล้ว การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการกระทำโดยฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การกุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการมิได้มีความสำคัญมากนัก หากผู้ว่าการไม่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของกรรมการฝ่ายข้างมาก ก็อาจเสนอประเด็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ชี้ขาดได้ ถึงผู้ว่าการจะกลับมติของคณะกรรมการได้ แต่อำนาจขั้นสุดท้ายเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอยู่นั่นเอง

กลไกที่สาม ได้แก่ การกำหนดอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินในลักษณะที่คานอำนาจซึ่งกันและกัน แม้ว่าเครื่องมือบางประเภทอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง บางประเภทอยู่ในอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่เครื่องมือหลายประเภทมีการคานอำนาจในการใช้ โดยที่การคานอำนาจมี 2 ลักษณะ ลักษณะแรกได้แก่ การให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการใช้เครื่องมือ แต่จะใช้อำนาจได้ต้องได้รับคำแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทย หากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่แนะนำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมิอาจใช้อำนาจได้ ตัวอย่างของเครื่องมือทางการเงินในกลุ่มนี้ได้แก่ การกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาท การควบคุมปริมาณสินเชื่อที่จัดสรรโดยสถาบันการเงิน การผ่อนผันการถือหุ้นไขว้ในธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น ลักษณะที่สอง ได้แก่ การให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่จะใช้อำนาจได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตัวอย่างของเครื่องมือในกลุ่มนี้ ได้แก่ การกำหนดอัตราเงินสำรองที่ธนาคารพาณิชย์จักต้องดำรง อัตราส่วนเงินกองทุนกับสินทรัพย์ การควบคุมอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระของธนาคารกลางที่แท้จริง (*de facto* independence) อาจจะแตกต่างจากความเป็นอิสระตามกฎหมาย (*de jure* independence) ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ ซึ่งตามตัวบทกฎหมายแต่ดั้งเดิม เป็นเบี้ยรองบ่อนของกระทรวงการคลัง แต่ในความเป็นจริงแล้ว ก็มีความเป็นอิสระพอสมควร เพราะมีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง ตรงกันข้ามกับ Federal Reserve System ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งตามตัวบทกฎหมายมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ เพราะมีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ตามข้อเท็จจริง ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาต่างใช้วิธีการนานัปการในการแทรกแซงการทำงานของธนาคารกลาง

ในกรณีของไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระพอสมควร ผู้ว่าการและผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยในอดีตอาศัยคุณธรรม ความซื่อสัตย์ การไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้า การไม่ยึดติดในตำแหน่ง และความแข็งแกร่งทางวิชาการในการสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility) ในหมู่ประชาชนและความยำเกรงในคณะรัฐบาล ด้วยคุณธรรมเหล่านี้เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีข้อเสนอเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจอย่างไร

รัฐบาลมักจะรับฟัง ในยามที่รัฐบาลแทรกแซงการทำงานจนมีผลในการบั่นทอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือในยามที่รัฐบาลดำเนินนโยบายในทางที่ก่อมหันตภัยต่อระบบเศรษฐกิจ ผู้ว่าการหรือรองผู้ว่าการไม่ลังเลที่จะลาออกจากตำแหน่งเพื่อประท้วงรัฐบาล (ดูตารางที่ 2) การแสดงออกซึ่งการไม่ยึดติดตำแหน่ง ประกอบกับความซื่อสัตย์และคุณธรรมด้านอื่น มีส่วนสร้างศรัทธาในมวลมหาประชาชน ศรัทธาดังกล่าวนี้เองทำให้รัฐบาลต้องยับยั้งชั่งใจในยามที่คิดจะละเมิดความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

แต่ความหย่อนยานในด้านคุณธรรมในระยะหลังมีผลในการบั่นทอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อปรากฏว่า ผู้บริหารระดับสูงมีผลประโยชน์ในสถาบันการเงินและตลาดหลักทรัพย์ อีกทั้งมีความย่อหย่อนในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และอาจถึงขั้นละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยเห็นแก่อามิสและความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ความหย่อนยานในคุณธรรมและความย่อหย่อนในการปฏิบัติหน้าที่มีผลในการทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่นักเลือกตั้งมิจำต้องเกรงใจธนาคารแห่งประเทศไทยอีกต่อไป การแทรกแซงการทำงานและการลิดรอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีมากขึ้น

นับตั้งแต่สถาปนาธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485 จนถึงเดือนกรกฎาคม 2539 มี ผู้ว่าการรวม 16 คน ซึ่งอยู่ในตำแหน่งถัวเฉลี่ยคนละ 3 ปี 4 เดือน แต่เมื่อจำแนกช่วงเวลาย่อยลงไป ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ช่วงเวลาระหว่างปี 2485-2502 เป็นช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้ว่าการสูงสุด โดยผู้ว่าการดำรงตำแหน่งถัวเฉลี่ยคนละ 1 ปี 10 เดือน โดยที่นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ อยู่ในตำแหน่งนานถึง 12 ปี 2 เดือน (2502-2514) หลังยุคอาจารย์ป๋วย ผู้ว่าการอยู่ในตำแหน่งถัวเฉลี่ยคนละ 4 ปี 2 เดือน (ดูตารางที่ 3) ปรากฏการณ์ใหม่ในช่วงหลังนี้ ก็คือ การถูกปลดหรือถอนออกจากตำแหน่ง เข้ามาแทนที่การลาออกด้วยความสมัครใจ (ดูตารางที่ 2)

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ทำอย่างไรธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจะมีความเป็นอิสระมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ?

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 17-23 มีนาคม 2540

ตารางที่ 1

รายพระนามและรายนามผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485-2540

รายพระนามและรายนาม	ช่วงเวลาการดำรงตำแหน่ง
1. ม.จ. วิวัฒนไชย ไชยันต์	27 พ.ย. 2485 ถึง 17 ต.ค. 2489
2. นายเสริม วินิจฉัยกุล	18 ต.ค. 2489 ถึง 24 พ.ย. 2490
3. นายเล้ง ศรีสมวงศ์	25 พ.ย. 2490 ถึง 2 ก.ย. 2491
4. ม.จ. วิวัฒนไชย ไชยันต์	3 ก.ย. 2491 ถึง 2 ธ.ค. 2491
5. นายเล้ง ศรีสมวงศ์	3 ธ.ค. 2491 ถึง 3 ส.ค. 2492
6. ม.ล. เดช สนิทวงศ์	4 ส.ค. 2492 ถึง 29 ก.พ. 2495
7. นายเสริม วินิจฉัยกุล	1 มี.ค. 2495 ถึง 24 ก.ค. 2498
8. นายเกษม ศรีพยัคฆ์	25 ก.ค. 2498 ถึง 23 ก.ค. 2501
9. นายโชติ คุณะเกษม	24 ก.ค. 2501 ถึง 3 พ.ค. 2502
10. นายป๋วย อึ๊งภากรณ์	11 มิ.ย. 2502 ถึง 15 ส.ค. 2514
11. นายพิสุทธิ์ นิมมานเหมินท์	16 ส.ค. 2514 ถึง 24 พ.ค. 2518
12. นายเสนาะ อูนากูล	24 พ.ค. 2518 ถึง 1 พ.ย. 2522
13. นายนุกูล ประจวบเหมาะ	1 พ.ย. 2522 ถึง 13 ก.ย. 2527
14. นายกำจร สถิรกุล	14 ก.ย. 2527 ถึง 5 มี.ค. 2533
15. นายชวลิต ธนะชานันท์	6 มี.ค. 2533 ถึง 30 ก.ย. 2533
16. นายวิจิตร สุพินิจ	1 ต.ค. 2533 ถึง 2 ก.ค. 2539
17. นายเริงชัย มะระกานนท์	9 ก.ค. 2539 ถึง

ตารางที่ 2

การลาออกหรือถูกปลดออกจากตำแหน่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ปี 2485-2540

ชื่อและตำแหน่ง	วันที่ออก	สาเหตุการออก
1. ม.จ. วิวัฒนไชย ไชยันต์ ผู้ว่าการ	16 ต.ค. 2489	ลาออกเพราะไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลกรณีการขายทองคำปี 2489 ด้วยวิธีที่ทำให้รัฐสูญเสียประโยชน์
2. ม.ล. เดช สนิทวงศ์ ผู้ว่าการ	29 ก.พ. 2495	ลาออกเพราะ ธปท. ถูกรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามบังคับให้ขึ้นค่าเงินบาท
3. นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ รองผู้ว่าการ	24 ธ.ค. 2496	ลาออกเพราะถูกแทรกแซงโดยผู้นำรัฐบาล นำโดยพลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งขอมิให้ธปท. สั่งไม่ปรับสหธนาคารกรุงเทพในฐานที่กระทำผิดระเบียบการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
4. นายเกษม ศรีพยัคฆ์ ผู้ว่าการ	23 ก.ค. 2501	ลาออกเพราะพนักงาน ธปท. ฉ้อโกง โดยที่ผู้ว่าการมิได้เกี่ยวข้อง
5. นายโชติ คุณะเกษม ผู้ว่าการ	3 พ.ค. 2502	ถูกปลดออกด้วยข้อกล่าวหาว่ามีความประพฤติมิชอบในกรณีการเปลี่ยนบริษัทพิมพ์ธนบัตร ทั้งที่เป็นคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ ศาลฎีกาพิพากษายกฟ้องในภายหลัง
6. นายฉลอง ปึงตระกูล รองผู้ว่าการ	4 ก.พ. 2518	คณะรัฐมนตรีให้ ธปท. ทบทวนการประกวดราคาเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่ เนื่องจากมีการคัดค้านจากกลุ่มบริษัทก่อสร้างและสถาปนิกไทยทั้ง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการไปก่อนแล้ว จึงลาออกเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อหน้าที่และเพื่อประท้วงความโลเลของรัฐบาล

ชื่อและตำแหน่ง	วันที่ออก	สาเหตุการออก
7. นายพิสุทธิ์ นิมมานเหมินท์ ผู้ว่าการ	24 พ.ค. 2518	เหตุเดียวกับการลาออกของนายฉลอง ปึงตระกูล เหตุที่มิได้ลาออกพร้อมกัน เพราะต้องอยู่รักษาการจนกว่าจะมีผู้ว่าการคนใหม่
8. นายนุกูล ประจวบเหมาะ ผู้ว่าการ	13 ก.ย. 2527	รัฐมนตรีการคลังปลดออกจากตำแหน่ง เนื่องจากไม่สนองตอบนโยบายการลดค่าเงินบาท
9. นายกำจร สถิรกุล	5 มี.ค. 2533	รัฐมนตรีการคลังปลดออกจากตำแหน่งเนื่องจากไม่สนองตอบนโยบายการลดอัตราดอกเบี้ย
10. นายเอกกมล คีรีวัฒน์	26 ธ.ค. 2538	ถูกกล่าวหาว่าเป็นเจ้าพนักงานที่มีความประพฤติอันมิชอบ โดยละเมิด พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535
11. นายวิจิตร สุพินิจ	2 ก.ค. 2539	ถูกบีบให้ลาออก เนื่องจากรัฐบาลไม่พอใจในความล่าช้าในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์การเงินของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และไม่สนองตอบนโยบายการลดอัตราดอกเบี้ย
12. นายจรุง หนูขวัญ	5 มี.ค. 2540	ถูกสั่งพักงานเพื่อสอบสวนในข้อหาบกพร่องต่อ เจ้าหน้าที่ จนเป็นเหตุให้คดีกรุงเทพพาณิชย์การหมดอายุความ

ที่มา ประมวลจากสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทยและหนังสือพิมพ์

ตารางที่ 3

อายุการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

พฤศจิกายน 2485-กรกฎาคม 2539 (ปี/เดือนต่อคน)

ช่วงเวลา	จำนวนผู้ว่าการ	อายุการดำรงตำแหน่ง
พ.ย. 2485-พ.ค. 2502	9	1 ปี 10 เดือน
มิ.ย. 2502-ส.ค. 2514	1	12 ปี 12 เดือน
ส.ค. 2514-ก.ค. 2539	6	4 ปี 2 เดือน

ที่มา คำนวณจากข้อมูลผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในตารางที่ 1

หมายเหตุ ผู้ว่าการคนเดียวกัน หากดำรงตำแหน่งต่างสมัยกัน โดยช่วงเวลาไม่ติดต่อกัน ถือ เป็นคนละคน

ธนาคารแห่งประเทศไทย
กับวิกฤติการณ์แห่งศรัทธา

มติคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้งนายเริงชัย มะระกานนท์ ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2539 มิใช่เรื่องน่าประหลาดใจ ในเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่มีทางเลือกอื่น ด้วยเหตุที่บรรดาคนนอกวังบางขุนพรหมที่อยู่ในข่ายพิจารณาล้วนแล้วแต่ตอบปฏิเสธที่จะรับตำแหน่งนี้ ผู้ว่าการคนใหม่กล่าวขอบคุณรัฐบาลที่เลือกคนในสืบต่อตำแหน่งนี้ โดยหวังว่าจะเป็นจารีตสืบต่อไป การเลื่อนรองผู้ว่าการที่มีอาวุโสสูงสุดขึ้นมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ช่วยสร้างภาพลักษณ์แก่รัฐบาลว่า มิได้ใช้อำนาจการเมืองแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทย แท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตั้งเป้าไว้ตั้งแต่แรกว่าจะสรรหาบุคคลภายนอกเป็นปฐม

เหตุใดคนนอกวังบางขุนพรหมจึงพากันเมินตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย? เพียงเมื่อทศวรรษที่แล้ว หากขุนนางนักวิชาการคนหนึ่งคนใดได้รับข้อเสนอนี้ย่อมยากที่จะได้เห็นอาการเมินหน้าหนีตำแหน่ง เพราะถือเป็นเกียรติประวัติอันยิ่งใหญ่ และแสดงถึงความเป็นเลิศทางวิชาชีพ ภาพขุนนางกระทรวงการคลังข้ามฟากไปเป็นใหญ่ในวังบางขุนพรหม จึงปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง แต่ในคราวนี้ เมื่อรัฐมนตรีการคลังเค้นหาข้าราชการภายในกระทรวงเพื่อส่งไป 'กินเมือง' ยังวังบางขุนพรหม อาการปฏิเสธปรากฏอย่างชัดเจนชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เริ่มต้นด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลาง ซึ่งตอบปฏิเสธด้วยเหตุผลการขาดความสันทัด ความรู้ และความชำนัญพิเศษ ตามมาด้วยปลัดกระทรวงการคลัง ซึ่งกล่าวอย่างชัดเจนว่าหากตั้งให้เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องถือเป็นการขืนใจ และการทำงานชนิดที่ถูกขืนใจให้ทำนั้นย่อมไม่สนุก

ความยากลำบากในการกำหนดและการบริหารนโยบายการเงินนับเป็นปมเงื่อนอันหนึ่งที่ทำให้หลายคนลังเลใจที่จะรับตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ภายใต้ระบบการเงินเสรี การบริหารนโยบายการเงินเป็นเรื่องยากยิ่ง ระบบการเงินทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น วิกฤติการณ์ทางการเงินเกิดขึ้นได้ง่ายขึ้นเพราะการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว

แต่สำหรับผู้สันทัดด้านเศรษฐกิจการเงิน การบริหารนโยบายการเงินอาจมิใช่ปัญหาสำคัญเท่ากับปัญหาอีก 2 ปัญหา ปัญหาแรกได้แก่ การแทรกแซงของอำนาจการเมืองในการกำหนดและบริหารนโยบายการเงิน ส่วนปัญหาที่สองก็คือ วิกฤติการณ์แห่งศรัทธาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่

การคืบคลานของอำนาจการเมืองเข้าสู่วังบางขุนพรหมจะยังคงมีต่อไป และจะมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้คนในธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดประตูวังบางขุนพรหมต้อนรับอำนาจการเมืองเสียเอง อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะความต้องการของนักเลือกตั้งที่จะใช้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกลไกทางการเมือง ความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจกับเป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทำให้กลุ่มทุนการเงินหนุนเนื่องอำนาจการเมืองให้แทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ภาคธุรกิจเอกชนย่อมต้องการให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัว เพราะได้ผลประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะที่นโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีผลในการเหนี่ยวรั้งการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่บ่อยครั้ง

เมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีการคลังพยายามแทรกแซงการกำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทยในเดือนมิถุนายน 2539 แม้จะมีเสียงเรียกร้องความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยจากชุมชนวิชาการและข้าเก่าเต่าเลี้ยงบางคนของวังบางขุนพรหม แต่ก็เป็นเสียงเรียกร้องที่บางเบาและไร้น้ำหนัก ในขณะที่กลุ่มทุนการเงินและภาคธุรกิจเอกชนพากันหนุนเนื่องให้รัฐบาลลิดรอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ย

ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเผชิญวิกฤติการณ์แห่งศรัทธาครั้งสำคัญ ภายหลังจากการทำหน้าที่ ‘ปราการแห่งจริยธรรม’ และ ‘ปราการแห่งพุทธิปัญญา’ ได้เพียง 50 ปี ความตกต่ำก็มาเยือนในยุคสมัยที่นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทยครองอำนาจ ความข้อนี้นับว่าน่าอนาถนัก ผู้คนที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นกำลังของวังบางขุนพรหม กลับเป็นผู้ทำลายสถาบันของตนเสียเอง

ความขัดแย้งในหมู่ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยจนถึงขั้นอิงแอบอำนาจทางการเมืองเพื่อห้ำหั่นกัน นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงอำนาจทางการเมืองเข้าสู่วังบางขุนพรหม ด้วยเหตุดังนี้การ ร่ำหาความเป็นอิสระจึงหาประโยชน์อันใดมิได้ ในเมื่อผู้นำธนาคารแห่ง

ประเทศไทยต้องการพึ่งอำนาจทางการเมืองในการห้ำหั่นกันเสียเอง แต่เหตุปัจจัยพื้นฐานน่าจะมาจากความสั่นคลอนของบรรทัดฐานทางจริยธรรม ความเสื่อมทรามมทางจริยธรรมทำให้มุ่งยึดหลัก 'อำนาจเป็นธรรม' แทนที่จะหันเข็มมุ่งสู่หลัก 'ธรรมเป็นอำนาจ' และมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่วังบางขุนพรหมกลายเป็นสังคมเกสตาโป

ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทหน้าที่ในการหล่อเลี้ยงการเติบโตของระบบทุนนิยมในประเทศไทย แต่พลังเศรษฐกิจทุนนิยมนั้นเองกลับทำลายสถาบันแห่งนี้ เพราะการเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมนำมาซึ่งลัทธิปัจเจกชนนิยม ลัทธิบริโภคนิยม และความเห็นแก่ได้ อามิสที่มากับพลังเศรษฐกิจทุนนิยมมีสิ่งเย้ายวนมากพอที่ผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยมิอาจหักห้ามใจได้ ด้วยเหตุที่เห็นแก่อามิสเหล่านี้มากเกินไป ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงขาด 'กฎเหล็ก' ที่จะกำกับและควบคุมประพฤติกรรมเยี่ยงสัตว์เศรษฐกิจ

การกอบกู้ศรัทธาของมหาประชาชนนับเป็นภารกิจเบื้องแรกของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนใหม่ ซึ่งมิใช่เรื่องง่าย หากไม่สามารถสร้างศรัทธาเช่นว่านี้ ก็ป่วยการที่จะร่ำหาความเป็นอิสระของธนาคารกลาง เมื่อประชานหมดศรัทธาธนาคารแห่งประเทศไทยเสียแล้ว ยอมไม่เห็นอานิสงส์ในการร่ำหาความเป็นอิสระ แต่ศรัทธาของประชาชนจักก่อเกิดและธำรงไว้ได้ก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขพื้นฐานอย่างน้อย 2 ประการ คือ ความแข็งแกร่งทางจริยธรรมและความแข็งแกร่งทางวิชาการ

ความแข็งแกร่งทางจริยธรรมเป็นเกราะกำบังมิให้เหล่าอธรรมมาพ้องพาล หากผู้คนในวังบางขุนพรหมอุดมด้วยจริยธรรมย่อมเป็นที่เกรงขามของพาลชน และสังคมโดยส่วนรวมก็จะช่วย ปกป้องธนาคารแห่งประเทศไทยในยามที่ผู้ทรงอำนาจรุกล้ำโดยไม่ชอบธรรม แต่ป้อมปราการทางจริยธรรมมิได้เกิดจากคุณธรรมของปัจเจกบุคคลเท่านั้น หากยังเป็นผลจากโครงสร้างและการจัดองค์กรภายในอีกด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกลายเป็นป้อมปราการทางจริยธรรมได้ ก็ต้องมี 'กฎเหล็ก' ที่ป้องปรามการทุจริต การประพฤติมิชอบ รวมทั้งประพฤติกรรมที่ส่อถึงการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะ (conflicts of interest) บรรทัดฐานทางจริยธรรมของธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องสูงกว่าบรรทัดฐานของสังคมโดยทั่วไป ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจะสามารถธำรงฐานะสถาบันหลักของชาติได้ ในการนี้ผู้คนในวังบางขุนพรหมก็ควรต้องมีเงินได้และสวัสดิการดีกว่าส่วนอื่นๆ ในสังคมด้วย

คำบรรยายเรื่อง 'ธนาคารกลาง' ของอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในปี 2512 ก็ดี หนังสือเรื่อง *เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย* บทที่ว่าด้วย "ธรรมะในด้านเศรษฐกิจ" ซึ่งอาจารย์ป๋วยเขียนร่วมกับคุณหญิงสุภาพ ยศสุนทร (2498) ก็ดี ได้กล่าวถึงบรรทัดฐานทางจริยธรรมที่ควรจะเป็นของ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้อย่างดียิ่ง สมควรที่จะกลับไปศึกษาและสร้าง 'กฎเหล็ก' กำกับประพฤติกรรมของผู้คนในวังบางขุนพรหม บรรทัดฐานทางจริยธรรมดังกล่าวนี้นอกจากจะเน้นความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ยังเน้นถึงการลดละความเห็นแก่ได้ และการไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะผู้จัดการ กรรมการ หรือผู้ถือหุ้น

หากผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยมีพฤติกรรมอันเสื่อมเสีย ไม่เพียงแต่จะมิได้รับความเคารพนับถือจากผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเท่านั้น หากยังมีปัญหาในการกำกับสถาบันการเงินอีกด้วย เพราะนายธนาคารและผู้นำภาคเศรษฐกิจการเงินไม่เชื่อถือ เพียงแต่จะแสดงออกหรือไม่เท่านั้น เมื่อนายชาตรี โสภณพนิช ประธานเจ้าหน้าที่บริหารธนาคารกรุงเทพฯ จำกัด (มหาชน) ให้สัมภาษณ์ *ผู้จัดการรายวัน* (ฉบับวันศุกร์ที่ 28 มิถุนายน 2539) ว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนที่แล้วต้องพ้นจากตำแหน่งอย่างแน่นอน นับเป็นสุดยอดแห่งบทสัมภาษณ์เพราะไม่เคยปรากฏมาก่อนว่า นายธนาคารซึ่งเป็นฝ่ายถูกกำกับจะออกมาวิจารณ์ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้กำกับธนาคารพาณิชย์เช่นนี้

แต่ความประพฤติอันเสื่อมเสียของผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีความหมายต่อความเป็นอิสระของสถาบันแห่งนี้ด้วย เมื่อผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีบรรทัดฐานทางจริยธรรมสูงส่งกว่าบรรดานักเลือกตั้ง ย่อมเปิดช่องให้อำนาจการเมืองทะลวงเข้าสู่วังบางขุนพรหมได้โดยง่าย เพราะไม่มีเหตุที่นักเลือกตั้งจะเกรงใจ

ความแข็งแกร่งทางจริยธรรม แม้จะเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการได้มาและธำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่หาได้เป็นเงื่อนไขอันพอเพียงไม่ ความแข็งแกร่งทาง วิชาการนับเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งอีกปัจจัยหนึ่ง เมื่อกว่าสองทศวรรษที่แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็น 'ปราการแห่งพุทธิปัญญา' ที่เข้มแข็ง ในเวลานั้น ฐานทางวิชาการของมหาวิทยาลัยและภาคธุรกิจเอกชนยังอ่อนปวกเปียก บัดนี้สถานการณ์แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมาก ไม่เพียงแต่มหาวิทยาลัยและภาคเศรษฐกิจการเงินมีความเข้มแข็งทางวิชาการมากขึ้นเท่านั้น หากทว่าธนาคารแห่งประเทศไทยกลับอ่อนแอลงไปเป็นอันมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการสูญเสียชนชั้นมันสมองของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยนำวิชาการไปรับใช้ฝ่ายการเมือง การให้คำพยากรณ์ภาวะเศรษฐกิจของธนาคาร

แห่งประเทศไทยในช่วงเวลากว่าครึ่งทศวรรษที่ผ่านมามุ่งเอาใจฝ่ายการเมือง โดยวาดภาพเศรษฐกิจสวยหรูกว่าความเป็นจริง จนคำพยากรณ์กลายเป็นคำโฆษณาชวนเชื่อ โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังกลายเป็น 'กระทรวงแห่งความจริง' ผู้หน้าที่แถลงข่าวเท็จ

หากธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่คิดเสริมฐานทางวิชาการ และมุ่งผลิตงานวิชาการโดยมีความซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะค่อยๆสิ้นฐานะผู้นำในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์การเงิน ซึ่งมีนัยสำคัญว่า ประสิทธิผลในการชี้นำทิศทางของนโยบายการเงินจะค่อยๆ มลายหายไปด้วย

วิกฤติการณ์แห่งศรัทธาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่นี้ใหญ่หลวงนัก กระนั้นก็ตาม ผู้คนที่อยู่นอกวังบางขุนพรหมจำนวนไม่น้อยต่างเอาใจช่วย เพราะหวังที่จะได้เห็นธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นสถาบันหลักของชาติสืบต่อไป ข้อสำคัญอยู่ที่ว่า คนในวังบางขุนพรหมมีความ จริงใจและจริงจังในการสะสางปัญหามากน้อยเพียงใด

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 12 กรกฎาคม 2539

ความเรียงว่าด้วยความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย

การแถลงข่าวของผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 31 กรกฎาคม 2540 สร้างความฮือฮาในชุมชนการเงินระหว่างประเทศเป็นอันมาก เมื่อแถลงว่า ทุนสำรองระหว่างประเทศ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2540 คงเหลือ 32,400 ล้านดอลลาร์ ลดลงจากระดับ 33,300 ล้านดอลลาร์เมื่อสิ้นเดือนพฤษภาคม ศกเดียวกัน

เมื่อผู้สื่อข่าวแสดงทีท่าไม่เชื่อถือข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ธปท. ยืนยันว่า ข้อมูลทุนสำรองระหว่างประเทศที่แถลงนั้นเป็นข้อมูลจริง ซึ่งมาจากฝ่ายการธนาคารและฝ่ายการต่างประเทศ แต่ยังไม่สามารถเปิดเผยรายละเอียดได้ พร้อมทั้งกล่าวต่อไปว่า '..ตลาดจะเชื่อหรือไม่ก็แล้วแต่ เพราะข้อมูลดังกล่าวไม่ได้ตกแต่งทางบัญชี..' (*มติชน* ฉบับวันศุกร์ที่ 1 สิงหาคม 2540)

ข้อมูลทุนสำรองระหว่างประเทศเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2540 ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแถลงนั้นดีกว่าที่คาดเป็นอันมาก ก่อนหน้านี้ ชุมชนการเงินระหว่างประเทศคาดหมายว่า ทุนสำรองระหว่างประเทศของไทยมียอดคงเหลือเพียง 30,000 ล้านดอลลาร์ สถาบันการเงินระหว่างประเทศบางสถาบันให้ตัวเลข 25,000 ล้านดอลลาร์ ด้วยเหตุดังนี้ ชุมชนการเงินระหว่างประเทศจึงรับฟังถ้อยแถลงของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยข้อกังขา หนังสือพิมพ์ *กรุงเทพธุรกิจ* (ฉบับวันศุกร์ที่ 1 สิงหาคม 2540) พาดหัวข่าวว่า '*ธปท.ถูกกังขาแต่ง 'สำรอง'* ' หนังสือพิมพ์ *The Nation* ฉบับวันเดียวกันนั้น พาดหัวข่าวว่า *'BOT Claims Reserves Top $ 32 Billion'* โดยมีพาดหัวรองว่า *'Markets Eye Figure Sceptically'*

ธนาคารแห่งประเทศไทยคงมิได้ตกแต่งบัญชี ด้วยการปลอมแปลงตัวเลข เพราะการตกแต่งบัญชีด้วยวิธีการนี้หยาบเกินไป และง่ายแก่การถูกจับผิด หากถูกจับได้ไล่ทันก็ต้องสูญเสียชื่อเสียง เกียรติคุณ และความน่าเชื่อถือจนหมดสิ้น เมื่อกว่าทศวรรษที่แล้ว ธนาคารกลางแห่งประเทศฟิลิปปินส์ตกแต่งบัญชีทุนสำรองระหว่างประเทศ ด้วยการปลอมแปลงตัวเลข เมื่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศจับผิดได้ ผู้ว่าการธนาคารกลางต้องออกจากตำแหน่ง และฟิลิปปินส์ต้องสูญเสียความน่าเชื่อถือในชุมชนระหว่างประเทศเป็นอันมาก

แต่การตกแต่งบัญชีมิได้กระทำได้เพียงด้วยการปลอมแปลงตัวเลขเท่านั้น หากการตกแต่งบัญชี หมายถึง การทำให้ฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศดีกว่าความเป็นจริง การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศโดยมีเจตนาที่จะทำให้ฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศ 'ดูดี' ก็ถือเป็นการตกแต่งบัญชีด้วย ชุมชนการเงินระหว่างประเทศคาดการณ์ว่า เหตุที่ฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 'ดูดี' ก็เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากพัธมิตร ดังเช่น Monetary Authority of Singapore ข้อคาดการณ์ทำนองนี้จะยังคงมีต่อไป ตราบเท่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่พยายามทำให้ข้อมูลทุนสำรองระหว่างประเทศมีลักษณะโปร่งใส

ชุมชนการเงินระหว่างประเทศแสดงข้อกังขาว่า ในเมื่อทุนสำรองระหว่างประเทศมีมากพอเพียงที่จะซื้อสินค้าเข้าถึง 5.7 เดือน เหตุไฉนจึงต้องปล่อยให้เงินบาทมีค่าลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 อันห่างจากวันที่ทุนสำรองระหว่างประเทศ 'ดูดี' เพียงสองวันเท่านั้น ข้อกังขานี้เป็นเรื่องที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิอาจให้อรรถาธิบายในระดับที่น่าพอใจได้

ชุมชนการเงินระหว่างประเทศยังมีข้อคาดการณ์อีกด้วยว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสูญเสียทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากในการทำสงครามปกป้องค่าเงินบาททั้งในเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการขายในตลาดซื้อขายล่วงหน้า ผลกระทบที่มีต่อทุนสำรองระหว่างประเทศจะเริ่มปรากฏ เมื่อถึงกำหนดต้องส่งมอบเงินตราต่างประเทศ ซึ่งคาดว่าจะเป็นช่วงเดือนสิงหาคมและกันยายน ไม่ว่าข้อคาดการณ์ดังกล่าวนี้ตรงต่อข้อเท็จจริงหรือไม่ ย่อมไม่เป็นผลดีต่อสังคมเศรษฐกิจไทย

การที่ชุมชนการเงินระหว่างประเทศมีข้อกังขาและข้อคาดการณ์ต่างๆเกี่ยวกับสังคมเศรษฐกิจไทย ซึ่งส่วนใหญ่ค่อนไปทางด้านร้าย ส่วนสำคัญเป็นเพราะความไม่โปร่งใสของข้อมูลทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลหนี้สูญและหนี้เสียของสถาบันการเงิน และข้อมูลทุนสำรองระหว่างประเทศ ในระบบเสรีนิยมทางการเงิน ข้อมูลทางการเงินต้องเป็นข้อมูลสาธารณะ (public information) ที่มีความโปร่งใส การทำให้ข้อมูลทางการเงินกลายเป็นข้อมูลที่สมบูรณ์ (perfect information) มากเพียงใด จะยิ่งเป็นประโยชน์แก่ตลาดการเงินมากเพียงนั้น ด้วยข้อมูลทางการเงินที่ถูกต้องและสมบูรณ์ ตลาดการเงินจะสามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องและสมบูรณ์ด้วย การปิดบังข้อมูลอาจทำให้คุณภาพการทำงานของตลาดการเงินต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และในบางครั้งอาจมีข้อคาดการณ์ที่ไม่ตรงต่อสภาพที่เป็นจริงอันทำลายประสิทธิผลของนโยบายการเงิน ยิ่งการให้ข้อมูลเท็จด้วยแล้ว ยิ่งเป็นการให้สัญญาณ

อย่างผิดๆแก่ตลาดการเงิน หากการให้ข้อมูลเท็จปฏิบัติจนกลายเป็นนิจศีล ตลาดการเงินย่อมสิ้นความเชื่อถือที่มีต่อองค์กรที่ให้ข้อมูลเท็จเหล่านั้น

การแถลงข่าวเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 31 กรกฎาคม 2540 มิได้เป็นผลดีต่อสังคมเศรษฐกิจไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยมุ่งประสงค์เพียงการเปิดเผยข้อมูลทุนสำรองระหว่างประเทศที่ยัง 'ดูดี' อยู่ แต่ไม่ยอมเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและการเปลี่ยนแปลงรายการในบัญชีทุนสำรองระหว่างประเทศ หากการไม่เปิดเผยรายละเอียดเป็นเพราะข้อมูลสางไม่เสร็จ ก็สะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ในเมื่อเวลาได้ผ่านพ้นมาแล้วหนึ่งเดือน ด้วยเหตุดังนี้ แทนที่การแถลงข่าวจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นที่มีต่อเศรษฐกิจไทย การณ์กลับปรากฏว่า ไม่เพียงแต่ความเชื่อมั่นไม่สามารถรื้อฟื้นคืนกลับมาเท่านั้น หากทว่าธนาคารแห่งประเทศไทยยังสูญเสียความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมีความสำคัญต่อประสิทธิผลในการดำเนินนโยบายหากประชาชนหมดความเชื่อถือรัฐบาลและผู้กำหนดนโยบาย ประชาชนอาจมีปฏิกิริยาสนองตอบต่อนโยบายรัฐบาลในทิศทางตรงกันข้ามกับที่รัฐบาลต้องการ ท้ายที่สุดผลลัพธ์ของนโยบายย่อมไม่ตรงตามที่รัฐบาลคาดหวังในเบื้องต้น การหมดความเชื่อถืออาจนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงการคาดการณ์ (expectation) ของประชาชน หากประชาชนเปลี่ยนแปลงการคาดการณ์ถี่มากเพียงใด ก็ยิ่งสร้างปัญหาในการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากเพียงนั้น เพราะผู้กำหนดนโยบายมิอาจคาดหมายอย่างถูกต้องได้ว่า ประชาชนจะมีปฏิกิริยาสนองตอบหรือปรับเปลี่ยนประพฤติกรรมต่อการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางนโยบายอย่างไร

ในการสร้างสมความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นเบื้องต้น ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องมีบรรทัดฐานทางจริยธรรมสูงส่งกว่าบรรทัดฐานในสังคมโดยทั่วไป อีกทั้งต้องไม่มีผลประโยชน์ในธุรกิจใดๆด้วย หากผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมีอาการอันส่อให้เห็นความไม่ซื่อสัตย์สุจริต อาทิเช่น การรั้งรอการลงโทษสถาบันการเงินที่ทำผิดกฎหมาย เนื่องจากมีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลหรือมีผลประโยชน์ร่วมกับผู้บริหารสถาบันการเงินนั้น ประชาชนย่อมสิ้นศรัทธาธนาคารแห่งประเทศไทย และมีข้อกังขาว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยบริหารนโยบายการเงินเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมหรือไม่

ความสามารถทางวิชาการมีผลต่อความน่าเชื่อถือด้วย สังคมมนุษย์โดยทั่วไปนับถือคนเก่งโดยพื้นฐาน ความแข็งแกร่งทางวิชาการให้ความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่าจะมีการดำเนินนโยบายการเงินอย่างถูกต้อง เมื่อฐานะอันแข็งแกร่งทางวิชาการหมดสิ้นไปความน่าเชื่อถือก็หมดไปด้วย การแข็งขืนยึดโยงระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ทั้งๆ ที่เลือกเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) สะท้อนให้เห็นการยึดกุมฐานทางวิชาการที่ผิดพลาด อันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์เงินบาทปี 2540 ความสามารถทางวิชาการพิจารณาได้จากความแม่นยำของคำพยากรณ์ทางเศรษฐกิจได้ด้วย ในช่วงเวลากว่าครึ่งทศวรรษที่ผ่านมานี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยทำลายตัวเองด้วยการให้คำพยากรณ์ที่ผิดพลาดอย่างสม่ำเสมอ ดังจะเห็นได้จากคำพยากรณ์เกี่ยวกับการเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งมักจะสูงกว่าความเป็นจริง คำพยากรณ์ที่ผิดพลาดนี้มีส่วนทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย และก่อให้เกิดข้อกังขาได้ว่า ในเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถให้คำทำนายที่ถูกต้องได้จะกำหนดและบริหารนโยบายการเงินอย่างถูกต้องได้อย่างไร

ความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหารและความแข็งแกร่งทางวิชาการเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายการเงินอีกด้วย ความล้มเหลวในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน จนก่อให้เกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในเวลาต่อมา ทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สถาบันการเงินที่มีฐานะอันง่อนแง่นในปี 2540 หลายต่อหลายสถาบันเคยเผชิญปัญหาเดียวกันนี้ในปี 2526 มาแล้ว ประชาชนได้แต่ตั้งข้อสงสัยว่า เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่จัดการแก้ปัญหาแต่เนิ่นๆ กลับปล่อยให้ปัญหายืดเยื้อและลุกลามกลายมาเป็นวิกฤติการณ์ที่ร้ายแรง ความไร้ประสิทธิภาพปรากฏในการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนด้วย

ความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยตกต่ำลงเป็นอันมากในช่วงเวลาทศวรรษเศษที่ผ่านมานี้ ประชาชนเริ่มมีข้อกังขาเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย เริ่มขาดความเชื่อถือในความสามารถทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทย และได้เห็นความไร้ประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการบริหารนโยบายการเงินเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

เมื่อผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวอย่างมีสติภายหลังการแถลงสถิติทุนสำรองระหว่างประเทศว่า ตลาดการเงินจะเชื่อข้อมูลนี้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับตลาด

คำกล่าวดังกล่าวนี้สะท้อนอย่างชัดเจนว่า บัดนี้ พนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยตระหนักดีว่า สถาบันของตนได้สูญเสียความน่าเชื่อถือทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศแล้ว และเป็นการสูญเสียที่รู้สึกได้ด้วย เรื่องน่าเศร้าก็คือ หากข้อมูลทุนสำรองระหว่างประเทศรวบรวมด้วยความสัตย์ซื่อ ไม่มีการตกแต่งบัญชี ทั้งด้วยการปลอมแปลงตัวเลขและด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อให้ตัวเลข 'ดูดี' แล้ว ผู้คนยังพากันตั้งข้อกังขา นั่นย่อมหมายความว่า ความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตกต่ำจนถึงที่สุด

บทเรียนสำหรับผู้บริหารธนาคารกลางโดยทั่วไป ก็คือ ความน่าเชื่อถือของธนาคารกลาง เมื่อตกต่ำลงแล้ว ย่อมยากที่จะรื้อฟื้นกลับคืนมาได้ กว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะฟื้นคืนความน่าเชื่อถือของตนเอง ทั้งในหมู่ปวงชนชาวไทยและในชุมชนระหว่างประเทศได้ คงกินเวลานานนับทศวรรษ

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 11-17 สิงหาคม 2540

อาจารย์ป๋วยกับธนาคารแห่งประเทศไทย

เมื่อเกิดเหตุวิวาทในหมู่ผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งที่คุมวังบางขุนพรหม ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) จนถึงขั้นห้ำหั่นกัน และต้องขึ้นโรงขึ้นศาลในที่สุดนั้น สื่อมวลชนและสาธารณชนพากันรำลึกถึงอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ จนถึงกับเปรียบเทียบธนาคารแห่งประเทศไทยในยุคของท่านกับยุคปัจจุบัน ผมรู้สึกปิติที่ผู้คนยังรำลึกถึงอาจารย์ป๋วยในด้านคุณงามความดี ในขณะเดียวกันก็รู้สึกเศร้าสลดที่เห็นความตกต่ำเชิงจริยธรรมของธนาคารแห่งประเทศไทย

ในขณะที่เหตุวิวาททวีความรุนแรงนั้นเอง ผมหวนกลับไปอ่านงาน 2 ชิ้นของอาจารย์ป๋วย เรื่องแรกก็คือ หนังสือเรื่อง*เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย* และเรื่องที่สองก็คือ คำบรรยายเรื่อง ‘ธนาคารกลาง’ ที่อาจารย์ป๋วยบรรยาย ณ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี 2512

หนังสือ*เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย* ตีพิมพ์ครั้งแรกในปี 2498 และตีพิมพ์ครั้งที่สองและสามในปี 2499 และ 2504 ตามลำดับ โดยที่เกือบไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างไปจากฉบับที่ตีพิมพ์ครั้งแรกเลย หนังสือเล่มนี้คุณหญิงสุภาพ ยศสุนทรเขียนร่วมกับอาจารย์ป๋วย บทที่ 21 ว่าด้วย ‘ธรรมะในด้านเศรษฐกิจ’ เป็นบทที่ผมเคยอ่านมาแล้วหลายครั้ง แต่ก็ยังต้องอ่านซ้ำอีกครั้ง เนื้อหาในบทนี้กล่าวเตือนข้าราชการ พ่อค้า นักธุรกิจ และประชาชนให้ยึดถือหลักธรรม เนื้อหาตอนหนึ่งตรงต่อประเด็นปัญหาในปัจจุบัน สมควรคัดมาให้อ่านโดยทั่วกัน

> ‘ *...เจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวในหน้าที่การงานของตนขัดกับประโยชน์ของส่วนรวมถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติผิดหลักธรรมะในด้านเศรษฐกิจ อาทิ ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล บุคคลนั้นจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนในขอบเขตแห่งนโยบายของรัฐ ถ้าในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไปมีตำแหน่งหน้าที่และรับผิดชอบส่วนงานของเอกชน ไม่ว่าจะเป็นแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ตาม อาจเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้จัดการผู้ถือหุ้น ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม แม้จะสุจริตเพียงใดบุคคลภายนอกย่อมจะระแวงสงสัยและตั้งข้อรังเกียจ*

ฉะนั้น ทางที่สมควรคือ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นควรจะต้องลาออกจากหน้าที่หรือตำแหน่งต่างๆเสีย ทำงานแต่เพียงประเภทเดียวโดยไม่ขัดกับประโยชน์ของส่วนรวมถ้าเป็นไปได้ ถือว่าบุคคลคนนั้นได้ทำถูกหลักธรรมะทางเศรษฐกิจ...' (ฉบับพิมพ์ครั้งที่สาม 2504 หน้า 357-358)

การไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้ถือหุ้น นับเป็นพรหมจรรย์สำคัญของขุนนางผู้มีหน้าที่ในการกำหนดและบริหารนโยบาย ตลอดช่วงแห่งชีวิตข้าราชการ อาจารย์ป๋วยได้รักษา 'พรหมจรรย์' ดังกล่าวอย่างดียิ่ง และเป็นแบบอย่างให้ผู้ใกล้ชิดและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม ด้วยการรักษา 'พรหมจรรย์' ของวิชาชีพอย่างเคร่งครัดนี้เอง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงสั่งสมชื่อเสียงและกิตติคุณ จนได้ชื่อว่าเป็น 'ปราการแห่งจริยธรรม' และ 'ปราการแห่งพุทธิปัญญา' ในสังคมไทย การรักษา 'พรหมจรรย์แห่งวิชาชีพ' ดังกล่าวนี้เป็นประพฤติกรรมที่มิได้ถูกกำกับโดยบรรทัดฐานทางกฎหมาย

ตลอดชีวิตราชการ อาจารย์ป๋วยพยายามเรียกร้องมิให้นักการเมืองและข้าราชการเข้าไปมีผลประโยชน์ในธุรกิจการค้า เพราะเห็นว่าจะก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ในบรรดาผู้นำฝ่ายทหารในยุคเผด็จการ อาจารย์ป๋วยเห็นว่าจอมพลถนอม กิตติขจรเป็นผู้ที่ยอมรับความคิดนี้ได้ จึงพยายามผลักดันให้ยอมรับหลักการข้อนี้ จนท้ายที่สุด จอมพลถนอมออกมาเรียกร้องให้รัฐมนตรีร่วมคณะถอนตัวจากธุรกิจการค้า แต่ตัวจอมพลถนอมยังคงดำรงตำแหน่งกรรมการธนาคารพาณิชย์ อาจารย์ป๋วยตั้งคำถามว่าธุรกิจธนาคารพาณิชย์มิใช่ธุรกิจการค้าหรืออย่างไร ในการกล่าวสุนทรพจน์ในงานเลี้ยงอาหารค่ำประจำปี 2507 ของสมาคมธนาคารไทย อาจารย์ป๋วยกล่าวเป็นกลอนความตอนหนึ่งว่า

ยังจนใจไม่รู้อยู่หนึ่งข้อ
จอมพลถ. ท่านแถลงแจ้งเป็นเรื่อง
ท่านปรารมภ์ผมก็เห็นเด่นประเทือง
ว่าใครเฟื่องเป็นผู้ใหญ่ในราชการ
ตัวอย่างเช่นเป็นรัฐมนตรี
ไม่ควรมีการค้ามาสมาน
อย่าเกี่ยวข้องเที่ยวรับเป็นกรรมการ
สมาจารข้อนี้ดีจริงเชียว
ผมสงสัยไม่แจ้งจิตกิจการค้า

หมายความว่ากิจการใดบ้างยังเฉลียว
กิจธนาคารท่านผู้ใหญ่จะไม่เกี่ยว
หรือจะเหนี่ยวรั้งไว้ไม่นับค้า

สุนทรพจน์ข้างต้นนี้ยังผลให้จอมพลถนอมลาออกจากตำแหน่งกรรมการธนาคารพาณิชย์ 2 แห่ง ยกเว้นธนาคารทหาร และมีบันทึกเรียกร้องให้รัฐมนตรีร่วมคณะปฏิบัติตามด้วย

การไม่มีผลประโยชน์ในธุรกิจเอกชน ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม นอกจากจะไม่สร้างปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวมแล้ว ยังเป็นการเสริมฐานะและอำนาจต่อรองของผู้ว่าการและพนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย ในคำบรรยายว่าด้วยธนาคารกลาง อาจารย์ป๋วยกล่าวอย่างชัดเจนว่า ผู้ว่าการและพนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในการชักจูงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐบาลเห็นชอบกับนโยบายที่เสนอ แต่การชักจูงนี้จะมีประสิทธิผลก็ต่อเมื่อพนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยปราศจากผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนบุคคล มิฉะนั้นข้อเสนอแนะทางนโยบายจะปราศจากน้ำหนัก เพราะผู้เสนอไม่เป็นที่เชื่อถือของรัฐมนตรีและรัฐบาล

คำบรรยายเรื่อง ‘ธนาคารกลาง’ เป็นการประมวลประสบการณ์ของอาจารย์ป๋วยหลังจากที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมาแล้ว 10 ปี ในการกล่าวถึงศิลปะแห่งการดำเนินนโยบาย อาจารย์ป๋วยเน้นการสร้างและรักษาความสัมพันธ์ 3 ระดับ อันได้แก่ ความสัมพันธ์กับธนาคารพาณิชย์ ความสัมพันธ์กับทางราชการ และความสัมพันธ์กับบุคคลภายในธนาคารแห่งประเทศไทย

ในด้านความสัมพันธ์กับธนาคารพาณิชย์ อาจารย์ป๋วยกล่าวว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยนอกจากต้องมีเครื่องมือและกลไกในการควบคุมและกำกับสถาบันการเงินต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์อันดีกับนายธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถเกลี้ยกล่อมให้ธนาคารพาณิชย์สนองนโยบายของรัฐบาล แต่การเกลี้ยกล่อมชักจูงจะมีประสิทธิผลก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ซื่อสัตย์ สุจริตและมีคุณธรรม อาจารย์ป๋วยกล่าวว่า

‘ ...ถ้าผู้ว่าการธนาคารชาติ หรือผู้ใหญ่ในธนาคาร โดยเฉพาะไปประพฤติสำมะเลเทเมา ไปทำทุจริต หรือว่าไปพูดเท็จ หรือว่าไปทำเห็นแก่ได้ในทางลาภสักการแล้ว จะไปพูดอะไรเขาก็ไม่เชื่อ เขากลับจะหัวเราะเยาะเอาเสียด้วย เพราะฉะนั้นหลักการในข้อนี้คือ ความประพฤติในการดำรงตนของผู้ใหญ่ในธนาคาร เฉพาะผู้ว่าการรวมทั้งผู้อำนวยการต่างๆ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมาก... ถ้าหากว่าเราประพฤติไม่ดีแล้ว ถึงเขาจะกลัวเรา เพราะเหตุว่าเรามีอำนาจมีอาญาสิทธิ์อยู่ในมือตามกฎหมาย แต่ไปพูดอะไรเขาไม่ค่อยเชื่อ นี่เป็นเรื่องที่สำคัญ...’

ในด้านความสัมพันธ์กับทางราชการ อาจารย์ป๋วยยังคงเน้นคุณสมบัติด้านความซื่อสัตย์สุจริตและคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ว่าเป็นเงื่อนไขพื้นฐานสำคัญในการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของธนาคารแห่งประเทศไทยต้องมีความกล้าหาญทางจริยธรรมในการทักท้วงรัฐบาล หากมีการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องพร้อมที่จะลาออก เมื่อมิอาจเกลี้ยกล่อมให้รัฐบาลยอมรับนโยบายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอ หรือล้มเลิกนโยบายที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หากนโยบายดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของหลักการที่มิอาจประนีประนอมได้

ในด้านความสัมพันธ์กับบุคคลภายในธนาคารแห่งประเทศไทย อาจารย์ป๋วยเห็นว่า การปกครองและทะนุบำรุงพนักงานผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นเรื่องสำคัญ และการอยู่ร่วมกันจำเป็นต้องอาศัยคุณธรรมสำคัญ 4 ประการ อันได้แก่ หลักสมรรถภาพ หลักความยุติธรรม หลักเสรีภาพ และหลักความมีเมตตากรุณา

อาจารย์ป๋วยพยายามกำหนดบรรทัดฐานทางจริยธรรมของขุนนางข้าราชการและเจ้าพนักงานของรัฐ และพยายามรักษา ‘พรหมจรรย์แห่งวิชาชีพ’ ด้วยการไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะกรรมการและผู้ถือหุ้น ตลอดจนพยายามแสดงตนเป็นแบบอย่างในการปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยยึดหลักสันติประชาธรรม เพียงช่วงเวลาสามทศวรรษต่อมา ผู้คนในสังคมไทยพากันกล่าวถึงอาจารย์ป๋วยในฐานะแบบอย่างที่มิอาจปฏิบัติตามได้ แม้แต่ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยมิอาจประพฤติปฏิบัติตามบรรทัดฐานทางจริยธรรมที่อาจารย์ป๋วยกำหนดได้ หลายคนหารายได้จากการซื้อขายหลักทรัพย์ ทั้งๆที่อยู่ในฐานะล่วงรู้ข้อมูลภายใน (inside information) ของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย บางคนส่อเค้าว่า มีการใช้อำนาจในทางฉ้อฉล หลักสันติประชาธรรม

ปลาสนาการไปจากวังบางขุนพรหม ในเมื่อผู้บังคับบัญชาใช้บริการสำนักข่าวกรองแห่งชาติติดตามพฤติกรรมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และน่าเชื่อว่ามีการดักฟังโทรศัพท์ การห้ำหั่นกันในหมู่ผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำลายความน่าเชื่อถือและคามเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยไปจนหมดสิ้น เพราะการห้ำหั่นกันนั้นจำเป็นต้องมีพลังทางการเมืองหนุนช่วย หากผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยยอมสยบและถึงกับเป็นสมุนบริวารของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองเสียแล้วจะยังมีศักดิ์ศรีที่จะมองหน้าผู้คนต่อไปอย่างไรได้

กว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะหลุดพ้นจากวิกฤติการณ์แห่งศรัทธา คงกินเวลาอีกหลายปี

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 10 กรกฎาคม 2539

ภาคที่ห้า ส่วนที่สอง

ธนาคารแห่งประเทศไทยกับงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

* ธนาคารแห่งประเทศไทยกับงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน
* การเมืองว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
* แนวทางที่พึงปรารถนาในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยกับงานกำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงิน

การสั่งพักงานรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและพนักงานระดับสูงรวม 3 ท่าน ในข้อหาความบกพร่องต่อหน้าที่ จนเป็นเหตุให้คดีผู้บริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การละเมิดกฎหมายหมดอายุความ ควรจะเป็นฟางเส้นสุดท้ายที่กระตุ้นให้ผู้บริหารวังบางขุนพรหมคิดปฏิรูปตนเองอย่างจริงจัง

แท้ที่จริงแล้ว ความผิดพลาดในคดีฟ้องร้องผู้บริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การดังกล่าวนี้มิใช่ปัญหาความบกพร่องต่อหน้าที่และความหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเท่านั้น หากยังเป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างและการกำหนดหน้าที่พื้นฐานของธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยและสังคมไทยจะยังต้องสูญเสียเทคโนแครตที่เอาการเอางาน ที่ซื่อสัตย์สุจริต และที่เป็นคนดีดุจดังคุณจรุง หนูขวัญอีกในอนาคต หากไม่คิดปฏิรูปและปรับบทบาทหน้าที่เสียใหม่

ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะจำกัดบทบาทเฉพาะการเป็นธนาคารกลางอย่างเคร่งครัด แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกอบหน้าที่อื่นๆที่เป็นประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจไทยในช่วงเวลากว่า 5 ทศวรรษที่ผ่านมานี้ แต่บัดนี้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปมาก สมควรที่จะทบทวนบทบาทหน้าที่เสียใหม่

ในการทบทวนบทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องพิจารณากำหนดความรับผิดชอบให้ชัดเจน ความไม่ชัดเจนของบทบาทหน้าที่สร้างความเสียหายแก่การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยควรรับผิดชอบเฉพาะเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เมื่อกำหนดเป้าหมายในความรับผิดชอบ (target assignment) อย่างชัดเจนแล้ว ก็ต้องมีการกำหนดอำนาจในการใช้เครื่องมือของนโยบาย (instrument assignment) อย่างชัดเจนด้วย การดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจึงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทุกวันนี้อำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินมีความไม่ชัดเจนอย่างยิ่ง

ในฐานะธนาคารกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะจำกัดการทำหน้าที่เพียง 4 ด้าน ได้แก่ การกำหนดนโยบายการเงิน การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล การเป็นผู้ให้กู้แหล่งสุดท้ายของสถาบันการเงิน และการจัดระบบการชำระเงิน หน้าที่นอกเหนือจากนี้ควรโอนไปให้หน่วยงานอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ที่เกื้อกูลต่อการแทรกแซงของอำนาจทางการเมือง และหน้าที่ที่เปิดช่องให้มีการแสวงหาส่วนเกินหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking) หากยอมรับหลักการนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเลิกทำตัวเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank) การนำสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (soft loan) ไปแจกจ่ายแก่ธุรกิจต่างๆเท่ากับเปิดประตูวังบางขุนพรหมเชื้อเชิญให้ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองเข้าไปปู้ยี่ปู้ยำธนาคารแห่งประเทศไทย ในสภาวการณ์เช่นนี้ ไม่เพียงแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะขาดความเป็นอิสระเท่านั้น หากยังขาดความน่าเชื่อถืออีกด้วย ในเมื่อต้องปฏิบัติตามการชี้นิ้วของนักการเมือง

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานอีกหน้าที่หนึ่งที่ควรโอนจากธนาคารแห่งประเทศไทยไปให้หน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีอยู่แล้วหรือจัดตั้งขึ้นใหม่ งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานที่ทำลายมากกว่าสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ในประการสำคัญเป็นงานที่เปิดช่องให้แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ และบางครั้งขัดต่อการทำหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อันควรเป็นหน้าที่หลักของธนาคารแห่งประเทศไทย

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานที่ยากยิ่ง ในเมื่อผู้บริหารสถาบันการเงินส่วนใหญ่เป็นสัตว์เศรษฐกิจที่เห็นแก่ได้ ยิ่งสังคมไทยอุดมด้วยนักบัญชีและผู้ตรวจสอบบัญชีที่มีความเป็นสัตว์เศรษฐกิจไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันด้วยแล้ว การวิ่งไล่จับผู้บริหารสถาบันการเงินที่มีพฤติกรรมฉ้อฉลและทุจริต ถึงจะไม่เหลือวิสัย แต่มักจะสายเกินการณ์ เพราะกว่าจะจับได้ไล่ทัน ก็เป็นเวลาที่เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินแล้ว และทุกครั้งที่เกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์แห่งศรัทธาความเชื่อถือของประชาชนเสื่อมทรามลงตามลำดับ

แต่ปรัชญาพื้นฐานของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินมีส่วนสร้างปัญหาอย่างสำคัญ ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดถือปรัชญาว่า *'สถาบันการเงินล้มมิได้'* เพราะเกรงว่า การล้มลงของสถาบันหนึ่งจะมีผลกระทบลูกโซ่ต่อระบบการเงินทั้งระบบ ปรัชญาพื้นฐานดังกล่าวนี้สร้างปัญหาที่วงวิชาการเศรษฐศาสตร์

เรียกว่า Moral Hazard Problem การไม่ยอมปล่อยให้สถาบันการเงินล้มมีผลเท่ากับการค้ำประกันความมั่นคงของสถาบันการเงิน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยตีตรา 'ความน่าเชื่อถือ' (moral character) แต่สถาบันการเงินทุกสถาบัน เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดภยันตราย (hazard) สองด้าน ด้านหนึ่งผู้บริหารสถาบันการเงินจะตัดสินใจในการประกอบการชนิดกล้าได้กล้าเสียมากกว่าปกติ ภาวะความเสี่ยงต่อความง่อนแง่นจึงมีมากกว่าปกติ ในอีกด้านหนึ่งประชาชนเจ้าของเงินออมจะเลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้ดอกเบี้ยอัตราสูงสุด โดยไม่คำนึงถึงฐานะความมั่นคง เพราะเชื่อว่า ถึงอย่างไรธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเข้ามาโอบอุ้มเมื่อเกิดปัญหา

ปรัชญา *'สถาบันการเงินล้มมิได้'* จึงมีส่วนสำคัญในการทำลายวินัยทางการเงินทั้งในหมู่ผู้บริหารสถาบันการเงินและในหมู่ประชาชนผู้มีออม เพราะเป็นการให้สิ่งจูงใจในการทำลายความมั่นคงของสถาบันการเงิน ประจักษ์พยานของความข้อนี้เห็นได้จากประกาศมาตรการ *'3 มีนาคม 2540'* สถาบันการเงินหลายต่อหลายสถาบันที่ถูกบังคับให้เพิ่มทุนจดทะเบียนตามมาตรการนี้ เคยเผชิญวิกฤติการณ์จนต้องเข้าโครงการ *'4 เมษายน 2537'* มาแล้ว

ในการดำเนินการตามปรัชญา *'สถาบันการเงินล้มมิได้'* ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างโปร่งใส หากแต่เป็นปฏิบัติการอย่างปิดลับ ถึงจะตรวจสอบพบความผิดและมีการลงโทษสถาบันการเงินที่ทำผิด ก็มิได้เปิดเผยข้อมูลที่สมบูรณ์ให้สาธารณชนรับรู้ ซึ่งเป็นการปิดโอกาสให้มีการใช้มาตรการการลงโทษทางสังคม (social sanction) ถึงสถาบันการเงินจะมีปัญหาขั้นวิกฤต ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และผู้บริหารระดับสูงจะดาหน้าออกมารับรองความมั่นคงของสถาบันการเงิน ประชาชนคนสามัญจะไม่มีโอกาสรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงิน ถึงจะมีสถาบันจัดอันดับดังเช่น TRIS (= Thai Rating and Information Service) ก็หาประโยชน์อันใดมิได้ การที่ TRIS เพิ่งประกาศลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของกลุ่มเอกธนกิจเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2540 ภายหลักจากที่เอกธนกิจมีปัญหาสภาพคล่องร้ายแรงจนต้องถูกควบเข้าธนาคารไทยทนุนับเป็นประจักษ์พยานอันดีว่า TRIS เป็นที่พึ่งของประชาชนเจ้าของเงินออมได้เพียงใด

แต่การดาหน้าออกมารับรองความมั่นคงของสถาบันการเงิน ทั้งๆที่วิกฤติการณ์เกิดขึ้นแล้ว รังแต่จะทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทบต่อประสิทธิผลของนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ประชาชนที่มีการคาดการณ์

ที่สมเหตุสมผล (rational expectation) จะสั่งสมข้อมูลซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่า ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยพูดในสิ่งที่ตรงกันข้ามกับสัจธรรม จนท้ายที่สุด ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยกลายเป็นสัญญะแห่งการโกหกหลอกลวงและความเท็จ หากสถานการณ์เลวร้ายถึงที่สุด ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกลายเป็น 'กระทรวงแห่งความจริง' ผู้มีหน้าที่แถลงข่าวเท็จในสายตาประชาชน

เมื่อ Moody's Investors Service ออกข่าวในวัน St. Valentine's Day ปี 2540 ว่า อาจพิจารณาลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระยะยาวของประเทศไทย เนื่องจากไม่มั่นใจในความมั่นคงของสถาบันการเงิน และไม่เชื่อมั่นในความสามารถของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยออกมาตีโพยตีพายว่า Moody's ประเมินเศรษฐกิจไทยจากข้อมูลที่ล้าสมัย พร้อมทั้งยืนยันถึงความมั่นคงของสถาบันการเงินทั้งปวง ไม่น่าเชื่อว่า เพียงชั่วเวลา 2 สัปดาห์หลังจากนั้น กลุ่มเอกธนกิจบริษัทเงินทุนที่ใหญ่ที่สุดอยู่ในฐานะไม่ต่างจากการล้มละลาย มิหนำซ้ำธนาคารแห่งประเทศไทยยังสามารถผลิตรายชื่อบริษัทเงินทุนอีก 10 บริษัทที่มีปัญหาฐานะการประกอบการ ซึ่งต้องถูกบังคับให้เพิ่มทุนจดทะเบียนตามมาตรการ *'3 มีนาคม 2540'* อีกด้วย

ความล้มเหลวในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพกำลังกัดกร่อนศรัทธาของประชาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน แม้ว่างานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินจะเป็นงานยากลำบาก แต่การปล่อยให้คดีฟ้องร้องผู้บริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การหมดอายุความนั้นต้องถือเป็นการหย่อนประสิทธิภาพโดยแท้ ความยากลำบากในการตรวจสอบการทุจริตและการฉ้อฉลของผู้บริหารสถาบันการเงินนั้นเป็นเรื่องน่าเห็นใจ เพราะไม่มีใครกระทำการทุจริตและฉ้อฉลอย่างเปิดเผย แต่ในกรณีเอกธนกิจ ซึ่งขยายตัวด้วยวิธีการซื้อและครอบกิจการอย่างเปิดเผย ถึงจะมิได้ละเมิดกฎหมาย แต่ในหลายต่อหลายกรณีขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มิได้เข้มงวดในการตรวจสอบเท่าที่ควร ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจทุนนิยม ไม่มีธุรกิจเงินทุนใดที่ยืนยงอยู่ได้ด้วยการ 'เป่าลม' เข้าสู่เศรษฐกิจฟองสบู่ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิอาจแยกแยะความแตกต่างระหว่างการ 'พองลม' กับการเติบโตที่มีเนื้อหนังมังสาได้ มิฉะนั้นคงไม่ปล่อยให้เกิดวิกฤติการณ์เอกธนกิจดังที่เกิดขึ้น

งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นหน้าที่ที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ ด้วยเหตุที่อดีตผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่ง

ประเทศไทยหลายต่อหลายคนออกไปทำงานในธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นๆ เมื่อปลดเกษียณหรือเปลี่ยนงาน เสียงครหาซึ่งอาจมีฐานข้อเท็จจริง เริ่มดังหนาหูว่า ความหย่อนยานในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นเพราะคนเหล่านี้ต้องการสร้างสายสัมพันธ์กับสถาบันการเงิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คนเหล่านี้ไม่ต้องการทุบหม้อข้าวในอนาคตของตน ในบางกรณีความหย่อนยานเกิดจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยกับผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ บางครั้งความหย่อนยานยังแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินด้วย

ประสิทธิภาพในการตรวจสอบและกำกับสถาบันการเงินมิได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการล้วงหาข้อมูลเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับความซื่อตรงต่อหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการจัดองค์กรในลักษณะ 'วีรชนเอกชน' เพราะให้อำนาจสูงสุดแก่ผู้ว่าการ มิหนำซ้ำยังขาดวัฒนธรรมการวิพากษ์อีกด้วย หากผู้ว่าการมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์ และเคร่งครัดต่อวินัยทางการเงิน ก็จะไม่สร้างความเสียหายแก่งานกำกับและตรวจสอบ หากผู้ว่าการไร้คุณธรรมและมีสัญชาตญาณแห่งสัตว์เศรษฐกิจสูง ก็อาจมีการใช้ดุลพินิจในทางที่เปิดช่องให้มีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ท้ายที่สุดการใช้อำนาจในการควบคุมและกำกับบางเรื่องต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หากรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ย่อมบั่นทอนประสิทธิภาพของงานกำกับและตรวจสอบดังกล่าวนี้

ในประการสำคัญ การทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอาจขัดต่อหน้าที่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในด้านหนึ่งความล้มเหลวและการหย่อนประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินก็ดี แถลงการณ์ที่ยืนยันความมั่นคงของสถาบันการเงินทั้งๆที่มีวิกฤติการณ์ก็ดี ล้วนแล้วแต่ทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทบต่อการคาดการณ์ที่สมเหตุสมผลของประชาชน และท้ายที่สุดบั่นทอนประสิทธิภาพของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ในอีกด้านหนึ่ง ความขัดกันในการดำเนินนโยบายอาจเกิดขึ้นได้ หากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องดำเนินนโยบายรัดเข็มขัดเพื่อเป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันกลับต้องอัดฉีดเงินเพื่อประคับประคองวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน การทำหน้าที่ทั้งสองในเวลาเดียวกันย่อมขัดกันโดยพื้นฐาน

คุณจรุง หนูขวัญ และเพื่อนร่วมงานกำลังถูกสอบสวนด้านวินัย การสอบสวนจะไม่เป็นธรรม หากมิได้พิจารณาบริบทโดยองค์รวมของธนาคารแห่งประเทศไทยในเชิงโครงสร้าง

ข้อจำกัดทางกฎหมาย และข้อจำกัดด้านสถาบันในการทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน การสอบสวนจะไม่เป็นประโยชน์ หากไม่มีการไต่สวนอย่างถึงที่สุดทั้งในกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และกรณีวิกฤติการณ์สถาบันการเงินเดือนมีนาคม 2540 เพื่อนำบทเรียนมาใช้ปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 7 มีนาคม 2540

การเมืองว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กำลังหา 'แพะ' ให้มารับผิดชอบวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่กำลังเกิดขึ้น ภายหลักจากที่มีการเปิดเผยข้อมูลว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้ใช้เงินถึง 430,000 ล้านบาทในการค้ำจุนมิให้สถาบันการเงินล้ม

หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า ผู้ที่อยู่ในข่ายเป็น 'แพะ' ในกรณีนี้ได้แก่ นายเริงชัย มะระกานนท์ (อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) นายศิริ การเจริญดี (ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล (ผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ธปท.) และนางสว่างจิตต์ จัยวัฒน์ (ผู้จัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน) เราอาจเรียกคนกลุ่มนี้ว่า 'แพะทั้งสี่แห่งวังบางขุนพรหม' หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า นายอำนวย วีรวรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลชวลิต 1 อาจอยู่ในข่ายถูกสอบสวนด้วย

ผมได้แสดงความเห็นทั้งด้วยวาจาและด้วยลายลักษณ์อักษรหลายกรรมหลายวาระ คัดค้านการดำเนินนโยบายการเงินบางนโยบาย และวิพากษ์วิจารณ์ประพฤติกรรมของผู้นำบางคนของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ในคราวนี้ ผมของแสดงความเห็นใจ 'แพะทั้งสี่แห่งวังบางขุนพรหม' ผมเชื่อมั่นว่า บุคคลทั้งสี่มิได้มีประพฤติกรรมฉ้อฉลหรือหาประโยชน์จากการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และการใช้เงินจำนวน 430,000 ล้านบาท เพื่อพยุงฐานะของสถาบันการเงินดังกล่าวนี้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ใจในเมื่อวิกฤติการณ์สถาบันการเงินร้ายแรงสุดที่จะพรรณนา

ความผิดมิได้อยู่ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพราะไม่ว่าจะเป็นใครที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกองทุนนี้ เมื่อต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์สถาบันการเงินรุนแรงเช่นนี้ ก็ต้องค้ำยันมิให้สถาบันการเงินล้มเฉกเช่นเดียวกัน หากรัฐบาลพลเอกชวลิตต้องการหา 'แพะ' ก็ต้องแสวงหาข้อมูลว่า ใครเป็นผู้จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ คนเหล่านั้นต่างหากที่สมควรเป็น 'แพะ' เพราะปรัชญาพื้นฐานของกองทุนดังกล่าวนี้ ก็คือ การ 'อุ้ม' สถาบันการเงินให้พ้นจากความง่อนแง่น ความผิดมิได้อยู่ที่ผู้บริหารกองทุนฯ หากแต่อยู่ที่ปรัชญาพื้นฐานของกองทุนฯ

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจัดตั้งขึ้นในปี 2528 โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528

ในปี 2528 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายสมหมาย ฮุนตระกูลเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายสุธี สิงห์เสน่ห์เป็นรัฐมนตรีช่วย นายวีรพงษ์ รามางกูรเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี นายกำจร สถิรกุลเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายชวลิต ธนะชานันท์เป็นรองผู้ว่าการ

รัฐมนตรีหลายต่อหลายคนในรัฐบาลพลเอกชวลิตในปัจจุบันเคยร่วมอยู่ในรัฐบาลเปรมในปี 2528 และมิอาจปฏิเสธความรับผิดชอบในฐานที่มีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ บุคคลเหล่านี้ได้แก่ นายมนตรี พงษ์พาณิชย์ (รมช.มหาดไทยในรัฐบาลเปรม) นายสมัคร สุทรทรเวช (รมต.คมนาคม) พลเอกชวลิตมีส่วนรับผิดชอบโดยอ้อมในฐานที่อยู่ในคณะที่ปรึกษาของพลเอกเปรมด้วย

ฝ่ายค้านหลายต่อหลายคนในปัจจุบันเคยร่วมอยู่ในรัฐบาลเปรมในปี 2528 ไม่ว่าจะเป็นนายชวน หลีกภัย (รมต.ศึกษาธิการ) นายพิชัย รัตตกุล (รองนายกรัฐมนตรี) นายสัมพันธ์ ทองสมัคร (รมช.ศึกษาธิการ) คนเหล่านี้มิอาจปฏิเสธความรับผิดในฐานที่ให้ความเห็นชอบแก่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528 ได้

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจัดตั้งขึ้นเพื่อพยุงสถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่น กองทุนฯมีฐานะเป็นนิติบุคคล มี 'คณะกรรมการจัดกองทุน' เป็นผู้บริหาร ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ และปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน และมีกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน โดยมีพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดการ

รายได้ของกองทุนมาจากแหล่งสำคัญ 2 แหล่ง แหล่งแรกได้แก่ เงินค่าบำรุงจากสถาบันการเงินทั้งปวง ซึ่งเสียในอัตราไม่เกิน 0.5% ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชน ณ วันสิ้นปีการเงินปีที่ล่วงมาแล้ว แหล่งที่สอง ได้แก่ เงินสำรองที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งสมทบเข้ากองทุน

เมื่อพิเคราะห์แหล่งที่มาสำคัญของกองทุนทั้งสองแหล่งนี้ ย่อมมีนัยสำคัญว่า สถาบันการเงินและประชาชน (โดยธนาคารแห่งประเทศไทย) ร่วมกันค้ำยันมิให้สถาบันการเงินล้ม สัดส่วนภาระรายจ่ายในการ 'อุ้ม' สถาบันการเงินขึ้นอยู่กับโครงสร้างการเงินของกองทุนฯ หากเงินสมทบของธนาคารแห่งประเทศไทยมีจำนวนเท่ากับเงินสมทบจากสถาบันการเงิน ย่อมมีความหมายว่า สถาบันการเงินรับภาระในการแก้ปัญหาความไม่มั่นคงของสถาบันการเงินด้วยกันเองเพียง 50% และประชาชน (โดยธนาคารแห่งประเทศไทย) รับภาระ 50%

ในยามที่กองทุนฯมีเงินไม่พอใช้จ่าย ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจออกเงินทดรองจ่ายไปก่อนตามความจำเป็น แต่กองทุนฯต้องชำระคืนภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 29 สัตต) นอกจากนี้ กองทุนฯยังสามารถหาเงินด้วยการ 'กู้หรือยืมเงิน ออกตั๋วเงินและพันธบัตร' ตามมาตรา 29 อัฏฐ (8) อีกด้วย

กองทุนฯมีอำนาจการบริหารที่มีความยืดหยุ่นสูงยิ่ง เพราะมาตรา 29 อัฏฐ (10) กองทุนฯสามารถ *'ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน'* ด้วยอำนาจที่มีอย่างมหาศาลตามมาตรา 29 อัฏฐ (10) นี้ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่กองทุนฯใช้เงินถึง 430,000 ล้านบาท ในการ 'อุ้ม' สถาบันการเงินนับตั้งแต่ต้นปี 2540 เป็นต้นมา

ข้อบกพร่องสำคัญของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ

ข้อบกพร่องประการแรก กองทุนฯมีแต่ 'พระคุณ' ไม่มี 'พระเดช' เพราะกองทุนฯทำหน้าที่เป็น 'ซานตาคลอส' ในการโอบอุ้มและค้ำจุนสถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่น แต่กองทุนฯ ไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้บริหารและผู้ถือหุ้นสถาบันการเงินที่มีการบริหารผิดพลาด หรือฉ้อฉล การขาดอำนาจในการลงโทษมีสารสนเทศที่ซ่อนเร้น (hidden information) เสมือนการให้ท้ายให้มีการบริหารที่ผิดพลาดหรือฉ้อฉลต่อไป

ข้อบกพร่องประการที่สอง ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกุมปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน กองทุนฯเป็นเพียงกลไกในการปฏิบัติตามปรัชญาหรือหลักการดังกล่าวนี้ แต่ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' ทำลายความมั่นคงของ

สถาบันเงินในขั้นรากฐาน เพราะส่งเสริมให้หน่วยเศรษฐกิจต่างๆมีประพฤติกรรมแบบสุ่มเสี่ยง ผู้บริหารสถาบันการเงินจะยึดความเสี่ยงเป็นสรณะ เพราะมั่นใจว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเข้ามาโอบอุ้มในยามที่มีปัญหาความไม่มั่นคง ผู้ถือหุ้นจะขาดความเข้มงวดในการตรวจสอบผู้บริหาร และประชาชนเจ้าของเงินฝากจะคิดแต่อัตราดอกเบี้ยที่ได้รับ โดยไม่สนใจฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงินที่ตนฝากเงินไว้

ข้อบกพร่องประการที่สาม การแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ในปี 2528 โดยมีบทบัญญัติว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินในหมวด 5 ทวิ มีนัยสำคัญว่า การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เพียงผู้เดียว หาได้ตระหนักว่า หน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอาจขัดกับการทำหน้าที่ของธนาคารกลางได้ การที่กองทุนฯใช้เงินจำนวน 430,000 ล้านบาทในการ ‘อุ้ม’ สถาบันการเงินในยามที่ประเทศชาติต้องรัดเข็มขัดเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงความขัดกันอย่างชัดเจนระหว่างหน้าที่ธนาคารกลางกับหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กำลังปฏิบัติการเยี่ยงคนขี้ขลาด และไม่มีความกล้าหาญทางจริยธรรม ด้วยการหา ‘แพะ’ มารับผิดกรณีการบริหารกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน แท้ที่จริงแล้ว ความผิดมิได้อยู่ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนดังกล่าว หากแต่อยู่ที่ปรัชญาพื้นฐานในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน รัฐมนตรีหลายต่อหลายคนในรัฐบาลพลเอกชวลิตมีส่วนรับผิดชอบในการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้ พลเอกชวลิตในฐานะนายกรัฐมนตรี มิอาจปฏิเสธความรับผิดได้ ในเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้บังคับบัญชาธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรง และนายกรัฐมนตรีสามารถสั่งการผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้

พลเอกชวลิตกล่าวหาว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอิสระมากเกินไป แม้แต่นายกรัฐมนตรีขอเพียงข้อมูล ก็ยังมิได้รับรายงานตามที่ต้องการ ในเมื่อพลเอกชวลิตพูดกลับไปกลับมาอยู่บ่อยครั้ง และขาดเทคโนโลยีในการรักษาคำมั่นสัญญา (Commitment Technology) สาธารณชนจึงอดตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับคำพูดของพลเอกชวลิตมิได้ ตามสายการบังคับบัญชา ธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยตรง ซึ่งควรมีหน้าที่รายงานต่อนายกรัฐมนตรีอีกทอดหนึ่ง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ฝ่ายการเมืองเป็น

ผู้แต่งตั้งกรรมการบางส่วน ทั้งในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการจัดการกองทุนฟื้นฟูฯ ฝ่ายการเมืองย่อมสามารถแสวงหาข้อมูลโดยอ้อมอีกโสดหนึ่งได้

พลเอกชวลิตจะได้รับคะแนนนิยมและคำสรรเสริญเพิ่มขึ้นอีกอักโข หากพลเอกชวลิตแอ่นอกรับผิดชอบต่อความผิดพลาดของการบริหารนโยบายการเงินที่เกิดขึ้น แม้ว่าความผิดพลาดนี้จะเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดได้ ในเมื่อเป็นผู้บังคับบัญชาธนาคารกลาง เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องรับผิดต่อผลของการดำเนินนโยบายที่ปรากฏ นายกรัฐมนตรีจะปฏิเสธความรับผิดได้อย่างไร?

แทนที่จะแสวงหา 'แพะ' เพื่อรับผิดต่อความผิดพลาดในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน พลเอกชวลิตควรจะเดินหน้าเปลี่ยนแปลงปรัชญาและกลไกในการกำกับและตรวจสอบดังกล่าวนี้ พร้อมๆกับการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อเพิ่มพูนขีดความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

พลเอกชวลิตจะเลือกเป็นอะไร ระหว่าง 'ผู้ร้าย' กับ 'ผู้ดี' ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 29 สิงหาคม 2540

แนวทางที่พึงปรารถนาในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

ความล้มเหลวและความไร้ประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินมีส่วนบั่นทอนความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างสำคัญ หากต้องการธำรงและผนึกความน่าเชื่อถือในฐานะสถาบันหลักของชาติ วิธีการแก้ปัญหาที่ดีเลิศอันดับแรก (First-Best Solution) ก็คือ การโอนงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินไปให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีอยู่เดิมหรือตั้งใหม่ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจำกัดบทบาทหน้าที่เฉพาะการเป็นธนาคารกลางเท่านั้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการกล่าวคือ

ประการแรก งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินหรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Prudential Supervision เป็นงานที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการเข้าควบคุมสถาบันการเงินก็ดี และการดำเนินคดีผู้บริหารสถาบันการเงินก็ดี หากธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงต้องทำหน้าที่นี้ ย่อมยากที่จะหลีกพ้นการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองอันเป็นเหตุให้ต้องสูญเสียความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอยู่นอกเหนือหน้าที่ของธนาคารกลาง และไม่จำต้องขึ้นอยู่กับธนาคารกลาง หากธนาคารแห่งประเทศไทยจำกัดบทบาทของตนเฉพาะการเป็นธนาคารกลาง ก็จะสามารถหลีกเลี่ยงการแทรกแซงของอำนาจการเมืองได้ส่วนหนึ่ง

ประการที่สอง งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานที่สามารถใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ ผู้มีอำนาจหน้าที่สามารถผ่อนปรนการกำกับและตรวจสอบหรือเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ในรูปตัวเงินและรูปอื่น ทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้ ความล้มเหลวและความไร้ประสิทธิภาพในการทำหน้าที่นี้นอกจากบั่นทอนความน่าเชื่อถือแล้วยังเป็นที่ครหาได้ว่า ความหย่อนยานในการกำกับและตรวจสอบเกิดจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ดังกล่าวนี้

ประการที่สาม งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอาจขัดต่อหน้าที่หลักในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องดำเนินนโยบายรัดเข็มขัดเพื่อธำรงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแต่กลับต้องอัดฉีดเงินเพื่อพยุงสถาบันการเงินที่เผชิญวิกฤติการณ์ หน้าที่ทั้งสองนี้ย่อมมีความขัดแย้งกันโดยพื้นฐาน นอกจากนี้ การเสื่อมเสียความน่าเชื่อถืออันเป็นผลจากความล้มเหลวในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ไม่ว่า

จะด้วยเหตุประการใด ยังมีผลบั่นทอนประสิทธิผลของนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอีกด้วย

หากการผ่องถ่ายงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินมิอาจกระทำได้โดยทันที หรือธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องการผ่องถ่ายบทบาทหน้าที่นี้ วิธีการแก้ปัญหาที่ดีเลิศเป็นอันดับสอง (Second-Best Solution) ก็คือ การเปลี่ยนแปลงแนวทางการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินตามบัญญัติ 8 ประการ ดังต่อไปนี้

บัญญัติข้อที่หนึ่ง จะต้องละทิ้งปรัชญา'สถาบันการเงินล้มมิได้' และหันไปยึดปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มได้'

ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' เป็นปรัชญาที่ส่งเสริมความเห็นแก่ได้ของมนุษย์และทำลายวินัยทางการเงินในระบบเศรษฐกิจผู้บริหารสถาบันการเงินจะมีพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงมากขึ้น เพราะทราบแก่ใจดีว่า หากสถาบันการเงินที่ตนเป็นผู้บริหารต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ปล่อยให้ล้ม สถาบันการเงินที่มีการบริหารจัดการที่กล้าได้กล้าเสีย ย่อมต้องจ่ายดอกเบี้ยแก่ประชาชนเจ้าของเงินออมในอัตราสูงกว่าปกติ อัตราดอกเบี้ยส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้จะต้องมากพอที่จะชดเชยภาวะความเสี่ยงที่มีมากขึ้น (risk premium) ส่วนประชาชนเจ้าของเงินออมมักจะเลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้อัตราดอกเบี้ยสูงโดยไม่คำนึงถึงฐานะความมั่นคง เพราะมั่นใจว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องเข้ามาโอบอุ้ม หากสถาบันการเงินดังกล่าวเกิดปัญหา ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' แทนที่จะช่วยเสริมสร้างสุขภาพของระบบสถาบันการเงิน กลับทำลายความมั่นคงของระบบดังกล่าว

ในกรณีตรงกันข้าม ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มได้' จะก่อให้เกิดผลดีในการสร้างวินัยทางการเงิน ผู้บริหารสถาบันการเงินต้องใช้ความระมัดระวังในการบริหารมากขึ้น ผู้ถือหุ้นจะเข้มงวดในการควบคุมและกำกับมิให้ผู้บริหารมีประพฤติกรรมอันสุ่มเสี่ยงมากเกินไป และประชาชนจะให้ความสำคัญแก่ฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงินที่จะเลือกฝากเงินออมมากขึ้น

ในการเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินดังกล่าวนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องประกาศให้สาธารณชนทราบโดยทั่วกัน ในช่วงเวลาอันสมควร

บัญญัติข้อที่สอง จะต้องให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินต้องถือเป็นสารสนเทศสาธารณะ (public information) รายงานการตรวจสอบสถาบันการเงินต้องถือเป็นรายงานสาธารณะอันประชาชนมีสิทธิรับรู้ หากมีสถาบันการเงินปฏิบัติการที่ละเมิดกฎหมาย และถูกลงโทษ จะต้องเปิดเผยชื่อสถาบันการเงิน ความผิดที่กระทำ และบทลงโทษ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้มาตรการลงโทษทางสังคม (social sanction) ได้ ซึ่งจะกลายเป็นมาตรการป้องปรามมิให้ผู้บริหารสถาบันการเงินละเมิดกฎหมายการยอมรับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับสถาบันการเงินทำให้การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นกระบวนการที่โปร่งใสมากกว่าเดิม

บัญญัติข้อที่สาม จะต้องมีบทบัญญัติตามกฎหมายที่บังคับให้สถาบันการเงินต้องถูกจัดอันดับโดยสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) สถาบันการเงินต้องส่งมอบข้อมูลแก่สถาบันจัดอันดับตามที่ร้องขอ ตราบเท่าที่ข้อมูลนั้นมิใช่ข้อมูลส่วนบุคคล การให้ข้อมูลเท็จมีความผิดตามกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ต้องมีการประเมินความน่าเชื่อถือของสถาบันจัดอันดับฯ และพัฒนาสถาบันจัดอันดับฯ ให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากมีความผิดพลาดในการจัดอันดับ จักต้องมีการไต่สวนความผิดพลาดนั้น อันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินเป็นข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนใช้ประกอบการตัดสินใจในการเลือกสถาบันการเงินที่ใช้บริการ

บัญญัติข้อที่สี่ จะต้องให้ความรู้แก่สาธารณชนเกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกถือเงินออม และให้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของสถาบันการเงิน จะต้องให้บทเรียนแก่ประชาชนว่าอย่าเลือกสถาบันการเงินที่จะฝากเงินโดยดูเฉพาะอัตราดอกเบี้ยที่ได้รับเพียงอย่างเดียว ต้องพิจารณาความมั่นคงของสถาบันการเงินด้วย จะต้องย้ำให้ประชาชนได้รับรู้ว่า สถาบันการเงินที่จ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงผิดปกติมักจะมีการลงทุนและการบริหารการเงินที่เสี่ยงต่อความง่อนแง่น สถาบันการเงินของรัฐ แม้จะจ่ายอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า แต่มีความมั่นคงสูงกว่าในประการสำคัญ จักต้องตอกย้ำหลักการว่า ในเมื่อประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงิน และมีเสรีภาพในการเลือกสถาบันการเงินที่จะฝากเงิน เมื่อสถาบันการเงินดังกล่าวมีอันเป็นไป ประชาชนเจ้าของเงินฝากจะต้องรับภาระที่อาจเกิดขึ้นจากการสูญเสียเงินฝาก

บัญญัติข้อที่ห้า จะต้องปล่อยให้สถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นล้มไป เพื่อให้เป็นไปตามปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มได้’ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่เข้าไปค้ำจุนสถาบันการเงินดังกล่าวเว้นเสียแต่ว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบลูกโซ่ต่อระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ

(contagion effect) ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางไม่ควรมีหน้าที่ค้ำจุนสถาบันการเงินสถาบันหนึ่งสถาบันใดโดยเฉพาะ เพราะการทำหน้าที่เช่นนี้ อาจขัดต่อหน้าที่พื้นฐานในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่มีหน้าที่ดูแลสุขภาพของระบบการเงินทั้งระบบ

บัญญัติข้อที่หก จะต้องยกเลิกกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และส่งเสริมให้เอกชน ดังเช่นสมาคมธนาคารไทยจัดระบบการประกันเงินฝาก (Private Deposit Insurance) หรืออาจส่งเสริมให้สถาบันการเงินต่างๆจับกลุ่มจัดระบบการประกันเงินฝากกันเอง โดยที่รัฐบาลจัดระบบการประกันเงินฝากเฉพาะสถาบันการเงินของรัฐ ในการนี้ต้องมีการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบว่าด้วยการจัดระบบการประกันเงินฝาก โดยที่ในขณะเดียวกันก็ต้องเผยแพร่ข้อมูลให้สาธารณชนรับทราบว่า เงินฝากที่มีประกันมีความมั่นคงมากกว่าเงินฝากที่ไม่มีประกัน ด้วยการเผยแพร่ข้อมูลเช่นนี้ สถาบันการเงินที่มิได้เข้าสู่ระบบการประกันเงินฝาก ย่อมมีปัญหาในการระดมเงินฝาก จึงเป็นการเร่งให้จัดระบบการประกันเงินฝากโดยอ้อม

บัญญัติข้อที่เจ็ด จะต้องเพิ่มบทลงโทษผู้บริหารสถาบันการเงินที่มีเจตนาฉ้อฉลและทุจริต และเพิ่มความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย ผู้บริหารที่มีประวัติในการสร้างวิกฤติการณ์สถาบันการเงินจะต้องมีบทบัญญัติตามกฎหมายห้ามดำรงตำแหน่งผู้บริหารหรือกรรมการในสถาบันการเงินใดๆอีกต่อไป

บัญญัติข้อที่แปด จะต้องเพิ่มบทลงโทษนักบัญชีและผู้ตรวจสอบบัญชีที่รู้เห็นเป็นใจในการอำพรางบัญชีและรายงานการเงินของสถาบันการเงิน

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินตามแนวทางใหม่ดังที่เสนอข้างต้นนี้ มิอาจดำเนินการได้โดยทันที ต้องมีระยะเปลี่ยนผ่านชั่วเวลาหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้การเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐาน เพื่อมีการตรากฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ต้องใช้ เพื่อมีการจัดระบบสารสนเทศ รวมตลอดจนการจัดระบบการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินและการจัดระบบการประกันเงินฝาก

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 30 พฤษภาคม 2540

ภาคที่ห้า ส่วนที่สาม

ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารเพื่อการพัฒนา

* ธนาคารแห่งประเทศไทยทำงานรับใช้ใคร : ชาวนาหรือเจ้าของโรงสี ?
* ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารเพื่อการพัฒนา

ธนาคารแห่งประเทศไทยทำงานรับใช้ใคร : ชาวนา หรือ เจ้าของโรงสี ?

นับตั้งแต่ต้นเดือนตุลาคม 2531 เป็นต้นมา ผู้นำสมาคมโรงสีข้าวไทยได้เพียรเรียกร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่โรงสีและผู้ค้าข้าวต่อไปในฤดูการผลิต 2531/2532 โดยอ้างว่า หากปราศจากมาตรการดังกล่าวนี้ ราคาข้าวภายในประเทศจะตกต่ำลงอย่างน่าใจหาย เนื่องจากโรงสีและผู้ค้าข้าวจะไม่มีกำลังเงินที่จะสต๊อกข้าวจำนวนมาก ดังที่เคยทำในฤดูการผลิต 2529/2530 และ 2530/2531

ความรักชาวนาและความกังวลว่า ชาวนาจะขายข้าวไม่ได้ราคาในต้นฤดูผลิต 2531/2532 ทำให้ผู้นำบางคนของสมาคมโรงสีข้าวไทยถึงกับพาผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ไปเลี้ยงข้าว เพียงเพื่อแสดงความรักและความกังวลนั้นให้ปรากฏ พร้อมทั้งชักชวนให้ผู้สื่อข่าวช่วยประโคมข่าวให้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงดำเนินมาตรการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่โรงสีและผู้ค้าข้าวต่อไป

คำถามที่พึงหาคำตอบก็คือ เหตุไฉนความรักชาวนาจึงต้องมาควบคู่กับมาตรการ สินเชื่อ อัตราดอกเบี้ยต่ำด้วยเล่า หากโรงสีมิได้รับสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ ผู้นำสมาคมโรงสีจะยังคงรักชาวนาต่อไปอีกหรือไม่

การเมืองว่าด้วยนโยบายข้าว

เจ้าของโรงสีข้าวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายข้าวของรัฐบาลมาเป็นเวลาช้านาน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการรับซื้อข้าวสารโดยองค์การคลังสินค้าในฤดูการผลิต 2523/2524 และ 2524/2525 และมาตรการการรับซื้อข้าวเปลือกโดยองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรในฤดูการผลิต 2525/2526 แต่แล้วเมื่อเป็นที่ปรากฏชัดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างขนานใหญ่จากการดำเนินมาตรการเหล่านี้ รัฐบาลจึงได้ยกเลิกมาตรการเหล่านี้เสีย โดยที่หนี้สินขององค์กรของรัฐทั้งสองอันเกิดจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวแม้จนบัดนี้ยังไม่สามารถสะสางและชำระคืนเจ้าหนี้ให้เรียบร้อยได้

การเปลี่ยนแปลงมาตรการนโยบายข้าวของรัฐบาล ทำให้กลุ่มเจ้าของโรงสีสูญเสียผลประโยชน์ไปเป็นอันมาก จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่จักต้องดำเนินการผลักดันนโยบายที่จะเกื้อกูลผลประโยชน์กลุ่มตน ในช่วงทศวรรษเศษที่ผ่านมา มีข้อเท็จจริงอย่างน้อย 2 ประการที่พึงสนใจในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองว่าด้วยนโยบายข้าว

ประการแรก กลุ่มเจ้าของโรงสีไม่พอใจในส่วนแบ่งของราคาข้าวที่ได้รับ ความแตกต่างระหว่างราคาข้าวในตลาดโลกกับราคาข้าวภายในประเทศ ซึ่งมีอยู่เป็นอันมาก ทำให้กลุ่มเจ้าของโรงสีพากันเข้าใจว่า กลุ่มพ่อค้าข้าวส่งออกเป็นผู้หยิบชิ้นปลามันจากกระบวนการผลิตและการค้าข้าว กลุ่มเจ้าของโรงสีต้องการแย่งชิงผลประโยชน์จากกลุ่มพ่อค้าข้าวส่งออก จึงกระโดดเข้าไปประกอบธุรกิจการส่งออกข้าวบ้าง โดยอาศัยสมาคมโรงสีข้าวไทยเป็นหัวหอกในการเรียกร้องขอโควต้าข้าวส่งออก แต่การประกอบธุรกิจการส่งออกนั้นต้องอาศัยทักษะความชำนาญ ความสามารถในการคาดการณ์ ตลอดจนข่าวสารข้อมูลการตลาดที่สมบูรณ์ ความไร้เดียงของกลุ่ม เจ้าของโรงสีที่กระโดดเข้าสู่วงการค้าข้าวส่งออก ทำให้เจ้าของโรงสีใหญ่บางรายต้องล้มลุกคลุกคลานอย่างไม่เป็นท่า เนื่องจากขาดทุนจากการประกอบธุรกิจส่งออก ทำให้ต้องเสียทั้งเงินและเสียทั้งหน้า

ประการที่สอง นับตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา ตลาดข้าวระหว่างประเทศต้องประสบกับภาวะราคาตกต่ำติดต่อกันยาวนาน อย่างน้อยจนถึงปีการผลิต 2529/2530 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายผ่อนคลายมาตรการการกดราคาข้าวภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการค่อยๆ ลดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งข้าวออก (พรีเมียมข้าว) ขณะเดียวกันก็มีมาตรการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่พ่อค้าข้าวส่งออก หรือที่รู้จักกันในนาม ‘แพกกิ้งเครดิต’ (packing credit) กลุ่มเจ้าของโรงสีจึงพยายามผลักดันให้รัฐบาลจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่โรงสีบ้าง โดยอ้างถึงความรักที่มีต่อชาวนา ความพยายามดังกล่าวนี้ประสบความสำเร็จในปีการผลิต 2529/2530

มาตรการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำปี 2529/2530

ในปีการผลิต 2529/2530 ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ค้าข้าวเปลือกผ่านธนาคารพาณิชย์ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยคิดดอกเบี้ยจากธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 1 ต่อปี และให้ธนาคารพาณิชย์คิดดอกเบี้ยจากผู้ค้าข้าวเปลือกร้อยละ 3 ต่อปี หลังจากวันสิ้นเดือนมีนาคม 2530 อัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3 และร้อยละ 5 ตามลำดับ

ผู้ที่มีสิทธิได้รับสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำตามมาตรการนี้ ได้แก่ โรงสี สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร นิติบุคคลที่มิใช่ผู้ส่งออก และผู้ค้าข้าวเปลือกที่มิใช่นิติบุคคล ผู้ค้าข้าวเปลือกเหล่านี้จะสามารถกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวเปลือกที่รับซื้อ อาทิเช่น การซื้อข้าวเปลือกมูลค่า 100,000 บาท จะได้รับสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ 80,000 บาท เป็นต้น หากกู้เงินไปแล้ว ไม่นำไปซื้อข้าวเปลือกตามจำนวนสินเชื่อที่ได้รับ จะต้องเสียค่าปรับร้อยละ 8 ต่อปี

วงเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้สำหรับมาตรการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำในปีการเพาะปลูก 2529/2530 คือ ไม่เกิน 5,000 ล้านบาท แต่ด้วยแรงกดดันทางการเมือง ได้มีการจัดสรรสินเชื่อจริงถึง 7,250 ล้านบาท ข้อมูลของทางราชการอ้างว่า มาตรการนี้ช่วยให้มีการซื้อข้าวเปลือก 3,400,815 ตัน ในปีการผลิต 2529/2530 คิดเป็นประมาณร้อยละ 18 ของผลผลิตข้าวเปลือกในปีนั้น

มาตรการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำปี 2530/2531

มาตรการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำยังคงใช้ต่อมาในปีการผลิต 2530/2531 โดยมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก อัตราดอกเบี้ยที่ผู้ค้าข้าวเปลือกต้องเสียแก่ธนาคารพาณิชย์เพิ่มเป็นร้อยละ 7 ต่อปี โดยธนาคารแห่งประเทศไทยคิดดอกเบี้ยจากธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 5 ต่อปี กระนั้นก็ตาม อัตราดอกเบี้ยที่คิดนี้ยังต่ำกว่าอัตราตลาดเป็นอันมาก

ประการที่สอง อัตราการให้ความอนุเคราะห์กำหนดไว้เป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ 60 ของจำนวนเงินที่พ่อค้าข้าวเปลือกได้ใช้ซื้อข้าวเปลือก อาทิเช่น การซื้อข้าวเปลือกมูลค่า 100,000 บาท จะได้รับสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำตามมาตรการนี้ 60,000 บาท ทั้งนี้น่าสังเกตว่า อัตราการจัดสรรสินเชื่อดังกล่าวนี้ลดลงจากปีการผลิต 2529/2530 ซึ่งกำหนดไว้ร้อยละ 80

ในปีการผลิต 2530/2531 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำรวมทั้งสิ้น 5,818.94 ล้านบาท ข้อมูลทางราชการอ้างว่า สามารถรับซื้อข้าวเปลือกได้ 2,395,861 ตัน คิดเป็นประมาณร้อยละ 13 ของปริมาณข้าวเปลือกที่ผลิตได้ในปีนั้น

เงินอุดหนุนในรูปแอบแฝง

การจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ มีสภาพเสมือนหนึ่งการให้เงินอุดหนุนในรูปแอบแฝง (implicit subsidy) หากปราศจากมาตรการดังกล่าวนี้ เจ้าของโรงสีและผู้ค้าข้าวเปลือกก็ต้องกู้ยืมเงินจากตลาดการเงิน โดยเสียดอกเบี้ยตามอัตราตลาด

หากพิจารณาในแง่ของรัฐบาลหรือธนาคารแห่งประเทศไทย สินเชื่อจำนวน 7,250 ล้านบาทในปีการผลิต 2529/2530 และ 5,818.94 ล้านบาทในปีการผลิต 2530/2531 หากให้กู้โดยคิดดอกเบี้ยตามอัตราตลาด (ร้อยละ 14 ต่อปี) ดอกเบี้ยที่พึงได้รับจะเท่ากับ 1,015 และ 814.65 ล้านบาทตามลำดับ แต่ดอกเบี้ยที่ได้รับจริงตกประมาณ 145 ล้านบาทในปีการผลิต 2529/2530 (คำนวณจากอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อปี) และประมาณ 290.95 ล้านบาทในปีการผลิต 2530/2531 (คำนวณจากอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี) ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องสูญเสียดอกเบี้ยที่พึงได้ไป 870.00 และ 523.70 ล้านบาทในปีการผลิต 2529/2530 และ 2530/2531 ตามลำดับ ดอกเบี้ยอันพึงได้ที่ต้องสูญเสียไปนี้ ก็คือ เงินอุดหนุนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจ่ายออกไปนั่นเอง (ดูตารางที่ 1)

ปัญหามีอยู่ว่า เงินอุดหนุนเหล่านี้ตกแก่ชนกลุ่มใดในสังคม ?

ประการแรก เงินอุดหนุนส่วนน้อยตกแก่ธนาคารพาณิชย์ โดยมีมูลค่าเท่ากับร้อยละ 2 ของสินเชื่อที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรตามนโยบายนี้ เพราะอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับจากลูกค้ากับอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์ต้องจ่ายแก่ธนาคารแห่งประเทศมีส่วนต่างอยู่ร้อยละ 2 ทั้งในปี 2529/2530 และ 2530/2531 เงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ตกประมาณ 145 และ 116.38 ล้านบาทตามลำดับ (ดูตารางที่ 1) แต่ธนาคารพาณิชย์คงจะใช้เงินอุดหนุนนี้หมดไปกับการบริหารสินเชื่อ เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยผลักภาระการบริหารไปให้แก่ธนาคารพาณิชย์

ประการที่สอง ผู้รับสินเชื่อเป็นผู้ได้ประโยชน์ส่วนใหญ่จากเงินอุดหนุนในรูปแอบแฝง ซึ่งตกประมาณร้อย 10 และ 7 ของสินเชื่อในปี 2529/2530 และ 2530/2531 คิดเป็นจำนวนเงิน 725 และ 407.32 ล้านบาทตามลำดับ (ดูตารางที่ 1)

ความหวังและความเป็นจริง

รัฐบาลหวังว่า การจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ค้าข้าวเปลือก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงสี จะช่วยให้พ่อค้าข้าวเปลือกมีอำนาจซื้อในการเก็บสต๊อกข้าวเปลือกมากขึ้น อันจะช่วยให้ราคาข้าวเปลือกภายในประเทศเขยิบตัวสูงขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ชาวนาอีกทอดหนึ่ง แต่ความหวังดังกล่าวนี้ปรากฏผลเป็นจริงเพียงใด ในประเด็นนี้มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก หากรัฐบาลต้องการผลักดันให้ราคาข้าวเปลือกภายในประเทศสูงขึ้น รัฐบาลจะต้องกำหนดราคาเป้าหมายให้ชัดเจน และจะต้องจัดสรรสินเชื่อจำนวนมากพอที่จะใช้ซื้อข้าวเปลือก เพื่อขจัดอุปทานส่วนเกิน (excess supply) ณ ระดับราคาเป้าหมายนั้น ที่ผ่านมารัฐบาลมิกล้าที่จะกำหนดราคาเป้าหมาย และวงเงินสินเชื่อก็มีจำกัด

ประการที่สอง สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำจะช่วยผลักดันราคาข้าวเปลือกภายในประเทศให้สูงขึ้น ก็ต่อเมื่อมีหลักประกันว่า ผู้รับสินเชื่อได้นำสินเชื่อนั้นไปซื้อข้าวเปลือกจริงๆ

ในทางปฏิบัติ ธนาคารแห่งประเทศไทยผลักภาระการบริหารนโยบายนี้ไปให้แก่ธนาคารพาณิชย์ ความจำกัดของวงเงินสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำทำให้ต้องมีการปันส่วนสินเชื่อ (credit rationing) การปันส่วนสินเชื่อขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเมืองที่หนุนหลังและความสัมพันธ์ที่เจ้าของโรงสีและพ่อค้าคนกลางมีกับผู้จัดการสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ความข้อนี้ก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญ คือ การจัดสรรสินเชื่อเป็นไปอย่างไม่เสมอภาคและไม่ทั่วถึง ข้อมูลการจัดสรรสินเชื่อตามนโยบายนี้ ในปี 2530/2531 ตามที่ปรากฏในรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ *The Nation* ฉบับวันศุกร์ที่ 4 พฤศจิกายน 2531 นับเป็นประจักษ์พยานของความข้อนี้ได้ดี ประเด็นที่น่าสนใจมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการแรก ในจำนวนโรงสีกว่าหมื่นโรงที่มีอยู่ทั่วราชอาณาจักรมีอยู่เพียง 280 โรง เท่านั้นที่ได้รับสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ

ประการที่สอง การกระจุกตัวของสินเชื่ออยู่ในระดับที่สูงยิ่ง หากเรียงตามลำดับผู้รับสินเชื่อจากจำนวนมากไปหาจำนวนน้อย ผู้รับสินเชื่อสูงสุด 20 รายแรกได้รับสินเชื่อรวมทั้งสิ้น 1,651.55 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 28.38 ของสินเชื่อทั้งหมด นอกจากนี้ผู้รับสินเชื่อสูงสุด 70 รายแรกได้รับสินเชื่อรวมทั้งสิ้น 3,091.71 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 53.13 ของสินเชื่อ

ทั้งหมด หนังสือพิมพ์ *The Nation* รายงานข่าวว่า ผู้ที่ได้รับสินเชื่อสูงสุด คือ บริษัท เกษตรวัฒนาการ จำกัด (318.2 ล้านบาท) รองลงมาได้แก่ โรงสีไฟภัทรพันธุ์จำกัด (151 ล้านบาท) โรงสีไฟเจ้าพระยา จำกัด (105 ล้านบาท) และนายนิพนธ์ วงษ์ตระหง่าน นายกสมาคมโรงสีข้าวไทย (84 ล้านบาท) แหล่งข่าวที่เชื่อถือได้กล่าวว่า สมาชิกในตระกูลวงษ์ตระหง่านได้รับจัดสรรสินเชื่อรวมทั้งสิ้น 126.3 ล้านบาท

ประการที่สาม การจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำในปีการผลิต 2530/2531 ไม่สามารถปรากฏว่ามีสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรใดเลยที่ได้รับจัดสรรสินเชื่อตามนโยบายนี้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า องค์การเกษตรกรทั้งสองประเภทนี้ล้วนแล้วแต่มีเกียรติประวัติทางการเงินอันด่างพร้อย จึงเข้าไม่ถึงธนาคารพาณิชย์ เพราะธนาคารพาณิชย์ไม่ต้องการร่วมสังฆกรรมด้วย

นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังบ่งชี้ว่า สินเชื่อที่จัดสรรไปอาจมิได้ใช้ไปในการรับซื้อข้าวเปลือกทั้งหมด แหล่งข่าวที่เชื่อถือได้กล่าวว่า จำนวนสินเชื่อที่จัดสรรแก่พ่อค้าข้าวเปลือกที่มิใช่นิติบุคคลในปีการผลิต 2530/2531 มีอยู่อย่างน้อย 1,734.51 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29.81 ของสินเชื่อที่จัดสรรทั้งหมดในปีนั้น รายชื่อผู้รับสินเชื่อบางคนที่ปรากฏในรายงานข่าวของ *The Nation* ปรากฏว่าเป็นผู้ที่มีกิจการหลายประเภท บางรายเป็นเจ้าของโรงสีและประกอบธุรกิจส่งออกด้วย ข้อที่น่าสนใจยิ่งก็คือ สินเชื่อสำหรับการซื้อข้าวเปลือกดังกล่าวนี้ ถูกจัดสรรให้บริษัทก่อสร้างรวม 2 บริษัท (จำนวนเงินกู้ 25 ล้านบาท) และธุรกิจปาร์เก้ 1 แห่ง (จำนวนเงินกู้ 1 ล้านบาท) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้บ่งบอกว่า สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นสิ่งที่พ่อค้านายทุนสนใจอยากได้ แม้แต่ผู้ที่มีทักษะและความชำนัญพิเศษในการก่อสร้างและการผลิตไม้ปาร์เก้ยังต้องหันมาค้าข้าวเปลือก เพียงเพื่อให้ได้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ แต่ใครเล่าจะสามารถยืนยันและพิสูจน์ได้ว่า เมื่อคนเหล่านี้ได้รับสินเชื่อ ได้นำสินเชื่อนั้นไปใช้ซื้อข้าวเปลือกจริง โดยมิได้นำไปใช้ในธุรกิจก่อสร้างและธุรกิจไม้ปาร์เก้แม้แต่น้อย

หากมาตรการการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำสามารถช่วยผลักดันราคาข้าวเปลือกภายในประเทศได้จริง เราก็น่าจะพบว่า ในปีที่รัฐบาลจัดสรรสินเชื่อนี้มาก ราคาข้าวเปลือกน่าจะต้องสูงกว่าปีที่รัฐบาลจัดสรรสินเชื่อน้อย ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า ในปี 2529/2530 ซึ่งรัฐบาลจัดสรรสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำถึง 7,250 ล้านบาท และอ้างว่าได้ใช้ซื้อข้าวเปลือก 3.4 ล้านตัน (คิดเป็น 18% ของผลผลิตข้าวเปลือกทั้งหมด) ราคาข้าวเปลือกภายในประเทศกลับต่ำกว่าปี 2530/2531 ซึ่งรัฐบาลจัดสรรสินเชื่อนี้เพียง 5,818.94 ล้านบาท และ

อ้างว่าได้ใช้ซื้อข้าวเปลือก 2.4 ล้านตัน (คิดเป็น 13% ของผลผลิตข้าวเปลือกรวม) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ราคาข้าวเปลือกเจ้าชนิด 5% ในเดือนกันยายน 2531 ตกตันละ 4,450 บาท เทียบกับตันละ 3,875 บาทในเดือนกันยายน 2530

มาตรการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ : ผลประโยชน์ของใคร ?

การกระจุกตัวของสินเชื่อและระบบการบริหารที่ไม่สามารถให้หลักประกันว่าสินเชื่อที่จัดสรรตามนโยบายนี้จะถูกใช้ไปในการรับซื้อข้าวเปลือก ทำให้มาตรการดังกล่าวนี้ไม่สามารถช่วยผลักดันให้ราคาข้าวเปลือกภายในประเทศเขยิบตัวสูงขึ้น ดังนั้น ชาวนาจึงมิได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวนี้

ผู้รับสินเชื่อเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรงจากมาตรการนี้ โดยที่ผู้รับสินเชื่อประกอบด้วยเจ้าของโรงสีและพ่อค้าคนกลางที่มีอำนาจการเมืองหนุนหลัง และ/หรือมีความสัมพันธ์อันดีกับผู้จัดการสาขาธนาคารพาณิชย์ ด้วยความหละหลวมในด้านการบริหารนโยบายทำให้ผู้รับสินเชื่อสามารถนำเงินไปใช้ในการอื่นที่มิใช่การรับซื้อข้าวเปลือกได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าของโรงสีบางรายซึ่งประสบการขาดทุนจากการส่งข้าวออก ได้อาศัยสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำในการลดทอนการขาดทุนนั้น

ในส่วนของธนาคารพาณิชย์นั้นเล่า แม้ว่าส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับจากมาตรการนี้ (ซึ่งเท่ากับ 2% ของสินเชื่อ) จะมีไม่มาก และธนาคารพาณิชย์อาจมิได้มีกำไรจากการดำเนินนโยบายนี้ แต่ธนาคารพาณิชย์ก็ได้ประโยชน์ทางอ้อมเพราะช่วยให้หนี้เสียและหนี้สูญลดลง ทั้งนี้ลูกค้าที่มีปัญหาการค้างชำระหนี้กับธนาคารพาณิชย์สามารถใช้บริการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำในการชำระหนี้เก่าได้ ในเมื่อการติดตามการใช้สินเชื่อเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพและการปลอมแปลงเอกสารเป็นเรื่องที่กระทำได้โดยง่าย

ธนาคารแห่งประเทศไทยทำงานรับใช้ใคร ?

ดังได้กล่าวแล้วว่า การจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำมีสภาพเสมือนหนึ่งการให้เงินอุดหนุนในรูปแอบแฝง เงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ตกประมาณ 870.00 และ 523.70 ล้านบาทในปีการผลิต 2529/2530 และ 2530/2531 ตามลำดับ การใช้จ่ายเงินจำนวนนี้เป็นภาระของสังคมโดยส่วนรวม

หากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการช่วยเหลือชาวนาอย่างแท้จริง วิธีการที่ง่ายที่สุด ก็คือ การนำเงินอุดหนุนจำนวนดังกล่าวนี้ไปแจกให้แก่ครัวเรือนเกษตรกรที่ยากจนในเขตจังหวัดยากจน อันเป็นการโอนอำนาจซื้อไปสู่ประชาชนผู้ยากไร้โดยตรง แทนที่จะจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เจ้าของโรงสีและพ่อค้าข้าวเปลือก โดยที่ไม่มีหลักประกันว่าผลประโยชน์จะตกแก่เกษตรกรในที่สุดหรือไม่

นโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำดังที่เป็นอยู่นี้มีโทษสมบัติไม่แตกต่างไปจากนโยบายการรับซื้อข้าวสารขององค์การคลังสินค้าในปีการผลิต 2523/2524 และ 2524/2525 และนโยบายการรับซื้อข้าวเปลือกขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรในปีการผลิต 2525/2526 เพราะนโยบายเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นนโยบายการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ชนกลุ่มน้อยในสังคม โดยการแอบอ้างความรักชาวนาบังหน้า

สังคมไทยเป็น*สังคมขี้ฉ้อ* (Rent-seeking Society) เพราะผู้มีอำนาจทางการเมืองและข้าราชการอาศัยอำนาจในการดำเนินนโยบายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล มาตรการการรับซื้อข้าวเปลือกก็ดี มาตรการการรับซื้อข้าวสารก็ดี และมาตรการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการที่เพิ่มพูนลักษณะขี้ฉ้อของสังคมไทย

ปัญหามีอยู่ว่า ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีความรับผิดชอบและความกล้าหาญทางจริยธรรมมากพอที่จะช่วยชะล้างความโสมมในสังคมหรือไม่ บทเพลง *'ฉันรักชาวนา เพราะชาวนาทำให้ฉันร่ำรวย'* ที่ขับขานโดยผู้นำสมาคมโรงสีข้าวไทย จะยังคงดังกระหึ่มก้องสังคมไทยไปอีกนานเท่าไร ?

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *มติชน* ฉบับวันจันทร์ที่ 7 พฤศจิกายน 2531

ตารางที่ 1

เงินอุดหนุนในรูปแอบแฝงในการจัดสรรสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำของธนาคารแห่งประเทศไทย

ปีการเพาะปลูก 2529/2530-2530/2531

	ปีการผลิต 2529/2530	**ปีการผลิต** 2530/2531
1. สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำจากธนาคารแห่งประเทศไทย	7,250.00	5,818.94
2. ดอกเบี้ยที่พึงได้รับตามอัตราตลาด (14%)	1,015.00	814.65
3. ประมาณการดอกเบี้ยที่ได้รับจริง	145.00	290.95
4. เงินอุดหนุนในรูปแอบแฝง (2-3)	870.00	523.70
5. เงินอุดหนุนที่ตกแก่ธนาคารพาณิชย์ในการบริหารโครงการ (2%)	145.00	116.38
6. เงินอุดหนุนที่ตกแก่ผู้รับสินเชื่อ (4-5)	725.00	407.32

ตารางที่ 2

การจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำในการรับซื้อตั๋วพืชผลเกษตร

ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ปีการเพาะปลูก 2530/2531

(ล้านบาท)

	จำนวนเงิน	**%**
1. สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำรวม	5,818.94	100.00
2. การกระจุกตัวของสินเชื่อ		
จำนวนผู้รับสินเชื่อสูงสุด 20 รายแรก	1,651.55	28.38
จำนวนผู้รับสินเชื่อสูงสุด 70 รายแรก	3,091.71	53.13

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย
ในฐานะธนาคารเพื่อการพัฒนา

หนังสือพิมพ์หลายฉบับพาดหัวข่าวในวันอังคารที่ 18 มีนาคม 2540 ว่า รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังสั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยอัดฉีดเงินในการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

นายอำนวย วีรวรรณ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแถลงภายหลังการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองฝ่ายเศรษฐกิจเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2540 ว่า รัฐบาลจะจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำจำนวน 25,000 ล้านบาทแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเพื่อนำไปปรับปรุงเทคโนโลยีในการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการซื้อเครื่องจักรที่ทันสมัยทดแทนเครื่องจักรที่ล้าสมัย ทั้งนี้เพื่อให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตอันมีผลต่อฐานะการแข่งขันในตลาดโลก ในการนี้ รัฐบาลเลือกที่จะให้ความช่วยเหลืออุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นอันดับแรก

สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำจำนวน 25,000 ล้านบาทนี้ ร้อยละ 25 ซึ่งเท่ากับ 6,250 ล้านบาทจัดสรรโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรสินเชื่อผ่านธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยคิดดอกเบี้ยในอัตรา 2.5 % ต่อปี โดยให้ ธสน.และบรรษัทฯจัดสรรสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการโดยคิดดอกเบี้ยไม่เกินอัตรา 10 % ต่อปี ในการนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่จะจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำในปี 2540 ในวงเงิน 500 ล้านบาท และอีก 1,750 ล้านบาทในปี 2541

การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยถูกสั่งให้จัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (soft loan) แก่อุตสาหกรรมสิ่งทอนั้น นับเป็นการสูญเสียความเป็นอิสระที่ร้ายแรง เพราะแสดงถึงการขาดความเป็นตัวของตัวเองในการดำเนินนโยบายการเงิน แต่การแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในครั้งนี้ไม่ปรากฏการคัดค้านจากพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่มีการแต่งชุดดำไว้ทุกข์การทำลายความเป็นอิสระของธนาคารกลาง สาธารณชนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ และกลไกการทำงานของธนาคารกลาง มิได้ล่วงรู้ด้วยซ้ำว่า การที่รัฐบาลสั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่อุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นการทำลาย

ความเป็นอิสระไม่มีข่าวว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดำริจะลาออกจากตำแหน่งเพื่อประท้วงการแทรกแซงของรัฐบาล ทั้งๆที่กรณีนี้เป็นการแทรกแซงที่รุนแรงมากกว่ากรณีการสั่งให้สอบสวนนายจรุง หนูขวัญและพวกเสียอีก การปล่อยให้คดีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การสิ้นอายุความเป็นการบกพร่องต่อหน้าที่ที่สำคัญ ซึ่งกระทบต่อเกียรติคุณของรัฐบาลทั้งภายในและระหว่างประเทศ รัฐบาลย่อมมีเหตุผลอันชอบธรรมที่จะสั่งให้สอบสวน ในเมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีท่าทีที่จะสั่งการเรื่องนี้เอง

ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ทำหน้าที่เฉพาะแต่การเป็นธนาคารกลาง (Central Bank) หากยังทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank) ด้วย การรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินเป็นมาตรการสำคัญที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ในการเกื้อหนุนการประกอบธุรกรรมประเภทต่างๆ ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินอันเกิดจากการค้าข้าวระหว่างประเทศในปี 2499 ซึ่งต่อมาได้ขยายให้คลุมถึงการส่งออกทั้งหมดในปี 2503 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ขยายการใช้มาตรการนี้ในการส่งเสริมกิจการเฉพาะประเภท เพื่อเกื้อหนุนการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งเริ่มต้นในปี 2506 และเพื่อกิจการทางการเกษตร ซึ่งมีมาแต่ปี 2510

อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์แสดงความเห็นมาเป็นเวลาช้านานว่า สำหรับประเทศด้อยพัฒนา ธนาคารกลางจะทำหน้าที่เฉพาะการเป็นธนาคารกลางไม่เป็นการเพียงพอ ต้องทำหน้าที่เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาด้วย จึงจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยในยุคที่อาจารย์ป๋วยเป็นผู้ว่าการได้ขยายบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง หากถือเอาปี 2499 เป็นปีแรกที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนา บัดนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำหน้าที่นี้มาครบสี่ทศวรรษแล้ว

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาในปี 2499 นั้น ตลาดการเงินอยู่ในสภาพด้อยพัฒนา ธนาคารพาณิชย์เกือบจะเป็นสถาบันการเงินประเภทเดียวที่มีอยู่ มิหนำซ้ำยังมีฐานะง่อนแง่นอย่างยิ่ง ในเวลานั้นประเทศไทยมีความด้อยพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เหตุผลที่สนับสนุนให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาย่อมมีอยู่โดยมิพักต้องสงสัย ตลอดช่วงเวลากว่าสี่ทศวรรษที่ผ่านมานี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในระดับหนึ่งอย่างมิอาจปฏิเสธได้

บัดนี้ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม แปรเปลี่ยนไปมาก ควรที่จะทบทวนว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรที่จะทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาต่อไปอีกหรือไม่ ข้อพิจารณาเรื่องนี้มีอย่างน้อย 5 ประการ

ประการแรก การทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาย่อมขัดแย้งกับการทำหน้าที่ธนาคารกลาง ธนาคารกลางควรมีหน้าที่หลักในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเงิน การทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาย่อมทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องจัดสรรสิน เชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ การจัดสรรสินเชื่อของธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลไม่แตกต่างจากการพิมพ์ธนบัตรออกมาใช้ ซึ่งไม่เพียงแต่ทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากยังทำให้แรงกดดันของเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นด้วย การทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาจึงขัดกับการทำหน้าที่ธนาคารกลางโดยพื้นฐาน บัดนี้มีงานวิจัยที่ค้นพบข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆว่า ประเทศที่ธนาคารกลางต้องทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาด้วยมักจะประสบผลสำเร็จในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจน้อยกว่าประเทศที่ธนาคารกลางทำหน้าที่ธนาคารกลางเพียงอย่างเดียว

ประการที่สอง ภาคเศรษฐกิจการเงินในปัจจุบันมีขนาดใหญ่กว่าเมื่อสี่ทศวรรษที่แล้วมาก สถาบันการเงินและตลาดการเงินมีการพพัฒนามากขึ้น การระดมเงินเพื่อประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจมิได้ยากลำบากดังปางก่อน ความจำเป็นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาค่อยๆหมดสิ้นไปตามพัฒนาการทางการเงิน ในขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยต้องหันกลับมาเน้นบทบาทหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าปางก่อน เนื่องจากขนาดของการเปิดประเทศมีมากขึ้น และการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศมีลักษณะเสรีมากขึ้น ความไร้เสถียรภาพในภาคเศรษฐกิจการเงินสามารถส่งผลกระทบที่รุนแรง เนื่องจากขนาดของภาคเศรษฐกิจการเงินที่ใหญ่ขึ้นนั่นเอง

ประการที่สาม ในปัจจุบันมีสถาบันการเงินของรัฐที่ทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนา ดังเช่นบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยเป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีนโยบายที่จะจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาด้านอื่น ดังเช่นธนาคารเพื่อการพัฒนาชุมชนอีกด้วย ในสภาวการณ์เช่นนี้ สมควรที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิจารณาผ่องถ่ายหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปให้ธนาคารเพื่อการพัฒนาเหล่านี้

ประการที่สี่ การจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นมาตรการที่พนักงานและผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถใช้แสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือค่าเช่าทาง

เศรษฐกิจ (rent seeking) ได้ เพราะการให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำมีผลเท่ากับการให้เงินอุดหนุนในรูปแอบแฝง (implicit subsidy) โดยที่อัตราเงินอุดหนุนเท่ากับส่วนแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยในตลาดกับอัตราดอกเบี้ยที่ต้องจ่าย ด้วยเหตุที่สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำที่จัดสรรมีปริมาณจำกัด จึงต้องมีการปันส่วนสินเชื่อ (credit rationing) การปันส่วนสินเชื่อย่อมเปิดช่องให้หาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ เพราะมีการใช้ดุลพินิจว่า จะปันส่วนสินเชื่อแก่กิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทใด ยิ่งการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำผ่านธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเอกชนด้วยแล้ว ยิ่งเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย ในยุคสมัยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความน่าเชื่อถือ การตั้งข้อกังขาเช่นนี้ย่อมไม่เกิดขึ้น แต่เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยสูญเสียความน่าเชื่อถือดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การทำหน้าที่จัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำต่อไปรังแต่จะทำลายความน่าเชื่อถือของตนเอง

ประการที่ห้า การทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาทำให้ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยถูกลิดรอน เพราะฝ่ายการเมืองจะเข้ามาแทรกแซงและสั่งการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำอยู่ร่ำไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกื้อกูลธุรกิจและอุตสาหกรรมที่เป็นฐานของฝ่ายการเมือง แรงกดดันทางการเมืองเหล่านี้จะทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมิอาจธำรงความเป็นอิสระต่อไปได้

เหตุผลทั้งห้าประการที่กล่าวข้างต้นนี้น่าจะเพียงพอที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะละทิ้งบทบาทหน้าที่ในการเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา โดยจำกัดการทำหน้าที่เฉพาะการเป็นธนาคารกลาง ในรอบปีที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เพียงแต่ถูกแรงกดดันทางการเมืองให้เข้าไปอุ้มชูอุตสาหกรรมสิ่งทอเท่านั้น หากยังถูกลากให้เข้าร่วมสังฆกรรมเรื่องอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และการจัดสรรสินเชื่อการเคหะอัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ประชาชน

มาตรการการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อการส่งออกตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองฝ่ายเศรษฐกิจเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2540 แม้ว่าจะมีเหตุผลสนับสนุนแต่ก็มีข้อข้องใจอย่างยิ่งว่า ทำไมจึงเลือกอุ้มชูสิ่งทอเป็นอุตสาหกรรมแรก ไม่เป็นที่แน่ชัดว่ารัฐบาลมีแผนงานในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อการส่งออกที่เป็นกิจจะลักษณะการเลือกอุ้มชูธุรกิจและอุตสาหกรรมเฉพาะประเภท หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Picking the Winners เป็นการเลือกปฏิบัติในการให้เงินอุดหนุนอย่างแอบแฝง หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า เหตุที่สิ่งทอได้รับเลือกอุ้มชูเป็นเพราะว่า ธุรกิจในอุตสาหกรรมนี้หลายรายเป็นฐานเศรษฐกิจของพรรคความหวังใหม่

การให้เงินอุดหนุนอย่างแอบแฝงโดยผ่านมาตรการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นมาตรการที่ปลอดพ้นจากการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะเป็นการใช้อำนาจในฝ่ายบริหาร นายอำนวย วีรวรรณ ถึงกับกล่าวว่า กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการได้โดย ทันที โดยไม่ต้องขอมติคณะรัฐมนตรี (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 18 มีนาคม 2540) ซึ่งก่อให้เกิดข้อฉงนฉงายอย่างยิ่งว่า การจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำจำนวน 25,000 ล้านบาท นอกจากไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ยังไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีกด้วย ฤากระทรวงการคลังเป็นรัฐอิสระในรัฐบาลไทย ?

แทนที่จะปู้ยี่ปู้ยำหรือ 'โทรม' ธนาคารแห่งประเทศไทย รัฐบาลมีทางเลือกในการจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยในงบประมาณแผ่นดิน หากรัฐบาลมีนโยบายจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ธุรกิจหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทใด รัฐบาลเพียงแต่จัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยผ่านธนาคารเพื่อการพัฒนาเฉพาะด้าน อาทิเช่น หากรัฐบาลต้องการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่การประกอบเกษตรกรรม รัฐบาลก็จัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้ทำหน้าที่จัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำต่อไปเป็นต้น

การจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยในงบประมาณแผ่นดินเป็นวิธีการที่โปร่งใส เพราะเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติอาจมีส่วนร่วมในกระบวนการ Picking the Winners ด้วย แต่รัฐบาลที่ยึดกุมอำนาจการบริหารไม่ต้องการความโปร่งใสและไม่ต้องการถูกตรวจสอบ

หากธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่เลิกทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนา ไม่เพียงแต่ความเป็นอิสระจะหมดสิ้นไปเท่านั้น หากทว่าความขัดแย้งที่มีต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอาจนำมาซึ่งหายนภัยในอนาคตอีกด้วย

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 21 มีนาคม 2540

ภาคที่หก

สถาบันการเงินของรัฐ

* ธนาคารกรุงไทย : บนเส้นทางแห่งการแสวงหา
* อนาคตของธนาคารออมสิน
* ธนาคารออมสินในฐานะเครื่องมือนโยบายการเงิน
* ธกส. กับนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ
* ธกส. ในฐานะสถาบันการเงิน
* การเมืองว่าด้วย ธกส.

ธนาคารกรุงไทย : บนเส้นทางแห่งการแสวงหา

ในที่สุดคณะกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทย จำกัด ในการประชุมเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2529 ก็มีมติแต่งตั้งนายเธียรชัย ศรีวิจิตร กรรมการรองผู้จัดการใหญ่ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่แทนนายตามใจ ขำภโต ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 20 มกราคม 2529 (*มติชน* ฉบับวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2529) และต่อมาคณะกรรมการบริหารในการประชุมเมื่อวันที่ 6 มีนาคม ศกเดียวกัน มีมติแต่งตั้งนายเริงชัย มะระกานนท์ เป็นกรรมการรองผู้จัดการใหญ่ ทั้งยังแต่งตั้งนายประยูร ภู่พัฒน์ นายประสิทธิ์ ถาวราวุธ และนายรื่น อินตะนก เป็นกรรมการผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่อีกด้วย (*มติชน* ฉบับวันที่ 7 มีนาคม 2529)

และแล้วกระบวนการสรรหากรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด แทนนายตามใจ ขำภโต ก็จบสิ้นลงด้วยความทุลักทุเลพอสมควร

ก่อนจะถึงวันนี้

ธนาคารกรุงไทย จำกัด ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2509 ด้วยการควบกิจการธนาคารพาณิชย์ 2 ธนาคารเข้าด้วยกัน อันได้แก่ ธนาคารมณฑล จำกัด และ ธนาคารเกษตร จำกัด ในขณะที่รัฐบาลดำเนินการควบธนาคารทั้งสองนั้น กิจการทั้งสองมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐบาลถือหุ้นมากกว่า 50% ของจำนวนหุ้นทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อมองย้อนหลังไปในอดีต เราจะพบว่า ในขณะที่ธนาคารมณฑล จำกัด มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง แต่ธนาคาร เกษตร จำกัดถือกำเนิดขึ้นเป็นธนาคารเอกชน หากแต่เส้นทางเดินหักเหกลับกลายเป็นรัฐวิสาหกิจในภายหลัง

เส้นทางเดินของธนาคาร มณฑล จำกัด

ธนาคารมณฑล จำกัด ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2485 โดยใช้ชื่อในชั้นแรกว่า บริษัท ธนาคารไทย จำกัด (Thai Bank Company Ltd.) จุดประสงค์ของการตั้งธนาคารไทย จำกัด นั้น ก็เพื่อประกอบธุรกิจการธนาคารทดแทนสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ เพราะภายหลังจากที่กองทัพญี่ปุ่นเดินทัพเข้าสู่ประเทศไทย เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2484 และต่อมารัฐบาลไทยประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2485 บรรดาสาขา

ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศในประเทศไทย ก็ต้องหยุดการดำเนินกิจการ ซึ่งยังผลกระทบกระเทือนต่อการค้าระหว่างประเทศอย่างมาก ธนาคารไทย จำกัด ถือกำเนิดมาเพื่อทำหน้าที่บางส่วนแทนสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเกื้อกูลการค้าข้าวของบริษัท ข้าวไทย จำกัด

ในระยะแรกเริ่ม ธนาคารไทย จำกัด มีทุนจดทะเบียน 10 ล้านบาท แบ่งเป็น 100,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 100 บาท ถือโดยกระทรวงการคลัง 50,650 หุ้น และถือโดยบริษัทข้าวไทย จำกัด 45,172 หุ้น แต่เนื่องจากบริษัทข้าวไทย จำกัดในระยะแรกเริ่มมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงเศรษฐการเป็นเจ้าของ ผลสุทธิก็คือ รัฐบาลถือหุ้นในธนาคารไทย จำกัดถึงร้อยละ 95.8 ของจำนวนหุ้นทั้งสิ้น ภายหลังการรัฐประหารปี 2490 ฐานะทางบริษัทข้าวไทย จำกัดได้ตกต่ำลง และค่อยๆแปรสภาพเป็นวิสาหกิจเอกชน กระนั้นก็ตาม ธนาคารไทย จำกัดก็ยังมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากกระทรวงการคลังถือหุ้นถึงร้อยละ 51 ของจำนวนหุ้นรวม

ต่อมาเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2488 ธนาคารไทย จำกัด ได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารมณฑล จำกัด (The Provincial Bank Ltd.) ทั้งนี้เพื่อมิให้ชื่อซ้ำซ้อนกับธนาคารชาติซึ่งได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารแห่งประเทศไทย ขณะเดียวกันก็เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทใหม่ของธนาคารแห่งนี้ในด้านการสนับสนุนกิจการของบริษัทจังหวัดพาณิชย์ต่างๆ

ดังนี้ เราจะเห็นได้ว่า ธนาคารมณฑล จำกัด ถือกำเนิดขึ้นมาในฐานะที่เป็นเครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม บรรดาผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการในธนาคารนี้ในระยะแรกเริ่มล้วนแต่มีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับ จอมพล ป. พิบูลสงครามทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นนายวนิช ปานะนนท์ นายแนบ พหลโยธิน พระยาเฉลิมอากาศ (สุณี สุวรรณประทีบ) หรือนายมา บุลกุล

ภายหลังการรัฐประหารในปี 2490 กลุ่มซอยราชครูได้พยายามคืบคลานเข้าไปยึดกุมธนาคารแห่งนี้เป็นฐานเศรษฐกิจ และประสบความสำเร็จในปี 2495 พล ต.ต.ลม้าย อุทยานานนท์ ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการธนาคารมณฑล จำกัด สืบต่อจากพระยาโกมารกุลมนตรี (ชื่น โกมารกุล ณ นคร) อย่างไรก็ตาม เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหารโค่นรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในปี 2500 กระทรวงการคลังก็ประกาศศักดา โดยส่ง ดร.เสริม วินิจฉัยกุล ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการแทน พล ต.ต. ลม้าย อุทยานานนท์

ธนาคารมณฑลจำกัดเป็นตัวอย่างของสถาบันการเงินในระบบทุนนิยมขุนนาง (bureaucratic capitalism) แม้ว่าธนาคารแห่งนี้จะจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยเงินของแผ่นดินเป็นสำคัญ แต่ขุนนางผู้ยึดกุมอำนาจรัฐได้ใช้สถาบันการเงินแห่งนี้เป็นฐานเศรษฐกิจในการหล่อเลี้ยงและขยายอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2490-2500 ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้จัดการธนาคารมณฑล จำกัด ล้วนแต่เป็นขุนนาง โดยพระยาบูรณสิริพงศ์ (ประโมทย์ บูรณสิริ) ดำรงตำแหน่งนี้จนถึงปี 2494 และ พ.อ. ช่วง เชวงศักดิ์สงคราม รับตำแหน่งต่อจนถึงปี 2500 ภายหลังการรัฐประหารในปี 2500 ตำแหน่งนี้ตกแก่นายอดิศร โฆวินทะ

เมื่อเริ่มก่อตั้ง ธนาคารมณฑล จำกัด ในปี 2485 นั้น ธนาคารฯได้บุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถในธุรกิจการเงินการธนาคารมาร่วมงานจำนวนมาก คนเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เคยเป็นพนักงานเก่าของธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ธนาคารชาร์เตอร์ด และธนาคารเมอร์แคนไตล์ ธนาคารหนึ่งธนาคารใด แต่สงครามโลกครั้งที่สองทำให้ธนาคารทั้งสามต้องหยุดกิจการชั่วคราว ความรู้และประสบการณ์ของคนเหล่านี้ได้ช่วยวางรากฐานให้แก่ธนาคารฯอย่างสำคัญ แต่รากฐานดังกล่าวนี้เกือบหาประโยชน์อันใดมิได้ ในเมื่อชนชั้นปกครองได้ใช้ธนาคารฯเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล

ดังได้กล่าวแล้วว่า ธนาคารมณฑล จำกัด มีความสัมพันธ์กับบริษัทข้าวไทย จำกัด อย่างแน่นแฟ้น ในยุคสมัยที่บริษัทข้าวไทย จำกัด ยังมีอำนาจผูกขาดในการค้าข้าว ธนาคารมณฑล จำกัด ก็เจริญรุ่งเรือง แต่เมื่อฐานะของบริษัทข้าวไทย จำกัด ทรุดโทรมลง ธนาคารก็มิอาจธำรงความรุ่งเรืองไว้ได้ และโดยที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองพากันรุมทึ้งธนาคารแห่งนี้ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ธนาคารฯ มีฐานะอันง่อนแง่น

ฐานะอันทรุดโทรมของธนาคารมณฑล จำกัด ถูกซ่อนเร้นอำพรางไว้เป็นเวลานาน จวบจนกระทั่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มีผลบังคับใช้ ความง่อนแง่นก็ปรากฏโฉมโดยชัดเจน ตามกฎหมายดังกล่าวนี้ บรรดาธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายจักต้องมีวินัยทางการเงิน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะคอยควบคุมดูแลให้ธนาคารพาณิชย์ประพฤติปฏิบัติตามวินัย ดังกล่าวนี้ วินัยทางการเงินที่สำคัญ ได้แก่ การถือเงินสดสำรองตามกฎหมาย และการรักษาอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงให้ได้ระดับที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้

การบังคับใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ทำให้ธนาคารมณฑล จำกัด เริ่มประสบภาวะขาดทุน โดยในปี 2505 ขาดทุนถึง 5,826,792 บาท และในปี 2506 ขาดทุน 3,940,263 บาท ก่อนหน้านี้ธนาคารฯ มีกำไรมาโดยตลอด ในปีที่ผลการดำเนินงานของธนาคารฯตกต่ำมากๆ ดังเช่นปี 2498 และ 2502 ธนาคารฯก็ยังมีกำไรแม้จะต่ำกว่าแนวโน้มปกติก็ตาม

ในปี 2505 ธนาคารมณฑล จำกัด ได้เพิ่มทุนประกอบการจาก 10 ล้านบาท เป็น 30 ล้านบาท (300,000 หุ้น) โดยกระทรวงการคลังอัดฉีดเงินเข้าไปอีก เพื่อมิให้ธนาคารฯ ล้ม ผลของการอัดฉีดเงินครั้งนี้ทำให้กระทรวงการคลังถือหุ้นถึง 246,890 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 82.3 ของจำนวนหุ้นทั้งสิ้น โดยที่บริษัทข้าวไทย จำกัด มิได้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป

การอัดฉีดเงินของรัฐบาลเข้าไปในธนาคารมณฑล จำกัด ช่วยกู้สถานการณ์ได้ไม่มากนัก เพราะมะเร็งร้ายได้เกาะกินสถาบันการเงินแห่งนี้เสียแล้ว จนในที่สุดรัฐบาลจึงได้ตัดสินใจรวมธนาคารมณฑล จำกัด เข้ากับธนาคารเกษตร จำกัดในปี 2509

เส้นทางเดินของธนาคาร เกษตร จำกัด

ธนาคารเกษตร จำกัด (Agricultural Bank Ltd.) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2493 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บริการแก่ลูกค้าที่เป็นเกษตรกรและผู้ค้าพืชผลการเกษตรทั้งหลาย ทุนจดทะเบียนในชั้นแรกมีเพียง 10 ล้านบาท แบ่งเป็น 10,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 1,000 บาท

จากการศึกษาเอกสารในกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ ทำให้เข้าใจว่า นายวิลาส โอสถานนท์ เป็นหัวแรงสำคัญในการจัดตั้งธนาคารแห่งนี้ และในขณะจัดตั้งก็ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า ใครเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เพราะมีการกระจายหุ้นอย่างกว้างขวางระหว่างขุนนางและพ่อค้าไทยกับพ่อค้าชาวจีน อย่างไรก็ตาม การณ์ปรากฏต่อมาว่า นายสุริยน ไรวา เป็นผู้ถือหุ้นรายสำคัญของธนาคารนี้

แม้ในช่วงแรกเริ่มจะไม่ปรากฏแน่ชัดว่า ธนาคารเกษตร จำกัด เป็นฐานเศรษฐกิจของกลุ่มการเมืองกลุ่มใด ดังจะเห็นได้ว่า นายดิเรก ชัยนาม ซึ่งเป็นคนสนิทคนหนึ่งของนายปรีดี พนมยงค์ ก็มีชื่อเป็นผู้เริ่มก่อตั้งธนาคารแห่งนี้ ขุนนางหลายต่อหลายคนได้เข้ารับตำแหน่งผู้จัดการ ดังเช่นนายวิลาส โอสถานนท์ พระช่วงเกษตรศิลปการ (ช่วง โลจายะ) และพระยาบูรณสิริพงศ์ (ประโมทย์ บุรณสิริ) แต่ในกาลต่อมา ธนาคารเกษตร จำกัด ก็โคจรเข้าสู่อาณาจักรเศรษฐกิจของกลุ่มซอยราชครู จอมพลผิน ชุณหวันเข้ารับตำแหน่งประธาน

คณะกรรมการบริหารสืบต่อจากพระยาศรีวิสารวาจา (เทียนเลี้ยง ฮุนตระกูล) ในปลายยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม

การนำเงินฝากของประชาชนไปปรนเปรอขุนศึกกลุ่มซอยราชครู และเกื้อหนุนธุรกิจส่วนบุคคลของผู้บริหารธนาคารฯ ทำให้ธนาคารแห่งนี้มีฐานะอันง่อนแง่น ความง่อนแง่นดังกล่าวนี้ปรากฏแก่สายตาสาธารณชนอย่างแจ่มชัดภายหลังการรัฐประหาร ในปี 2500 ซึ่งทำให้กลุ่มซอยราชครูสิ้นศักดาไปพร้อมๆกับจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในระหว่างปี 2500-2501 ธนาคาร เกษตร จำกัด ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์แห่งศรัทธาครั้งร้ายแรงจนถึงขั้นประชาชนแห่กันไปถอนเงิน แล้วธนาคารฯ ไม่มีเงินจ่ายคืนให้

ในที่สุด กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องเข้าไปประคับประคองฐานะของธนาคาร วิธีการสำคัญ ก็คือ การอัดฉีดเงินเข้าไป จนในที่สุด ธนาคารเกษตร จำกัด ซึ่งเดิมเป็นวิสาหกิจเอกชน แปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ในเดือนมิถุนายน 2502 กระทรวงการคลังถือหุ้นของธนาคารฯ ถึง 5,050 หุ้น และกระทรวงเกษตรมี 1,000 หุ้น รวมหุ้นที่รัฐบาลถือไว้ทั้งสิ้น 6,050 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 60.50 ของจำนวนหุ้นทั้งสิ้น

แต่ดูเหมือนว่า การอัดฉีดเงินของกระทรวงการคลังในครั้งแรกนี้จะยังไม่เพียงพอ ฐานะของธนาคารเกษตร จำกัด กระเตื้องขึ้นไม่มากนัก ในปี 2505 ธนาคารฯจึงเพิ่มทุนจดทะเบียนจาก 10 ล้านบาทเป็น 45 ล้านบาท และต่อมาเพิ่มเป็น 50 ล้านบาท และ 75 ล้านบาทในปี 2507 และ 2508 ตามลำดับ ทุกครั้งที่มีการเพิ่มทุนจดทะเบียน กระทรวงการคลังต้องอัดฉีดเงินเข้าไปทุกคราไป การเพิ่มทุนจดทะเบียนดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งก็เพื่อเสริมฐานของธนาคารให้มั่นคงแข็งแรงขึ้น อีกส่วนหนึ่งก็เพื่อปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ในการดำรงอัตราส่วนระหว่างเงินกองทุนกับสินทรัพย์เสี่ยง

แม้ว่าทุนจดทะเบียนของธนาคารเกษตร จำกัด จะเพิ่มขึ้นเป็น 75 ล้านบาท ในปี 2508 แต่ทุนที่ชำระแล้วมีเพียง 51.418 ล้านบาท ในจำนวนนี้ ถือโดยรัฐบาล 47,382 หุ้น (เท่ากับ 92.15%) และเอกชน 4,036 หุ้น

ผลการอัดฉีดเงินของกระทรวงการคลังช่วยให้ฐานะของธนาคารเกษตร จำกัด มั่นคงขึ้นเป็นอันมาก กระทรวงการคลังเองเริ่มเข้าไปยึดกุมการบริหารภายในธนาคารแห่งนี้

โดยส่ง ม.จ. ทองประทาศรี ทองใหญ่ เข้าดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหาร และแต่งตั้งนายจำรัส จตุรภัทร นักการธนาคารมืออาชีพ ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ

กำเนิดธนาคารกรุงไทย จำกัด

เมื่อมองย้อนกลับไปในปี 2508 เราจะเห็นได้ว่า ในขณะนั้นรัฐบาลมีธนาคารพาณิชย์ที่เป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ถึง 2 ธนาคาร คือ ธนาคารมณฑล จำกัด และธนาคารเกษตร จำกัด ธนาคารทั้งสองมีภูมิหลังที่คล้ายคลึงกันในข้อที่ว่าต่างก็เป็นเครื่องมือของระบบทุนนิยมขุนนางในการสร้างฐานอำนาจของกลุ่มซอยราชครู ครั้นเมื่อกลุ่มซอยราชครูสิ้นอำนาจไป หลังการรัฐประหารในเดือนกันยายน 2500 ความฉ้อฉลภายในธนาคารทั้งสองก็ปรากฏตัวอย่างแจ่มชัด ต่างกันแต่เพียงว่า ธนาคารเกษตร จำกัด ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ในทันทีที่กลุ่มซอยราชครูสิ้นอำนาจ แต่การอัดฉีดเงินของกระทรวงการคลังในเวลาต่อมาได้ช่วยรื้อฟื้นฐานะของธนาคารให้กลับมีความมั่นคงใน ปี 2508 ในขณะที่ธนาคารมณฑล จำกัด นั้น แม้จะประคองตัวอยู่รอดได้เมื่อแรกที่กลุ่มซอยราชครูสิ้นอำนาจ แต่กลับต้องเผชิญวิกฤติการณ์หลังปี 2505

รัฐบาลในเวลานั้นมองไม่เห็นมีความจำเป็นที่จะต้องมีธนาคารพาณิชย์ของรัฐถึง 2 ธนาคาร ด้วยเหตุนี้เอง คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2508 จึงมีมติว่ารัฐบาลต้องการให้มีธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลถือหุ้นใหญ่เพียงธนาคารเดียว คณะกรรมการบริหารธนาคารทั้งสองจึงเรียกประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อสนองรับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ แม้มติของคณะกรรมการบริหารธนาคารทั้งสองจะออกมาตามที่รัฐบาลต้องการเนื่องจากรัฐบาลถือหุ้นเกินกว่า 50% ทั้งสองธนาคาร แต่ดูเหมือนว่า ผู้ถือหุ้นฝ่ายเอกชนในธนาคารเกษตร จำกัด ไม่สู้ยินดีนักที่ต้องไปรวมกิจการกับธนาคารมณฑล จำกัด ซึ่งในขณะนั้นเป็นเรือที่กำลังร่มในการประชุมวิสามัญ ครั้งที่ 1/2508 ของผู้ถือหุ้น บริษัท ธนาคารเกษตร จำกัด เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2508 ผู้ถือหุ้นคนหนึ่ง (คุณสุภัทรา สิงหลหกะ) ถึงกับกล่าวว่า

“---เป็นที่ทราบกันดีอยู่ในขณะนี้แล้วว่า ธนาคารเกษตร จำกัด อยู่ในฐานะมั่นคงและกิจการกำลังเจริญก้าวหน้า แต่ธนาคารมณฑล จำกัด ฐานะไม่ดี การที่จะควบกิจการของทั้งสองธนาคารนี้เข้าด้วยกันจะทำให้ฐานะของธนาคารเกษตร จำกัด ทรุดลง อันจะเป็นผลให้บรรดาผู้ถือหุ้นที่เป็นเอกชนเสียประโยชน์---” (เอกสารกรมทะเบียนการค้ากระทรวงพาณิชย์)

อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ยืนกรานที่จะรวมธนาคารพาณิชย์ทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยที่ผู้ถือหุ้นฝ่ายเอกชนมิอาจทัดทานได้ จึงในที่สุด ธนาคารกรุงไทย จำกัด ก็ถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2509

เมื่อแรกเริ่มก่อตั้ง ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีสินทรัพย์ 4,582.13 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นของธนาคารเกษตร จำกัด 3,295.64 ล้านบาท (71.9%) มีสาขารวม 79 สาขา โดยรับโอนจากธนาคารเกษตร จำกัด 59 สาขา (74.7%) และจากธนาคารมณฑล จำกัด 20 สาขา (25.3%) และมีพนักงานรวมทั้งสิ้น 1,247 คน โดยรับโอนจากธนาคารเกษตร จำกัด 870 คน (69.8%) และจากธนาคารมณฑล จำกัด 377 คน (30.2%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 1

ดังได้กล่าวแล้วว่า ในขณะที่รวมตัวกันเป็นธนาคารกรุงไทย จำกัดนั้น ธนาคารเกษตร จำกัด มีฐานะค่อนข้างมั่นคง แต่ธนาคารมณฑล จำกัด กลับมีฐานะง่อนแง่น ปัญหาหนี้สูญของธนาคารมณฑล จำกัด ได้ตกเป็นมรดกถึงธนาคารกรุงไทย จำกัด และสร้างปัญหาแก่ธนาคารฯ ในระยะแรกไม่น้อย อย่างไรก็ตาม ด้วยความสามารถของนายจำรัส จตุรภัทร ซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการคนแรก ธนาคารกรุงไทย จำกัด ก็มีฐานะอันมั่นคงและเจริญรุ่งเรืองขึ้นตามลำดับ

ในระยะแรกเริ่มที่ก่อตั้ง ธนาคารกรุงไทย จำกัดนั้น ธนาคารฯ มีทุนจดทะเบียน 105 ล้านบาท แบ่งเป็น 1,050,000 หุ้น ในจำนวนนี้ถือโดยกระทรวงการคลัง 922,970 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 87.90 ของหุ้นทั้งสิ้น ในปี 2529 ธนาคารฯมีทุนจดทะเบียน 1,200 ล้านบาท ถือโดยส่วนราชการ 11,256,634 หุ้น (93.80%)ของหุ้นรวม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ 300,000 หุ้น (2.50% ของหุ้นรวม) นอกนั้นถือโดยเอกชน

การเติบโตของธนาคารกรุงไทย จำกัด

ในปี 2510 ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีเงินฝากของประชาชน 4,333 ล้านบาท ปริมาณเงินฝากได้เพิ่มขึ้นเป็น 71,949 ล้านบาท เมื่อสิ้นปี 2528 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงเวลาประมาณ 18 ปี ปริมาณเงินฝากของประชาชนในธนาคารแห่งนี้ได้เพิ่มขึ้นเกือบ 17 เท่าตัว (ดูตารางที่ 2)

ในปี 2510 ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีสินทรัพย์ 5,100 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 92,875 ล้านบาทเมื่อสิ้นปี 2528 แสดงให้เห็นว่า สินทรัพย์ได้เพิ่มขึ้นมากกว่า 18 เท่าตัว (ดูตารางที่ 2)

ไม่เพียงแต่ปริมาณเงินฝากและสินทรัพย์ของธนาคารกรุงไทย จำกัด จะเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากทว่าจำนวนพนักงานก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วย ในปี 2509 ธนาคารกรุงไทย จำกัด รับโอนพนักงานจากธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด รวม 1,247 คน ในปี 2525 จำนวนพนักงานเพิ่มขึ้นเป็น 8,541 คน และในปี 2529 มีพนักงานมากกว่า 10,000 คน

เมื่อแรกเริ่มที่ก่อตั้ง ธนาคารกรุงไทย จำกัด ในปี 2509 นั้น ธนาคารฯมีสาขาเพียง 81 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 112 แห่งในปี 2516 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ธนาคารฯ มีสาขาครบ 72 จังหวัด ในปี 2529 ธนาคารฯ มีสาขา 216 แห่ง เป็นสาขาในกรุงเทพ 38 แห่ง (17.6%) และต่างจังหวัด 178 แห่ง (82.4%) ทั้งยังมีสาขาต่างประเทศ ณ นครนิวยอร์ค ซึ่งเปิดดำเนินการมาตั้งแต่เดือนกันยายน 2525 อีกด้วย

แต่การพิจารณาการเติบโตของธนาคารกรุงไทย จำกัดแต่โดยลำพังย่อมไม่เป็นการเพียงพอ ประเด็นที่พึงพิจารณา ก็คือ ธนาคารฯมีผลปฏิบัติการเช่นไรเมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งขันที่เป็นธนาคารพาณิชย์ด้วยกัน

หากพิจารณาจากการเติบโตของเงินฝาก เราจะเห็นได้ว่า อัตราการเติบโตของเงินฝากในธนาคารกรุงไทย จำกัด ต่ำกว่าอัตราถัวเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่ที่สุด 3 อันดับแรก (อันได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารกรุงไทย จำกัด และธนาคารกสิกรไทย จำกัด) ในทุกช่วงเวลา และแม้เมื่อเทียบกับอัตราการเติบโตถัวเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ การเติบโตของเงินฝากในธนาคารกรุงไทย จำกัด ก็ยังเชื่องช้ากว่าในช่วงเวลาส่วนใหญ่ (ดูตารางที่ 3)

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเติบโตของสินทรัพย์ ก็เฉกเช่นเดียวกับการเติบโตของเงินฝาก กล่าวคือ อัตราการเติบโตของสินทรัพย์ของธนาคารกรุงไทย จำกัด ต่ำกว่าอัตราถัวเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่ที่สุด 3 ธนาคาร ในทุกช่วงเวลา ยกเว้นช่วงปี 2520-2525 ที่อัตราการเติบโตของธนาคารกรุงไทย จำกัด เมื่อพิจารณาจากสินทรัพย์ มีอัตราต่ำกว่าอัตราถัวเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ ยกเว้นช่วงปี 2520-2525 ที่มีอัตราการเติบโตสูงกว่า (ดูตารางที่ 3)

ยักษ์หลับแห่งกรุงไทย

เมื่อแรกก่อตั้ง ธนาคารกรุงไทย จำกัดมีฐานะเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่เป็นอันดับสอง รองจากธนาคารกรุงเทพ จำกัด ไม่ว่าขนาดของธนาคารจะพิจารณาจากปริมาณ

เงินฝากหรือมูลค่าของสินทรัพย์ แต่ในช่วงเวลาประมาณ 18 ปีที่ผ่านมา ฐานะของธนาคารฯ กลับตกต่ำลง ธนาคารกรุงไทย จำกัดร่วงผลอยอยู่อันดับสาม โดยถูกธนาคารกสิกรไทย จำกัด ช่วงชิงอันดับสองไป

หากพิจารณาจากปริมาณเงินฝาก ในปี 2510 สัดส่วนเงินฝากของประชาชนในธนาคารกรุงไทย จำกัด มีถึงร้อยละ 22.2 ของปริมาณเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งหมด นับเป็นธนาคารพาณิชย์ไทยที่มีเงินฝากมากเป็นอันดับสอง รองจากธนาคารกรุงเทพ จำกัด ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดถึง 23.6% แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า สัดส่วนของเงินฝากประชาชนในธนาคารกรุงไทย จำกัด มีแนวโน้มลดลงโดยตลอด จนเหลือเพียง 13.1% เมื่อสิ้นปี 2528 ในขณะที่ธนาคารกสิกรไทย จำกัด สามารถช่วงชิงตำแหน่งยักษ์ใหญ่อันดับสองจากธนาคารกรุงไทย จำกัด ได้สำเร็จ (ดูตารางที่ 4)

หากพิจารณาจากสินทรัพย์ ในปี 2510 สินทรัพย์ของธนาคารกรุงไทย จำกัด มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 20.0 ของสินทรัพย์ธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ นับเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่เป็นอันดับสอง รองจากธนาคารกรุงเทพ จำกัด ซึ่งมีสินทรัพย์มูลค่าร้อยละ 27.4 ของสินทรัพย์ไทยทั้งระบบ ในขณะที่ธนาคารยักษ์ใหญ่อันดับสาม คือ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด มีสัดส่วนสินทรัพย์เพียง 6.0% เท่านั้น ธนาคารกรุงไทย จำกัด จึงมีสินทรัพย์มากกว่า ธนาคารกสิกรไทย จำกัด ถึง 3.3 เท่า (5,100 ล้านบาทเทียบกับ 1,545 ล้านบาท) แต่สถิติเมื่อสิ้นปี 2528 กลับปรากฏว่า ธนาคารกสิกรไทย จำกัด สามารถช่วงชิงอันดับสองไปครองได้ โดยที่ธนาคารกรุงไทย จำกัด ตกไปอยู่อันดับสาม (104,509 ล้านบาทเทียบกับ 92,875 ล้านบาท) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 5

หากประพฤติกรรม (conduct) และผลปฏิบัติการ (performance) ยังคงเป็นไปตามแนวโน้มในอดีต ภายในระยะเวลา 5 ปี ธนาคารกรุงไทย จำกัด อาจร่วงผลอยไปอยู่อันดับที่สี่ โดยถูกธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด ช่วงชิงอันดับสามไปครองโดยไม่ยากลำบากนัก

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใด ธนาคารกรุงไทย จำกัด จึงกลายสภาพเป็นยักษ์หลับที่ไร้ประสิทธิภาพเช่นนี้ ?

วิสาหกิจไร้เจ้าของ วิสาหกิจไร้วิญญาณ

ธนาคารกรุงไทย จำกัด ก็ดุจดังรัฐวิสาหกิจทั้งหลายที่มีปัญหาอันเกิดจากการแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของ (ownership) กับการควบคุมจัดการ (control) ในวิสาหกิจ

เอกชนส่วนใหญ่ เจ้าของมักจะมีอำนาจในการควบคุมจัดการวิสาหกิจนั้น วิญญาณแห่งการแข่งขันจึงมีอยู่โดยธรรมชาติ พลังการแข่งขันในตลาดย่อมผลักดันให้วิสาหกิจเอกชนต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ไม่เพียงแต่เพื่อความอยู่รอดทางธุรกิจเท่านั้น หากยังเพื่อความเติบโตในอนาคตอีกด้วย การเติบใหญ่ของธนาคารกรุงเทพ จำกัด และธนาคารกสิกรไทย จำกัด นับเป็นอุทาหรณ์ของความข้อนี้

แต่ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีลักษณะแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์เอกชน โดยนิตินัย ประชาชนชาวไทยเป็นเจ้าของธนาคารแห่งนี้ บรรดาพนักงานระดับผู้บริหารก็ล้วนมีส่วนเป็นเจ้าของด้วย หากแต่คนเหล่านี้ไร้จิตสำนึกในความเป็นเจ้าของ ดังนั้น จึงมิได้ใส่ใจเท่าที่ควรต่อผลปฏิบัติงานของธนาคาร มิหนำซ้ำการสรรหากรรมการผู้จัดการ และตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงอื่นๆก็เป็นกระบวนการทางการเมือง ซึ่งประชาราษฎร์ไม่เพียงแต่มิได้มีส่วนร่วมเท่านั้น หากยังไม่มีสิทธิในการกำกับอีกด้วย

ในสภาวะที่พนักงานระดับผู้บริหารไร้จิตสำนึกในความเป็นเจ้าของและไร้จิตสำนึกในการเห็นแก่ผลประโยชน์ของสาธารณชน จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีประพฤติกรรมอันไม่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์เอกชนโดยทั่วไปในข้อที่เป็น *ปลิงดูดเลือดสังคมไทย* เหมือนกัน

ประการแรก ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีบทบาทในการดูดซับเงินออมของประชาชนจากส่วนภูมิภาคเข้ามาหล่อเลี้ยงการเติบโตของกรุงเทพมหานคร โดยมิได้สนใจจัดสรรเงินให้กู้แก่ส่วนภูมิภาค คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีประพฤติกรรมอันแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปหรือไม่ คำตอบก็คือ ธนาคารกรุงไทย จำกัด หาได้มีนโยบายอันเด่นชัดในเรื่องนี้ และมีประพฤติกรรมอันไม่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์เอกชนแต่ประการใด

ประการที่สอง ธนาคารพาณิชย์เอกชนจัดสรรเงินให้กู้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของเอกชน (private benefits)เป็นสำคัญ โดยมิได้ให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ของสังคม (social benefits) ด้วยเหตุนี้เอง เงินให้กู้ที่จัดสรรให้แก่กิจการด้านการเกษตรจึงมีอยู่เพียงน้อยนิด ซึ่งมีส่วนทำให้การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคเศรษฐกิจอื่นแตกต่างกันมากขึ้น หากจะถามว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีประพฤติกรรมอันแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์เอกชนในข้อที่ช่วยผลักดันการเติบโตของภาคเกษตรกรรมเป็นพิเศษหรือไม่ เราก็จะพบคำตอบอันน่าผิดหวังเฉกเช่นเดียวกัน

ประการที่สาม ธนาคารพาณิชย์เอกชนมักจะจัดสรรเงินให้กู้แก่กิจการที่นายธนาคารมีผลประโยชน์ร่วมด้วยหรือมีส่วนเป็นเจ้าของเป็นพิเศษ ในยามที่ธุรกิจส่วนบุคคลเหล่านี้ยังมีฐานะอันมั่นคง ธนาคารก็ยังมีเสถียรภาพอยู่ได้ แต่เมื่อธุรกิจของนายธนาคารพาณิชย์ต้องเผชิญมรสุมเศรษฐกิจ ฐานะของธนาคารพาณิชย์นั้นๆ ก็พลอยสั่นคลอนไปด้วย กรณีดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า ดังกรณีธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด ในช่วงระหว่างปี 2500-2508 กรณีธนาคารไทยพัฒนา จำกัด ในช่วงปี 2510-2515 และกรณีธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด ในช่วงหลังปี 2525 เป็นต้น แต่ธนาคารกรุงไทย จำกัด ก็หาได้อยู่นอกวังวนแห่งความฉ้อฉลดังกล่าวนี้ไม่ ทั้งนี้ปรากฏว่า ผู้บริหารธนาคารของรัฐแห่งนี้ ได้จัดสรรเงินให้กู้แก่ธุรกิจบางกลุ่มบางเหล่ามากเป็นพิเศษโดยไม่สมควร จนสร้างปัญหาแก่ฐานะและความมั่นคงของธนาคารในปัจจุบัน

ในเมื่อธนาคารกรุงไทย จำกัด มิได้มีประพฤติกรรมอันแตกต่างจากปลิงดูดเลือดสังคมโดยทั่วไป เราก็น่าจะพบว่า ธนาคารแห่งนี้มีผลปฏิบัติการอันไม่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป แต่การณ์หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ผลปฏิบัติการโดยทั่วไปของธนาคารฯต่ำกว่าระดับเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ และเทียบไม่ได้เลยกับธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ ดังเช่น ธนาคารกรุงเทพ จำกัด และธนาคารกสิกรไทย จำกัด ไม่ว่าจะพิจารณาจากการเติบโตของเงินฝากหรือการเติบโตของสินทรัพย์

ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีข้อได้เปรียบธนาคารพาณิชย์เอกชนทั่วไปในข้อที่สามารถรับเงินฝากของส่วนราชการต่างๆได้ ในขณะที่ทางราชการได้วางระเบียบมิให้ส่วนราชการฝากเงินกับสถาบันการเงินเอกชน แม้จะไม่มีข้อมูลสถิติอันแน่ชัด แต่เป็นที่เชื่อกันว่า เงินฝากของส่วนราชการที่มีอยู่ในธนาคารกรุงไทย จำกัด นั้น มีอยู่หาน้อยไม่ แต่แทนที่ธนาคารฯจะใช้ข้อได้เปรียบดังกล่าวนี้ในการสร้างความรุ่งเรือง กลับยึดเกาะแต่เงินฝากของส่วนราชการ โดยไม่ขวนขวายในการแสวงหาเงินฝากเท่าที่ควร ในขณะที่ปริมาณเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ย 21.0% ต่อปี แต่เงินฝากในธนาคารกรุงไทย จำกัด เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยปีละ 17.5% ในระหว่างปี 2510-2528 โดยที่ในระยะเวลาเดียวกัน อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากในธนาคารกรุงเทพ จำกัด และธนาคารกสิกรไทย จำกัด ตกปีละ 23.1% และ 26.4% ตามลำดับ ความไม่สนใจแสวงหาเงินฝากย่อมบ่งชี้ให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพในการทำงานของสถาบันการเงินของรัฐแห่งนี้ได้เป็นอย่างดี

แต่ธนาคารกรุงไทย จำกัด ก็มีข้อเสียเปรียบธนาคารพาณิชย์เอกชน ทั้งนี้เพราะเหตุที่ธนาคารฯต้องเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงินของรัฐบาล อีกทั้งยังตกอยู่ภายใต้กรอบระเบียบราชการต่างๆ ขีดจำกัดในการบริหารจึงมีอยู่มากกว่า ข้อจำกัดที่สำคัญ ก็คือ การที่ธนาคารฯต้องปล่อยเงินกู้แก่รัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาทางการเงิน โดยที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้บางแห่ง ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถชำระคืนเงินต้นเท่านั้น หากยังไม่สามารถชำระดอกเบี้ยอีกด้วย ดังกรณีขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นอาทิ ข้อจำกัดเหล่านี้ย่อมทำให้ ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีอัตราผลตอบแทนจากการประกอบการต่ำกว่าที่ควร แต่การดำเนินงานอย่างไร้วิญญาณแห่งความเป็นเจ้าของและอย่างไร้ประสิทธิภาพ ยังผลให้อัตรากำไรยิ่งต่ำลงไปอีก

ด้วยเหตุนี้เอง จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ธนาคารกรุงไทย จำกัด สามารถนำกำไรส่งรัฐด้วยจำนวนอันน้อยนิด ในปีงบประมาณ 2510 กำไรที่นำส่งรัฐมีเพียง 3.096 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 13.459 และ 69.176 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2515 และ 2520 ตามลำดับ และตกประมาณปีละ 100 ล้านบาทในปัจจุบัน

ชายคนนั้นชื่อตามใจ

นับตั้งแต่ปี 2509 เป็นต้นมาธนาคารกรุงไทย จำกัด มีกรรมการผู้จัดการมาแล้ว รวม 3 คน คือ

(1) นายจำรัส จตุรภัทร เดิมเป็นกรรมการผู้จัดการของธนาคารเกษตร จำกัด ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูฐานะของธนาคารแห่งนั้น และดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการของธนาคารกรุงไทย จำกัด ตั้งแต่วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2509 ในขณะที่ตระเตรียมการก่อตั้ง จนถึงวันที่ 1 มกราคม 2518

(2) นายเกื้อ สวามิภักดิ์ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 21 มีนาคม 2518 ถึงวันที่ 15 กันยายน 2518

(3) นายตามใจ ขำภโต ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี 2518 จนถึงกลางเดือนมกราคม 2529

ดังได้กล่าวแล้วว่า การสรรหากรรมการผู้จัดการ ธนาคารกรุงไทย จำกัด เป็นกระบวนการทางการเมือง การก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งกรรมการผู้จัดการของนายตามใจ ขำภโต

ก็โดยผ่านกระบวนการทางการเมืองดังกล่าวนี้ ทั้งนี้ด้วยการผลักดันของนายบุญชู โรจนเสถียร ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในปี 2518 การจากไปของนายตามใจในเดือนมกราคม 2529 ก็ด้วยกระบวนการทางการเมืองเช่นเดียวกัน

รายงานข่าวจากกระทรวงการคลัง แจ้งว่า นับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา กระทรวงการคลังเริ่มรู้สึกไม่พึงพอใจในผลงานของธนาคารกรุงไทย จำกัด มากขึ้นตามลำดับ จนถึงขั้นที่จะพิจารณาเปลี่ยนตัวกรรมการผู้จัดการ แต่ทุกครั้งที่กระทรวงการคลังจะเดินเครื่องในการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งแทนนายตามใจ ขำภโต พลันกระทู้ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ถูกยื่นเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยกลุ่มสยามประชาธิปไตยทุกคราไป มิหนำซ้ำในบางโอกาสก็มีโทรศัพท์จากผู้นำทหารระดับสูง ร้องขอให้นายตามใจอยู่ในตำแหน่งต่อไป

ความไร้ประสิทธิภาพในการประกอบการของธนาคารกรุงไทย จำกัด ภายใต้การนำของนายตามใจ ได้ปรากฏโฉมอย่างชัดเจน เมื่อธนาคารฯถูกบริษัทพิพัทธ์ประกันภัย จำกัด ยื่นฟ้อง แล้วแพ้ความตามคำตัดสินของศาลชั้นต้น เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2526 แต่ธนาคารฯได้ละเลยการดำเนินจนเป็นเหตุให้สาขานครปฐมของธนาคารฯถูกเจ้าหน้าที่บังคับคดีเข้ายึดทรัพย์เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2527 ผลการดำเนินคดีในเวลาต่อมา ปรากฏว่าธนาคารฯ แพ้ความทั้งในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา (*มติชน* ฉบับวันที่ 19 ธันวาคม 2528) กรณีดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพอย่างถึงที่สุดของธนาคารกรุงไทย จำกัด ในประวัติศาสตร์การธนาคารไทย ยังไม่เคยปรากฏการณ์ที่ธนาคารของรัฐถูกเจ้าหน้าที่บังคับคดียึดทรัพย์สินดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นนี้

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการคลังไม่พอใจผลงานของนายตามใจ ก็คือ การที่ธนาคารกรุงไทย จำกัดจัดสรรเงินให้กู้กระจุกอยู่เฉพาะกลุ่มธุรกิจเพียง 3 กลุ่มมากจนเกินไป กลุ่มธุรกิจทั้งสามนี้ ได้แก่ กลุ่มศรีกรุงวัฒนาของนายสว่าง เลาหทัย กลุ่มธุรกิจของพันเอกพล เริงประเสริฐวิทย์ และกลุ่มธุรกิจของนายสุระ จันทร์ศรีชวาลา ทั้งนี้ไม่ปรากฏแน่ชัดว่าเงินกู้ที่ให้แก่กลุ่มธุรกิจทั้งสามนี้มีจำนวนมากน้อยเพียงใด เจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยกล่าวว่า อยู่ระหว่าง 6,000 ถึง 10,000 ล้านบาท หากเงินกู้จำนวนนี้ต้องกลายเป็นหนี้สูญ ย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะความมั่นคงของธนาคารกรุงไทย จำกัดอย่างมาก

ประเด็นที่พึงพิจารณา ก็คือ อำนาจในการให้เงินกู้ของกรรมการผู้จัดการนั้นมีอยู่โดยจำกัด หากนายตามใจอนุมัติเงินให้กู้เกินกว่าอำนาจที่ตนมีอยู่ ก็น่าที่กระทรวงการคลังชอบที่จะดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างต่อไป รายงานข่าวจากกระทรวงการคลังแจ้งว่า การเอาผิดนายตามใจทางกฎหมายนั้นทำได้ยาก เนื่องจากการอนุมัติเงินให้กู้แก่กลุ่มธุรกิจทั้งสามนั้นได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการธนาคารทั้งสิ้น หากนายตามใจมีความผิดในเรื่องนี้ คณะกรรมการก็ควรที่จะมีความผิดร่วมด้วย แต่โดยเหตุที่กรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับผู้บริหารจากหน่วยราชการต่างๆ ดังเช่นสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการคลัง คนเหล่านี้ไม่เคยแสดงความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานอันผิดพลาดของธนาคารกรุงไทย จำกัด และจะยังไม่รับผิดชอบต่อไปในอนาคต

โดยเหตุที่มีปัญหาอันสั่นคลอนฐานะและความมั่นคงของธนาคารกรุงไทย จำกัด ดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ บรรดาผู้ที่นายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหมายตาให้รับตำแหน่งแทนนายตามใจ ขำภโต ต่างก็พากันปฏิเสธ ซึ่งทำให้กระบวนการสรรหาเป็นไปด้วยความทุลักทุเลยิ่งและต้องกินเวลามากกว่าที่ควร (โปรดดูรายงานข่าวเรื่อง “ยุทธการหน่ายเก้าอี้ในแบงก์กรุงไทย” *มติชนสุดสัปดาห์* ฉบับวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2529) ทั้งๆ ที่ตำแหน่งนี้มิใช่ตำแหน่งหมาเมิน

การตัดสินใจแต่งตั้งนายเธียรชัย ศรีวิจิตร ซึ่งเป็นพนักงานระดับอาวุโสของธนาคารกรุงไทย จำกัด ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ พร้อมกันนั้นก็ดึงพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย 2 คน มายึดกุมตำแหน่งสำคัญ คือ นายเริงชัย มะระกานนท์ ดำรงตำแหน่งกรรมการรองผู้จัดการ และนายประยูร ภู่พัฒน์ ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการ นับเป็นการตระเตรียมเพื่อถ่ายเทอำนาจอย่างเหมาะสม ในด้านหนึ่งนั้นการที่ลูกหม้ออย่างนายเธียรชัย ศรีวิจิตร ได้รับตำแหน่งกรรมการผู้จัดการนั้น ย่อมเป็นการดับเพลิงแต่ต้นลมเพราะช่วยปรามเสียงคัดค้านจากพนักงานภายในธนาคารได้โดยราบคาบ โดยที่ในอีกด้านหนึ่งการแต่งตั้งนายเริงชัย มะระกานนท์ ให้ดำรงตำแหน่งรองผู้จัดการนั้น ไม่เพียงแต่เป็นการปูทางให้นายเริงชัยเดินไปสู่ตำแหน่งกรรมการผู้จัดการในอนาคตเท่านั้น หากทว่ากระทรวงการคลังยังสามารถยื่นมือเข้าไปกำกับการบริหารภายในธนาคารฯ ได้มากขึ้นอีกด้วย

บนเส้นทางแห่งการแสวงหา

แต่การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารธนาคารกรุงไทย จำกัด เพียงโสดเดียว ย่อมไม่เป็นการเพียงพอที่จะทำให้สถาบันการเงินของรัฐแห่งนี้มีบทบาทที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมไทยส่วนรวม ประพฤติกรรมของธนาคารแห่งนี้จะไม่แปรเปลี่ยนไปจากเดิม หากยังไม่แปรเปลี่ยนปรัชญาพื้นฐานในการดำเนินงาน

บัดนี้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจักต้องตอบคำถามพื้นฐานให้ได้ว่า รัฐบาลต้องการธนาคารพาณิชย์แห่งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ประการใด ทั้งนี้รัฐบาลมีทางเลือกอย่างน้อย 3 ทาง กล่าวคือ

(1) หากรัฐบาลต้องการธนาคารพาณิชย์ไว้เพียงเพื่อเป็นเครื่องมือหารายได้ รัฐบาลก็ต้องคอยกำกับให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีพฤติกรรมเสมือนหนึ่งธนาคารพาณิชย์เอกชน คอยกระตุ้นให้ผู้บริหารธนาคารมีสำนึกและวิญญาณแห่งความเป็นเจ้าของ และอุดช่องรั่วไหลต่างๆ แท้ที่จริงนั้น หากรัฐบาลต้องการเพียงรายได้เข้าคลังแผ่นดิน รัฐบาลไม่มีความจำเป็นในการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ด้วยตนเองให้เป็นที่ยุ่งยาก รัฐบาลอาจหารายได้ด้วยการเก็บภาษีกิจการธนาคารพาณิชย์เป็นการพิเศษโดยเฉพาะ หรือรัฐบาลอาจให้สัมปทานแก่เอกชนในการประกอบธุรกิจธนาคารกรุงไทย จำกัด โดยมีรายได้ในรูปค่าสัมปทานและค่าเช่า ยิ่งรัฐบาลใช้วิธีการประมูลในการให้สัมปทาน ดังที่ใช้ในกรณีโรงงานสุราก็จะมีรายได้มากยิ่งกว่าที่ได้รับจากธนาคารกรุงไทย จำกัด ในปัจจุบันหลายเท่านัก

(2) หากรัฐบาลต้องการ ธนาคารกรุงไทย จำกัด ไว้เพียงเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการค้ำจุนบรรดารัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาทางการเงิน วิธีการค้ำจุนดังกล่าวนี้ก็มีผลไม่แตกต่างจากการนำรายได้จากภาษีอากรมาเจือจุนการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ เพราะภาระการค้ำจุนในที่สุดแล้วก็ตกแก่ประชาราษฎร์เหมือนกัน คำถามพื้นฐานมีอยู่แต่เพียงว่า เหตุใดรัฐจึงต้องมีธนาคารพาณิชย์ของตนเองเพียงเพื่อใช้เป็นเครื่องมือประคับประคองบรรดารัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาการเงิน เหตุไฉนรัฐบาลจึงไม่แก้ปัญหาที่ต้นตอ คือ การลดหรือขจัดการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเสีย

(3) หากรัฐบาลต้องการธนาคารพาณิชย์ของตนเองเพื่อให้มีบทบาทในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลจะต้องเปลี่ยนแปลงพื้นฐานการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวนี้ ธนาคารกรุงไทย จำกัด จักต้องดำเนินการดูดซับเงินออมจาก

กรุงเทพมหานคร เพื่อนำไปจัดสรรหล่อเลี้ยงการลงทุนในส่วนภูมิภาค การจัดสรรเงินให้กู้จักต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมเป็นสำคัญ สินเชื่อการเกษตรจักต้องมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น และมีมากกว่าการจัดสรรของธนาคารพาณิชย์เอกชนอย่างเห็นได้ชัด ธนาคารฯจักต้องเป็นเครื่องมือของรัฐในการแก้ปัญหาความยากจน ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ และปัญหาความไม่สมดุลของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การประเมินความสำเร็จของธนาคารฯมิได้ถึงพิจารณาจากอัตรากำไรที่ได้หรือจำนวนกำไรที่สามารนำส่งคลังแผ่นดิน หากแต่พิจารณาจากบทบาทของธนาคารในการแก้ปัญหาของสังคมเศรษฐกิจโดยส่วนรวมดังกล่าวนี้

รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง และพนักงานระดับผู้บริหารของธนาคารกรุงไทย จำกัด จักต้องตัดสินใจโดยแจ่มชัดว่า ในบรรดาทางเลือกอย่างน้อย 3 เส้นทางที่กล่าวข้างต้นนี้ จะเลือกเส้นทางใด ? ช่วงเวลาหนึ่งปีข้างหน้านี้จะเป็นยุคแห่งการแสวงหาของธนาคารกรุงไทย จำกัด โดยแท้

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในนิตยสาร *มติชนสุดสัปดาห์* ฉบับวันที่ 30 มีนาคม 2529 และฉบับวันที่ 6 เมษายน 2539

ตารางที่ 1

การควบธนาคารเกษตร จำกัด เข้ากับธนาคารมณฑล จำกัด เป็น ธนาคารกรุงไทย จำกัด

เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2509

	ธนาคารเกษตร จำกัด	**ธนาคาร มณฑล จำกัด**	**รวมเป็นธนาคารกรุงไทย จำกัด**
1. สินทรัพย์ (ล้านบาท)	3,295.64	1,286.49	4,582.13
2. จำนวนสาขา (แห่ง)	59	20	79
3. จำนวนพนักงาน (คน)	870	377	1,247

ที่มา *หนังสือที่ระลึกในโอกาสเปิดอาคารสำนักงานใหญ่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด* (26 พฤศจิกายน 2525)

ตารางที่ 2

เงินฝากในและสินทรัพย์ของธนาคารกรุงไทย จำกัด

สิ้นปี	**เงินฝาก (ล้านบาท)**	**สินทรัพย์ (ล้านบาท)**	**ดัชนี (ปี 2510 = 100)**	
			เงินฝาก	**สินทรัพย์**
2510	4,333	5,100	100	100
2515	8,637	9,925	199	195
2520	21,593	25,343	498	497
2525	52,469	68,818	1,211	1,349
2528	71,949	92,875	1,660	1,821

ที่มา *ธนาคารกรุงไทย จำกัด*

ตารางที่ 3

อัตราการเติบโตถัวเฉลี่ยต่อปี ของเงินฝากและสินทรัพย์ในธนาคารพาณิชย์ไทย

(%)

	กรุงไทย	**ธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่ที่สุด 3 ธนาคาร**	**ธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งหมด**
1. อัตราการเติบโตของเงินฝาก			
2510-2515	14.8	23.9	21.2
2515-2520	20.1	23.9	22.8
2520-2525	19.4	21.3	19.2
2525-2528	14.7	16.4	20.7
2. อัตราการเติบโตของสินทรัพย์			
2510-2515	14.2	21.5	19.6
2515-2520	20.6	25.4	23.9
2520-2525	22.1	22.1	21.1
2525-2528	10.5	14.6	17.3

ที่มา *ธนาคารแห่งประเทศไทย*

หมายเหตุ ธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่ที่สุด 3 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารกรุงไทย จำกัด และธนาคารกสิกรไทย จำกัด

ตารางที่ 4

เงินฝากในธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่ที่สุด 3 ธนาคารแรก

เทียบเป็นร้อยละของเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งหมด

ปี 2510 - 2528

(%)

ธนาคาร	2510	2515	2520	2525	2528
1. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด	23.6	33.2	37.7	37.2	32.4
2. ธนาคารกรุงไทย จำกัด	22.2	16.9	15.1	15.3	13.1
3. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด	6.4	8.1	11.1	13.9	14.1
4. ธนาคารอื่น ๆ	47.8	41.8	39.1	33.6	40.4
5. รวมธนาคารพาณิชย์ไทย	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา *ธนาคารแห่งประเทศไทย*

หมายเหตุ สถิติเมื่อสิ้นปีปฏิทิน

ตารางที่ 5

สินทรัพย์รวมของธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่ที่สุด 3 ธนาคารแรก

เทียบเป็นร้อยละของสินทรัพย์รวมในธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งหมด

ปี 2510 - 2528

(%)

ธนาคาร	2510	2515	2520	2525	2528
1. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด	27.4	33.9	37.1	36.9	33.9
2. ธนาคารกรุงไทย จำกัด	20.0	15.8	13.9	14.4	12.1
3. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด	6.0	7.9	10.2	12.6	13.6
4. ธนาคารอื่น ๆ	46.6	42.4	38.8	36.1	40.4
5. รวมธนาคารพาณิชย์ไทย	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา *ธนาคารแห่งประเทศไทย*

หมายเหตุ สถิติเมื่อสิ้นปีปฏิทิน

อนาคตของธนาคารออมสิน

ผู้คนในรุ่นราวคราวเดียวกับผมมักจะมีประสบการณ์ในการฝากเงินกับธนาคารออมสิน แต่ไม่มีประสบการณ์ใดที่น่าตื่นเต้นไปกว่าตอนที่ไม่สามารถถอนเงินออกมาใช้ได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงลายมือ กว่าจะพิสูจน์ตัวตนเพื่อถอนเงินฝากของตนเองได้ก็สร้างความโกลาหลวุ่นวายไม่น้อย เงินฝากที่ตกค้างอยู่ในธนาคารออมสิน เรื่องจากเจ้าของเงินฝากมิได้เบิกถอน เข้าใจว่ามีอยู่เป็นอันมาก

ปรากฏการณ์ที่เด็กนักเรียนฝากเงินกับธนาคารออมสินในปัจจุบันมิได้แพร่หลายดังปางก่อน ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะธนาคารออมสินไม่สามารถขยายบริการให้เท่าทันการเติบโตของประชากร อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะคุณภาพบริการของธนาคารออมสินเอง ภาพการทำงานของพนักงานธนาคารออมสินที่เต็มไปด้วยความอืดอาดล่าช้าและไม่มีความกระตือรือล้นในการให้บริการลูกค้าเป็นภาพที่ติดตาตรึงใจลูกค้าเกือบทุกผู้ทุกนาม

ในรอบทศวรรษที่ผ่านมานี้ ธนาคารพาณิชย์เอกชนเติบใหญ่กล้าแข็งเป็นอันมาก หลายธนาคารขยายบริการเพื่อแย่งชิงเงินออมจากเด็กนักเรียนนักศึกษา เงินฝากเพื่อการศึกษานานาประเภทผุดขึ้นเป็นอันมาก ในขณะที่เกือบไม่มีนวัตกรรมด้านเงินฝากจากธนาคารออมสินเลย ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ไม่น่าประหลาดใจที่ผู้ปกครองหันไปเปิดบัญชีเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ให้ลูกหลาน ยิ่งเมื่อธนาคารพาณิชย์ให้บริการ ATM โดยที่ธนาคารออมสินก้าวตามไม่ทันด้วยแล้ว ลูกค้าที่เป็นเด็กโตตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาไปจนถึงอุดมศึกษา จึงหันไปเปิดบัญชีที่ธนาคารพาณิชย์แทน เจ้าของเงินฝากไม่มีปัญหาว่าจะเบิกถอนเงินมิได้ และไม่ต้องเผชิญกับพนักงานธนาคารที่หน้าบอกบุญไม่รับ

ลักษณะการทำงานเช้าชามเย็นชามของธนาคารออมสินเป็นเรื่องที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในเมื่อไม่ปรากฏตัวตนผู้เป็นเจ้าของ ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ประชาชนชาวไทยทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของธนาคารออมสินโดยนิตินัย แต่ความสำนึกในความเป็นเจ้าของโดยพฤตินัยหามีไม่ ธนาคารออมสินจึงกลายเป็นแหล่งเสพสุขของข้าราชการกระทรวงการคลัง เมื่อการจัดสรรตำแหน่งภายในกระทรวงดังกล่าวไม่ลงตัว ข้าราชการระดับสูงที่ใกล้เกษียณอายุมักจะถูกเตะไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ในยุคที่รัฐบาลนักเลือกตั้ง แรงกดดัน

ทางการเมืองทำให้กระทรวงการคลังจำต้องโอนอ่อนรับคนนอกมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ แต่กระนั้นก็ตามธนาคารออมสินก็ยังคงเป็นแหล่งผลประโยชน์ของข้าราชการกระทรวงการคลังอยู่ดี เพียงแต่ต้องแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจให้แก่เหล่านักเลือกตั้งบ้างเท่านั้น

สถาบันการเงินที่ไร้เจ้าของดังเช่นธนาคารออมสิน ย่อมไม่มีแรงกดดันในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน ในเมื่อไม่มีผู้ถือหุ้นที่เป็นปัจเจกบุคคล ย่อมไม่มีการประชุมผู้ถือหุ้นประจำปี และไม่มีผู้ถือหุ้นคอยตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ในเมื่อกระทรวงการคลัง ซึ่งถือหุ้นธนาคารออมสินในนามของรัฐ ปฏิบัติต่อธนาคารออมสินเยี่ยงที่พักร้อนของข้าราชการที่ใกล้เกษียณ จึงมิได้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในนามของประชาชน ไม่มีการกำหนดเป้าหมายการทำงานของฝ่ายบริหาร และไม่มีการลงโทษฝ่ายบริหารที่หย่อนสมรรถภาพและไม่สามารถทำงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ ย่อมมิอาจหวังได้ว่า จะมีนวัตกรรมทางการเงินเกิดขึ้นในธนาคารออมสิน

บทบาทหน้าที่ของธนาคารออมสินตามจารีตที่เป็นมามีส่วนทำลายธนาคารออมสินเอง ธนาคารออมสินก่อตั้งขึ้นเพื่อระดมเงินออมและปลูกฝังอุปนิสัยประหยัดมัธยัสถ์แก่ประชาชนคนไทย แต่เดิมเงินฝากเกือบทั้งหมดของธนาคารออมสินปล่อยกู้แก่รัฐบาล ธนาคารออมสินจึงเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่คนกลางทางการเงิน (financial intermediary) เพียงด้านเดียว คือ ด้านการระดมเงินออม โดยไม่ต้องสนใจหาลูกค้าเงินกู้ เพราะมีรัฐบาลเป็นหมูในอวยที่เป็นลูกค้ารายใหญ่ ด้วยเหตุที่ธนาคารออมสินไม่ต้องดิ้นรนหาลูกค้าหรือแสวงหาโครงการเพื่อปล่อยเงินกู้นี้เอง ธนาคารออมสินจึงไม่รู้จักให้บริการลูกค้าในกมลสันดาน การเอาใจลูกค้าไม่อยู่ในสารบบของธนาคารออมสิน ไม่น่าประหลาดใจที่ธนาคารออมสินแลดูล้าหลังในเมื่อสถาบันการเงินเอกชนมีแต่รุดหน้าไปข้างหน้า ในขณะที่ธนาคารออมสินอย่างเก่งที่สุดก็ย่ำเท้าอยู่กับที่

การเปลี่ยนแปลงฐานะการคลังของรัฐบาลนับเป็นอนิจลักษณะของสังคมเศรษฐกิจโดยแท้ ธนาคารออมสินสามารถพึ่งรัฐบาลเป็นลูกค้ารายใหญ่ต่อไปได้ ก็ต่อเมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล เมื่อรายได้รัฐบาลไม่พอใช้จ่าย รัฐบาลก็ต้องก่อหนี้สาธารณะ และหนทางที่รัฐบาลนิยมเลือกก็คือ การกู้เงินจากธนาคารออมสิน แต่แล้ววิมานของผู้บริหารธนาคารออมสินต้องพังทลาย เมื่อรัฐบาลมีฐานะการคลังเกินดุลนับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ในชั้นแรกรัฐบาลกู้เงินจากธนาคารออมสินน้อยลง จนท้ายที่สุดไม่กู้เลย ในเมื่อรายได้รัฐบาลท่วมรายจ่าย ย่อมไม่มีเหตุที่รัฐบาลต้องกู้เงิน

การเปลี่ยนแปลงฐานะการคลังของรัฐบาลมีผลกระทบต่อการบริหารงานของธนาคารออมสินอย่างมาก ด้วยเหตุที่ธนาคารออมสินพึ่งรัฐบาลเป็นลูกค้ารายใหญ่อยู่ตลอดเวลา เมื่อรัฐบาลเลิกกู้เงินจากธนาคารออมสิน รายได้ดอกเบี้ยของธนาคารออมสินย่อมมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ภาระรายจ่ายดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายแก่เจ้าของเงินฝากมิได้ลดลงตามไปด้วย การลดลงของหนี้คงค้างของรัฐบาล ยังมีนัยอีกด้วยว่า เงินฝากที่ธนาคารออมสินไม่สามารถปล่อยกู้มีจำนวนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงฐานะการคลังของรัฐบาลจึงสร้างปัญหาในการบริหารการเงินแก่ธนาคารออมสิน ซึ่งโดยพื้นฐานนับเป็นเรื่องดี เพราะช่วยปลุกให้ธนาคารออมสินตื่นตัวในการปรับปรุงตนเอง

ธนาคารออมสินต้องปรับตัวด้วยการหาลูกค้าที่มิใช่รัฐบาลมากขึ้น และได้บทเรียนสำคัญว่า ตนเป็นที่พึ่งแห่งตน แม้แต่รัฐบาลก็ไม่สมควรคิดพึ่งพิง การแสวงหาลูกค้าที่มิใช่รัฐบาลยังผลให้โครงสร้างสินทรัพย์ของธนาคารออมสินแปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ ในปี 2532 เงินที่ธนาคารออมสินให้กู้แก่รัฐบาลสูงถึง 99,964 ล้านบาท (สถิติเมื่อสิ้นปี) คิดเป็นร้อยละ 79.5 ของสินทรัพย์รวม ครั้นเมื่อสิ้นเดือนมีนาคม 2539 เงินที่ธนาคารออมสินให้กู้แก่รัฐบาลคงเหลือเพียง 32,386 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14.9 ของสินทรัพย์รวมเท่านั้น

ธนาคารออมสินปล่อยเงินกู้แก่ภาคเอกชนมากขึ้น ซึ่งตามสถิติเมื่อสิ้นเดือนมีนาคม 2539 มียอดรวม 126,400.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 58.0 ของสินทรัพย์รวม ในจำนวนนี้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเอกชนกลายเป็นลูกค้ารายใหญ่ นอกจากนี้ ยังมีข่อน่าสังเกตด้วยว่า เงินที่ให้กู้แก่ภาครัฐวิสาหกิจมียอดรวมสูงกว่าที่ให้รัฐบาลกู้เสียอีก

การเปลี่ยนแปลงฐานะการคลังของรัฐบาลยังผลให้ธนาคารออมสินต้องปรับตัวไปเป็นสถาบันการเงินที่มีความสมบูรณ์มากขึ้น ไม่จำเพาะแต่การระดมเงินออมเท่านั้น หากยังต้องทำหน้าที่จัดสรรเงินให้กู้อีกด้วย แต่พัฒนาการดังกล่าวนี้ทำให้ธนาคารออมสินขาดเอกลักษณ์ของตนเอง เพราะบนเส้นทางที่ธนาคารออมสินเดินอยู่นี้หาได้ทำให้ธนาคารออมสินแตกต่างจากสถาบันการเงินเอกชนไม่

เมื่อมีความดำริในระบบราชการที่จะจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทดุจเดียวกับประเทศในโลกที่สามที่ประสบความสำเร็จในเรื่องนี้ ดังเช่นบังคลาเทศ มีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงสถาบันการเงินของรัฐให้ทำหน้าที่นี้ ในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย กระทรวงการคลังดำริที่จะแก้กฎหมายเพื่อให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรปรับเปลี่ยนเป็น

ธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท แต่มีเสียงทักท้วงว่า การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะมีผลในการเร่งการล่มสลายของภาคเกษตรกรรม เพราะเปิดช่องให้ ธกส.จัดสรรสินเชื่อที่มิใช่การเกษตรมากขึ้น ในที่สุดจึงหันมาเลือกธนาคารออมสินแทน โดยที่แนวความคิดในเรื่องนี้แปรเปลี่ยนจากการจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทมาเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชุมชน อันเป็นการขยายขอบข่ายหน้าที่จากการจัดสรรสินเชื่อชนบทมาครอบคลุมถึงการจัดสรรสินเชื่อแก่ชุมชนในภาคตัวเมืองได้ด้วย

แต่การจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาชุมชนค้างคาจนสิ้นรัฐบาลชวน โดยที่มีการสานต่อเพียงเล็กน้อยในรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา และมีดำริที่จะจัดตั้งในรูปบรรษัทเพื่อการพัฒนาชุมชนแทนที่จะเป็นรูปธนาคาร ตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนอยู่เบื้องหลังการผลักดันนโยบายการคลังและนโยบายการเงินเพื่อสังคม

การเปลี่ยนโฉมธนาคารออมสินให้เป็นธนาคารหรือบรรษัทเพื่อการพัฒนาชุมชน นับเป็นนโยบายอันพึงสนับสนุนยิ่ง เพราะทำให้ธนาคารออมสินมีความหมายในสังคมมากขึ้น เพียงแต่ต้องมีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการภายในอย่างขนานใหญ่เท่านั้น

แต่ในช่วงที่การแปรโฉมธนาคารออมสินยังไม่เกิดขึ้น รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังกำลังลากธนาคารออมสินไปสู่หุบเหวแห่งหายนภัย ด้วยการใช้ธนาคารออมสินเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงิน เมื่อรัฐบาลเลิกใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล และงดการกู้ยืมเงินจากธนาคารออมสินนั้น ธนาคารออมสินได้ปรับตัวมาจัดสรรสินเชื่อระหว่างธนาคาร (inter-bank loan) และมีบทบาทไม่น้อยในการบรรเทาปัญหาสภาพคล่องในตลาดการเงิน ภายหลังจากที่มีข่าวลือเกี่ยวกับการล้มละลายของธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์หลายบริษัทในเดือนสิงหาคม 2539 กระทรวงการคลังกำหนดนโยบายให้ธนาคารออมสินจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง (*Financial Day* ฉบับวันอังคารที่ 17 กันยายน 2539)

หนังสือพิมพ์*ผู้จัดการรายวัน* (ฉบับวันที่ 5-6 ตุลาคม 2539) รายงานว่า นับตั้งแต่ต้นปี 2539 เป็นต้นมา ธนาคารออมสินถูกกระทรวงการคลังลากไปประกอบกุศลกรรมหลายกรรมหลายวาระ คิดเป็นมูลค่านับหมื่นล้านบาท นับตั้งแต่การให้กู้แก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ 2,716 ล้านบาท เพื่อนำไปชำระหนี้ค่าน้ำมันแก่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การปล่อยกู้ 10,000 ล้านบาทแก่การบินไทยเพื่อซื้อเครื่องบิน การจัดตั้งกองทุนเสริมสภาพคล่อง

ตลาดหลักทรัพย์ 10,000 ล้านบาท การถูกบังคับให้ซื้อหุ้นการบินไทยจากกระทรวงการคลังในราคาตลาด มูลค่า 3,000 ล้านบาท เพื่อให้กระทรวงการคลังนำรายได้ไปโอบอุ้ม บริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด และท้ายที่สุด อาจถูกลากให้ไปประกอบกุศลกรรมด้วยการโอบอุ้มธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน)

กระทรวงการคลังกระทำการชำเราธนาคารออมสิน ดุจเดียวกับที่เคยชำเราธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน) บัดนี้ธนาคารกรุงไทยต้องการถีบตัวเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นดี กระทรวงการคลังจึงหันมา 'โทรม' ธนาคารออมสินแทน โดยมิได้เห็นหัวอกพนักงานธนาคารออมสินที่ต้องการให้หน่วยงานของตนเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นดีบ้าง

กว่าที่ธนาคารออมสินจะแปรโฉมเป็นธนาคาร/บรรษัทเพื่อการพัฒนาชุมชน อาจเหลือเพียงซาก

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 23 ตุลาคม 2539

ธนาคารออมสินในฐานะเครื่องมือนโยบายการเงิน

ธนาคารออมสินซึ่งมีหน้าที่หลักมาแต่แรกก่อตั้งในด้านการระดมเงินออมและการปลูกฝังอุปนิสัยการประหยัดมัธยัสถ์แก่ประชาชนกำลังถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นเครื่องมือของนโยบายการเงินอย่างไม่สมควร

หน้าที่ใหม่ในประการแรกของธนาคารออมสิน ได้แก่ การอุ้มชูรัฐวิสาหกิจด้วยกัน ดังจะเห็นได้จากการที่กระทรวงการคลังกำหนดนโยบายให้ธนาคารออมสินจัดสรรเงินให้กู้แก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ (ขสมก.) จำนวน 2,716 ล้านบาท เพื่อให้ ขสมก. นำไปชำระหนี้ค่าน้ำมันแก่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ในอีกกรณีหนึ่ง ได้แก่ การจัดสรรเงินให้กู้จำนวน 10,000 ล้านบาทแก่บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อนำไปซื้อเครื่องบิน ทั้งสองกรณีนี้ไม่มีรายงานข่าวแน่ชัดว่า ธนาคารออมสินคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ผ่อนปรนหรือไม่ หากมีการให้สินเชื่อโดยคิดดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด ย่อมมีผลเสมือนหนึ่งการให้เงินอุดหนุนในรูปแอบแฝงแก่ลูกหนี้

ขสมก. มีปัญหาการเงินมาตั้งแต่แรกก่อตั้ง แม้จะมีความพยายามปรับปรุงองค์กร แต่ก็ยังมีปัญหาการขาดทุนเรื้อรัง แรงกดดันทางการเมืองทำให้ ขสมก. มิอาจปรับอัตราค่าโดยสารได้ ทั้งๆที่ต้นทุนค่าน้ำมันและต้นทุนอื่นๆถีบตัวสูงขึ้นไปมากแล้ว เมื่อ ขสมก.มีปัญหาการขาดสภาพคล่อง ก็ใช้วิธีซื้อน้ำมันเงินเชื่อจาก ปตท. และอาศัยเงินกู้จากธนาคารกรุงไทยมาหล่อเลี้ยงการประกอบกิจการ โดยที่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นครั้งคราว เมื่อ ปตท. ต้องการเงินทุนในการขยายกิจการ ปตท. จึงเร่งรัดให้ ขสมก. ชำระหนี้ค่าน้ำมัน กระทรวงการคลังรู้เห็นเป็นใจให้ ขสมก. กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยไปชำระหนี้ ปตท. แต่องค์กรที่ไร้ฐานทางการเงินอันมั่นคงดุจดัง ขสมก. มิอาจชำระหนี้ดอกเบี้ยที่ทบทวีได้ จนบางครั้งกระทรวงการคลังต้องขอให้ธนาคารกรุงไทยลดหย่อนดอกเบี้ยให้ ครั้นเมื่อธนาคารกรุงไทยต้องการเขยิบฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นดี การปล่อยกู้โดยที่ไม่มีความหวังว่าจะได้เงินต้นและดอกเบี้ยคืนเช่นนี้ย่อมบั่นทอนฐานะการเงินของธนาคารกรุงไทยเอง ด้วยเหตุดังนี้ กระทรวงการคลังจึงกำหนดนโยบายให้ธนาคารออมสินให้กู้แก่ ขสมก. เพื่อเอื้ออำนวยให้ธนาคารกรุงไทยปรับปรุงฐานะการเงินได้

แนวนโยบายการโอบอุ้ม ขสมก. ดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ จะเรียกว่าเหมาะสมย่อมมิได้ เพราะเป็นนโยบาย 'เตี้ยอุ้มค่อม' หากธนาคารออมสินต้องโอบอุ้ม ขสมก. ต่อไป มิช้ามินานธนาคารออมสินก็ต้องเผชิญปัญหาทางการเงินเอง หนทางการแก้ปัญหาอันดีเลิศ (First Best) ก็โดยการปล่อยให้ ขสมก. มีเสรีภาพในการปรับอัตราค่าโดยสาร หากรัฐบาลเกรงว่าคนจนจะเดือดร้อน ก็ต้องจัดระบบการให้ความช่วยเหลือคนจนโดยตรง นโยบายการกำหนดค่าโดยสารอัตราต่ำ ไม่เพียงแต่คนจนได้ประโยชน์เท่านั้น ผู้โดยสารที่มิได้มีฐานะยากจนและชาวต่างประเทศก็ได้ประโยชน์ด้วย หากการแก้ปัญหาด้วยมรรควิธีอันดีเลิศมิอาจเป็นไปได้ ก็ต้องเห็นไปใช้มรรควิธีดีเลิศลำดับสอง (Second Best) นั่นก็คือ การจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน การบังคับให้ธนาคารออมสินโอบอุ้ม ขสมก. เป็นวิธีการที่ไม่โปร่งใส เพราะมองไม่เห็นต้นทุนการโอบอุ้มที่แท้จริง แต่การจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน นอกจากช่วยให้เห็นต้นทุนการอุดหนุนแล้ว ยังเปิดช่องให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบฝ่ายบริหารอีกด้วย

การบังคับให้ธนาคารออมสินปล่อยเงินกู้ให้แก่การบินไทยเป็นวิธีการ 'เตี้ยอุ้มค่อม' เช่นเดียวกัน ดังเป็นที่ทราบโดยทั่วกันว่า ฐานะการเงินของการบินไทยไม่สู้ดีนัก อีกทั้งมีปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการประพฤติมิชอบเป็นอันมาก หากการบินไทยไม่สามารถชำระหนี้ได้ กระทรวงการคลังก็ต้องให้ธนาคารออมสินรอมชอม ไม่เร่งรัดการเรียกชำระคืนเงินกู้ หากการบินไทยมีฐานะการเงินอันมั่นคง การบินไทยย่อมสามารถระดมเงินทุนและขอกู้เงินจากตลาดการเงินทั้งภายในและระหว่างประเทศโดยไม่ยากลำบากนัก แต่เป็นเพราะความง่อนแง่นของการบินไทยเอง บรรดาสถาบันการเงินที่คิดปล่อยเงินกู้ให้แก่การบินไทยล้วนกำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ ในเมื่อการบินไทยกลายเป็นบริษัทมหาชนและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แล้ว จะยังให้รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ ย่อมไม่ชอบด้วยหลักการ การบังคับให้ธนาคารออมสินปล่อยเงินกู้แก่การบินไทยนั้นเป็นวิธีการที่ไม่โปร่งใส เพราะเป็นการค้ำประกันเงินกู้ในรูปแอบแฝง ในเมื่อเจ้าหนี้และลูกหนี้ต่างเป็นรัฐวิสาหกิจด้วยกัน แต่การดำเนินนโยบายเช่นนี้ นอกจากจะไม่มีผลดีต่อสุภาพของธนาคารออมสินเองแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมความไร้ประสิทธิภาพให้ดำรงอยู่ในการบินไทยต่อไปอีกด้วย

หน้าที่ใหม่ในประการที่สองของธนาคารออมสิน ได้แก่ การเป็นเครื่องมือและกลไกในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์การเงิน นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา เมื่อรัฐบาลมีฐานะการคลังเกินดุล และมิจำต้องดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลอีกต่อไป รัฐบาลก็สิ้นฐานะลูกค้ารายใหญ่ของธนาคารออมสิน ธนาคารออมสินจำต้องปรับตัวในการดำเนินกิจการเมื่อลูกค้ารายใหญ่หายวับในพริบตา หนทางการปรับตัวหนทางหนึ่ง ได้แก่ การปล่อยสินเชื่อ

ในตลาดระหว่างธนาคาร จนภาคเอกชนกลายเป็นลูกค้ารายใหญ่แทนรัฐบาล ภายหลังเดือนสิงหาคม 2539 เมื่อมีข่าวลือเกี่ยวกับการล้มละลายของธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวนมาก กระทรวงการคลังกำหนดนโยบายให้ธนาคารออมสินจัดสรรสินเชื่อแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง โดยคิดดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด 3% ในช่วงที่มีวิกฤติการณ์ทางการเงิน นโยบายดังกล่าวนี้นอกจากทำให้ธนาคารออมสินแย่งงานจากธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังมีผลเท่ากับการให้เงินอุดหนุนในรูปแอบแฝง (implicit subsidy) แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่มีปัญหาความผิดพลาดในการบริหาร การให้ธนาคารออมสินมีบทบาทในการแก้ปัญหาสภาพคล่องในตลาดการเงิน ด้วยการจัดสรรสินเชื่อผ่านตลาดระหว่างธนาคาร มิใช่ประเด็นที่น่ากังขา ข้อที่น่ากังขาก็คือ ธนาคารออมสินไม่ควรมีหน้าที่โอบอุ้มสถาบันการเงินเอกชน ในยามที่สถาบันการเงินเอกชนมีกำไร สถาบันเหล่านั้นไม่เคยแบ่งปันกำไรให้แก่ธนาคารออมสิน เหตุใดเมื่อมีปัญหาในการดำเนินการ จึงต้องให้ธนาคารออมสินโอบอุ้มด้วยการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำด้วยเล่า?

หากรัฐบาลต้องการช่วยเหลือธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ที่มีปัญหาในการบริหาร วิธีการอันดีเลิศก็คือ การให้ธุรกิจเหล่านั้นช่วยเหลือกันเอง ด้วยการลงขันจัดตั้งกองทุนกอบกู้สถาบันการเงิน

หน้าที่ใหม่ในประการที่สามของธนาคารออมสิน ได้แก่ การอัดฉีดตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ด้วยการจัดตั้งกองทุนเสริมสภาพคล่องตลาดหลักทรัพย์ฯ วงเงิน 10,000 ล้านบาท เพื่อรับจำนำหุ้นที่ถูกบังคับขาย (รายละเอียดดู *มติชน* ฉบับวันที่ 14 กันยายน 2539)

หน้าที่ใหม่ในประการที่สี่ของธนาคารออมสิน ได้แก่ การช่วยกู้หน้ารัฐบาลในฐานที่ประกอบการอันสามานย์ ตัวอย่างของการปฏิบัติหน้าที่นี้ ก็คือ การที่ธนาคารออมสินถูกกระทรวงการคลังบังคับให้ซื้อหุ้นบริษัทการบินไทยจากกระทรวงการคลังในราคาตลาดในวงเงิน 3,000 ล้านบาท เพื่อให้กระทรวงการคลังถือหุ้นเพิ่มทุนในบริษัท ดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ตัดสินใจเข้าไปโอบอุ้มโครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ด้วยมาตรการนานัปการ มาตรการหนึ่งได้แก่ การเพิ่มทุนของบริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์ เพื่อให้มีเงินทุนในการชำระหนี้เงินกู้ ในการนี้ กระทรวงการคลังถูกกำหนดให้เข้าไปถือหุ้น 3,000 ล้านบาท แต่กระทรวงการคลังไม่มีเงินทุนของตนเอง จึงคิดขายหุ้นบริษัทการบินไทย ซึ่งถืออยู่ถึง 92.96% ออกไปบางส่วน เพื่อให้ได้เงิน 3,000 ล้านบาทสำหรับการเข้าไปถือหุ้นในบริษัท

ดอนเมืองโทลล์เวย์ การนำหุ้นการบินไทยออกขายในตลาดหลักทรัพย์ย่อมมีผลกระทบต่อราคา และอาจก่อปฏิกิริยาในตลาดที่ไม่พึงปรารถนา กระทรวงการคลังจึงบังคับขายแก่ธนาคารออมสิน โดยคิดราคาตลาดซึ่งตกประมาณหุ้นละ 45 บาท แต่ผู้บริหารธนาคารออมสินต้องการซื้อในราคาพาร์ คือ 10 บาท

นายบดี จุณณานนท์ รัฐมนตรีกระทรวงการคลังในขณะนั้นยืนกรานที่จะขายในราคาตลาด โดยอ้างเหตุผลว่า กระทรวงการคลังจำต้องรักษาผลประโยชน์จากการลงทุนของตนเอง (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 5-6 ตุลาคม 2539) การอ้างเหตุผลเช่นนี้นับเป็นการอ้างเหตุผลชนิดเห็นแก่ได้ฝ่ายเดียวโดยแท้ โดยที่ธนาคารออมสินถูกมัดมือชก หากการบินไทยมีผลการประกอบการอันไม่น่าพึงพอใจ และไม่สามารถจ่ายเงินปันผลหรือจ่ายได้ในอัตราต่ำ ธนาคารออมสินก็ต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้ หรือหากธนาคารออมสินต้องการขายหุ้นการบินไทยในตลาดหลักทรัพย์ และหุ้นนั้นมีราคาตกต่ำลง ธนาคารออมสินก็ต้องขาดทุนจากการถูกบังคับให้ซื้อหุ้นการบินไทย

ธนาคารออมสินกำลังถูกแปรเปลี่ยนมาเป็นเครื่องมือและกลไกของนโยบายการเงินอย่างไม่สมควร ความดำริที่จะแปรโฉมธนาคารออมสินให้เป็นธนาคาร/บรรษัทเพื่อการพัฒนาชุมชนมิได้มีความรุดหน้าอีกเลย กระทรวงการคลังมีทางเลือกที่จะดำเนินนโยบายอย่างโปร่งใส ด้วยการใช้งบประมาณแผ่นดิน แต่กระทรวงการคลังเลือกที่จะกระทำชำเราต่อธนาคารออมสิน เพราะเป็นวิธีการบริหารที่ซ่อนเร้นและไม่ปรากฏต้นทุนในการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน

แต่การลากธนาคารออมสินให้เข้าไปรับภาระในด้านต่างๆอย่างไม่สมควรเช่นนี้มิได้มีผลต่อฐานะการเงิน และต่อสวัสดิการของพนักงานธนาคารออมสินเท่านั้น หากยังมีผลต่อประชาชนอีกด้วย ประชาชนเจ้าของเงินฝากควรจะได้รับทราบข้อมูลที่สมบูรณ์ว่า กระทรวงการคลังกระทำการชำเราธนาคารออมสินอย่างไร และธนาคารออมสินสูญเสียผลประโยชน์มากน้อยเพียงใด เพราะการสูญเสียประโยชน์ของธนาคารออมสินมีผลต่อโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารออมสินเอง ประชาชนเจ้าของเงินฝากอาจต้องสูญเสียประโยชน์ในอนาคตหากธนาคารออมสินไม่สามารถให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากเสมอด้วยสถาบันการเงินเอกชน

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 25 ตุลาคม 2539

ธกส. กับนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา กำหนดให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ปรับเปลี่ยนนโยบายที่สำคัญ 2 เรื่อง เรื่องแรกได้แก่ การยืดเวลาการชำระหนี้ของเกษตรกรลูกหนี้ในฤดูการผลิต 2538/2539 ออกไป 3 ปี เรื่องที่สอง ได้แก่ การลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้

ภาวะน้ำท่วมในฤดูฝนปี 2538 สร้างความเสียหายแก่การผลิตทางการเกษตรอย่างร้ายแรง เกษตรกรจำนวนไม่น้อยหมดเนื้อหมดตัวเพราะภาวะน้ำท่วมครั้งนี้ สำหรับเกษตรกรเหล่านี้ การชำระคืนสินเชื่อเป็นเรื่องพ้นวิสัย การที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง(นายประภัทร โพธิสุธน) ผลักดันให้ ธกส. ยืดเวลาการชำระหนี้ของเกษตรกรลูกหนี้ จึงนับเป็นเรื่องอันควรแก่การสนับสนุน

ในส่วนที่เกี่ยวกับการลดอัตราดอกเบี้ยของ ธกส. ปฏิกิริยาของสาธารณชนแตกต่างกันอย่างมาก มีทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวในชั้นแรกว่า รัฐบาลต้องการให้ ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ยลง 4% รายงานข่าวในเวลาต่อมากลับเป็น 2% เกษตรกรย่อมยินดีปรีดาที่ ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ยลง เพราะช่วยลดภาระหนี้ของเกษตรกรเอง รัฐบาลย่อมได้รับเสียงแซ่ซ้องหากมีเจตจำนงอันบริสุทธิ์ในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากจน และถึงรัฐบาลจะหวังคะแนนนิยมทางการเมืองจากการลดอัตราดอกเบี้ยก็มิใช่เรื่องเสียหาย เพราะเป็นธรรมชาติของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่ต้องมีประพฤติกรรมเช่นนี้ ขอแต่เพียงให้การกำหนดนโยบายเป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมเท่านั้น

การลดอัตราดอกเบี้ยย่อมมีผลกระทบต่อฐานะการประกอบการของ ธกส. โดยตรง เงินที่ ธกส. นำมาจัดสรรสินเชื่อส่วนหนึ่งเป็นเงินฝากของประชาชน ซึ่ง ธกส. ต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราใกล้เคียงกับอัตราตลาด ส่วนที่สองเป็นเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ เมื่อธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถจัดสรรสินเชื่อชนบทครบถ้วนตามเป้าหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยร้องขอ ธนาคารพาณิชย์จะนำเงินสินเชื่อส่วนที่ขาดมาฝากไว้กับ ธกส. เพื่อให้ ธกส. ทำหน้าที่จัดสรรสินเชื่อแทน โดยธนาคารพาณิชย์ที่ฝากเงินกับ ธกส. ได้ดอกเบี้ยเท่ากับ

อัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ระยะเวลา 1 ปี แหล่งเงินสองแหล่งแรกนี้จึงเป็นแหล่งที่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราใกล้เคียงกับอัตราตลาด อย่างไรก็ตาม ธกส. สามารถแสวงหาเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำจากต่างประเทศ และจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้ แต่หาใช่แหล่งที่สามารถระดมเงินทุนอย่างปราศจากข้อจำกัดไม่

เท่าที่ผ่านมา ความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่ ธกส. เรียกเก็บจากเกษตรกรลูกหนี้ กับอัตราดอกเบี้ยที่ ธกส. ต้องจ่ายแก่เจ้าของเงิน ตกประมาณ 1-2% เท่านั้น ซึ่งนับว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับ 5-6% ในกรณีธนาคารพาณิชย์ แต่ ธกส. ก็สามารถบริหารการเงินอย่างมีประสิทธิภาพจนมีกำไร แม้จะเป็นอัตราน้อยนิดก็ตาม การลดอัตราดอกเบี้ยจากระดับ 10.50-11.50% ต่อปี เหลือเพียง 9% ต่อปีครั้งนี้ จึงมีผลกระทบต่อฐานะการประกอบการอย่างแน่นอน แต่ ธกส. ในฐานะองค์กรของรัฐ จำเป็นต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ทางออกที่เป็นไปได้และเป็นหนทางที่ ธกส. เลือก ก็คือ การขอความช่วยเหลือจากธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยการขายลดตั๋วสัญญาใช้เงินแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าอัตราตลาด

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ นับตั้งแต่ก่อตั้งมา ธกส. ไม่เคยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลเลย เมื่อรัฐบาลสั่งให้ ธกส. ลดดอกเบี้ย รัฐบาลก็ไม่เคยจัดสรรงบประมาณในลักษณะที่เป็นเงินอุดหนุนดอกเบี้ย เพื่อให้ ธกส. สามารถจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำได้ เงินที่ ธกส. ไดรับจากรัฐบาลมีเพียงกรณีการขาดทุนจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น การสั่งให้ ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ย จึงเป็นการสั่งโดยปราศจากความรับผิด เพราะเพียงแต่อาศัยลมปาก โดยมิได้พิจารณาแม้แต่น้อยว่า องค์กรที่รับคำสั่งสามารถปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด

การลดอัตราดอกเบี้ยมีผลกระทบต่อการระดมเงินฝากของ ธกส. โดยมิพักต้องสงสัย ในอดีตที่เป็นมา ธกส. ในฐานะสถาบันสินเชื่อการเกษตรเฉพาะด้าน (Specialized Farm Credit Institution) เน้นภารกิจหลักในการจัดสรรสินเชื่อ โดยมิได้สนใจระดมเงินออม ธกส. จึงมิได้มีบทบาทในการพัฒนาตลาดการเงินในระบบ (organized financial market) และส่งเสริมการออมในชนบทเท่าที่ควร ในระยะหลังๆ ธกส. เริ่มสนใจระดมเงินฝากมากขึ้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อสิ้นเดือนสิงหาคม 2538 ธกส. มีเงินฝาก 75,119 ล้านบาท แต่การที่ ธกส. จะระดมเงินฝากจากประชาชนได้นั้น ธกส. จักต้องสามารถจ่ายดอกเบี้ยในอัตราใกล้เคียงกับอัตราตลาด หาก ธกส. จ่ายดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าสถาบันการเงินอื่นๆ เงินฝากย่อมเคลื่อนย้ายออกจาก ธกส. ไปสู่

สถาบันการเงินที่จ่ายดอกเบี้ยอัตราสูงกว่า นโยบายการลดอัตราดอกเบี้ยจึงกระทบโดยตรงต่อบทบาทในการระดมเงินออมของ ธกส. เพราะเมื่ออัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ต่ำ ย่อมเป็นการยากที่จะจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากในอัตราสูง หากการณ์เป็นเช่นนี้ เงินฝากของประชาชนจะค่อยๆ ลดความสำคัญลงในโครงสร้างการเงินของ ธกส. และผลักดันให้ ธกส. ต้องพึ่งแหล่งเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่สามารถช่วยเหลือ ธกส. อย่างปราศจากขอบเขต ในที่สุดแล้วหากรัฐบาลยังคงยืนยันที่จะให้ ธกส. ยึดถือนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำต่อไป ก็ไม่พ้นที่จะต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อเป็นเงินอุดหนุนดอกเบี้ย มิฉะนั้น ธกส. อาจต้องประสบภาวะล้มลุกคลุกคลานทางการเงิน ซึ่งจะเป็นเรื่องเศร้าอย่างยิ่ง

นโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำกระทบต่อการจัดสรรสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ด้วย ธนาคารพาณิชย์ไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งกับ ธกส. ในการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำได้ เพราะธนาคารพาณิชย์ระดมเงินฝากด้วยการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราตลาด จึงไม่สามารถจัดสรรสินเชื่อโดยเก็บดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด หาก ธกส. สามารถจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำโดยไม่จำกัดจำนวน ธนาคารพาณิชย์ก็จะหมดบทบาทในการจัดสรรสินเชื่อการเกษตร เพราะใครๆ ก็สามารถกู้จาก ธกส. โดยเสียดอกเบี้ยอัตราต่ำได้ แต่เป็นเพราะ ธกส. มีความสามารถในการจัดสรรสินเชื่อโดยจำกัด ธนาคารพาณิชย์จึงยังคงมีบทบาทอยู่บ้าง แต่ไม่สามารถขยายบทบาทในด้านนี้ได้ซึ่งเป็นเรื่องที่ธนาคารพาณิชย์ไม่ต้องการอยู่แล้ว หากธนาคารแห่งประเทศไทยบังคับให้ธนาคารพาณิชย์จัดสรรสินเชื่อการเกษตรต่อไป ธนาคารพาณิชย์ก็เพียงแต่นำเงินไปฝากให้ ธกส. จัดสรรแทนโดยไม่ต้องเสียประโยชน์มากนัก เพราะได้ดอกเบี้ยในอัตราเดียวกับบัญชีเงินฝากระยะเวลา 1 ปี

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า นโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรจริงละหรือ ?

ในการพิจารณาเรื่องนี้ จำเป็นต้องแยกแยะระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่ประกาศ (stated rate of interest) กับอัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระ (effective rate of interest) แม้อัตราดอกเบี้ยที่ ธกส. ประกาศจะอยู่ในระดับต่ำ แต่อัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระของเกษตรกรอาจอยู่ในระดับสูงได้

ด้วยเหตุที่ ธกส. จำเป็นต้องอยู่รอดทางการเงิน เมื่อถูกบังคับให้ดำเนินนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ ธกส.จึงหาทางลดต้นทุนด้วยการผลักภาระค่าโสหุ้ย (transaction cost) ไปให้แก่เกษตรกรให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เกษตรกรผู้เป็นลูกหนี้ ธกส. มิได้จ่ายเฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้น หากยังมีค่าโสหุ้ยหรือต้นทุนปฏิบัติการในการได้มาซึ่งเงินกู้อีกด้วย ค่าโสหุ้ยเหล่านี้ได้แก่

(1) รายจ่ายในการเดินทางเพื่อติดต่อกับ ธกส.
(2) รายจ่ายในการตระเตรียมเอกสาร
(3) ค่าธรรมเนียมต่างๆ
(4) เวลาที่ต้องสูญเสียไปในการติดต่อกับ ธกส. และเวลาที่ต้องสูญเสียไปในการรอคอยการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ธกส.
(5) สินบนที่ต้องจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ ธกส.

ค่าโสหุ้ยเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ต้องถือเป็นต้นทุนของเงินกู้ ด้วยเหตุดังนี้ อัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระจึงสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่ประกาศ เพราะอัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระครอบคลุมทั้งดอกเบี้ยที่ต้องเสียและรายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้ด้วย งานวิจัยบางชิ้นพบว่า ทั้งๆ ที่ ธกส.เรียกเก็บดอกเบี้ยเพียง 9-12% ต่อปี แต่อัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระแก่เกษตรกรสูงมากกว่า 20% ต่อปี

การลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรหรือไม่ มิได้ขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ยที่ประกาศ หากแต่ขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระ หาก ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ซึ่งมีผลกระทบต่อรายได้ของ ธกส. เอง ธกส. อาจหาทางลดต้นทุนด้วยการผลักค่าโสหุ้ยไปเป็นภาระแก่เกษตรกรลูกหนี้เพิ่มขึ้น ในกรณีเช่นนี้ อัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระแก่เกษตรกรอาจมิได้ลดลงหรืออาจสวนทางกับอัตราดอกเบี้ยที่ประกาศก็ได้ หากเกษตรกรต้องจ่ายสินบนแก่เจ้าหน้าที่ ธกส. เพิ่มขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้

ด้วยเหตุที่ ธกส. ตระหนักถึงความสามาถอันจำกัดของตน การลดอัตราดอกเบี้ยครั้งนี้จึงจำกัดเฉพาะเกษตรกรที่มีรายได้น้อย ซึ่งกู้เงินไม่เกิน 30,000 บาท การกำหนดนโยบายเช่นนี้จึงเป็นวิธีการสนองตอบนโยบายของรัฐบาลที่ชาญฉลาด เพราะสร้างภาระทางการเงินแก่ ธกส. ไม่มากนัก เนื่องจาก ธกส. ไม่สู้ได้จัดสรรสินเชื่อแก่เกษตรกรที่ยากจนนั่นเอง ลูกหนี้ส่วนใหญ่ของ ธกส.เป็นเกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง การที่ ธกส. มิได้จัดสรรสินเชื่อแก่เกษตรกร

ที่ยากจนเท่าที่ควร เป็นเพราะเกรงปัญหาหนี้สูญ หากรัฐบาลต้องการให้ ธกส. ขยายสินเชื่อไปสู่เกษตรกรที่ยากจน รัฐบาลจำต้องยอมให้ ธกส. มีหนี้สูญเพิ่มขึ้น และจักต้องจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยสำหรับเกษตรกรที่ยากจนด้วย

ธกส. ในฐานะองค์กรของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล แต่ผู้นำ ธกส. จะต้องมีความกล้าหาญทางจริยธรรมในการคัดค้านนโยบายที่ไม่ถูกต้อง มิฉะนั้น ธกส. อาจต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ในอนาคต

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 4 ตุลาคม 2538

ธกส. ในฐานะสถาบันการเงิน

ประกาศกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2538 กำลังสร้างปัญหาแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เพราะประกาศดังกล่าวยังผลให้ธนาคารของรัฐทั้ง 4 แห่ง อันประกอบด้วยธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และ ธกส. ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยในการแย่งชิงเงินฝากจากหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจได้ (*Financial Day* ฉบับวันที่ 15 มกราคม 2539)

รัฐบาลมีนโยบายอุ้มชูสถาบันการเงินของรัฐด้วยการบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจฝากเงินกับสถาบันการเงินของรัฐ นโยบายดังกล่าวนี้ทำให้สถาบันการเงินของรัฐไม่ต้องเผชิญกับแรงกดดันการแข่งขันจากสถาบันการเงินเอกชน อันทำให้ขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการประกอบการ ด้วยเหตุดังนี้เอง จึงเป็นที่เชื่อกันโดยทั่วไปว่า สถาบันการเงินของรัฐมีประสิทธิภาพต่ำกว่าสถาบันการเงินเอกชน ซึ่งไม่เพียงแต่ต้องแข่งขันกันเองเท่านั้น หากยังต้องแข่งขันกับสถาบันการเงินต่างประเทศด้วย ความด้อยประสิทธิภาพของสถาบันการเงินของรัฐมีมูลแห่งความเป็นจริงอยู่มาก

แต่สถาบันการเงินของรัฐมิได้มีเป้าหมายหลักในการแสวงหากำไร หากแต่เป็นกลไกของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายสาธารณะ เป็นต้นว่า ธนาคารกรุงไทยถูกสั่งให้เข้าไปอุ้มชูรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน ธกส. เป็นกลไกในการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ ในกรณีเช่นนี้การวัดประสิทธิภาพจากกำไรที่เกิดจากการประกอบการ จึงไม่สู้ถูกต้องนัก ด้วยเหตุนี้เอง ผู้คนจำนวนไม่น้อยจึงมีความเห็นว่า การบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจฝากเงินไว้กับสถาบันการเงินของรัฐเป็นนโยบายที่สมเหตุสมผล

แต่เงินฝากที่หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจฝากไว้กับสถาบันการเงินของรัฐมักได้รับอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด นโยบายอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้จึงมีผลเสมือนหนึ่งว่าหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเจ้าของเงินฝากเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนในรูปแอบแฝง (implicit subsidy) แก่สถาบันการเงินของรัฐ เพราะต้องสูญเสียรายได้ดอกเบี้ยอันพึงได้

แนวนโยบาย 'เตี้ยอุ้มค่อม' ดังที่กล่าวนี้ช่วยปกปิดซ่อนเร้นความด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ และทำให้มิอาจประเมินประสิทธิภาพการประกอบการอย่างชัดเจนและตรงไปตรงมาได้ เมื่อธนาคารกรุงไทยต้องปล่อยสินเชื่อแก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ (ขสมก.) ตามนโยบายของรัฐบาล โดยมิได้รับเงินกู้กลับคืนมาตรงต่อเวลาและมิได้รับดอกเบี้ยอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ธนาคารกรุงไทยก็ต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้ การไล่เบี้ยให้ธนาคารกรุงไทยปรับปรุงประสิทธิภาพการประกอบการจึงเป็นเรื่องยากกว่าปกติ ในขณะเดียวกัน ขสมก.ก็ไม่ถูกกดดันให้ปรับปรุงผลการประกอบการ เพราะมีรัฐบาลคอยประคับประคองอยู่ตลอดเวลา ความข้อนี้เป็นจริงในกรณีที่การปิโตรเลี่ยมแห่งประเทศไทยขายน้ำมันเงินเชื่อแก่ ขสมก.ด้วย

แทนที่จะใช้นโยบาย 'เตี้ยอุ้มค่อม' รัฐบาลควรจะส่งเสริมให้มีการดำเนินนโยบายแบบเปิด เพื่อมิให้ความด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการและรัฐวิสาหกิจถูกปกปิดอีกต่อไป สถาบันการเงินของรัฐจักต้องแข่งขันบนฐานอันเสมอด้วยสถาบันการเงินเอกชน หากรัฐบาลมีนโยบายการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกร รัฐบาลก็ควรจะจัดสรรงบเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธกส. หากรัฐบาลมีนโยบายสินเชื่อการเคหะสำหรับประชาชนที่ยากจน รัฐบาลก็ควรจัดสรรงบเงินอุดหนุนแก่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และหากรัฐบาลเห็นว่า ขสมก. สมควรได้รับการเจือจานทางการเงิน รัฐบาลก็ควรจัดสรรงบเงินอุดหนุนแก่ ขสมก.โดยตรง หาควรบังคับให้ธนาคารกรุงไทยและ ปตท.ให้เงินอุดหนุนในรูปแฝงแก่ ขสมก. ไม่เพราะการให้เงินอุดหนุนอย่างแอบแฝงเช่นนี้ ไม่เพียงแต่จะทำให้ ขสมก. ขาดแรงกดดันในการปรับปรุงประสิทธิภาพเท่านั้น หากยังทำให้ประสิทธิภาพการประกอบการของธนาคารกรุงไทยและ ปตท. เป็นภาพที่ไม่แจ่มชัดอีกด้วย การจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน แทนนโยบาย 'เตี้ยอุ้มค่อม' ยังมีข้อดีในการบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจแหล่านี้มีความรับผิด (accountability) ต่อสภาผู้แทนราษฎร และเกื้อกูลให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบการประกอบการได้มากขึ้น

แนวนโยบายของกระทรวงการคลังในการปล่อยให้สถาบันการเงินของรัฐแย่งชิงเงินฝากจากหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง อาจถือเป็นก้าวเล็กๆ ในการผละจากนโยบาย 'เตี้ยอุ้มค่อม' แต่กระทรวงการคลังมิได้หาญกล้าที่จะปล่อยให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจมีเสรีภาพในการเลือกสถาบันเงินฝากอย่างเต็มที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กระทรวงการคลังมิได้ก้าวไปไกลถึงกับปลดปล่อยให้เงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเคลื่อนเข้าสู่สถาบันการเงินเอกชนได้

แต่เพียงการปล่อยให้สถาบันการเงินของรัฐแข่งขันกันเองในด้านนโยบายอัตราดอกเบี้ย ก็สร้างความโกลาหลหาน้อยไม่ หากมองจากมุมของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจในฐานะเจ้าของเงินฝาก องค์กรเหล่านี้ย่อมต้องการผลตอบแทนจากเงินฝากในอัตราสูงสุด ดังนั้น เงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจย่อมเคลื่อนย้ายไปสู่สถาบันการเงินที่ให้ดอกเบี้ยในอัตราสูงสุด สถาบันการเงินที่สูญเสียเงินฝากจักต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการประกอบการเพื่อที่จะได้เสนอให้ดอกเบี้ยในอัตราทัดเทียมกันหรือสูงกว่าคู่แข่งได้

ธกส.ในฐานะสถาบันการเงินมิอาจเสนอให้ดอกเบี้ยในอัตราที่จะแข่งขันกับสถาบันการเงินของรัฐด้วยกันเอง เพราะ ธกส. ถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกร เดิม ธกส.คิดดอกเบี้ยในอัตรา 11-12% ต่อปี รัฐบาลบรรหาร โดยนายประภัตร โพธิสุธน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ผู้มีหน้าที่ดูแล ธกส. พยายามกดดันให้ ธกส. คิดดอกเบี้ยเพียง 9% ต่อปี หาก ธกส.เรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตรา 9% จากเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ ธกส. สามารถจ่ายได้สูงที่สุดไม่เกิน 7% ต่อปี เมื่อเป็นเช่นนี้ ธกส. ก็มิอาจแข่งขันกับสถาบันการเงินอื่นๆ ในการแย่งชิงเงินฝากได้ เพราะ ธกส.ถูกมัดมือชกด้วยนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ อย่าว่าแต่จะระดมเงินฝากเพิ่มเติมเลย แม้แต่เงินฝากที่มีอยู่เดิมก็มิอาจรักษาไว้ได้

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่ฝากเงินไว้กับ ธกส. ทำท่าจะขยับถอนเงินฝากจาก ธกส. เพื่อไปฝากสถาบันอื่น ดังเช่นธนาคารกรุงไทย ซึ่งให้ดอกเบี้ยอัตราสูงกว่า แต่ ธกส. ก็ไหวตัวทัน เรียกร้องให้กระทรวงการคลังห้ามหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจถอนเงินฝากจาก ธกส. อีกทั้งเรียกร้องให้โอนเงินฝากของหน่วยราชการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตรจากธนาคารกรุงไทยไปฝากไว้กับ ธกส. ซึ่งมีจำนวนประมาณ 30,000 ล้านบาท ข้อเรียกร้องนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้บริหารธนาคารกรุงไทยพูดไม่ออกเท่านั้น หากยังทำให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเจ้าของเงินฝากเสียผลประโยชน์ด้วย เพราะได้ผลตอบแทนจากเงินฝากน้อยลง

หากต้องการให้ ธกส.แข่งขันกับสถาบันการเงินอื่นๆในการแย่งชิงเงินฝากบนพื้นฐานอันทัดเทียมกัน ก็ต้องปลดเปลื้องพันธนาการนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำออกไปจาก ธกส. และต้องปลดปล่อยให้ ธกส.มีเสรีภาพในการกำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ยทั้งเงินฝากและเงินให้กู้อย่างเต็มที่ เมื่อ ธกส. สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้ทัดเทียมกับอัตราตลาดได้ ธกส.ก็สามารถเสนอให้ดอกเบี้ยเงินฝากทัดเทียมกับอัตราตลาดได้เช่นกัน

แต่การที่ ธกส.จัดสรรสินเชื่อการเกษตรโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราตลาด ย่อมทำให้ ธกส.มิได้แตกต่างจากสถาบันการเงินเอกชน และมิใช่องค์กรที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือเกษตรกรอีกต่อไป แต่รัฐบาลก็สามารถแก้ปัญหานี้ได้ด้วยการจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยให้แก่เกษตรกร หาก ธกส.คิดดอกเบี้ยเงินให้กู้ในอัตรา 15% ต่อปี รัฐบาลจักต้องจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยเท่ากับส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ของ ธกส.กับอัตราดอกเบี้ยเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด ในกรณีตามตัวอย่างนี้ รัฐบาลจักต้องให้เงินอุดหนุนดอกเบี้ย 6% ต่อปี แก่ ธกส. และ ธกส. คิดดอกเบี้ยจากเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้ในอัตรา 9% ต่อปีตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งโดยสุทธิแล้ว ธกส.ได้ดอกเบี้ยรวม 15% ต่อปีตามต้องการ

ในอดีตที่เป็นมา ธกส.มิได้ทำหน้าที่สถาบันการเงินอย่างสมบูรณ์ เพราะ ธกส. มุ่งแต่จัดสรรสินเชื่อการเกษตร แต่ไม่สนใจระดมเงินฝาก เงินที่ ธกส.นำมาจัดสรรสินเชื่อประกอบด้วยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ เงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ เงินที่ได้จากการขายตั๋วเงินแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย และเงินกู้จากต่างประเทศ เงินฝากของประชาชนมีความสำคัญน้อยมากในโครงสร้างแหล่งเงินทุนของ ธกส. อย่างไรก็ตาม ธกส. เริ่มให้ความสำคัญในด้านการระดมเงินฝากมากขึ้นในระยะหลังนี้

ธกส.มิใช่สถาบันการเงินของรัฐเพียงแห่งเดียวที่มิได้ทำหน้าที่สถาบันคนกลางทางการเงิน (financial intermediary) ที่สมบูรณ์ ธนาคารออมสินก็อยู่ในข่ายเดียวกัน ต่างกันแต่เพียงว่าธนาคารออมสินมุ่งระดมเงินฝาก แต่ไม่สนใจหาลูกค้าเพื่อจัดสรรเงินให้กู้ เพราะรัฐบาลเป็นลูกหนี้รายใหญ่ของธนาคารออมสิน เมื่อรัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล ธนาคารออมสินเป็นแหล่งเงินกู้สำคัญของรัฐบาล แต่เมื่อดุลการคลังเกินดุลนับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา รัฐบาลหมดความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศ ธนาคารออมสินก็ต้องตกที่นั่งลำบาก เพราะลูกค้ารายใหญ่หายไปชั่วพริบตา ทั้งธนาคารออมสินก็ไม่มีทักษะในการแสวงหาลูกค้า ในช่วงเวลาเกือบทศวรรษที่ผ่านมา ธนาคารออมสินอยู่ในช่วงแห่งการปรับตัวอย่างสำคัญ

แม้ ธกส.จะมิได้ตกที่นั่งดุจเดียวกับธนาคารออมสิน แต่การที่ ธกส.มิได้สนใจระดมเงินฝากจากประชาชนเท่าที่ควร ทำให้โครงสร้างทางการเงินของ ธกส.มิได้มีการกระจายแหล่งเงินทุนเท่าที่ควร ธกส.ต้องพึ่งการขายลดตั๋วสัญญาใช้เงินแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างมาก และแม้เมื่อหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจพากันถอนเงินฝากจาก ธกส. ธกส.ก็ต้องเผชิญกับปัญหาทางการเงินด้วย การระดมเงินฝากจากประชาชน นอกจากจะเป็นการกระจาย

แหล่งเงินทุนของ ธกส. แล้ว ยังมีผลในการเพิ่มการออมในระบบเศรษฐกิจไม่มากก็น้อย เท่าที่ผ่านมา ธกส.มิได้มีบทบาทในการส่งเสริมการออมของเกษตรกร ทั้งๆที่ธกส.มีเครือข่ายองค์กรทั่วประเทศ ประโยชน์ที่มีความสำคัญไม่น้อยอีกประการหนึ่งก็คือ การระดมเงินฝากจากประชาชนทำให้ ธกส.มีข้อมูลทางการเงินเกี่ยวกับเกษตรกรเจ้าของเงินฝาก ซึ่งอาจเป็นลูกหนี้ของ ธกส. อยู่แล้ว หรืออาจเป็นลูกหนี้ในอนาคตก็ได้ ข้อมูลเหล่านี้ย่อมเป็นประโยชน์ในการจัดสรรสินเชื่อและการติดตามสินเชื่อ

แต่ ธกส.จะไม่สามารถทำหน้าที่ระดมเงินฝากจากประชาชนได้ หากยังถูกพันธนาการด้วยนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำดังที่กล่าวข้างต้น ในเมื่อรัฐบาลยึดกุมนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) ก็ควรปลดปล่อยให้สถาบันการเงินของรัฐมีเสรีภาพในการประกอบการ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับสถาบันการเงินเอกชนได้ จงปลดเปลื้องธกส.ให้หลุดพ้นจากพันธนาการของนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ หากรัฐบาลยังคงยืนกรานที่จะดำเนินนโยบายนี้ต่อไป ก็จงจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยให้แก่ ธกส.แทน

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 9 กุมภาพันธ์ 2539

การเมืองว่าด้วย ธ.ก.ส.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือที่เรียกย่อๆ ว่า ธกส. มีส่วนเกี่ยวพันกับการเมืองนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการเมืองเดือนตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีอยู่ 2 ระดับ ในด้านหนึ่ง พนักงาน ธกส. มักจะมีบทบาทในการเป็นหัวคะแนนในฤดูการเลือกตั้ง ด้วยเหตุที่พนักงาน ธกส. มีหน้าที่ในการจัดสรรสินเชื่อให้แก่เกษตรกร จึงต้องติดต่อสัมพันธ์กับเกษตรกร เครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้กลายเป็นสิ่งมีค่าในฤดูการเลือกตั้ง ยิ่งพนักงาน ธกส. มีอำนาจในการจัดสรรสินเชื่อมากเพียงใด บารมีในการเป็นหัวคะแนนก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น ในอีกด้านหนึ่ง ธกส.กลายเป็นองค์กรที่เป็นเครื่องมือในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองของรัฐบาลนักเลือกตั้ง บทบาทของ ธกส. ในการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกรปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นับเป็นรัฐบาลแรกที่ดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ไม่รั้งรอที่จะใช้ ธกส. เป็นเครื่องมือในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง นายประภัตร โพธิสุธน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังซึ่งรับผิดชอบดูแลองค์กรแห่งนี้ ถึงกับไปนั่งทำงานในสำนักงานใหญ่ของ ธกส. เพื่อดูแลและสั่งงานอย่างใกล้ชิด ซึ่งสร้างความอึดอัดใจแก่ผู้บริหาร ธกส. อย่างมาก จนมีเสียงซุบซิบนินทาว่านายประภัตรกำลังลดตำแหน่งตนเอง จากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังมาเป็น Super Manager ของ ธกส. ด้วยเหตุที่กลุ่มทุนการเงินและสื่อมวลชนมุ่งสั่นเก้าอี้ของนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย และนายเนวิน ชิดชอบ นายประภัตรจึงไม่ปรากฏเป็นข่าวมากนัก

นายประภัตรปรากฏเป็นข่าวในด้านดี เมื่อสั่งการให้ ธกส.บรรเทาภาระหนี้สินแต่เกษตรกรที่ประสบภัยพิบัติจากภาวะน้ำท่วม แต่ความพยายามของนายประภัตรในการกดดันให้ ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้และขยายการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากวงวิชาการ และได้รับการต่อต้านจากพนักงาน ธกส.

เมื่อแรกรับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายประภัตรต้องการให้ ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ยลง 4% แต่เมื่อเผชิญกับภาวะความเป็นจริงใน ธกส. แรงกดดันนี้

เหลือเพียง 2% ผู้บริหาร ธกส. ประสบความสำเร็จระดับหนึ่งในการทำให้นายประภัตรยอมรับว่า การลดอัตราดอกเบี้ยมีผลกระทบต่อฐานะการเงินของ ธกส. ดังนั้น สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำจะจัดสรรเฉพาะแก่เกษตรที่มีฐานะยากจน ซึ่งกู้เงินจาก ธกส. ไม่เกิน 30,000 บาทเท่านั้น

แต่นายประภัตรยังไม่พอใจท่าทีอันผ่อนปรนของผู้บริหาร ธกส.เพียงเท่าที่ปรากฏนี้ จึงรุกคืบให้ ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ยต่อไป คราวนี้เลือกกลุ่มเกษตรกรที่กู้เงินจาก ธกส. 30,000-60,000 บาทเป็นเป้าหมาย ในปัจจุบันเกษตรกรกลุ่มนี้เสียดอกเบี้ยในอัตรา 11.75-12.25% โดยนายประภัตรต้องการให้ลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้เหลือเพียง 9% ต่อปี

ธกส.เสนอประมาณการว่า การลดอัตราดอกเบี้ยแก่กลุ่มเกษตรกรที่กู้เงิน ธกส. ไม่เกิน 30,000 บาท ทำให้ ธกส.สูญเสียรายได้ประมาณ 388 ล้านบาท หากขยายกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มที่กู้เงินไม่เกิน 60,000 บาท ธกส.จะสูญเสียรายได้ในรูปดอกเบี้ยประมาณ 924 ล้านบาท (*Financial Day* ฉบับวันศุกร์ที่ 26 มกราคม 2539) ซึ่งกระทบต่อฐานะการเงินของ ธกส.อย่างสำคัญ และนี่เองที่ทำให้พนักงาน ธกส.ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ เพราะนโยบายดังกล่าวนี้กระทบต่อโบนัสที่พนักงานพึงได้รับ

นายประภัตรหาทางออกด้วยการหารายได้จากเกษตรกรที่มีฐานะดี ในปัจจุบันเกษตรกรที่กู้เงิน ธกส. ตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไป เสียดอกเบี้ยในอัตรา 13.25-14.75% นายประภัตรต้องการคิดดอกเบี้ยจากเกษตรกรกลุ่มนี้ในอัตราสูงขึ้น พร้อมทั้งขยายวงเงินสินเชื่อแก่เกษตรกร ในปัจจุบัน สินเชื่อ ธกส. ที่จัดสรรแก่เกษตรกรที่มีฐานะดีตกประมาณ 10% ของวงเงินสินเชื่อรวม (หรือเท่ากับ 9,000 ล้านบาท) นายประภัตรต้องการเพิ่มสินเชื่อที่ให้แก่เกษตรกรที่มีฐานดีเป็น 15-20% ของวงเงินสินเชื่อรวม โดยหวังที่จะดูดเงินจากเกษตรกรที่มีฐานะดีไปเจือจานเกษตรกรที่มีฐานะยากจนกว่า แต่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับยุทธวิธีดังกล่าวนี้ มิใช่เพราะเหตุว่า ยุทธวิธีนี้จะทำให้ ธกส. แปรสภาพจากสถาบันการเงินสำหรับเกษตรกรที่ยากจนมาเป็นสถาบันการเงินสำหรับเกษตรกรที่มีฐานะดี หากแต่ด้วยเหตุผลที่ว่า การทำร้ายเกษตรกรที่มีฐานะดีด้วยการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่แพงขึ้นจะมีผลกระทบต่อฐานของพรรคชาติไทยทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง

ในปัจจุบัน เงินทุนที่ ธกส.ระดมมาจัดสรรสินเชื่อต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราถัวเฉลี่ย 10.5% ต่อปี (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 2 กุมภาพันธ์ 2539) เมื่อเป็นเช่นนี้ ธกส. ย่อมมิอาจปล่อยกู้โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่า 10.5% ต่อปีได้ เพราะต้องขาดทุน

นายประภัตรพยายามผลักดันให้ ธกส. แสวงหาเงินทุนที่เสียดอกเบี้ยต่ำ แต่การที่ ธกส. จะจัดสรรสินเชื่อโดยคิดดอกเบี้ยในอัตรา 9% ต่อปีได้นั้น ธกส. ต้องมีแหล่งเงินทุนที่เสียต้นทุนไม่เกิน 7% ต่อปี ซึ่งยากที่จะแสวงหาได้ ในปัจจุบัน ธกส.พยายามระดมเงินทุนที่เสียต้นทุนต่ำด้วยมาตรการต่างๆ อย่างน้อย 5 มาตรการ

มาตรการที่หนึ่ง การกู้เงินจากต่างประเทศ 590 ล้านดอลลาร์อเมริกัน จากสถาบันการเงินที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาชนบทในโลกที่สาม

มาตรการที่สอง การขอความร่วมมือจากกระทรวงมหาดไทยให้นำงบพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 10,030 ล้านบาท มาฝากไว้กับ ธกส.

มาตรการที่สาม การขอให้กระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับให้นำเงินกองทุนและเงินหมุนเวียนฝากไว้กับ ธกส. ดังเช่นกองทุนรวมช่วยเหลือเกษตรกร 8,000 ล้านบาท และกองทุนพัฒนาการเกษตรและชนบท 9,540 ล้านบาท

มาตรการที่สี่ การขอความช่วยเหลือจากธนาคารแห่งประเทศไทยในการลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ตามตั๋วสัญญาใช้เงิน จำนวน 4,650 ล้านบาท จากร้อยละ 3.5-4.0 ต่อปี เหลือ 0.5% ต่อปี โดยมีผลย้อนหลังตั้งแต่ต้นปี 2538 เป็นระยะเวลา 1 ปี

มาตรการที่ห้า การบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่เคยฝากเงินกับ ธกส.ห้ามถอนเงินฝากจาก ธกส.เพื่อโอนไปฝากกับสถาบันการเงินอื่น และท้ายที่สุดอาจขอให้โอนเงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่ฝากไว้กับธนาคารกรุงไทย จำกัด ธนาคารออมสินและธนาคารอาคารสงเคราะห์ มาฝากไว้กับ ธกส.

มาตรการต่างๆเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของแผ่นดินทั้งสิ้น การบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจฝากเงินกับ ธกส. ย่อมทำให้หน่วยงานเหล่านี้เสียผลประโยชน์ เพราะ ธกส. จะจ่ายดอกเบี้ยได้ไม่เกินอัตรา 7% ต่อปี ในเมื่อเงินฝากเหล่านี้จะนำไปจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเพียง 9% ต่อปี หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวว่า

ธกส. วางแผนที่จะจ่ายดอกเบี้ยเพียง 5% ต่อปีเท่านั้น ส่วนการบังคับให้โอนเงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจจากสถาบันการเงินอื่นของรัฐไปฝากไว้กับ ธกส. ย่อมมีผลกระทบต่อฐานะการประกอบการของธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน และธนาคารอาคารสงเคราะห์ โดยมิพักต้องสงสัย

การขยายสินเชื่อแก่เกษตรกรที่มีฐานะดี โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราใกล้เคียงกับอัตราตลาด เพื่อนำรายได้ดอกเบี้ยไปชดเชยรายได้ส่วนที่ต้องสูญเสียไปเนื่องจากการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกรที่ยากจนนั้นเล่า ย่อมทำให้ ธกส.แปรโฉมจากสถาบันการเงินของเกษตรกรที่ยากจนไปเป็นสถาบันการเงินของเกษตรกรที่มีฐานะดีในที่สุด

หากรัฐบาลยืนหยัดที่จะดำเนินนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำต่อไป หนทางที่ง่ายที่สุดก็คือ การจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธกส. โดยกำหนดเป้าหมายอย่างแน่ชัดว่า ธกส. จักต้องจัดสรรสินเชื่อแก่เกษตรกรในกลุ่มเป้าหมายใดจำนวนกี่ครัวเรือน ภายในวงเงินสินเชื่อจำนวนเท่าใด ด้วยวิธีการเช่นนี้ การดำเนินนโยบายก็จะเป็นไปด้วยความโปร่งใส เพราะเมื่อ ธกส. รับเงินอุดหนุนดอกเบี้ยจากรัฐบาล ธกส.ก็ต้องมีความรับผิดต่อประชาชนและสภาผู้แทนราษฎร และสามารถรักษาภาพลักษณ์ในฐานะสถาบันการเงินของคนจนต่อไปได้ หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินอื่นของรัฐ มิได้รับผลกระทบกระเทือนจากการดำเนินนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำของ ธกส. ทั้ง ธกส.เองก็ไม่ต้องถูกสั่นคลอนทางการเงินและพนักงาน ธกส.ก็ไม่ต้องเสียผลประโยชน์ในด้านเงินโบนัส

แม้ว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธกส. จากงบประมาณแผ่นดินจะเป็นวิธีการที่ตรงไปตรงมา และมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบข้างเคียง แต่ดูเหมือนรัฐบาลบรรหารจะมิได้สนใจวิธีการที่ตรงไปตรงมาเช่นนี้ แม้รัฐบาลผสมจะมีอายุแสนสั้น แต่รัฐบาลบรรหารมีเวลาพอเพียงที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธกส. ในงบประมาณแผ่นดินประจำปี 2539 หรือแม้แต่งบประมาณแผ่นดินประจำปี 2540 ที่กำลังจัดทำอยู่ในขณะนี้ ก็มีเวลาเหลือเฟือ ธกส.ถูกบังคับให้ดำเนินนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำมาเป็นเวลากว่าสองทศวรรษ แต่รัฐบาลไม่เคยใส่ใจที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธกส.แม้แต่น้อย

เหตุผลประการเดียวที่รัฐบาลนักเลือกตั้งไม่ต้องการจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธกส. จากงบประมาณแผ่นดินก็คือ รัฐบาลไม่ต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรเข้ามาตรวจสอบการทำงานของ ธกส. อย่างใกล้ชิด

มาตรการที่รัฐบาลบรรหารใช้ในการระดมเงินทุน เพื่อจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำดังที่กำลังผลักดันอยู่ในปัจจุบัน นอกจากจะทำให้ ธกส.ไม่ต้องมีความรับผิดต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังเกื้อกูลให้ ธกส.กลายเป็นกลไกทางการเมืองของรัฐบาลได้โดยง่าย

ในอนาคตอันไม่ไกลนักนี้ สินเชื่อ ธกส. อาจกระจุกอยู่ในจังหวัดสุพรรณบุรีเกินกว่าสัดส่วนอันสมควร

ใครจะกล้ายืนยันได้ว่า คำคาดการณ์เช่นนี้จะไม่เป็นจริง

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 14 กุมภาพันธ์ 2539

ภาคที่เจ็ด

ธนาคารพาณิชย์

* ธนาคารพาณิชย์ : ปลิงดูดเลือดสังคมไทย ?
* บทเรียนจากธนาคารนครหลวงไทย : การดำรงอยู่ของปลิงดูดเลือดสังคม
* ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) : ปลิงดูดเลือดสังคมไทยตัวสุดท้าย ?
* การควบกิจการธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ

ธนาคารพาณิชย์ : ปลิงดูดเลือดสังคมไทย ?

1. ความเบื้องต้น

ทุกวันนี้ การกล่าวขวัญถึงบทบาทของธนาคารพาณิชย์ที่มีต่อสังคม ดูจะเป็นไปในทางที่ไม่เป็นมงคลนัก ดังจะเห็นได้ว่า ความคิดเห็นที่แสดงในหน้าหนังสือพิมพ์เป็นอันมากระบุว่าธนาคารพาณิชย์ได้มีส่วนสำคัญในการกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไร ยังผลให้ระดับราคาสูงขึ้นมากกว่าที่ควรจะเป็น ทางฝ่ายธนาคารพาณิชย์ โดยนายบุญชู โรจนเสถียร ก็ออกโรงตอบโต้ข้อกล่าวหานี้อย่างแข็งขันในเบื้องแรก[1] แต่ชั่วเวลาสองเดือนต่อมา เมื่อประจักษ์พยานเด่นชัดขึ้น นายบุญชูก็ยอมรับว่า "*...ความจริงปรากฏให้เห็นอยู่ชัดๆว่า บุคคลในวงการธนาคารพาณิชย์จำนวนไม่น้อยมีส่วนเกี่ยวข้องหรือผูกพันอยู่กับธุรกิจการค้านานาชนิด ชาวบ้านร้านตลาดเขารู้กันทั้งนั้น ปิดอย่างไรก็ไม่มิด... จะปฏิเสธอย่างไรก็ไม่มีใครเชื่อ...*" [2] แต่ข้อที่นายบุญชูอ้างว่า "*...ไม่เคยปฏิเสธหรือแก้ตัวแทนธนาคารพาณิชย์...*"[2] มีข้อชวนสงสัยอย่างยิ่ง สำหรับผู้ที่อ่านหนังสือออกทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ อย่างไรก็ตาม เมื่อคำแก้ตัวของทางฝ่ายธนาคารพาณิชย์ไม่ช่วยให้การโจมตีและการวิพากษ์วิจารณ์เบาบางลง ข้อแก้ตัวที่เหลืออยู่ก็คือ ทำไมจึงต้องเรียกร้องให้ธนาคารพาณิชย์มีความรับผิดชอบต่อสังคม ในเมื่อส่วนอื่นๆของสังคมไทยก็ยังหามีความรับผิดชอบต่อสังคมไม่ ถ้าหากจะเรียกร้องให้ธนาคารพาณิชย์มีความรับผิดชอบต่อสังคมก็น่าที่จะเรียกร้องให้หน่วยงานและสถาบันอื่นๆ มีความรับผิดชอบต่อสังคมด้วย[3] เวไนยสัตว์ที่ได้รับฟังข้อถกเถียงทำนองนี้ ก็คงได้แต่ปลงสังเวช ความรับผิดชอบต่อสังคมมิใช่ปรากฏการณ์สัมพัทธ์ หากทว่าเป็นปรากฏการณ์สัมบูรณ์ การอ้างว่าเป็นเพราะผู้อื่นไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ตนจึงไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคมบ้างนั้น นับเป็นข้ออ้างที่ไม่แตกต่างไปจากการใช้เหตุผลที่ว่า เป็นเพราะผู้อื่นเป็นโจร ตนจึงเป็นโจรบ้าง

2. วิวัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ไทย

ธนาคารพาณิชย์ได้เริ่มมีมาแต่รัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ด้วยการริเริ่มของชาวต่างประเทศ ธนาคารที่เก่าแก่ที่สุดมีอยู่ 2 ธนาคารด้วยกัน คือ ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ และธนาคารชาเตอร์ โดยในระยะแรกเริ่มธนาคารทั้งสองแห่งนี้ได้ให้ห้างการค้าในเมืองไทยเป็นตัวแทน เพิ่งจะมาเปิดดำเนินกิจการเองโดยสมบูรณ์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้เป็นธนาคารพาณิชย์แห่งแรกที่เริ่มดำเนินกิจการเองมาตั้งแต่ปี 2431

ถ้าหากพิจารณาถึงการจำเริญเติบโตของธนาคารพาณิชย์ไทย เราสามารถจำแนกวิวัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ออกเป็น 3 ลำดับขั้น[4] ในระยะแรกเริ่ม กิจการธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่เป็นสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ซึ่งมุ่งอำนวยความสะดวกแก่การขนส่งสินค้าออกและการสั่งสินค้าเข้าในด้านการค้ากับยุโรปตะวันตก ลำดับขั้นที่หนึ่งนี้ครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ห้าจนถึงสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ระหว่างระยะเวลาดังกล่าวนี้ คนไทยเริ่มเล็งเห็นว่า *"อันการพาณิชย์ของประเทศสยามจะเจริญทัดเทียมกับต่างประเทศก็ต้องอาศัยธนาคารเป็นสื่อสำคัญในการเงิน มิฉะนั้นจะเจริญไปได้ยาก"* กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยทรงจัดตั้งสำนักงานบุคคลัภย์ (Book Club) ในปี 2447 และได้ขยายกิจการมาเป็นบริษัท แบงก์สยามกัมมาจล ทุนจำกัด ในปี 2449 อย่างไรก็ตาม ในระยะเวลาดังกล่าวนี้กิจการธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ ส่วนที่มิใช่สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศนั้นเป็นของชาวจีนเป็นส่วนใหญ่ เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงจนถึงปี 2497 ซึ่งเป็นลำดับขั้นที่สองของวิวัฒนาการธนาคารพาณิชย์ไทย คนไทยจึงเริ่มหันมาสนใจธุรกิจประเภทนี้มากขึ้น และบทบาทของชาวต่างประเทศในกิจการธนาคารพาณิชย์เริ่มลดความสำคัญลง นอกเหนือจากกำไรจากการประกอบการซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ชักนำให้นายทุนไทยมาลงทุนในธุรกิจประเภทนี้มากขึ้นแล้ว ยังมีสาเหตุอื่นๆอีกอย่างน้อย 3 ประการที่ทำให้คนไทยมีบทบาทในกิจการธนาคารพาณิชย์มากขึ้น *ประการแรก* รูปแบบของการค้าระหว่างประเทศได้แปรเปลี่ยนไป จากการค้ากับยุโรปตะวันตก มาเป็นการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านและญี่ปุ่น บริการของสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสาขาของธนาคารพาณิชย์ยุโรปจึงลดความสำคัญลง *ประการที่สอง* ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศได้ปิดสาขาในประเทศไทย และ*ประการที่สาม* เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงใหม่ๆ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้พ่อค้าส่งออกนำรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศไปแลกเป็นเงินบาทตามอัตราทางการที่กำหนดไว้ ข้อกำหนดดังกล่าวนี้ได้มีส่วนช่วยให้นายธนาคารไทยค่อยๆ เรียนรู้ประสบการณ์และขยายกิจการเติบใหญ่ในเวลาต่อมา

ในลำดับขั้นที่สามของวิวัฒนาการของธนาคารพาณิชย์เป็นช่วงที่ธนาคารพาณิชย์ที่คนไทยเป็นเจ้าของเจริญเติบโตล้ำหน้าสาขาธนาคารพาณิชย์ของชาวต่างประเทศ ทั้งนี้ไม่ว่าจะพิจารณาจากจำนวนเงินฝาก เงินทุน และเงินให้กู้ แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือ เป็นช่วงที่การธนาคารพาณิชย์เริ่มกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเงิน พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2505 นับว่ามีส่วนสำคัญในการนี้ ลำดับขั้นที่สามนี้ ประมาณกันว่าเริ่มต้นในปี 2498 แต่เมื่อพิจารณาแง่ของการธนาคารพาณิชย์สมัยใหม่ น่าจะเริ่มต้นในปี 2505 ในลำดับขั้นที่สามนี้ การขยายตัวของสาขาธนาคารพาณิชย์ได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็น

ได้ว่า เมื่อปลายปี 2496 สาขาธนาคารพาณิชย์มีอยู่น้อยกว่า 200 แห่ง แต่ในปลายปี 2509 เพิ่มขึ้นเป็นมากกว่า 500 แห่ง ในจำนวนนี้ประมาณหนึ่งในสามอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และธนบุรี อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2509 เป็นต้นมา การขยายตัวของการธนาคารสาขาเริ่มเชื่องช้าลง สาเหตุสำคัญมิใช่เกิดจากความไม่ปรารถนาที่จะขยายกิจการของธนาคารพาณิชย์ หากทว่าเกิดจากการควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทย

เมื่อพิจารณาจากประวัติการธนาคารพาณิชย์ไทย เราจะเห็นได้ว่า การที่กิจการประเภทนี้ริเริ่มให้มีขึ้นโดยชาวต่างประเทศ เพื่อให้บริการแก่กิจการทางการค้าระหว่างประเทศเป็นปฐมนั้น ยังผลให้แบบแผนและวิธีการปฏิบัติงานนของธนาคารพาณิชย์ไทยในปัจจุบันได้รับอิทธิพลอย่างสำคัญจากธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษ ขณะเดียวกันบทบาทของธนาคารพาณิชย์ไทย ก็ยังคงเน้นการจัดสรรเงินทุนเพื่อการค้าระหว่างประเทศ ยิ่งกว่าเพื่อการภาคเศรษฐกิจอื่น และนี่เป็นรอยด่างอีกรอยหนึ่งของการธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบัน ดังจะกล่าวถึงต่อไป

ในปัจจุบัน (2519) มีธนาคารพาณิชย์อยู่ 29 ธนาคาร ในจำนวนนี้เป็นสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ 13 ธนาคาร และเป็นธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ 16 ธนาคาร ธนาคารที่ถือได้ว่าเป็นผู้นำของธนาคารพาณิชย์ไทยเมื่อพิจารณาจากบทบาทในการกำหนดนโยบาย อิทธิพลทางการเงินและอิทธิพลทางการเมืองมีอยู่ 3 ธนาคารด้วยกันคือ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย และธนาคารกรุงไทย

3. บทบาทของธนาคารพาณิชย์

เป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปว่า การสะสมทุน (capital accumulation) เป็นกระบวนการที่สำคัญกระบวนการหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยทั่วไปแล้วแหล่งเงินทุนจะประกอบด้วยแหล่งสำคัญ 2 แหล่งด้วยกัน คือแหล่งภายในประเทศและแหล่งภายนอกประเทศ สำหรับแหล่งภายนอกประเทศนั้น เงินทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จะได้จากความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในรูปเงินให้เปล่าโดยเสน่หาหรือเงินกู้ และการลงทุนจากต่างประเทศ แต่เงินทุนภายนอกประเทศนั้นเป็นแหล่งที่ไม่อาจพึ่งพิงได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านปริมาณหรือคุณภาพ ดังนั้นกระบวนการสะสมทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจึงต้องพึ่งพิงแหล่งเงินทุนภายในประเทศเป็นสำคัญ แหล่งเงินทุนภายในประเทศที่สำคัญ ก็คือ เงินออม ซึ่งอาจจะเป็นเงินออมที่ออมโดยสมัครใจ (voluntary savings) และ/หรือเงินออมที่ถูกบังคับให้ออม (forced savings) เงินออมที่ออมโดยสมัครใจนั้น

ได้จากการลดการบริโภคในปัจจุบันของประชาชน ส่วนเงินออมที่ถูกบังคับให้ออม มักจะอาศัยวิธีการเก็บภาษีอากรโดยดึงเอาเงินออมจากภาคเอกชน (private sector) ไปสู่ภาครัฐบาล (public sector) และรัฐบาลจักเป็นผู้นำภาษีอากรที่เก็บได้ไปใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอีกทอดหนึ่ง ดังนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจที่นักเศรษฐศาสตร์เฉกเช่นนายอาดัม สมิธ บิดาแห่งวิชาเศรษฐศาสตร์ได้เห็นความสำคัญของเงินออม ถึงกับมีความเห็นว่า การออมเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของกระบวนการพัฒนาประเทศ

เมื่อหันมาพิจารณาถึงบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในกระบวนการพัฒนาประเทศ เราจักเห็นได้ว่า ธนาคารพาณิชย์ก็ดุจดังสถาบันการเงินประเภทอื่นๆที่มีหน้าที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ

ประการแรก ธนาคารพาณิชย์เป็นแหล่งดึงดูดเงินออมจากประชาชน เงินออมส่วนนี้เป็นเงินออมที่ประชาชนเลือกที่จะออมโดยสมัครใจ

ประการที่สอง ธนาคารพาณิชย์เป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการประกอบการของเอกชน ธนาคารพาณิชย์จักนำเงินฝากไปจัดสรรให้กู้แก่ผู้ประกอบการประเภทต่างๆ

ประการที่สาม ธนาคารพาณิชย์ช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการปรับอัตราส่วนระหว่างหลักทรัพย์โดยตรง (direct securities) กับหลักทรัพย์โดยอ้อม (indirect securities)

สำหรับประเทศด้อยพัฒนาเช่นประเทศไทยนี้ บทบาทหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์สองประการแรก ดูจะมีความสำคัญกว่าประการที่สามเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในการจัดสรรเงินทุนในการลงทุนประเภทต่างๆ ดูจะเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากในระยะนี้

4. ทำไมธนาคารพาณิชย์จึงต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม ?

คงจะไม่มีใครที่จะเถียงว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นของไม่ดี ดังนั้น คงจะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปได้ว่า ธนาคารพาณิชย์*ควร*จะมีความรับผิดชอบต่อสังคม การอ้างว่าการที่ธนาคารพาณิชย์ไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ก็เพราะหน่วยและสถาบันอื่นๆยังไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคมเหมือนกันก็ดี และการกล่าวว่าธนาคารพาณิชย์จักมีความรับผิดชอบ

ต่อสังคม ก็ต่อเมื่อหน่วยและสถาบันอื่นๆมีความรับผิดชอบต่อสังคมด้วยก็ดี ล้วนแต่เป็นเพียงการปัดสวะให้พ้นตัว

เมื่อนายบุญชู โรจนเสถียร กล่าวแก่ตัวแทนธนาคารพาณิชย์นั้น เหตุผลของนายบุญชูมีอยู่ว่า[5] การธนาคารพาณิชย์ก็ดุจดังวิสาหกิจประเภทอื่นๆที่มุ่งหากำไรด้วยวิธีทางที่สุจริต ข้อกล่าวหาที่ว่า ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ส่งเสริมให้มีการเก็งกำไรและการกักตุนสินค้าก็ดี หรือธนาคารพาณิชย์แสวงหาอำนาจทางการเมืองด้วยการตีสนิทกับผู้มีอำนาจทางการเมืองก็ดี หรือธนาคารพาณิชย์ให้เงินกู้แก่กิจการขนาดใหญ่มากกว่ากิจการขนาดเล็ก และกิจการอุตสาหกรรมมากกว่ากิจการแขนงอื่นก็ดี ล้วนเป็นข้อกล่าวหาที่ไร้เหตุผล ในชั้นนี้เราจะยังไม่พิจารณารายละเอียดของข้อกล่าวหาและข้อโต้แย้งเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม การกล่าวว่าธนาคารพาณิชย์มิได้แตกต่างจากวิสาหกิจเอกชนอื่นๆนั้น เป็นการกล่าวอ้างที่ผิดข้อเท็จจริงอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเจตนาหรือไม่ก็ตาม ธนาคารพาณิชย์อาจมีเป้าหมายไม่แตกต่างจากวิสาหกิจเอกชนทั่วไป ในข้อที่ต้องการอยู่รอด หากำไร และเจริญเติบโต แต่ธนาคารพาณิชย์ก็มีลักษณะแตกต่างจากวิสาหกิจเอกชนอื่นๆอย่างสำคัญ[6] ใน *ประการแรก* ในขณะที่วิสาหกิจเอกชนอื่นๆขายสินค้าและบริการแก่สาธารณชน แต่ธนาคารพาณิชย์กลับมีอำนาจที่จะเลือกปฏิบัติอย่างลำเอียงต่อลูกค้าของตนได้ ธนาคารพาณิชย์ตามข้อเท็จจริงมิได้เปิดขายบริการแก่สาธารณชนโดยทั่วไป แต่สามารถที่จะเลือกให้ใครกู้ก็ได้ หรือเลือกที่จะไม่ให้ใครกู้ก็ได้ จริงอยู่แม้วิสาหกิจเอกชนอื่นๆจะมีอำนาจที่จะเลือกปฏิบัติอย่างลำเอียงต่อลูกค้าของตนได้เช่นกัน แต่โดยทั่วไปไม่สู้ได้ใช้อำนาจเช่นว่านี้ *ประการที่สอง* ในขณะที่วิสาหกิจเอกชนอื่นๆ หาเงินจากการขายสินค้าและบริการ ธนาคารพาณิชย์กลับหาเงินจากเงิน

โดยเหตุที่ธนาคารพาณิชย์มีลักษณะแตกต่างจากวิสาหกิจเอกชนอื่นๆดังกล่าวข้างต้นนี้จึงมีเหตุผลที่จักสนับสนุนว่า ธนาคารพาณิชย์ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม นอกเหนือจากเหตุผลที่ว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมในตัวของมันเองเป็นสิ่งที่เป็นคุณ กล่าวคือ

ประการแรก โดยเหตุที่ธนาคารพาณิชย์แสวงหาความมั่งคั่งจากเงิน และธนาคารพาณิชย์สามารถสร้างสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการได้ การธนาคารพาณิชย์จึงเป็นวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับปัจจัยสำคัญของระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน ด้วยเหตุดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงควรที่จะมีบทบาทความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่ากิจการสาขาอื่นๆ

ประการที่สอง การที่ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทในการระดมเงินออมมากกว่าสถาบันอื่นๆ ประกอบกับการที่ธนาคารพาณิชย์มีอำนาจที่จะเลือกปฏิบัติอย่างลำเอียงต่อลูกค้าของตนเองได้นั้นย่อมมีผลอย่างสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากร (allocation of resources) และการใช้ทรัพยากร ธนาคารพาณิชย์อยู่ในฐานะที่จะจัดสรรเงินทุนไปให้แก่ส่วนหนึ่งส่วนใดของระบบเศรษฐกิจได้ โดยที่การปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์ในบางครั้ง ไม่แต่จะไม่ก่อดอกออกผลแก่สังคมเท่านั้น หากทว่ายังอาจสร้างปัญหาและทำให้สวัสดิภาพของคนในสังคมลดลงอีกด้วย เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าเงินทุนในประเทศด้อยพัฒนา ดังเช่นประเทศไทยมีอยู่โดยจำกัด การใช้เงินทุนเหล่านี้ควรที่จะเป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ธนาคารพาณิชย์จึงควรที่จะมีความรับผิดชอบต่อสังคม มิฉะนั้น การจัดสรรเงินทุนอาจเป็นไปในทางที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมและ/หรือเป็นโทษต่อสังคมได้

ประการที่สาม เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า เงินฝากธนาคารพาณิชย์ส่วนหนึ่งคือเงินฝากเผื่อเรียก (demand deposits) เป็นเงินฝากส่วนที่ธนาคารพาณิชย์มิได้เสียดอกเบี้ยยังผลให้กำไรของธนาคารพาณิชย์อยู่ในระดับที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงควรมีความรับผิดชอบต่อสังคม

5. ประพฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์

ดังได้กล่าวแล้วว่า แม้ธนาคารพาณิชย์จะมีลักษณะของวิสาหกิจเอกชนแต่ก็มีข้อที่แตกต่างอย่างสำคัญ ครั้นหันมาพิจารณาพฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์ เราอาจกล่าวได้ว่า โดยทั่วไปแล้ว เป้าหมายของธนาคารพาณิชย์มิได้แตกต่างจากเป้าหมายของบริษัทสมัยใหม่มากนัก แม้จะมีผู้เห็นว่า เป้าหมายของธนาคารพาณิชย์ไทยมิใช่การหากำไรสูงสุดในระยะยาว (long-run profit maximization)[7] แต่ความเห็นเช่นนี้แม้นจักเป็นจริง ก็มิได้แตกต่างจากเป้าหมายของบริษัทสมัยใหม่อย่างสำคัญ เพราะมีผู้ชี้ให้เห็นกว่าครึ่งศตวรรษแล้วว่า บริษัทสมัยใหม่ที่มีการขายหุ้นแก่สาธารณชน มีแนวโน้มที่จะมีการแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของ (ownership) กับการควบคุมจัดการ (control) มากขึ้นทุกที[8] กล่าวคือ ผู้ถือหุ้นซึ่งมีส่วนเป็นเจ้าของบริษัท ไม่มีอำนาจควบคุมจัดการบริษัท แต่ผู้จัดการซึ่งมีอำนาจควบคุมจัดการบริษัทกลับไม่มีส่วนเป็นเจ้าของ ถ้าหากการแบ่งแยกเช่นว่านี้มีจริงก็ไม่มีเหตุผลที่จะสมมติว่า ผู้จัดการจะหากำไรสูงสุดให้ผู้ถือหุ้น เพราะฉะนั้นจึงเป็นไปได้ที่บริษัทสมัยใหม่จะมีเป้าหมายอื่นที่มิใช่การหากำไรสูงสุด และนี่เป็นจุดสำคัญของวิวัฒนาการทฤษฎีหน่วยผลิตสมัยใหม่ [9]

เมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายของธนาคารพาณิชย์ ปรากฏการณ์อันหนึ่งซึ่งมักจะเป็นที่กล่าวขวัญกันก็คือ การที่ธนาคารพาณิชย์มักจะถือเงินสำรองในอัตราส่วนสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอันมาก ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น เหตุผลมีอยู่นานัปการ คือ

1. อาจเป็นเพราะจำนวนธนาคารพาณิชย์มีอยู่มากเกินไป จนจำนวนเงินฝากมีมากกว่าจำนวนที่มีผู้ต้องการกู้เป็นอันมาก
2. อาจเป็นเพราะจำนวนเงินกู้ที่มีผู้ต้องการมีอยู่น้อยเกินไป
3. อาจเป็นเพราะผู้ที่ขอกู้เงินเป็นลูกหนี้ที่ไม่น่าเชื่อถือ และโครงการที่ขอกู้นั้นให้อัตราผลตอบแทนต่ำเกินไป หรือไม่ก็มีอัตราการเสี่ยงสูงเกินไป
4. อาจเป็นเพราะทางฝ่ายธนาคารพาณิชย์ไม่กระตือรือร้นจะขยายเงินให้กู้ด้วย อาจทำให้นายธนาคารพาณิชย์ต้องสูญเสียผลประโยชน์

ตามความเห็นของนายอเล็ก โรเซนทัล ในหนังสือที่อ้างถึงก่อนหน้านี้ เหตุผลในประการที่สี่นับเป็นเหตุผลที่น่ารับฟังมากที่สุด ทั้งนี้ก็เพราะเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า การธนาคารพาณิชย์เป็นวิสาหกิจที่ได้อัตรากำไรสูง การที่ธนาคารพาณิชย์เก็บเงินสำรองไว้ในอัตราสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอันมากนั้น ไม่น่าจะเป็นผลจากการที่มีจำนวนธนาคารพาณิชย์มากเกินไป หรือเป็นผลจากการที่ปริมาณเงินที่มีผู้ต้องการกู้มีน้อยเกินไป แต่น่าจะเป็นเพราะกรรมการธนาคารพาณิชย์และนายธนาคารทั้งหลาย มิได้ดำเนินกิจการธนาคารไปในทางที่จะแสวงหากำไรสูงสุดในระยะยาว เหตุผลสำคัญก็คือ ผลประโยชน์ของนายธนาคาร และ/หรือกรรมการธนาคารพาณิชย์เหล่านี้ มิใช่สิ่งหนึ่งสิ่งเดียวกันกับผลประโยชน์ของธนาคารพาณิชย์นั้นๆ กรรมการธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่มักจะมีผลประโยชน์ในวิสาหกิจอื่นๆ บ้างก็เป็นพ่อค้า บ้างก็เป็นอุตสาหกร แต่ก็เป็นนายธนาคารพร้อมๆกันไป ดังนั้น ถึงแม้ธนาคารพาณิชย์จะได้กำไรสูงสุด แต่ก็มิได้หมายความว่า นายธนาคารเหล่านี้จักได้รับเงินได้สูงสุดด้วย เพราะกำไรของธนาคารพาณิชย์จักต้องนำมาจัดสรรเป็นเงินปันผลตามจำนวนหุ้นที่ถือ ปัญหามีอยู่ว่า เงินปันผลจากการประกอบการธนาคารพาณิชย์เป็นแหล่งสำคัญของเงินได้นายธนาคารเหล่านี้หรือไม่ คำตอบคำถามนี้ยังไม่มีข้อยุติ เพราะยังไม่มีการวิจัยในเรื่องนี้ และถึงจะมีผู้คิดทำก็น่าสงสัยอยู่ว่าจะเป็นไปได้เพียงใด แต่อย่างไรก็ตาม การที่กรรมการและ/หรือผู้จัดการธนาคารพาณิชย์มีผลประโยชน์ในวิสาหกิจประเภทอื่นนั้น มีเหตุผลที่ชวนให้เชื่อว่า นายธนาคารอาจไม่ดำเนินกิจการของธนาคารไปในทางที่จักได้กำไรสูงสุด กล่าวคือ ใน*ประการแรก* หากเงินได้จากการประกอบธนาคารพาณิชย์มิใช่แหล่งเงินได้ที่สำคัญของนายธนาคารแล้ว นายธนาคารเหล่านี้อาจพิจารณาให้เงินกู้แก่วิสาหกิจที่ตนมีผลประโยชน์ โดยเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตรา

ต่ำกว่าปกติ หรืออาจพิจารณาให้เงินกู้แก่การประกอบการที่ตนมีผลประโยชน์ ทั้งๆที่การประกอบการนั้นๆ อาจมีภาระการเสี่ยงสูงกว่าปกติ ใน *ประการที่สอง* นายธนาคารพาณิชย์อาจไม่ยอมขยายเงินให้กู้ตามขีดความสามารถของธนาคารด้วยเกรงว่า ผู้ที่กู้เงินจากธนาคารอาจนำเงินทุนไปลงทุนแข่งขันในอุตสาหกรรมที่นายธนาคารเหล่านี้มีผลประโยชน์อยู่ *ประการที่สาม* โดยลักษณะของธุรกิจ การธนาคารพาณิชย์มีลักษณะเป็นเสือนอนกิน หากไม่โชคร้ายหรือดำเนินการชนิดเสี่ยงเกินไปย่อมมีกำไรเสมอ ด้วยเหตุนี้แรงกดดันจากผู้ถือหุ้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารหากำไรเพิ่มขึ้น จึงไม่สู้มี หากเงินปันผลที่ได้รับอยู่ในระดับที่น่าพึงใจ

อย่างไรก็ตาม ข้อสมมติ (hypothesis) ของนายโรเซนทัลที่ว่า ธนาคารพาณิชย์ไทยมิได้มุ่งหากำไรสูงสุดนั้น หาใช่ข้อสรุปทั่วไปไม่ ธนาคารพาณิชย์บางธนาคารซึ่งยังคงมีลักษณะเป็นบริษัทของตระกูลหนึ่งตระกูลใด เช่น ธนาคารหวั่งหลี และธนาคารกสิกรไทย น่าจะเชื่อได้ว่ายังคงยึดถือการหากำไรสูงสุดเป็นเป้าหมาย ข้อสมมติของนายโรเซนทัลอาจจะใช้ได้กับกรณีของธนาคารพาณิชย์ที่มีการขายหุ้นแก่สาธารณชน โดยที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ยังคงเป็นผู้จัดการธนาคาร เช่น ธนาคารกรุงเทพฯ ธนาคารศรีนคร ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าเป้าหมายของธนาคารพาณิชย์จะเป็นอะไร การที่นายธนาคารมีผลประโยชน์ในวิสาหกิจเอกชนประเภทต่างๆ นั้น นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเท่าที่ควร ยิ่งไปกว่านั้นยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้มีการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินทุน ไปในทางไม่สู้เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมด้วย ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

เมื่อพิจารณาจากแง่ของผู้จัดการธนาคารที่มีผู้ถือหุ้นหลายคนดังได้กล่าวแล้ว ถึงแม้ผู้จัดการจะมีส่วนถือหุ้นในธนาคารนั้น แต่เงินได้จากการประกอบกิจการธนาคารอาจมิใช่องค์ประกอบที่สำคัญของเงินได้นายธนาคารเหล่านี้ ดังนั้นนายธนาคารเหล่านี้อาจไม่ดำเนินกิจการธนาคารไปในทางที่ได้กำไรสูงสุด เมื่อพิจารณาในแง่นี้ ผู้ถือหุ้นซึ่งไม่มีอำนาจควบคุมจัดการในธนาคารประเภทนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ถือหุ้นรายย่อยย่อมเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์อันพึงได้ ยิ่งไปกว่านั้น ในบางกรณี นายธนาคารบางคนอาจอาศัยอำนาจการควบคุมจัดการธนาคารดำเนินการไปในทางที่จักเพิ่มอรรถประโยชน์แก่ตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ (managerial utility maximization) อรรถประโยชน์ของนายธนาคารเหล่านี้อาจได้มาจากสิ่งที่เป็นตัวเงิน (pecuniary objectives) เช่น เงินเดือน เงินปันผล เงินรับรอง ฯลฯ หรืออาจได้มาจากสิ่งที่มิใช่ตัวเงิน (non-pecuniary objectives) เช่น อำนาจ เกียรติศักดิ์

สถานะหรือความมีหน้ามีตาในสังคม ฯลฯ ในกรณีเช่นนี้ การใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยในธนาคารพาณิชย์ย่อมเกิดขึ้น ทรัพยากรส่วนที่มีการใช้อย่างเกินจำเป็นนี้ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า *organizational slack* ตัวอย่างของการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยมีอาทิเช่น

1. การสร้างที่ทำการธนาคารใหญ่โตโอ่อ่าเกินจำเป็น ทางฝ่ายธนาคารพาณิชย์มักจะอ้างเสมอว่า ความโอ่อ่าใหญ่โตของสำนักงานเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดลูกค้า ข้ออ้างเช่นนี้ดูน่าชวนหัวอยู่ไม่น้อย เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า คนที่มีเงินฝากธนาคารหรือคนที่คิดกู้เงินจากธนาคาร คงมิได้พิจารณาความโอ่อ่าใหญ่โตของสำนักงานเป็นปัจจัยสำคัญ แท้ที่จริงการสร้างที่ทำการธนาคารอย่างโอฬาริกเช่นนี้ น่าจะสืบเนื่องมาจากเหตุผลด้านภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ต้องเสียเป็นสำคัญ นอกเหนือจากเหตุผลความมีหน้ามีตาของนายธนาคารโดยทั่วไป

2. การจ้างคนงานเกินกว่าที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ้างนักวิชาการประจำธนาคาร ธนาคารพาณิชย์ก็ดุจดังบริษัทสมัยใหม่ที่มีขนาดใหญ่โดยทั่วไป ที่มักจะมีหน่วยวิจัยและการพัฒนา (research and development) แต่จนบัดนี้ก็ยังหามีงานวิจัยจากธนาคารพาณิชย์ชนิดที่จะเป็นประโยชน์แก่วงวิชาการไม่ ในแง่นี้ธนาคารพาณิชย์มิได้ก่อให้เกิดผลเสียแต่ประการใด แต่การที่ธนาคารพาณิชย์เที่ยวไปดึง 'นักวิชาการ' จากภาครัฐบาลนั้น แม้จะมีข้อดีในการก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่ข้อเสียก็คือ ภาครัฐบาลต้องเสียเวลาและเสียทุนทรัพย์ในการสร้างกำลังคน ในบางกรณีทำให้หน่วยงานบางหน่วยของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยต้องขาดแคลนกำลังคนในบางสาขาวิชา การชุบมือเปิบเช่นนี้ย่อมก่อผลเสียแก่สังคม ทั้งๆที่ธนาคารพาณิชย์เองก็มีทรัพยากรมากพอที่จะสร้างกำลังคนของตนเอง แต่ในเวลานี้มีธนาคารน้อยแห่งที่มีทัศนคติเช่นนี้ เมื่อพิจารณาลักษณะงานของ 'นักวิชาการ' ประจำธนาคารเหล่านี้ในบางกรณีสะท้อนให้เห็นถึงความสูญเปล่าทางการศึกษาและการใช้กำลังคน ธนาคารพาณิชย์บางแห่งจ้าง 'นักวิชาการ' ไปเพียงเพื่อร่างสุนทรพจน์ คำอภิปราย และ/หรือบทปาฐกถาของนายธนาคารนั้นๆ และที่ร้ายยิ่งไปกว่าก็คือในบางกรณี 'นักวิชาการ' มีหน้าที่แสดงความเห็นต่อที่สาธารณะตามแนวทางที่นายธนาคารกำหนด

3. การออกวารสารของธนาคาร ตามปกติวารสารของธนาคารพาณิชย์ย่อมอยู่ในฐานะที่จะเผยแพร่วิชาความรู้และความคิดเห็นได้ แต่คุณภาพของวารสารเหล่านี้เท่าที่เป็น

อยู่ในเวลานี้ โดยทั่วไปแล้วยังต่ำกว่ามาตรฐานอันควร ในบางกรณีวารสารของธนาคารพาณิชย์เป็นเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายนายธนาคาร

นอกจากนี้ ยังมี organisational slack ในรูปอื่น เช่น การซื้อรถประจำตำแหน่งให้แก่กรรมการของธนาคาร ดังที่ปรากฏเป็นข่าวเมื่อต้นปี 2517

6. ข้อโจมตีบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบัน

ข้อโจมตีบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบัน มีอยู่นานัปการ แต่ที่สำคัญมีดังนี้

6.1 บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในการจัดสรรทรัพยากร

การขาดแคลนเงินทุนสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น ดูจะเป็นลักษณะทั่วไปของประเทศด้อยพัฒนา ไทยในฐานะประเทศด้อยพัฒนาก็มีลักษณาการเช่นว่านี้ ดังนั้นจึงควรที่จะมีการใช้ทุนที่มีอยู่โดยจำกัดนี้ ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ โดยหลักการกิจการที่ควรจักได้รับจัดสรรเงินทุนในการผลิตควรเป็นกิจการที่ให้อัตราผลตอบแทนแก่สังคม (social rate of return) สูงที่สุด ในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม รัฐบาลย่อมทำหน้าที่เป็น 'คุณพ่อรู้ดี' ตัดสินว่า จะใช้เงินทุนที่มีอยู่จำกัดอย่างไร แต่ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม หากรัฐบาลไม่สามารถดึงเงินออมจากประชาชนในรูปภาษีอากรได้หมดแล้ว ประชาชนย่อมสามารถเก็บเงินออมที่เหลือนั้นในรูปต่างๆได้ หากประชาชนนำเงินออมไปฝากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์ย่อมจัดสรรเงินให้กู้โดยอาศัยการทำงานของกลไกตลาดเป็นเกณฑ์ โดยทั่วไปแล้วกิจการที่สามารถใช้เงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดย่อมได้รับจัดสรรเงินทุนในการผลิต แต่กลไกตลาดจะเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขนานัปการ และเงื่อนไขประการหนึ่งก็คือทุกขุมขนของระบบเศรษฐกิจจะต้องมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (perfect competition) มิฉะนั้นกลไกตลาดจักไม่สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ แต่เราเห็นได้ว่าโครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทยมีการผูกขาดอยู่เป็นอันมาก แม้ในอุตสาหกรรมการธนาคารพาณิชย์ก็มีอำนาจผูกขาดอยู่ ดังนั้นถึงจะส่งเสริมให้มีการแข่งขันในหมู่ผู้ประกอบการธนาคารพาณิชย์มากขึ้น แต่ถ้าหากยังคงมีการผูกขาดในส่วนหนึ่งส่วนใดของระบบเศรษฐกิจ ก็ไม่มีหลักประกันว่า จักมีการใช้ทรัพยากร ไปในทางที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่สังคมมากขึ้น ข้อที่พึงกล่าวถึงก็คือ ถึงการจัดสรรเงินทุนจะยึดถือหลักประสิทธิภาพในการผลิตโดยเคร่งครัด แต่อย่างดีที่สุดที่กลไกตลาดจะสามารถทำได้ก็คือ การจัดสรรเงินทุนไปให้แก่โครงการหรือกิจการที่ให้อัตราผลตอบแทนแก่ผู้ใช้เงินทุน (private rate of return) ในระดับสูง โดยที่โครงการหรือกิจการเช่นว่านี้ อาจมิได้เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม ตรงกันข้ามโครงการหรือกิจการที่ให้อัตราผลตอบ

แทนแก่เจ้าของเงินทุนต่ำ ถึงจะเป็นประโยชน์แก่สังคมสักปานใด ก็จะไม่ได้รับจัดสรรเงินทุนในการผลิต และนี่เป็นปรากฏการณ์ของธนาคารพาณิชย์ไทยในปัจจุบัน

จากตารางที่ 1 มีข้อที่น่าสังเกตอยู่หลายประการ คือ

ประการแรก เงินให้กู้จากธนาคารพาณิชย์รายการสำคัญที่สุด ก็คือ การให้กู้เพื่อการค้าระหว่างประเทศ ในปี 2512 เงินให้กู้เพื่อการสั่งซื้อสินค้าเข้าตกประมาณร้อยละ 18.8 ของยอดกู้จากธนาคารพาณิชย์ และเงินให้กู้เพื่อการส่งสินค้าออกตกประมาณร้อยละ 10.4 รวมทั้งสิ้นเป็นเงินให้กู้เพื่อการค้าระหว่างประเทศประมาณร้อยละ 29.2 ของยอดเงินให้กู้ของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด ตัวเลขดังกล่าวนี้ลดลงเหลือ 27.3 ในปี 2518 และตลอดช่วงระยะเวลาระหว่างปี 2512-2518 อัตราส่วนของเงินให้กู้เพื่อการค้าระหว่างประเทศ ขึ้นๆลงๆ ตามภาวะของการค้าระหว่างประเทศ ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยซึ่งแรกเริ่มที่ก่อตั้งขึ้นมุ่งจัดสรรบริการเพื่อการค้าระหว่างประเทศยังคงให้ความสำคัญแก่เรื่องนี้อยู่เช่นเดิม แต่สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ การให้เงินกู้เพื่อการค้าขายส่งและขายปลีก ได้มีความสำคัญเป็นอันดับสอง (ร้อยละ 24.5 ในปี 2512 และ 19.6% ในปี 2518)

ประการที่สอง กล่าวโดยทั่วไป การให้กู้เงินเพื่อกิจการอุตสาหกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นใน 2512 เงินให้กู้เพื่อกิจการอุตสาหกรรมมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 13.5 ของยอดเงินให้กู้ของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 19.9 ในปี 2518 ทั้งนี้อาจเป็นผลจากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของเอกชน และนโยบายของรัฐที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมยิ่งกว่าการพัฒนาเกษตรกรรม

ตารางที่ 1

เงินกู้จากธนาคารพาณิชย์จำแนกตามจุดมุ่งหมาย

2512-2518

(อัตราส่วนร้อยละของเงินกู้ทั้งหมด)

จุดมุ่งหมายของการให้กู้	2512	2513	2514	2515	2516	2517	2518
เกษตรกรรม	2.8	2.3	2.3	2.1	1.9	1.9	2.9
เหมืองแร่	1.6	1.4	1.3	1.2	0.9	0.8	0.7
อุตสาหกรรม	13.5	15.4	16.3	15.9	16.3	18.5	19.9
การก่อสร้าง	6.9	5.7	5.6	6.0	5.1	4.7	4.6
ธุรกิจที่ดิน	5.3	6.1	5.1	5.2	4.7	4.8	4.1
การสั่งสินค้าเข้า	18.8	21.5	18.9	17.5	17.8	17.9	15.0
การส่งสินค้าออก	10.4	9.9	9.9	9.3	9.5	11.6	12.3
การค้าขายส่ง-ปลีก	24.5	21.4	22.8	22.9	23.8	19.7	19.6
การสาธารณูปโภค	1.0	1.1	1.5	1.1	1.2	1.1	1.1
การธนาคารและธุรกิจการเงิน	1.3	2.2	2.6	4.5	5.5	6.9	6.5
บริการต่าง ๆ	5.1	5.4	6.2	5.8	4.5	4.5	4.3
การบริโภค	8.2	7.6	7.3	8.6	8.7	7.5	8.9
อื่น ๆ	0.6	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

ที่มา *ธนาคารแห่งประเทศไทย*

ประการที่สาม การให้เงินกู้เพื่อการบริโภคมีอัตราส่วนค่อนข้างสูง ดังจะเห็นได้ว่า ในปี 2512 เงินให้กู้เพื่อการบริโภคมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 8.2 ของยอดเงินให้กู้จากธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด เพิ่มเป็นร้อยละ 8.9 ในปี 2518 เงินให้กู้เพื่อการบริโภคมีมูลค่าประมาณร้อยละ 7-9 ของยอดเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด การที่เงินให้กู้เพื่อการบริโภคมีอัตราส่วนค่อนข้างสูงเช่นนี้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลจากการขยายตัวของระบบการซื้อขายสินค้าและบริการแบบผ่อนส่ง และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากความพยายามของผู้ผลิตที่จะใช้การโฆษณาเป็นเครื่องมือในการหล่อหลอมรสนิยมของผู้บริโภค ในแง่นี้ เราอาจกล่าวสรุปได้อย่างไม่ผิดนักว่า ธนาคารพาณิชย์ได้มีส่วนสำคัญอยู่ไม่น้อย ในการเร่งเร้าให้มีการเลียนแบบในการบริโภคมากขึ้น ส่วนผลเสียของการเลียนแบบในการบริโภคที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยนั้น มิจำต้องกล่าวถึง

ประการที่สี่ แม้ว่าโดยทั่วไป เงินให้กู้เพื่อการเกษตรจากธนาคารพาณิชย์จะมียอดรวมเพิ่มขึ้น แต่เมื่อคิดเทียบเป็นอัตราส่วนร้อย ยังคงอยู่ในอัตราต่ำมาก และมีแนวโน้มลดลงตลอดช่วงระหว่างปี 2512-2517 และกลับเพิ่มขึ้นในปี 2518

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาตัวเลขยอดเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ หรือตัวเลขอัตราส่วนร้อยดังตารางที่ 1 นั้น มีข้อพึงสังวรว่า ตัวเลขดังกล่าวนี้อาจเป็นประมาณการต่ำกว่าที่เป็นจริง เป็นต้นว่า การให้เงินกู้เพื่อการอุตสาหกรรมในบางกรณีอาจเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้พืชผลเกษตรเป็นวัตถุดิบสำคัญ ซึ่งมีส่วนกระตุ้นให้มีการพัฒนาภาคเกษตรกรรมด้วย แต่ข้ออ้างที่ว่า เงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ไม่ว่าเพื่อการส่งสินค้าออกสินค้าเข้า หรือการอุตสาหกรรมในที่สุดแล้วประโยชน์จะตกแก่ภาคเกษตรกรรมนั้น[10] ย่อมเป็นข้ออ้างที่เกินจริงโดยมิพักต้องสงสัย

ทำไมธนาคารพาณิชย์จึงให้เงินกู้เพื่อการเกษตรน้อยกว่าที่ควร? แม้ว่าประจักษ์พยานดังที่กล่าวข้างต้นนี้จะเพียงพอที่จะกล่าวหาว่า ธนาคารพาณิชย์ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม แต่การที่ธนาคารพาณิชย์ให้เงินกู้เพื่อการเกษตรน้อยกว่าที่ควรนั้น จะยกให้เป็นความผิดของธนาคารพาณิชย์แต่ฝ่ายเดียว ย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะเท่าที่ผ่านมารัฐบาลเองก็มิได้สนใจและเน้นถึงการพัฒนาเกษตรกรรมอย่างจริงใจ ยิ่งไปกว่านั้นการที่กิจการธนาคารพาณิชย์เป็นวิสาหกิจเอกชน วิสาหกิจเอกชนย่อมยึดถือการทำงานของกลไกตลาดเป็นสำคัญ ถ้าหากเกษตรกรรมยังคงเป็นวิสาหกิจที่ให้อัตราผลตอบแทนต่ำกว่าการประกอบการแขนงอื่น การประกอบการทางการเกษตรก็จะยังคงได้รับเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ในระดับต่ำอยู่เช่นนี้ ในทำนองเดียวกัน หากอัตราการเสี่ยงที่หนี้จะสูญเปล่ายังคงสูงอยู่เช่นนี้ เกษตรกร

ที่จะได้รับเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ก็จะยังคงเป็นเกษตรกรที่มีฐานะพอมีอันจะกิจ ส่วนเกษตรกรที่ยากจนข้นแค้นซึ่งควรได้รับเงินกู้ก็จะยังคงไม่สามารถกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์อีกต่อไปแท้ที่จริง ถ้าจะกล่าวอย่างเป็นธรรมแล้ว ธนาคารพาณิชย์บางธนาคารก็ใช้ความพยายามในการขยายปริมาณสินเชื่อการเกษตรอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารกรุงเทพฯ และธนาคารกสิกรไทย แต่ความพยายามดังกล่าวนี้เป็นความพยายามที่เพียงพอหรือไม่ดูจะเป็นที่ถกเถียงกันได้

6.2 บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

เมื่อพิจารณาในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เราจะเห็นได้ว่าธนาคารพาณิชย์มีบทบาทอยู่ไม่น้อยในการส่งเสริมให้การค้าขยายตัว ไม่ว่าจะเป็นการค้าภายในประเทศหรือการค้าระหว่างประเทศ ข้อที่คนมักจะหยิบยกขึ้นมาโจมตีอยู่เนืองๆ ก็คือ ธนาคารพาณิชย์มิได้เหลียวแลและส่งเสริมให้มีการพัฒนาภาคเกษตรกรรมมากเท่าที่ควร ตัวเลขในตารางที่ 1 ย่อมเป็นประจักษ์พยานที่ดีอยู่แล้ว มิจำต้องขยายความ ยิ่งไปกว่านั้น แม้ธนาคารพาณิชย์จะพยายามขยายกิจการแผ่กิ่งก้านสาขาออกไปสู่ต่างจังหวัด แต่สภาพการณ์เท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ธนาคารสาขาเป็นเพียงสถาบันที่มีหน้าที่ถ่ายเทเงินออมจากต่างจังหวัดเข้าสู่นครหลวงเท่านั้น ตัวเลขเท่าที่มีผู้รวบรวมไว้[11] ชี้ให้เห็นว่า ในปี 2509 ธนาคารสาขาในต่างจังหวัดมีเงินฝากประจำทั้งสิ้นเท่ากับร้อยละ 34.72 ของเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด และมีเงินฝากเผื่อเรียกเท่ากับร้อยละ 31.71 ของเงินฝากเผื่อเรียกในธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด แต่ธนาคารพาณิชย์กลับให้เงินกู้และเงินเกินบัญชีแก่ลูกค้าในต่างจังหวัดเพียงร้อยละ 16.01 ของเงินให้กู้และเงินเบิกเกินบัญชีทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าอัตราส่วนระหว่างเงินฝากในธนาคารต่างจังหวัดกับเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดมีค่าสูงกว่าอัตราส่วนระหว่างเงินให้กู้และเงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคารในต่างจังหวัดกับเงินให้กู้และเงินเบิกเกินบัญชีทั้งหมดถึงสองเท่า ธนาคารพาณิชย์จึงเป็นเพียงเครื่องมือที่ดึงดูดเงินออมจากต่างจังหวัดเข้าสู่นครหลวงเท่านี้ ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า เท่าที่ผ่านมาและเท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ธนาคารพาณิชย์ไม่แต่จะมีส่วนทำให้มีการจัดดสรรทรัพยากรอย่างไร้ประสิทธิภาพเท่านั้น หากทว่ายังมีส่วนอยู่ไม่น้อยในการก่อให้เกิดการจำเริญเติบโตอย่างไม่สมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม และระหว่างภาคชนบทกับภาคตัวเมืองอีกด้วย

เมื่อพิจารณาในแง่บวก เราต้องยอมรับว่า ธนาคารพาณิชย์ได้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยอยู่ไม่น้อย ขณะเดียวกัน ฝ่ายวิจัยของธนาคารพาณิชย์ก็มีช่องทางที่จะทำประโยชน์แก่สังคมได้มาก หากมีเจตจำนงอันบริสุทธิ์เพื่อการนี้ มิใช่จัดตั้ง

ฝ่ายวิจัยขึ้นเพื่อความมีหน้ามีตาในสังคม หรือเพื่อเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์และอำนาจทางการเมืองของนายธนาคารบางคน ในด้านการสาธารณกุศลและการศึกษา ธนาคารพาณิชย์ก็มีบทบาทเสมอมา แม้จะมีผู้สงสัยอยู่เนืองๆว่า การบริจาคเงินเพื่อการสาธารณกุศลและการศึกษาของธนาคารพาณิชย์นั้น เกิดจากเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม เหตุผลทางด้านภาษีอากร หรือเหตุผลแอบแฝงอื่นใด ในบัดนี้ธนาคารพาณิชย์บางแห่งก้าวไปไกลถึงกับจัดบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้ต้องการศึกษาต่อในต่างประเทศโดยเฉพาะ ซึ่งน่าจะหยุดคิดดูว่า บริการเช่นนี้ก่อผลเสียแก่สังคมอย่างไร

6.3 บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในการสร้างอำนาจผูกขาด

เราได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า เงินกู้จากธนาคารพาณิชย์เพื่อการค้าขายส่งและขายปลีกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จนครองความสำคัญเป็นอันดับที่สอง ลำพังตัวเลขดังกล่าวนี้คงไม่สามารถชี้ให้เห็นว่า ธนาคารพาณิชย์ได้มีส่วนในการสร้างอำนาจผูกขาดหรือไม่ เพราะอาจเป็นไปได้ว่าการที่เงินกู้เพื่อการนี้เพิ่มขึ้นอาจเป็นผลจากการขยายตัวทางการค้า แต่การที่ผู้ซึ่งมีความรับผิดชอบต่อระบบการเงิน เฉกเช่นผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทยคนปัจจุบันให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์เป็นทำนองว่า การกักตุนสินค้าที่เกิดขึ้นนั้นไม่มีใครรู้ดีกว่าธนาคารพาณิชย์ก็ดี[12] และการที่นายธนาคารที่มีอิทธิพลอย่างนายบุญชู โรจนเสถียรยอมรับว่า การที่ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในขณะนี้มีอัตราสูงกว่าที่ควรนั้น '*...ธนาคารพาณิชย์มีส่วนรับผิดชอบอยู่ด้วยไม่มากก็น้อย หรือไม่ก็เป็นตัวการสำคัญไปเลย*' ก็ดี[13] ล้วนเป็นประจักษ์พยานที่สำคัญในการสนับสนุนว่า ธนาคารพาณิชย์ได้มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้มีการเก็งกำไรและการกักตุนสินค้า ซึ่งชักนำให้องค์ประกอบของการผูกขาดในโครงสร้างเศรษฐกิจมีมากขึ้น แม้วิกฤติการณ์กระดาษและอำนาจผูกขาดในอุตสาหกรรมกระดาษที่เกิดขึ้นธนาคารพาณิชย์ก็มีส่วนหาน้อยไม่ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า กรรมการและนายธนาคารเองได้มีหุ้นส่วนอยู่ในวิสาหกิจประเภทนี้เป็นอันมาก[14] ในบางกรณี ธนาคารพาณิชย์บางแห่งได้ยื่นมือที่จะให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการโรงพิมพ์บางรายในการซื้อกระดาษมากักตุน[15]

ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตระกูลนายธนาคารพาณิชย์ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผลประโยชน์นอกอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์มีอยู่อย่างมหาศาล

ตารางที่ 2

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของนายธนาคารพาณิชย์

ตระกูลนายธนาคารพาณิชย์	ผลประโยชน์ในธนาคารพาณิชย์	ผลประโยชน์นอกธนาคารพาณิชย์
ตระกูลเตชะไพบูลย์	1. ธนาคาร ศรีนคร จำกัด 2. ธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม จำกัด 3. ธนาคารไทยพัฒนา จำกัด	1. บริษัท ไทยอมฤตบริวเวอรี่ จำกัด 2. บริษัท กระจกไทยอาซาฮี จำกัด 3. บริษัท สุรามหาคุณ จำกัด 4. บริษัท ไทยอาซาฮีโซดาไฟ จำกัด 5. บริษัท คาเธ่ย์ทรัสต์ จำกัด 6. บริษัท ธนพัฒนาทรัสท์ จำกัด 7. บริษัท กมลสุโกศล อินเวสต์เม้นท์แอนด์ทรัสท์ จำกัด 8. บริษัท ไทยโอเวอร์ซีส์ทรัสต์ จำกัด 9. บริษัท ศรีนครพัฒนา จำกัด 10. บริษัท ไทยโปรดัคท์ดีพาร์ทเมนท์สโตร์ จำกัด 11. บริษัท พาราวินเชอร์ จำกัด 12. บริษัท ไทยมิตซูบิชิ อินเวสต์เม้นท์ จำกัด 13. บริษัท สหธนกิจไทย จำกัด 14. บริษัท อินเตอร์เนชันแนลไฟแนนซ์แอนด์คอนเซาล์แทนส์ จำกัด 15. โรงแรมรีเจ้นท์พัทยา 16. โรงรับจำนำ 11 แห่ง ฯลฯ
ตระกูลหวั่งหลี	1. ธนาคารหวั่งหลี จำกัด	1. บริษัท พูนผล จำกัด 2. บริษัท อุตสาหกรรมวิวัฒน์ จำกัด 3. บริษัท วิสุทธิพาณิชย์ จำกัด 4. บริษัท หวั่งหลี จำกัด 5. บริษัท ไทยพาณิชย์ประกันภัย จำกัด

ตระกูลนายธนาคารพาณิชย์	ผลประโยชน์ในธนาคารพาณิชย์	ผลประโยชน์นอกธนาคารพาณิชย์
ตระกูลล่ำซำ	1. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด	1. บริษัทเลอเปอร์ตี้ต์ (ประเทศไทย) จำกัด 2. บริษัท อุตสาหกรรมกระดาษไทย จำกัด 3. บริษัท สมบัติล่ำซำ จำกัด 4. บริษัท เมืองไทยประกันชีวิต จำกัด 5. บริษัท สุรามหาคุณ จำกัด 6. บริษัท ยิบอินซอย จำกัด 7. บริษัท ล็อกซ์เลย์ (กรุงเทพฯ) จำกัด 8. บริษัท ภัทรเคหะ จำกัด 9. บริษัท ล่ำซำประกันภัยและคลังสินค้า จำกัด 10. บริษัทคลังสินค้าแม่น้ำประกันภัย จำกัด 11. หยาดฟ้าภัตตาคาร 12. บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด 13. บริษัท ล่ำซำอิมปอร์ต จำกัด 14. บริษัท ภัทรธนกิจ จำกัด 15. บริษัท ยางไฟร์สโตนส์ (ประเทศไทย) จำกัด 16. บริษั ทิสโก (ค้าหลักทรัพย์และลงทุน) จำกัด 17. บริษัท ล่ำซำบราเดอร์ส จำกัด ฯลฯ
ตระกูลโสภณพณิช	1. ธนาคาร กรุงเทพ จำกัด	1. บริษัท กรุงเทพประกันภัย จำกัด 2. บริษัท กรุงเทพคลังสินค้า จำกัด 3. บริษัท กรุงเทพธนาทร จำกัด 4. บริษัท เคหพัฒนา จำกัด 5. บริษัท บางกอกโนมูระ อินเตอร์เนทชั่นแนล ซีเคียวริตี้ จำกัด 6. บริษัท อั้นฟองเหลาไมฮง จำกัด 7. บริษัท สินเอเซียทรัสต์ จำกัด 8. บริษัท กรีนสปอต (ประเทศไทย) จำกัด 9. บริษัท บางกอกรัษฎาและทรัสท์ จำกัด 10. โรงงานทอผ้าประมาณ 10 โรง 11. โรงงานน้ำตาลประมาณ 10 โรง ฯลฯ

ที่มา นิทรรศการเรื่อง "*การผูกขาดในอุตสาหกรรมไทย*" จัดโดยกลุ่มเศรษฐธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2517)

การที่กรรมการธนาคารพาณิชย์ล้วนมีผลประโยชน์ในวิสาหกิจอื่นๆเป็นอันมาก ย่อมมีส่วนเป็นเหตุให้นายธนาคารเหล่านี้ใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์แห่งตน นอกเหนือจากการอาศัยทรัพยากรจากธนาคารพาณิชย์ในการเก็งกำไรและการกักตุนสินค้าแล้ว ยังอาจอาศัยอำนาจหน้าที่ในธนาคารนั้นเอง ในการสร้างอำนาจผูกขาดให้ตนเอง การที่กิจการธนาคารพาณิชย์มีการใช้อำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียงต่อลูกค้านั้น ย่อมเปิดช่องให้การสร้างอำนาจผูกขาดใน โครงสร้างเศรษฐกิจไทยเป็นไปอย่างสะดวกง่ายดายขึ้น เพราะโดยสัญชาตญาณของสัตว์เศรษฐกิจ นายธนาคารพาณิชย์ย่อมเลือกไม่ให้เงินกู้แก่ผู้ประกอบการในวิสาหกิจที่ตนมีผลประโยชน์อยู่อย่างสำคัญได้ เพราะการให้เงินกู้แก่ผู้ที่จะเข้าไปประกอบการในอุตสาหกรรมที่ตนมีผลประโยชน์อยู่ก่อนแล้วก็ดี หรือในอุตสาหกรรมที่ตนคิดจะแสวงหาผลประโยชน์ก็ดี ย่อมเป็นการบั่นทอนอำนาจทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ของนายธนาคารเหล่านี้ ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างเสริมองค์ประกอบแห่งอำนาจผูกขาดในโครงสร้างเศรษฐกิจไทย การมีอำนาจผูกขาดย่อมหมายถึงการได้รับผลตอบแทนสูงกว่าอัตราอันสมควร เมื่อพิจารณาประกอบกับลักษณะการ กระจายของหุ้นธนาคารพาณิชย์ (ดูตารางที่ 3) ซึ่งส่วนใหญ่ตกแก่ตระกูลนายทุนเพียงไม่กี่ตระกูลด้วยแล้ว เราก็ไม่อาจจะได้ข้อสรุปเป็นอย่างอื่นนอกจากว่า ลักษณะและการประกอบกิจกรรมของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยทุกวันนี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติไม่เป็นธรรมมากขึ้น

6.4 บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในทางการเมือง

เมื่อนาย ที. เอช. ซิลคอก (T.H. Silcock) เขียนบทความปริทัศน์เรื่อง "*Thai Money: Review Article*" ซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร *The Malayan Economic Review* ฉบับเดือนเมษายน 2509 โดยวิพากษ์วิจารณ์หนังสือเกี่ยวกับการเงินและการธนาคารในประเทศไทยนั้น นักเศรษฐศาสตร์ชาวออสเตรเลียผู้นี้ได้แสดงความเห็นอย่างกระจ่างชัดว่า ธนาคารกรุงเทพจำกัด เป็นธนาคารที่มีอำนาจทางการเมืองมากที่สุดในเมืองไทย และธนาคารดังกล่าวก็ใช้อำนาจทางการเมืองส่วนหนึ่งเพื่อขยายธุรกิจของตนด้วยวิธีการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถควบคุมได้ และอีกส่วนหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของประธานธนาคารนั้น (ประภาส จารุเสถียร)[16]

แท้ที่จริง ความเกี่ยวพันระหว่างธนาคารพาณิชย์กับผู้มีอำนาจทางการเมืองนั้นมิได้จำกัดเฉพาะธนาคารกรุงเทพเท่านั้น เราอาจกล่าวได้ว่า ธนาคารพาณิชย์เป็นอันมากมักจะดึงเอาผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้าไปเป็นกรรมการของธนาคารบ้าง หรือให้ 'หุ้นลม' แก่ผู้มีอำนาจทางการเมืองบ้าง ความสัมพันธ์เชิงผู้อุปถัมภ์กับผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ (patron-client relationship)

ดังกล่าวนี้ ในชั้นแรกคงเกิดขึ้นจากความต้องการที่จะอยู่รอดและความต้องการความมั่นคงในการประกอบการของฝ่ายธนาคารพาณิชย์ มาภายหลังเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารพาณิชย์กับผู้มีอำนาจทางการเมืองแน่นแฟ้นขึ้น ธนาคารพาณิชย์ก็เริ่มอาศัยอำนาจทางการเงินในการแสวงหาอิทธิพลทางการเมือง เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง ขณะเดียวกันผู้มีอำนาจทางการเมือง ก็อาศัยอำนาจทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ถ้าหากเงินเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในการรักษาเสถียรภาพของการปกครองแบบเผด็จการ ธนาคารพาณิชย์นับว่ามีส่วนสำคัญในการนี้

เมื่อพิจารณาย้อนหลังไปในอดีต จุดเริ่มต้นที่สำคัญน่าจะเป็นปี 2475 เมื่อคณะราษฎรยึดกุมอำนาจรัฐจากชนชั้นปกครองเดิมและมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบ 'ประชาธิปไตย' กลุ่มคณะราษฎรแม้จะสามารถยึดกุมอำนาจทางการเมืองไว้ได้ แต่ขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา วิธีการหนึ่งที่ใช้ก็คือ การก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ ดังกรณีธนาคารแห่งเอเซีย การใช้อำนาจทางการเมืองในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจในธนาคารพาณิชย์เริ่มปรากฏอย่างเด่นชัดมากขึ้นภายหลังการรัฐประหารในปี 2490 ในช่วงระหว่างปี 2490-2500 กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองอาจจำแนกออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มซอยราชครู (อันมีจอมพลผิน ชุณหะวัณ และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นผู้นำ) และกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ (อันมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำ) ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของกลุ่มซอยราชครู คือ ธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยา ส่วนธนาคารพาณิชย์ที่เป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของกลุ่มสี่เสาเทเวศร์คือ ธนาคารแห่งเอเซีย และสหธนาคารกรุงเทพ ในช่วงนี้เป็นช่วงที่นายธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่พากันไปเกาะอยู่กับกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองกลุ่มต่างๆ และมีการให้ 'หุ้นลม' แก่ผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองอย่างแพร่หลาย พอถึงปลายยุคนี้นายธนาคารพาณิชย์เริ่มอาศัยอิทธิพลทางการเมืองของผู้ยิ่งใหญ่ ในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างแจ่มชัดยิ่งขึ้น นายธนาคารพาณิชย์บางคนได้นำเงินฝากของประชาชนไปใช้จ่ายในการลงทุนแสวงหาประโยชน์ส่วนตน เมื่อกิจการลงทุนนั้นประสบความหายนะ ก็ส่งผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์นั้นๆ กรณีที่เป็นอุทาหรณ์อันดี ได้แก่ กรณีของธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด ซึ่งปรากฏว่า นายธนาคารพาณิชย์ของธนาคารทั้งสองนี้ ได้นำเงินฝากของประชาชนไปใช้หาผลประโยชน์ส่วนตัว เมื่อหมุนเงินไม่ทัน ก็เป็นเหตุให้ธนาคารขาดเงินสำรองที่จะจ่ายให้แก่ลูกค้า ความเชื่อมั่นในระบบการธนาคารพาณิชย์เริ่มเสื่อมคลายจนเป็นเหตุให้ธนาคารแห่งประเทศต้องเข้ามากู้สถานการณ์ไว้ กรณีนายธนาคารแห่งกรุงศรี

อยุธยาสมคบกับกลุ่มซอยราชครูในการขูดรีดผลประโยชน์จากประชาชน ด้วยการก่อตั้งบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ก็เป็นอีกกรณีหนึ่งที่เป็นตัวอย่างของการสมคบกันใช้อิทธิพลทางการเมืองระหว่างนายธนาคารพาณิชย์กับผู้มีอำนาจทางการเมืองในการฉ้อราษฎร์บังหลวง และกรณีนี้เองที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์หยิบยกขึ้นมาเป็นข้อโจมตีจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายหลังการรัฐประหารในปี 2500

ดังได้กล่าวแล้วว่า ธนาคารกรุงเทพมิใช่ธนาคารเดียวที่พยายามแสวงหาอิทธิพลทางการเมือง แต่ธนาคารกรุงเทพ ดูจะเป็นเป้าแห่งการโจมตีมากกว่าธนาคารอื่นใด ทั้งนี้มิใช่เป็นเพราะความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารกรุงเทพกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้ฉาวโฉ่เท่านั้น หากรวมตลอดถึงการที่ธนาคารกรุงเทพมีนักการเมืองเป็นกรรมการอยู่เป็นจำนวนมากอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่า ในสมัยหนึ่งนั้น กรรมการของธนาคารกรุงเทพประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพาณิชย์ และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะฉะนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่การเปลี่ยนแปลงการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 ยังผลให้ธนาคารกรุงเทพ เริ่มวิพากษ์วิจารณ์การปกครองแบบเผด็จการ ชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน (*ดูรายงานเศรษฐกิจประจำปี* 2516 ของธนาคารกรุงเทพ)

7. มาตรการในการแก้ไข : หนทางที่มืดมน

ในระบบเศรษฐกิจแบบผสม (mixed economy) ซึ่งปล่อยให้การธนาคารพาณิชย์เป็นวิสาหกิจเอกชน ดุจดังเศรษฐกิจไทยนี้ การที่จะเร่งรัดให้ธนาคารพาณิชย์มีความรับผิดชอบต่อสังคม ด้วยการวางระเบียบกฎเกณฑ์และการออกกฎหมายบังคับนั้น ย่อมเป็นวิธีการที่ไร้ประสิทธิผล เพราะถ้าหากนายธนาคารพาณิชย์เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนรวมโดยกมลสันดานแล้ว ถึงจะมีระเบียบกฎเกณฑ์อย่างไร ก็ย่อมหาช่องโหว่หลีกเลี่ยงได้เสมอ ถ้าหากคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า วิสาหกิจเอกชนย่อมยึดถือกลไกตลาดในการจัดสรรทรัพยากรและกลไกตลาดเองก็ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นผลประโยชน์ที่เกิดแก่สังคมโดยส่วนรวม ทั้งไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีการผูกขาดด้วยแล้ว การที่เงินทุนมีอยู่อย่างจำกัดและมีความจำเป็นที่จักต้องใช้เงินทุกบาททุกสตางค์ในการก่อประโยชน์สุขแก่มวลชนโดยส่วนรวมก็ย่อมมีเหตุผลที่พอเพียงในการที่จะกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์เป็นวิสาหกิจของรัฐ[17] เพราะตามปกติแล้ว วิสาหกิจเอกชนย่อมจัดสรรทรัพยากรโดยคำนึงถึงอัตราผลตอบแทนของเอกชน (private rate of return) เป็นเกณฑ์ แต่รัฐวิสาหกิจย่อมอยู่ในฐานะที่จะจัดสรรทรัพยากรโดยคำนึงถึงอัตราผลตอบแทนของสังคม (social rate of

return) ได้ดี ดังจะเห็นได้ว่า แม้การประกอบเกษตรกรรมจะเป็นวิสาหกิจที่ให้อัตราผลตอบแทนแก่สังคมสูงสักปานใดก็ตาม แต่ถ้าหากธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นวิสาหกิจเอกชนจัดสรรเงินให้กู้โดยคำนึงถึงอัตราผลตอบแทนของเอกชนเป็นเกณฑ์แล้ว เงินกู้ที่จัดสรรให้แก่การเกษตรย่อมน้อยกว่าที่ควรเสมอ แต่การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์เป็นรัฐวิสาหกิจจะช่วยให้การจัดสรรเงินทุนที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด จะช่วยให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดำเนินไปตามมรรควิถีอันพึงปรารถนาเพียงใด และจะช่วยขจัดองค์ประกอบของการผูกขาดได้หรือไม่นั้นย่อมขึ้นอยู่กับเจตจำนงอันบริสุทธิ์ของผู้ที่เป็นรัฐบาล เพราะวิธีการเช่นว่านี้ย่อมเท่ากับว่าเรายึดถือว่ารัฐบาลเป็น 'คุณพ่อรู้ดี' และมีความสามารถที่จะกำหนดว่า กิจการใดเป็นที่พึงปรารถนาของสังคมโดยส่วนรวม ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย หากรัฐบาลมิได้ทำหน้าที่เป็น 'คุณพ่อรู้ดี' ที่มุ่งสร้างสรรค์ประโยชน์สุขแก่มวลชน ประชาชนย่อมหาทางเปลี่ยนรัฐบาลได้โดยอาศัยกลไกการเลือกตั้ง แต่ในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ย่อมขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์เบื้องฐานของผู้เผด็จการว่าเป็นผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ส่วนตน นอกจากปัญหาที่ว่ารัฐบาลทำหน้าที่ของ 'คุณพ่อรู้ดี' ที่ดีหรือไม่แล้ว ก็ยังมีปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นอันมาก สำหรับปัญหาคอร์รัปชั่นนั้นในธนาคารพาณิชย์เองก็มีอยู่ไม่น้อย การให้สินบาทคาดสินบนแก่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่พิจารณาโครงการที่ขอกู้เงิน เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วไป ในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพการผลิตนั้นยังพอที่จะมีช่องทางปรับปรุงแก้ไข ข้อสำคัญก็คือ หากจะกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์เป็นรัฐวิสาหกิจแล้วจักต้องห้าม มิให้บรรดารัฐมนตรีและข้าราชการทั้งหลายเข้าไปกินตำแหน่งในธนาคารนั้น ขณะเดียวกันก็ควรว่าจ้างผู้ชำนาญการเฉพาะด้านมาบริหารงานของธนาคาร รัฐบาลเพียงแต่ทำหน้าที่ควบคุมและกำหนดนโยบายอย่างกว้างๆ เท่านั้น

ถ้าหากเรายังคงต้องการให้การธนาคารพาณิชย์เป็นวิสาหกิจเอกชนต่อไป การที่จะทำให้ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทต่อสังคมมากขึ้น ควรที่จะพิจารณาใช้มาตรการต่างๆ ต่อไปนี้

1. ควรที่จะเปลี่ยนสภาพของธนาคารพาณิชย์จากบริษัทของตระกูลหนึ่งตระกูลใด (family company) มาเป็นบริษัทมหาชน (public company) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระจายของหุ้นส่วนในธนาคารพาณิชย์ (distribution of shares) ควรจะมีมากกว่าในปัจจุบันทั้งในแง่จำนวนผู้ถือหุ้นและอัตราส่วนหุ้นที่ถือ ในบัดนี้ เราจักเห็นได้ว่า ญาติมิตรของตระกูลเพียงไม่กี่ตระกูลมีกรรมสิทธิ์ครอบครองหุ้นธนาคารพาณิชย์อย่างสำคัญ ซึ่งเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจไปในทางที่เป็นผลเสียต่อสังคมได้โดยง่าย ยิ่งกว่านั้นการแต่งงานกันเองในหมู่ครอบครัวนายธนาคาร มีผลให้การกระจายหุ้นเลวร้ายยิ่งขึ้น มาตรการที่ควรดำเนินการ

ก็คือ การกำหนดอัตราส่วนของหุ้นส่วนจำนวนสูงสุดที่ตระกูลหนึ่งตระกูลใดจะถือครองได้ เป็นต้นว่า กำหนดให้ตระกูลหนึ่งๆ ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของหุ้นธนาคารพาณิชย์แต่ละธนาคาร และผู้ที่มีหุ้นในธนาคารหนึ่งแล้วจักไปถือหุ้นในธนาคารอื่นอีกไม่ได้ นอกจากนี้ควรที่จะกำหนดให้มีการแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของ (ownership) กับการควบคุมจัดการ (control) ในธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ ผู้ถือหุ้นของธนาคารใด จักต้องไม่มีตำแหน่งหน้าที่ใดๆ ในธนาคารนั้น ขณะเดียวกันผู้จัดการของธนาคาร จักต้องไม่ถือหุ้นในธนาคารใดๆ มาตรการเช่นนี้จักมีประสิทธิผลก็ต่อเมื่อผู้ถือหุ้นรายใหญ่และญาติมิตรไม่มีคะแนนเสียงสิทธิขาดในการเลือกกรรมการอำนวยการของธนาคารในการประชุมใหญ่ประจำปี อย่างไรก็ตาม มาตรการที่กล่าวข้างต้นนี้มีส่วนป้องกันการสร้างสมอำนาจผูกขาดได้บ้างเท่านั้น แต่ยังไม่สามารถช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากร ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมได้

2. ควรกำหนดอัตราส่วนขั้นต่ำของเงินให้กู้เพื่อการเกษตร เป็นต้นว่า เงินกู้เพื่อการเกษตรจักต้องมีไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด ขณะเดียวกัน ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ควรจะส่งเสริมด้วยการออกพันธบัตรการเกษตร ซึ่งคิดอัตราส่วนลด (discount rate) ต่ำกว่าปกติ พันธบัตรการเกษตรที่ธนาคารพาณิชย์ถือนั้นอาจอนุโลมให้เป็นส่วนหนึ่งของเงินสำรองตามกฎหมายด้วย นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจอาศัยอำนาจการอนุมัติให้ธนาคารพาณิชย์เปิดสาขาเป็นเครื่องมือในการกระจายความเจริญระหว่างเขตนครหลวงกับต่างจังหวัด ด้วยการกำหนดว่า การส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจส่วนภูมิภาคเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพิจารณาอนุมัติการเปิดสาขาใหม่ของธนาคารพาณิชย์ในต่างจังหวัด ขณะเดียวกันอาจกำหนดด้วยว่า สาขาธนาคารพาณิชย์ในต่างจังหวัดจะต้องให้เงินกู้เพื่อการประกอบการในต่างจังหวัด อย่างน้อยร้อยละ 25 ของยอดเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด

3. ควรห้ามมิให้ข้าราชการและรัฐมนตรีถือหุ้นหรือมีตำแหน่งใดๆในธนาคารพาณิชย์ ถ้าหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเข้าไปเป็นกรรมการของธนาคารหนึ่งธนาคารใด การที่ธนาคารนั้นจะหลีกเลี่ยงระเบียบกติกาที่กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นไปได้ง่ายเพียงใด มิจำต้องให้อรรถาธิบายมากนัก ในเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอยู่ในฐานะที่จะบั่นทอนประสิทธิผลการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย และนำความลับของทางราชการไปบอกกล่าวแก่ธนาคารพาณิชย์ได้

4. ธนาคารแห่งประเทศไทยควรกำหนดอัตราส่วนขั้นสูงของเงินกู้เพื่อการบริโภค ทั้งนี้เพื่อลดการเลียนแบบในการบริโภค

อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้ล้วนเป็นมาตรการที่ธนาคารพาณิชย์ สามารถหลบเลี่ยงได้ทั้งสิ้น ดังได้กล่าวแล้วว่า การที่ธนาคารพาณิชย์จะมีความรับผิดชอบต่อสังคมหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับเจตจำนงพื้นฐานของธนาคารพาณิชย์เอง แต่ในยามที่ธนาคารพาณิชย์ยังขาดความเอื้ออาทรต่อสังคมเท่าที่ควรเช่นนี้ มาตรการเหล่านี้ย่อมมีประสิทธิผลอยู่ไม่มากก็น้อย ในการช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่โดยจำกัด ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมมากขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ควรกระฉับกระเฉงมากขึ้น มิใช่เป็น *เสือกระดาษ* ดังที่ผ่านมา

ตารางที่ 3

ผู้ถือหุ้นรายสำคัญในธนาคารพาณิชย์

ธนาคาร	**รายชื่อผู้ถือหุ้นรายสำคัญ**
ธนาคารกรุงเทพ จำกัด	1. กระทรวงการคลัง 2. ชิน โสภณพณิช และครอบครัว 3. ประภาส จารุเสถียร และครอบครัว 4. ประมุข สุวรรณศิลป์ และครอบครัว
ธนาคารกรุงเทพฯพณิชย์การ จำกัด	1. ตระกูลพระพินิจชนคดี
ธนาคารกรุงไทย จำกัด	1. กระทรวงการคลัง 2. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 3. บริษัทข้าวไทย จำกัด
ธนาคารกสิกรไทย จำกัด	1. ตระกูลล่ำซำ
ธนาคารทหารไทย จำกัด	1. กองทัพบก 2. กองทัพอากาศ 3. กองทัพเรือ 4. องค์การทหารผ่านศึก
ธนาคารไทยทนุ จำกัด	1. บริษัทไทยประกันภัย จำกัด 2. ตระกูลชิวต่อส่วน 3. ตระกูลทวีสิน 4. บริษัทรัตนมาลา จำกัด

ธนาคาร	รายชื่อผู้ถือหุ้นรายสำคัญ
ธนาคารไทยพัฒนา จำกัด	1. ธนาคารกรุงไทย จำกัด 2. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด 3. ธนาคารศรีอยุธยา จำกัด 4. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด 5. ตระกูลเตชะไพบูลย์ 6. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด 7. ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด 8. ธนาคารศรีนคร จำกัด
ธนาคารไทยพาณิชยการ จำกัด	1. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 2. กระทรวงการคลัง
ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด	1. นายชวน รัตนรักษ์ และครอบครัว 2. บริษัท ธนกิจนครหลวง จำกัด 3. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
ธนาคารศรีนคร จำกัด	1. ตระกูลเตชะไพบูลย์ 2. ตระกูลอื้อจือเหลียง
ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด	1. นายชวน รัตนรักษ์ และครอบครัว 2. ประภาส จารุเสถียร และครองครัว 3. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ และครอบครัว 4. ถวิล สุนทรศารทูล และครอบครัว
สหธนาคารกรุงเทพฯ จำกัด	1. ชำนาญ เพ็ญชาติ และครอบครัว 2. บรรเจิด ชลวิจารณ์ และครอบครัว 3. กระทรวงการคลัง 4. ถนอม กิตติขจร 5. แสวง เสนาณรงค์
ธนาคารแหลมทอง จำกัด	1. ตระกูลนันทาภิวัฒน์ 2. กระทรวงการคลัง
ธนาคารหวั่งหลี จำกัด	1. ตระกูลหวั่งหลี
ธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด	1. วัลลภ ตันวานิชกุล และครอบครัว
ธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม จำกัด	1. ตระกูลเอื้อชูเกียรติ 2. ตระกูลเตชะไพบูลย์

ที่มา : *Business in Thailand* (August 1972).

เชิงอรรถ

1. Boonchu Rojanatien, “Are Banks the Devils of Our Society?”, *Bangkok Post* (December 6, 1973)
2. บุญชู โรจนเสถียร *บทบาทของธนาคารพาณิชย์เกี่ยวกับค่าครองชีพของประชาชน* คำบรรยายในการประชุมทางวิชาการประจำปี ครั้งที่ 13 ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันอังคารที่ 5 กุมภาพันธ์ 2517 (เอกสาร โรเนียว)
3. ตัวอย่างความเห็นทำนองนี้ ได้แก่ ความเห็นของนายสุระ สนิทธานนท์ ในการอภิปราย เรื่อง “ธนาคารพาณิชย์กับความรับผิดชอบต่อสังคม” เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2517 ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4. A. A. Rozental, *Finance and Development in Thailand* (New York: Praeger, 1970), pp. 140-6.
5. Boochu, *op. cit.*
6. Sathit Uthaisri, “Time for Banks to Think of Other”, *Financial Post* (December 29, 1973).
7. Rozental, *op. cit*., pp. 140-150.
8. A.A. Berle and G.C. Means, *The Modern Corporation and Private Property* (New York: Macmillan, 1932) รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ขอให้อ่านบทความของผู้เขียน เรื่อง “การปฏิวัติโดยผู้จัดการ” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (พฤศจิกายน 2515)
9. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “ทฤษฎีการจำเริญเติบโตของหน่วยผลิต” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 2 เล่มที่ 1 (มิถุนายน 2515)
10. ความเห็นของนายศักดา สายบัว แห่งธนาคารศรีอยุธยา ในการอภิปรายเรื่อง “ธนาคารพาณิชย์กับความรับผิดชอบต่อสังคม” ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2516 อย่างไรก็ตาม นายศักดายอมรับในภายหลังว่า ข้ออ้างดังกล่าวนี้เป็นข้ออ้างที่เกินจริง
11. Rozental, *op. cit*., chapter 5.
12. *หนังสือพิมพ์ประชาธิปไตย* ฉบับวันเสาร์ที่ 2 กุมภาพันธ์ 2517 และ *Bangkok Post* (February 2, 1974).
13. บุญชู โรจนเสถียร ปาฐกถา เรื่อง “บทบาทของธนาคารพาณิชย์เกี่ยวกับค่าครองชีพของประชาชน” (อ้างถึงแล้ว)
14. *หนังสือพิมพ์ประชาธิปไตย* (25 มกราคม 2517)
15. คำบอกเล่าของผู้ประกอบการโรงพิมพ์แถวเสาชิงช้า ซึ่งไม่มีประจักษ์พยานเอกสาร แต่โดยวิธีนี้ธนาคารพาณิชย์ย่อมได้กระดาษไปเก็บไว้ในโกดังของตน และหากผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ กระดาษนั้นก็จะตกเป็นของธนาคารพาณิชย์ไป
16. ในการอภิปรายเรื่อง “ธนาคารพาณิชย์กับความรับผิดชอบต่อสังคม” (อ้างถึงแล้ว) นายศักดา สายบัว มีความเห็นว่า การที่นายซิลคอกจะว่าอย่างไรนั้นไม่สำคัญ เราคนไทย ในประเทศไทยควรจะรู้เรื่องดีกว่า นายซิลคอก ธนาคารพาณิชย์จะใช้อำนาจทางการเงินเพื่อแสวงหาอำนาจทางการเมืองหรือไม่นั้น ผมคิดว่าพวกเราทราบกันดี”
17. เหตุผลทำนองเดียวกันนี้ Salvador Allende, *Chile’s Road to Sociais* (Harmondsworh: Penguin Book, 1973), chapter 8.

หมายเหตุ บทความเรื่องนี้ตีพิมพ์ครั้งแรกในวารสาร *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ 12 เล่มที่ 6 (มิถุนายน 2517) ต่อมาตีพิมพ์ในรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *สังคมกับเศรษฐกิจ* (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519) หน้า 237- 265โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลสถิติในการนำบทความเรื่องนี้มาตีพิมพ์ซ้ำครั้งนี้ เพียงแต่มีการแก้ไขสำนวนภาษาเท่านั้น ความเห็นของผู้เขียนในปัจจุบันแตกต่างไปจากที่ปรากฏในบทความที่เขียนเมื่อกว่าสองทศวรรษที่แล้วอยู่ไม่น้อย

บทเรียนจากธนาคารนครหลวงไทย : การดำรงอยู่ของปลิงดูดเลือดสังคม

'ด่วน สั่งจับวิศิษฐ์ ฉ้อแบงค์ 200 ล้าน'

พาดหัวข่าวของหนังสือพิมพ์ *เส้นทางเศรษฐกิจ* ฉบับวันที่ 19-25 กันยายน 2526 ข้างต้นนี้ก่อให้เกิดความสั่นสะเทือนแก่วงการธนาคารไทยไม่น้อย

หนังสือพิมพ์ดังกล่าวรายงานข่าวว่า ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด ได้แจ้งความต่อกองบังคับการกองปราบปราม กรมตำรวจ เพื่อให้ดำเนินคดีกับนายวิศิษฐ์ ศรีสมบูรณ์ อดีตกรรมการผู้จัดการธนาคารนครหลวงไทย จำกัด ในข้อหาฉ้อโกงทรัพย์สินของธนาคารฯ มูลค่าเกือบ 200 ล้านบาท โดยกล่าวหาว่า นายวิศิษฐ์ได้ใช้อำนาจหน้าที่ในขณะที่ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ ปล่อยเงินกู้แก่สมัครพรรคพวกเพื่อกว้านซื้อที่ดิน และรับจำนองที่ดินในราคาสูงเกินกว่าที่ควร จนก่อให้เกิดความเสียหาย และทำให้ธนาคารฯมีปัญหาการขาดสภาพคล่อง การปล่อยสินเชื่อนอกรูปแบบดังกล่าวนี้ ทำให้ธนาคารนครหลวงไทยต้องเสียหายคิดเป็นมูลค่าประมาณ 200 ล้านบาท

รายงานข่าวแจ้งว่า กองบังคับการกองปราบปรามได้พิจารณาและตรวจสอบหลักฐานการแจ้งความดังกล่าวนี้ และวินิจฉัยว่า คดีมีมูล แต่ยังไม่สามารถดำเนินคดีได้ เนื่องจากนายวิศิษฐ์เดินทางไปพำนักอยู่ในสหรัฐอเมริกา

เหตุเกิดเมื่อปลิงดูดปลิง

บาดแผลเว่อหวะของธนาคารนครหลวงไทย จำกัด จะไม่ปรากฏสู่สายตาสาธารณชนเลย หากไม่มีความขัดแย้งในผลประโยชน์ภายในธนาคาร การเปลี่ยนแปลงสภาพการถือหุ้นภายในธนาคารแห่งนี้ในรอบปีเศษที่ผ่านมา ซึ่งเป็นเหตุให้ตระกูลมหาดำรงค์กุลกลายเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่นั้น นับเป็นจุดเริ่มต้นที่มีการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสำคัญภายในธนาคาร ในการนี้ ปรากฏว่า ตระกูลมหาดำรงค์กุลได้ดึงนายบุญชู โรจนเสถียร

เข้าไปช่วยปฏิรูประบบการบริหารภายใน ขณะเดียวกัน ก็พยายามผลักดันให้นายวิศิษฐ์ ศรีสมบูรณ์ออกจากตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ

แต่แล้วเมื่อนายวิศิษฐ์ ศรีสมบูรณ์ ลาออกจากตำแหน่ง แทนที่กลุ่มมหาดำรงค์กุล จะปล่อยให้ทีมงานของนายบุญชูมีอำนาจในการบริหารอย่างเต็มที่ กลับขยักอำนาจไว้ แล้วแต่งตั้งสมาชิกในตระกูลมหาดำรงค์กุลประกบทีมงานของนายบุญชูในตำแหน่งสำคัญต่างๆ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มมหาดำรงค์กุลกับทีมงานของนายบุญชู โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่าง นายชัยโรจน์ มหาดำรงค์กุลกับนายวิศิษฐ์ เริ่มปรากฏสู่สาธารณชน เมื่อต่างฝ่ายต่างโจมตี ซึ่งกันและกันในหน้าหนังสือพิมพ์ จนเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า ธนาคารนครหลวงไทย แทนที่ จะเป็นสวรรค์ของนายบุญชูในเบื้องปลายแห่งชีวิต กลับกลายเป็นหลุมฝังศพไปเสียแล้ว

ในขณะที่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหาดำรงค์กุลกับทีมงานของนายบุญชู กำลังปะทุสู่จุดสุดยอดนั้นเอง ผู้บริหารชุดใหม่ก็พบว่า มีความไม่ชอบมาพากลจากการดำเนินการ ของผู้บริหารชุดเดิมเป็นอันมาก จนในที่สุดธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเข้าไปกำหนดกฎเกณฑ์ บางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เพิ่มทุนดำเนินการจาก 500 ล้านบาทเป็น 1,000 ล้านบาท ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการขาดสภาพคล่อง พร้อมกันนั้นก็ให้ธนาคารฯรายงานภาวะหนี้สินและ ทรัพย์สินทุกวัน รวมตลอดทั้งห้ามเปิดสาขาใหม่และห้ามจ่ายเงินปันผล เนื่องจากพบว่า มีการ ทำบัญชีพรางตา ด้วยการนำดอกเบี้ยของหนี้ที่สูญไปแล้วมานับเป็นรายได้ของธนาคาร แม้ว่านาย บุญชูจะนำผู้บริหารธนาคารนครหลวงไทย จำกัด เข้าพบนายนุกูล ประจวบเหมาะ เพื่อให้ ผ่อนคลายเงื่อนไขอันเข้มงวดเหล่านี้ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็หาได้ผ่อนปรนให้แต่ประการใด ไม่ (*ประชาชาติธุรกิจ* ฉบับวันที่ 20 กรกฎาคม 2526)

เส้นทางของปลิงดูดเลือดสังคมในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย

การที่นายธนาคารพาณิชย์และผู้บริหารระดับสูงในธนาคารพาณิชย์นำ เงินฝากของประชาชนไปใช้หาผลประโยชน์ส่วนตัว มิได้เพิ่งมีในกรณีของธนาคารนครหลวงไทย จำกัด นี้เท่านั้น หากทว่าได้มีมาแล้วเป็นเวลาช้านาน

เมื่อสองทศวรรษที่แล้ว ได้เกิดกรณีธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด ซึ่งปรากฏว่า นายธนาคารพาณิชย์ของธนาคารทั้งสองนี้ได้นำเงินฝากของประชาชนไปใช้ หาผลประโยชน์ส่วนตัว เมื่อหมุนเงินไม่ทัน ก็เป็นเหตุให้ธนาคารขาดเงินสำรองที่จะจ่ายให้แก่ ลูกค้า ความเชื่อมั่นในระบบธนาคารพาณิชย์เริ่มเสื่อมคลาย จนเป็นเหตุให้ธนาคารแห่ง

ประเทศไทยต้องเข้าไปกู้สถานการณ์ไว้ และในที่สุดก็ได้ดำเนินการรวมธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด เข้าด้วยกัน โดยรัฐบาลกลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ซึ่งกลายมาเป็นธนาคารกรุงไทย จำกัดในปัจจุบัน

เมื่อทศวรรษที่แล้ว มีปรากฏการณ์ทำนองเดียวกับธนาคารเกษตรและธนาคารมณฑลเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง คราวนี้เกิดแก่ธนาคารไทยพัฒนา จำกัด ซึ่งบัดนี้ได้กลายมาเป็นธนาคารมหานคร จำกัด นายสมบูรณ์ นันทาภิวัฒน์ กรรมการผู้จัดการธนาคารแหลมทอง จำกัด และประธานสมาคมธนาคารไทยได้เคยให้สัมภาษณ์นิตยสาร*ดอกเบี้ย* (ฉบับเดือนกรกฎาคม 2525) เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

> *'...อย่างไทยพัฒนาฯนี่ บอกตรงๆ ถ้าไม่ได้ผม เป็นเศษกระดาษไปนานแล้ว ตอนนั้นแบงค์ไทยพัฒนาทุนไม่พอ ผมก็ประชุมพวกแบงค์ เขามีมติให้เข้าไปตรวจบัญชียอดลูกหนี้ยอดเจ้าหนี้ทั้งหมด ผมบอกว่ามีอย่างเดียวคือต้องเพิ่มทุน ตอนนั้น 72 ล้าน อีก 28 ล้านพวกเราควักกระเป๋ากัน สมาคมแบงค์ช่วยกัน เราเอาหุ้นของผู้ถือหุ้นใหญ่มาเป็นประกันเลย ตอนนั้นผู้ถือหุ้นใหญ่คือใคร รู้ไหม จอมพลประภาส จารุเสถียร ทุกคนบอกผมบ้า ไปยึดหุ้นเขาได้ยังไง ผมบอกไปบอกคุณประภาส จะให้หุ้นเป็นเศษกระดาษหรือเปล่า ผมใช้เวลา 4-5 ปี...'*

ในปี 2525 บาดแผลอันเหวอะหวะในธนาคารเอเชีย จำกัด ก็ถูกเปิดโปงโดยกลุ่มผู้ถือหุ้นใหญ่ในธนาคารนี้ ความขัดแย้งระหว่างตระกูลเอื้อชูเกียรติกับตระกูลคัณธามานนท์ได้ก่อให้เกิดสงครามระหว่างตระกูลขึ้น แต่เดิมนั้น ผู้ถือหุ้นใหญ่ในธนาคารเอเชีย จำกัด มีอยู่เพียง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มเอื้อชูเกียรติ กลุ่มเตชะไพบูลย์ และกลุ่มคัณธามานนท์ ครั้นในการประชุมใหญ่ประจำปี 2521 กลุ่มเอื้อชูเกียรติด้วยความร่วมมือของกลุ่มเตชะไพบูลย์ได้พากันเขี่ยสมาชิกของตระกูล คัณธามานนท์ออกจากตำแหน่งบริหารที่สำคัญๆ และตามติดด้วยการล้างสายใยของกลุ่มคัณธามานนท์ในธนาคารแห่งนี้ ซึ่งสร้างความไม่พอใจแก่ตระกูลคัณธามานนท์เป็นอันมาก

และแล้วสายใยแห่งความอดทนของกลุ่มคัณธามานนท์ก็ขาดสะบั้นลงในปี 2525 เมื่อเป็นที่แน่ชัดว่า ผลประโยชน์ของตนในธนาคารเอเชีย จำกัด กำลังหลุดลอยไป กลุ่มคัณธามานนท์ลงทุนโฆษณาในหน้าหนังสือพิมพ์เปิดโปงการดำเนินการอันไม่ชอบมาพากลภายใน

ธนาคารเอเชีย จำกัด สงครามโฆษณาระหว่างตระกูลเอื้อชูเกียรติกับตระกูลคัณธามานนท์ มีอายุไม่ถึงเดือน ก็จบสิ้นลงด้วยการไกล่เกลี่ยของสมาคมธนาคารไทยและธนาคารแห่งประเทศไทย

จากการตรวจสอบบัญชีในธนาคารเอเชีย จำกัด พบว่า ทั้งตระกูลเอื้อชูเกียรติและตระกูลคัณธามานนท์ต่างอาศัยธนาคารเอเชีย จำกัดเป็นฐานสนับสนุนทางการเงินแก่ธุรกิจอุตสาหกรรมของตนด้วยกันทั้งสองฝ่าย เมื่อธนาคารเอเชีย จำกัด ซึ่งการบริหารถูกยึดกุมโดยตระกูลเอื้อชูเกียรติได้ทวงถามให้กลุ่มคัณธามานนท์ชำระหนี้ กลุ่มคัณธามานนท์จึงรู้สึกเจ็บแค้นเป็นอันมาก และเปิดโปงให้สาธารณชนทราบว่า กลุ่มเอื้อชูเกียรติได้กู้เงินจากธนาคารเอเชีย จำกัดไปประกอบธุรกิจของตนเช่นเดียวกัน

ในที่สุด ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ชี้ขาดให้ทั้งตระกูลเอื้อชูเกียรติและตระกูลคัณธามานนท์ปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยทัดเทียมกัน กล่าวคือ ทั้งสองฝ่ายจะต้องชำระหนี้คืนแก่ธนาคารเอเชีย จำกัดภายใน 5 ปี โดยจะหักเงินเข้าธนาคารแบ่งเป็นงวดๆ งวดละ 6 เดือน รวม 10 งวด หรือเท่ากับงวดละ 10% ของหนี้สินทั้งหมด หนังสือพิมพ์ *ประชาชาติธุรกิจ* ฉบับวันที่ 3 กรกฎาคม 2525 รายงานข่าวว่า ตระกูลคัณธามานนท์เป็นหนี้ธนาคารเอเชีย จำกัดเพียงร้อยกว่าล้านบาท ในขณะที่ตระกูลเอื้อชูเกียรติเป็นหนี้ไม่ต่ำกว่าพันล้านบาท

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยได้ให้บทเรียนแก่เราว่า นายธนาคารพาณิชย์ได้ใช้ธนาคารพาณิชย์เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์สามัญของสัตว์เศรษฐกิจทั้งหลาย แต่ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลดังกล่าวนี้ ในหลายต่อหลายกรณีได้ก่อให้เกิดผลเสียแก่สังคม ทั้งนี้ปรากฏว่า เมื่อธุรกิจของนายธนาคารพาณิชย์เหล่านี้ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงิน ฐานะของธนาคารพาณิชย์ในความควบคุมก็พลอยสั่นคลอนไปด้วย ซึ่งเป็นผลเสียแก่ประชาชนเจ้าของเงินฝากผู้ไม่รู้อิโหน่อิเหน่

การหาผลประโยชน์จากสถาบันการเงินในความควบคุมมิได้เกิดเฉพาะในธนาคารพาณิชย์เท่านั้น หากทว่ายังเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปในบริษัทเงินทุนอีกด้วย นับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา ผู้บริหารบริษัทเงินทุนหลายต่อหลายบริษัทได้ใช้เงินฝากของประชาชนไปหาผลประโยชน์ด้วยวิธีการอันมิชอบ จนบริษัทต้องอยู่ในฐานะล้มละลาย

ธาตุแท้ของสัตว์เศรษฐกิจ

ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับประพฤติกรรมการแสวงหาผลประโยชน์ของนายธนาคารพาณิชย์ เราต้องทราบข้อเท็จจริงที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจที่สามารถใช้อำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียงแก่ลูกค้า และได้มีการใช้อำนาจดังกล่าวนี้จนเป็นปกติวิสัย ในกรณีของการประกอบธุรกิจชนิดอื่น การซื้อขายสินค้าและบริการต่างๆจะเกิดขึ้นเสมอ หากราคาและคุณภาพของสินค้าหรือบริการนั้นๆ ตลอดจนเงื่อนไขแห่งการซื้อขายเป็นที่พอใจทั้งฝ่ายผู้ซื้อและฝ่ายผู้ขาย แต่ในกรณีของธนาคารพาณิชย์นั้น ธนาคารพาณิชย์ตามข้อเท็จจริงมิได้เปิดขายบริการแก่สาธารณชนโดยทั่วไป แต่สามารถที่จะเลือกให้ใครกู้ก็ได้ หรือเลือกที่จะไม่ให้ใครกู้ก็ได้ จริงอยู่แม้วิสาหกิจอื่นๆ จะมีอำนาจที่จะเลือกปฏิบัติอย่างลำเอียงต่อลูกค้าของตนได้เช่นกัน แต่โดยทั่วไปไม่สู้ได้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้

ประการที่สอง นายธนาคารพาณิชย์และผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ระดับสูงล้วนแล้วแต่มีผลประโยชน์ในธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมต่างๆทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้เอง นายธนาคารพาณิชย์จึงเลือกที่จะให้กู้แก่ธุรกิจที่ตนมีผลประโยชน์อยู่ โดยที่หากมีการประเมินโดยหลักเกณฑ์อันชอบธรรมอาจไม่มีเหตุผลที่จะจัดสรรเงินกู้นั้น เนื่องจากความเสี่ยงมีมากเกินไป และในบางกรณีอาจเลือกที่จะให้กู้แก่ธุรกิจที่ตนมีผลประโยชน์อยู่โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยในขณะเดียวกันก็กีดกันมิให้เงินกู้แก่ผู้ที่จะเข้าไปประกอบการในอุตสาหกรรมที่ตนเองมีผลประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว หรือในอุตสาหกรรมที่ตนกำลังมีโครงการที่จะขยายอาณาจักรแห่งผลประโยชน์

แม้ว่าข้อเท็จจริงจะปรากฏแก่สาธารณชนโดยทั่วไปว่า นายธนาคารพาณิชย์ล้วนแล้วแต่มีผลประโยชน์ในธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมต่างๆ แต่ดูเหมือนว่า นายธนาคารพาณิชย์ต่างพยายามที่จะกลบเกลื่อนข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ ข้อที่น่าสนใจก็คือ นายธนาคารพาณิชย์มองนายธนาคารพาณิชย์ด้วยกันอย่างไร ? ในประเด็นนี้ นายสมบูรณ์ นันทาภิวัฒน์ได้ให้สัมภาษณ์นิตยสาร *ดอกเบี้ย* (ฉบับเดือนกรกฎาคม 2525) ว่า

> *"...คุณต้องเข้าใจว่า ผมทำงานธนาคารอย่างเดียว ไม่มีธุรกิจอย่างอื่น แต่บางคนอาจจะว่า เอ๊ะ ผมเป็นกรรมการที่โน่นที่นี่เยอะแยะ นั่นหมายความว่าอะไร การเป็นกรรมการนี่ไม่ได้หมายความว่า เรามีธุรกิจนั้นเป็นหลัก ผมมี*

เหมือนกันแต่ในนามของแบงค์ คือ ธนาคารไปถือหุ้นอยู่ ตอนที่เขาตั้งกิจการเราก็ไปร่วมกับเขาไป ช่วยกันริเริ่มขึ้นมา 2% 3% เล็กๆ น้อยๆ เพราะเขาอยากให้ธนาคารเข้าไปถือด้วย เมื่อแบงค์เราเข้าไป เขาก็เชิญเข้าไปเป็นเกียรติไปให้คำปรึกษาให้เป็นกรรมการ มันลักษณะนั้น เราไม่ได้ไปในฐานะเจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้นใหญ่หรือเข้าไปยุ่งในการบริหารงานธุรกิจด้านอื่น.... อย่างคุณบุญชูเขาอีกอย่างหนึ่ง เพราะคนละสไตล์ เขามีธุรกิจมีพรรคพวกของเขาที่จะช่วยกันทำ อันนั้นผมโนคอมเมนต์ ผมไม่เกี่ยวและผมไม่รู้ความจริงในเรื่องของเขา แต่ผมมีธนาคารอย่างเดียว ไม่ได้มีอย่างอื่น ...”

โดยเหตุที่นายธนาคารพาณิชย์ล้วนแล้วแต่จัดสรรเงินให้กู้แก่ธุรกิจของตนเองโดยมิสมควร ก็ดี หรือโดยคิดดอกเบี้ยต่ำกว่าที่ควรจะเป็นก็ดี ผลก็คือ อัตรากำไรของกิจการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยจึงมักต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และนายธนาคารพาณิชย์โดยคำแนะนำของบรรดาลิ่วล้อนักวิชาการที่ยอมขายแม้แต่วิญญาณแห่งเสรีชน ก็มักจะหยิบยกตัวเลขอัตรากำไรของธนาคารพาณิชย์เพื่ออ้างเป็นประจักษ์พยานว่า ธนาคารพาณิชย์มิใช่ปลิงดูดเลือดสังคม นายชาตรี โสภณพณิช กรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารกรุงเทพ จำกัดได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ *ประชาชาติธุรกิจ* ฉบับวันที่ 15 กันยายน 2525 ความตอนหนึ่งว่า

“...ธนาคารเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ มีขอบเขตการประกอบการกว้างขวางทั่วประเทศ เพราะเป็นธุรกิจที่รวบรวมเงินเหลือใช้ของคนทั้งประเทศเข้าไว้ในแหล่งเดียวกัน และกระจายไปให้กับคนที่มีเงินไม่พอใช้ทั้งประเทศ กำไรที่เป็นตัวเงินจึงเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อคิดเป็นอัตราส่วนกับเงินทุนที่ผู้ถือหุ้นต้องลงไปและจำนวนเงินที่ธนาคารพาณิชย์ต้องรับผิดชอบแล้ว ธุรกิจธนาคารให้ผลตอบแทนค่อนข้างต่ำ ต่ำกว่าธุรกิจอื่นๆอีกมากมาย ยกตัวอย่างเช่นผลกำไรงวดแรกของธนาคารกรุงเทพปีนี้ (2525) เป็นจำนวน 590 ล้านบาทคนเห็นตัวเลขก็ตาโต แต่ลืมคิดไปว่า ผลกำไร 590 ล้านบาทเป็นผลกำไรที่ตกแก่ผู้ถือหุ้นจำนวนกว่า 17,000 คน เกิดจากเงินลงทุนเป็นจำนวนถึง 7,633 ล้านบาท และเกิดจาก เงินหมุนเวียนเป็นจำนวนถึง 157,255 ล้านบาท อัตราผลตอบแทนต่อเงินลงทุนจะเท่ากับร้อยละ 7.7 ต่อครึ่งปี หรือประมาณร้อยละ 15.4 ต่อปี จะเห็นได้ว่า อัตราผลตอบแทนที่ผู้ถือหุ้นได้รับไม่สูงไปกว่าอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล..’

ประชาชนผู้ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของธนาคารพาณิชย์และผลประโยชน์ของบรรดานายธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายอาจหลงลมปากคำให้สัมภาษณ์ของนายชาตรีดังกล่าวข้างต้นนี้ แต่สำหรับผู้ที่ยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่า บรรดานายธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายล้วนแล้วแต่มีผลประโยชน์ในธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมต่างๆ ย่อมเข้าใจโดยถ่องแท้ได้ว่า กิจการธนาคารพาณิชย์มิอาจมีอัตรากำไรสูงได้ ในเมื่อนายธนาคารพาณิชย์ได้ใช้ธนาคารพาณิชย์เป็นฐานสำหรับการหล่อเลี้ยงให้ธุรกิจของตนเจริญเติบโต และผลประโยชน์ของนายธนาคารพาณิชย์ภายนอกกิจการธนาคารพาณิชย์มีจำนวนมหาศาลกว่าผลประโยชน์ในธนาคารพาณิชย์มากมายนัก

เมื่อเร็วๆ นี้ บริษัท วังเพชรบูรณ์ จำกัด ของกลุ่มเตชะไพบูลย์ ชนะการประมูลการพัฒนาที่ดินบริเวณวังเพชรบูรณ์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เพื่อสร้างศูนย์กลางการค้านานาชาติ มีผู้เขียนจดหมายถึงผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยผ่านหนังสือพิมพ์ *ประชาชาติธุรกิจ* ความตอนหนึ่งว่า

> *"...การที่กรรมการและประธานของธนาคารศรีนครฯได้ร่วมกันตั้งบริษัทขึ้นเพื่อดำเนินงานนี้ ท่านคิดว่าเป็นการกระทำที่เหมาะสมแล้วหรือ เงินฝากของธนาคารก็คือ เงินฝากของประชาชน แต่ธนาคารได้ให้กรรมการเอาสิทธิประโยชน์มาเพื่อสร้างความร่ำรวยให้แต่เฉพาะกลุ่มของตนเช่นนี้ ถ้าทุกธนาคารต่างรุมกันเอาเงินของธนาคารมาทำธุรกิจในทางการค้าแข่งกับเอกชน ซึ่งเขาไม่มีธนาคารอยู่ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ไม่สามารถที่จะทำธุรกิจแข่งกับผู้บริหารธนาคารได้อย่างแน่นอน*
>
> *พวกธนาคารอาจจะพูดแก้ตัวว่า ไม่ได้ใช้เงินของธนาคารภายในประเทศ โดยจะกู้จากต่างประเทศทั้งหมด การกล่าวเช่นนี้เป็นการกล่าวแก้เก้อมากกว่า การที่จะกู้เงินเขาได้จะต้องมีธนาคารภายในประเทศค้ำประกัน เขาจึงจะยอมให้กู้เงินได้ รู้สึกว่า ขณะนี้ทุกธนาคารได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกันในกิจการธุรกิจต่างๆ มากเกินไปแล้ว..."* (*ประชาชาติธุรกิจ* ฉบับวันที่ 7 กันยายน 2526)

การตีรอบของกฎหมาย

ภายหลังจากที่นายธนาคารพาณิชย์ได้นำเงินฝากของประชาชนไปใช้เกื้อหนุนธุรกิจของตน จนก่อให้เกิดความสั่นคลอนแก่ระบบธนาคารพาณิชย์หลายต่อหลายกรณี ธนาคารแห่งประเทศไทยได้พยายามผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์

พ.ศ. 2505 ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอยและเพื่อเสริมสร้างระบบการธนาคารพาณิชย์ให้มีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น การแก้ไขดังกล่าวนี้สำเร็จลงด้วยการตราพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522

กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ได้มีมาตรการที่จะป้องกันมิให้นายธนาคารพาณิชย์นำเงินฝากของประชาชนไปหาผลประโยชน์โดยมิชอบ มาตรา 12(2) มีบทบัญญัติว่า ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่กรรมการ หรือค้ำประกันการกู้ยืมเงิน หรือค้ำประกันการขาย ขายลด หรือขายช่วงลดตั๋วเงินของกรรมการ

นอกจากนี้ มาตรา 12 ทวิ ยังมีบทบัญญัติว่า การให้สินเชื่อหรือค้ำประกันการกู้ยืมเงินหรือค้ำประกันการขาย ขายลด หรือขายช่วงลดตั๋วเงิน แก่หรือเพื่อบุคคลหรือห้างหุ้นส่วนดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นการให้สินเชื่อที่ผิดกฎหมาย

(1) คู่สมรส

(2) บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของกรรมการ

(3) ห้างหุ้นส่วนสามัญที่กรรมการ คู่สมรส หรือบุตร เป็นหุ้นส่วน

(4) ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่กรรมการ คู่สมรส หรือบุตรเป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิด หรือเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดรวมกันเกินร้อยละ 30 ของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(5) บริษัทจำกัดที่กรรมการ คู่สมรส บุตร หรือห้างหุ้นส่วนสามัญตาม (3) หรือ (4) ถือหุ้นรวมกันเกินกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด

แม้ว่ากฎหมายจะมีมาตรการป้องกันมิให้มีการนำเงินฝากของประชาชนไปหาผลประโยชน์ส่วนตัว แต่เนื่องจากสัดส่วนของจำนวนหุ้นอันแสดงให้เห็นถึงการมีอำนาจควบคุมจัดการตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับนี้อยู่ในเกณฑ์สูงจนเกินไป เพราะกฎหมายฉบับนี้ถือว่าผู้ที่ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนหุ้นทั้งหมดเป็นผู้ที่มีอำนาจจัดการ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในบางกรณี การถือหุ้นเพียงร้อยละ 10-20 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด ก็สามารถควบคุมการจัดการได้แล้ว

ด้วยเหตุนี้เอง นายธนาคารพาณิชย์ที่ต้องการหาผลประโยชน์จากเงินฝากของประชาชน ย่อมกระทำได้ด้วยการจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยตนถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 30 แล้วใช้อำนาจในฐานะกรรมการบริหารธนาคารจัดสรรเงินให้กู้แก่บริษัทนั้นๆ

นอกจากจะมีข้อห้ามเกี่ยวกับการจัดสรรเงินให้กู้และการค้ำประกันเงินกู้ดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2522 ยังมีมาตรการสำคัญซึ่งปรากฏในมาตรา 12 จัตวา (8) ดังมีบทบัญญัติว่า

"มาตรา 12 จัตวา ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ตั้งหรือยอมให้บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติหรือลักษณะดังต่อไปนี้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ หรือที่ปรึกษาของธนาคารพาณิชย์

.....

(8) เป็นผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดซึ่งคนหรือบุคคลตามมาตรา 12 ทวิ ถือหุ้นอยู่ เว้นแต่จะเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของธนาคารพาณิชย์"

อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยยังมิได้บังคับใช้มาตรการดังกล่าวนี้มาก่อน แต่เพิ่งจะดำเนินการบังคับใช้ตามความปรากฏในหนังสือขอธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท. ญต. (ว) 736/2526 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2526 ซึ่งมีถึงผู้จัดการธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคาร

การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวนี้ หลังจากที่ได้ละเลยมาเป็นเวลา 5 ปีเศษ ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่นายธนาคารพาณิชย์เป็นอันมาก คนเหล่านี้คุ้นเคยกับระบบที่เกื้อกูลผลประโยชน์แห่งตน คุ้นเคยกับการใช้ธนาคารพาณริชย์เป็นเครื่องมือในการสร้างสายใยแห่งการผูกขาดและในการสะสมทรัพย์ศฤงคาร จึงย่อมไม่พอใจอยู่เองที่เงื้อมมือแห่งกฎหมายกำลังตีกรอบจำกัดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ

หากนายธนาคารพาณิชย์เป็นเวไนยสัตว์ที่มีความสำนึกทางประวัติศาสตร์อยู่บ้าง ก็คงจะต้องยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่า พฤติกรรมเยี่ยงสัตว์เศรษฐกิจของนายธนาคารพาณิชย์ที่ผ่านมาในอดีตได้มีส่วนในการทำลายเสถียรภาพของระบบการธนาคารพาณิชย์อย่างสำคัญ และหากกรณีเหล่านี้มิได้เกิดขึ้นย่อมไม่มีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลเข้าไปควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์อย่างรอบด้าน ดังมาตรการต่างๆ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522

กระแสธารแห่งประวัติศาสตร์เท่านั้นที่จะบอกแก่เราได้ว่า ธนาคารพาณิชย์แห่งใดกำลังเดินอยู่บนเส้นทางเดียวกับธนาคารเกษตร ธนาคารมณฑล ธนาคารไทยพัฒนา ธนาคารเอเชีย และธนาคารนครหลวงไทย

ใครจะเป็นนายธนาคารพาณิชย์คนต่อไปที่จะถูกเปิดโปงให้เห็นความฉ้อฉลต่อสังคม ?

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในนิตยสาร *ไทยแลนด์* ฉบับพิเศษต้นเดือน ตุลาคม 2526

ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ปลิงดูดเลือดสังคมไทยตัวสุดท้าย ?

กระทรวงการคลังออกคำสั่งที่ 81/2539 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2539 ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 25 มาตรา 28 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 ให้ควบคุมธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การจำกัด (มหาชน) พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมธนาคารดังกล่าว โดยมีนายพชร อิศรเสนา ณ อยุธยา เป็นประธาน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า ธนาคารแห่งนี้ '*..มีฐานะและการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชน...*'

เมื่อผมเขียนบทความเรื่อง "ธนาคารพาณิชย์-ปลิงดูดเลือดสังคมไทย?" ตีพิมพ์ใน *วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์* ฉบับเดือนมิถุนายน 2517 ปฏิกิริยาของนายธนาคารพาณิชย์ที่มีต่อบทความเรื่องนี้มีอยู่มากพอสมควร อย่างน้อยที่สุดธนาคารกรุงเทพฯ จำกัด ถอนโฆษณาออกจาก *วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์* ธนาคารกสิกรไทย จำกัด จัดให้มีการประชุมทางวิชาการเรื่อง ธนาคารพาณิชย์กับความรับผิดชอบต่อสังคม บรรดานักวิชาการในสังกัดธนาคารพาณิชย์ต่างดาหน้าออกมาปกป้องธนาคารพาณิชย์ บ้างก็ตอบโต้ผมเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เพียงชั่วเวลาไม่นานหลังจากนั้น ผู้คนเหล่านี้ก็สิ้นประโยชน์สำหรับธนาคารพาณิชย์ และถูกกดดันให้ออกจากตำแหน่ง แม้จะไม่ถึงกับ 'ถูกถีบ' ออกมาก็ตาม ผมกล่าวถึงเรื่องนี้มิใช่เพราะต้องการฟื้นฝอยหาตะเข็บ และไม่ต้องการเอ่ยชื่อบุคคลที่ต้องเยียวยา 'บาดแผลแห่งชีวิต' อันเกิดจากการกระทำของธนาคารพาณิชย์เหล่านี้

แม้บัดนี้ เวลาจะล่วงเลยมากว่าสองทศวรรษ ประพฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบันมิได้แตกต่างไปจากข้อเขียนของผมในปี 2517 ธนาคารพาณิชย์ยังคงเป็น 'ปลิงดูดเลือดสังคมไทย' หาประโยชน์ส่วนบุคคลจากเงินฝากของประชาชน นายธนาคารพาณิชย์มิใช่อรหันต์ที่ปราศจากกิเลสตัณหา หากแต่เป็นปุถุชนที่มีความเห็นแก่ได้ โดยที่ระดับความเห็นแก่ได้แตกต่างไปตามปัจเจกบุคคล การศึกษาและชาติตระกูลมิใช่ปัจจัยที่บ่งบอกระดับความเห็นแก่ได้ ถึงจะมีการศึกษาและชาติตระกูลดีเพียงใด แต่สันดานดิบและความสามานย์อาจมีมากเกินกว่าที่จะขัดเกลาได้ นายธนาคารพาณิชย์จึงเป็นสัตว์เศรษฐกิจเยี่ยงปุถุชนโดยทั่วไป แต่นายธนาคารพาณิชย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจที่มีเงื่อนไขเฉพาะ เพราะมีโอกาสหาประโยชน์จากเงินฝากของประชาชน อันเป็นช่องทางในการหารายได้ชนิดที่ผู้มีอาชีพอื่น

ในสังคมมิได้มีโอกาสเหมือน ด้วยเหตุดังนั้น รัฐบาลจึงต้องแทรกแซงด้วยการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ มิให้มีการดำเนินงานชนิดเห็นแก่ได้จนเกินขอบเขต และป้องกันการฉ้อฉลเงินฝากประชาชน

พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 บัญญัติขึ้นเพื่อให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังควบคุม กำกับ และตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ส่วนหนึ่งเพื่อเป้าหมายเสถียรภาพทางการเงินในระบบเศรษฐกิจไทย อีกส่วนหนึ่งเพื่อคุ้มครองประชาชนผู้ฝากเงินในธนาคาร กฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสำคัญในปี 2522 แม้หลังจากนั้นจะมีความเพียรพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายในยุคที่นายสมหมาย ฮุนตระกูล ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่ไม่สัมฤทธิ์ผล เนื่องจากมิอาจแทนแรงต่อต้านจากกลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ได้

แต่ถึงทางการจะวางระเบียบ อีกทั้งกำกับ ควบคุม และตรวจสอบธนาคารพาณิชย์มากเพียงใด สันดานดิบและความเห็นแก่ได้ของนายธนาคารพาณิชย์บางคนและบางหมู่บางเหล่าก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ธนาคารพาณิชย์เป็นระลอกๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีธนาคารเอเชียทรัสต์ (2527) ธนาคารมหานคร (2529) และธนาคารนครหลวงไทย (2530) ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การดำเนินรอยตามธนาคารที่เคยมีชื่อเหม็นเหล่านี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในวันที่มีคำสั่งควบคุมธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การว่า ภายหลังจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมและกำกับการดำเนินงานของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การแล้ว ธนาคารฯก็เริ่มมีฐานะมั่นคงขึ้น แต่แล้วการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีการคลังในสภาผู้แทนราษฎรในช่วงต้นเดือนพฤษภาคม 2539 โดยมีการเปิดโปงฐานะการเงินของธนาคารดังกล่าว มีผลอย่างสำคัญต่อความมั่นใจของประชาชน จนฐานะการเงินทรุดลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากประชาชนพากันแห่กันไปถอนเงินออกจากธนาคารดังกล่าว

ข้อกล่าวหาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่ว่า การทรุดตัวของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเป็นผลจากการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นข้อกล่าวหาอันควรแก่การเพ่งพิเคราะห์ เมื่อธนาคารกรุงเทพฯ จำกัดเผชิญกับการขว้างค้อนของ ‘รามสูร’ ในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ไม่เพียงแต่พลเอกเปรมสยายปีกอุ้มชูธนาคารกรุงเทพฯเท่านั้น หากยังเป็นเพราะธนาคารกรุงเทพฯมีฐานะอันมั่นคงเกินกว่าการกล่าวหาอย่างพล่อยๆ อีกด้วย แต่ในกรณีธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การนี้ ถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะพร้อมใจโอบอุ้มธนาคารดังกล่าว ก็ยากที่จะประคองฐานะให้ดำรงอยู่

ต่อไปได้ เพราะข้อมูลบรรดามีค่อยๆเปิดเผยตัวตนที่แท้จริงของธนาคารแห่งนี้ ด้วยเหตุนี้เอง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงมิหาญกล้าออกมายืนยันความมั่นคงของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ในเมื่อรู้อยู่แก่ใจว่า ข้อเท็จจริงเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม

หนังสือของธนาคารแห่งประเทศไทยถึงประธานกรรมการธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2539 ช่วยเปลือยตัวตนของธนาคารแห่งนี้อย่างล่อนจ้อน (*มติชน* ฉบับวันที่ 9 พฤษภาคม 2539) ฐานะการเงินของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2538 ปรากฏข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

(1) ธนาคารฯ มีทรัพย์รวม 181,880 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ 45,280 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 27.41 ของสินทรัพย์รวม ในขณะที่อัตราเฉลี่ยของระบบธนาคารพาณิชย์ไทยตก 7.39%

(2) ธนาคารฯ ให้สินเชื่อเพื่อการครอบงำกิจการ (take over) ซึ่งมีความเสี่ยงสูงและอาจก่อให้เกิดความเสียหายถึง 32,688 ล้านบาท

(3) เมื่อรวมสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามข้อ (1) และสินเชื่อความเสี่ยงสูงตามข้อ (2) สินทรัพย์ด้อยคุณภาพรวมทั้งสิ้นเท่ากับ 77,968 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 74.20 ของสินทรัพย์รวม

หนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* (ฉบับวันที่ 18-19 พฤษภาคม 2539) รายงานอย่างถูกต้องว่า ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การหารายได้หลักจากการให้สินเชื่อเพื่อครอบงำกิจการด้วยเกมการเงินที่เรียกว่า Leveraged Buy-Out (LBO) ทั้งนี้โดยอาศัยนายราเกซ สักเสนาเป็นที่ปรึกษา การอนุมัติสินเชื่อเป็นไปอย่างหละหลวม โดยมิได้สนใจวิเคราะห์ฐานะ พื้นฐานการประกอบธุรกิจ ความสามารถในการชำระหนี้ และเรียกหลักทรัพย์ค้ำประกันให้คุ้มหนี้เงินกู้ ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การจึงเกี่ยวพันกับกระบวนการสร้างราคาในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 แต่ทางการไม่เคยสนใจที่จะเอาผิด ทั้งๆ ที่ตรวจสอบพบข้อเท็จจริงมาเป็นเวลาช้านานแล้ว

ธนาคารแห่งประเทศไทยยังพบข้อเท็จจริงอีกด้วยว่า ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การให้สินเชื่อแก่กลุ่มลูกหนี้รายใหญ่เพียงไม่กี่กลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนายราเจน พิเล (Rajan Pillai) กลุ่มนายอัดนัน คาช็อคกี (Adnan Khashoggi) กลุ่มนายราเกซ สักเสนา และกลุ่มนายสุชาติ ตันเจริญ ข้อสำคัญก็คือ มีการจัดสรรสินเชื่อให้แก่กลุ่มธุรกิจที่กรรมการ

ผู้จัดการใหญ่ กรรมการพนักงาน หรือตัวแทนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องด้วย นอกจากนี้ยังมีการจัดสรรสินเชื่อให้แก่บริษัทกระดาษ (paper company) ที่จัดตั้งขึ้นในประเทศต่างๆ

ด้วยข้อเท็จจริงที่ค่อยๆปรากฏสู่ความรับรู้ของสาธารณชนดังที่กล่าวข้างต้นนี้ หากประชาชนผู้มีเงินออมได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้โดยสมบูรณ์ ก็คงไม่มีใครนำเงินออมไปฝากไว้กับธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ ในเมื่อมีการนำเงินฝากของประชาชนไปปู้ยี้ปู้ยำด้วยวิธีการอันสามานย์เช่นนี้ ส่วนประชาชนที่เล่นหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หากได้รับทราบข้อมูลเหล่านี้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ ก็คงไม่มีใครลงทุนซื้อหุ้นธนาคารนี้ การที่หุ้น BBC มิได้ตกต่ำมากนักก็เป็นเพราะความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร หากประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องสมบูรณ์แล้ว หุ้น BBC ย่อมกลายเป็นหุ้นหมาเมินอย่างช่วยมิได้

แม้ว่าการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรจะมีส่วนสั่นคลอนฐานะของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การอยู่บ้าง แต่เป็นเพราะตัวตนอันแท้จริงของธนาคารแห่งนี้เต็มไปด้วยบาดแผลอันเน่าเฟะที่ยากจะปกปิดได้ ถึงจะโกหกว่า ธนาคารฯยังมีฐานะอันมั่นคง ก็ยากที่จะมีคนเชื่อถือ กระแสการถอนเงินออกจากธนาคารจึงเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ ถึงจะพยายามกลบเกลื่อนว่า กระแสการถอนเงินไม่รุนแรง แต่ช้างตายทั้งตัวจะเอาใบบัวมาปิดได้อย่างไร การที่กระทรวงการคลังตัดสินใจเข้าควบคุมกิจการของธนาคารนี้ ก็เป็นประจักษ์พยานอย่างชัดเจนของตัวตนอันอัปลักษณ์ของธนาคารแห่งนี้ การเปิดโปงข้อมูลในสภาผู้แทนราษฎรเป็นเพียงการเร่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องจัดการกับ ‘ปลิงดูดเลือดสังคมไทย’ หากไม่มีการเปิดโปงข้อมูลเช่นนี้ การแก้ปัญหาชนิดลูบหน้าปะจมูกจะยังคงมีต่อไป ทั้งๆที่ปัญหาค้างคาและสะสมมากว่าครึ่งทศวรรษแล้ว

บัดนี้ ถึงเวลาที่ประชาชนและรัฐสภาจักต้องคอยติดตามและจ้องจับผิดรัฐบาล กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไปว่า จะดำเนินการลงโทษผู้บริหารธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การหรือไม่ อย่างไร หรือว่าจะปล่อยให้เรื่องเงียบหายไป เข้าทำนองปลิงย่อมไม่ดูดเลือดปลิงด้วยกัน

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 24 พฤษภาคม 2539

การควบคุมกิจการธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ

หากมิใช่เป็นเพราะกระทรวงการคลังใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 เข้าควบคุมกิจการธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ธนาคารแห่งนี้คงต้องล้มครืนโดยมิพักต้องสงสัย เพราะมีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพรวมทั้งสิ้น 77,968 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 47.2 ของสินทรัพย์รวม ซึ่งมีมูลค่า 181,880 ล้านบาท

เมื่อพรรคฝ่ายค้านเปิดโปงข้อมูลเหล่านี้ในสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนพากันแห่แหนไปถอนเงินฝาก จนเกิดปัญหาสภาพคล่องอย่างรุนแรง แม้จะผนึกกำลังจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนเพื่อประคองฐานะการเงินไว้ แต่ก็ยังยากที่จะค้ำยันไว้ได้ เนื่องเพราะประชาชนเจ้าของเงินฝากขาดศรัทธาและความเชื่อมั่นเสียแล้ว

ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนเองในชั้นแรกยังลังเลที่จะปล่อยสินเชื่อให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่อง เพราะไม่แน่ใจว่าจะได้เงินกู้คืน นายธนาคารบางคนถึงกับออกมาให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ว่า เงินกู้ที่จะให้แก่ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การจักต้องคิดดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราปกติ เพราะภาระความเสี่ยง (risk premium) มีมากขึ้น จวบจนเป็นที่แน่ใจว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงแทน ความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนในการประคองฐานะของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การจึงเป็นไปอย่างเต็มที่ แต่การตำหนิสถาบันเหล่านี้มิอาจเป็นไปอย่างเต็มปากเต็มคำ เพราะใครๆในธุรกิจนี้ล้วนแล้วแต่สวมวิญญาณสัตว์เศรษฐกิจทั้งสิ้น ผู้ที่ควรได้รับการตำหนิมากกว่าผู้อื่นใด ก็คือ ผู้บริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การนั้นเอง

แม้ว่าสถาบันการเงินต่างๆจะผนึกกำลังประคับประคองธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ แต่กระแสการถอนเงินจากธนาคารหาได้อ่อนตัวลงไม่ ประชาชนผู้มีเงินฝากมิได้โง่เง่าเต่าตุ่น และหลงผิดคิดว่า ด้วยการระดมป้อนสินเชื่อจากสถาบันการเงินต่างๆ ฐานะการเงินของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การจะดีขึ้นชั่วข้ามคืน ในเมื่อตัวตนอันแท้จริงของธนาคารแห่งนี้เต็มไปด้วยบาดแผลอันเน่าเฟะ การแห่กันถอนเงินฝากออกจากธนาคารที่มิได้รักษาผลประโยชน์

ของเจ้าของเงินออมจึงนับเป็นประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล ด้วยเหตุดังนี้เอง กระทรวงการคลังจึงต้องตัดสินใจเข้าควบคุมธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ มิฉะนั้นกระแสการถอนเงินฝากอาจทำให้ธนาคารล้มไปได้ การเข้าควบคุมกิจการธนาคารเป็นการให้หลักประกันว่า ประชาชนจะไม่สูญเสียเงินฝาก เพราะรัฐบาลเข้ามาค้ำยันธนาคารเอง ถึงกระนั้นกระแสการถอนเงินภายหลังการควบคุมธนาคารก็ยังอยู่ในระดับสูง แต่ค่อยๆ อ่อนตัวลงในภายหลัง

แต่การที่รัฐบาลเข้าควบคุมกิจการธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ย่อมมีนัยว่าประชาชนเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการค้ำยันธนาคารแห่งนี้ แม้ว่าทรัพยากรทางการเงินที่ใช้ในการอัดฉีดจะมาจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน แต่ภาระรายจ่ายในขั้นสุดท้ายตกแก่ประชาชนอยู่นั่นเอง เพราะกองทุนดังกล่าวนี้ได้เงินจากสถาบันการเงินและธนาคารแห่งประเทศไทยทรัพยากรทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมต้องถือว่าเป็นของประชาชน ในขณะที่เงินที่สถาบันการเงินจ่ายสมทบให้แก่กองทุนฯก็มาจากรายได้ที่เกิดจากเงินฝากประชาชนเช่นกัน

ณ บัดนี้ ฐานะที่แท้จริงของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การต้องถือว่าล้มละลาย ฐานะอันต่ำทรามเช่นนี้ย่อมเกิดจากการบริหาร ซึ่งจะเป็นความผิดพลาดในการบริหาร หรือความจงใจในการหาประโยชน์จากเงินฝากประชาชนจนเกินเลย เป็นเรื่องที่ทางการต้องสืบสวนและสอบสวน หากมีการใช้อำนาจไปในทางฉ้อฉล ก็ต้องนำผู้บริหารมาลงโทษตามกระบิลเมือง รายงานเบื้องต้นของธนาคารแห่งประเทศไทยบ่งบอกว่า ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การหารายได้หลักจากการให้สินเชื่อเพื่อครอบงำกิจการ (Leveraged Buy-out) การอนุมัติสินเชื่อเป็นไปอย่างหละหลวม โดยมิได้สนใจวิเคราะห์ฐานะ พื้นฐานการประกอบธุรกิจ และความสามารถในการชำระหนี้ อีกทั้งมิได้เรียกทรัพย์ค้ำประกันให้คุ้มหนี้เงินกู้ ผู้บริหารธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ซึ่งนำพากิจการไปสู่หุบเหวแห่งความหายนะ ไม่ว่าจะเป็นนายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ และนายเอกชัย อธิคมนันทะ ล้วนแล้วแต่เคยเป็น ‘ลูกหม้อ’ ของธนาคารแห่งประเทศไทย น่าประหลาดนักที่คนทั้งสองมิได้ซึมซับวินัยทางการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามสถาปนาและรักษาไว้ มิไยต้องกล่าวถึงการรักษาผลประโยชน์แห่งสาธารณชน บางทีแล้วจิตวิญญาณแห่งสัตว์เศรษฐกิจหรือที่ Adam Smith เรียกว่า Animal Spirit มีอิทธิพลอันคาดไม่ถึง มิฉะนั้นคงไม่มีการจัดสรรสินเชื่อให้แก่บริษัทกระดาษ (paper company) ที่จัดตั้งขึ้นในต่างประเทศ และคงไม่มีการจัดสรรสินเชื่อแก่กลุ่มการเมืองที่ใช้ไปในการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ทั้งที่ถูกและไม่ถูกกฎหมาย รวมทั้งคงไม่มีการจัดสรรสินเชื่อแก่กรรมการผู้จัดการใหญ่ กรรมการ พนักงาน หรือตัวแทนที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องด้วย

ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ จำกัด เป็นบริษัทมหาชน แต่น่าประหลาดนักที่การบริหารจัดการกลับไปประดุจบริษัทในครอบครัว (family company) แต่ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ มิใช่บริษัทเดียวที่มีประพฤติกรรมเช่นนี้ บริษัทมหาชนส่วนใหญ่ที่มีประพฤติกรรมในทำนองเดียวกัน สมควรที่จะต้องทบทวนกฎหมายบริษัทมหาชน เพราะบริษัทมหาชนที่มีอยู่ในปัจจุบันมิได้แตกต่างจากธุรกิจในครอบครัวชนิดที่สามารถแยกแยะและจำแนกความแตกต่างได้ หากบริษัทมหาชนมิได้มี 'ความเป็นมหาชน' (publicness) แล้วเราจะมีกฎหมายบริษัทมหาชนไปทำไมกัน

ในกรณีของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การบริหารธนาคารตกอยู่ในเงื้อมมือของผู้คนในตระกูล 'ชาลีจันทร์ - อินทรทัต' ตามรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ กรรมการผู้จัดการใหญ่มีอำนาจอนุมัติสินเชื่อในวงเงินสูงถึง 5,000 ล้านบาท นับเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ที่มีอำนาจสูงยิ่ง และคงจะไม่มีธนาคารใดที่กรรมการผู้จัดการใหญ่มีอำนาจมากเช่นนี้ อำนาจการอนุมัติสินเชื่อดังกล่าวนี้มีนัยสำคัญว่า กรรมการผู้จัดการใหญ่สามารถอนุมัติสินเชื่อให้แก่ธุรกิจของตนเองถึง 5,000 ล้านบาท ข้อเท็จจริงจากรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยปรากฏว่า มีการจัดสรรสินเชื่อแก่กรรมการผู้จัดการใหญ่และสมุนบริวาร ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การในทศวรรษ 2530 มิได้มีพฤติกรรมแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ในทศวรรษ 2490 แม้ว่าเวลาล่วงเลยมากว่า 4 ทศวรรษก็ตาม

ในฐานะธนาคารมหาชน ผู้ถือหุ้นและสาธารณชนควรได้รับข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารโดยสมบูรณ์ จึงจะได้ชื่อว่าเป็นธนาคารมหาชนที่แท้ แต่ข้อเท็จจริงกลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม ประชาชนเจ้าของเงินฝากไม่สามารถทราบว่าผู้บริหารธนาคารนำเงินฝากไปจัดสรรสินเชื่ออย่างไรบ้าง มีการกระจุกตัวของสินเชื่อหรือไม่ มีการจัดสรรสินเชื่อแก่ธุรกิจของผู้บริหารจัดการมากน้อยเพียงใด และการจัดสรรสินเชื่อมีหลักทรัพย์ค้ำประกันเพียงพอหรือไม่ สาธารณชนได้เห็นแต่งบดุลและรายงานการเงินที่มีการอำพรางตัวเลข ซึ่งรับรองโดยผู้ตรวจบัญชีที่มีวิญญาณแห่งสัตว์เศรษฐกิจไม่แตกต่างกัน

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนอำพรางข้อมูลที่แท้จริงด้วย ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดถือนโยบายว่า ธนาคารพาณิชย์นั้นล้มมิได้ เพราะเกรงผลกระทบลูกโซ่ที่มีต่อภาคเศรษฐกิจการเงิน แม้จะตรวจสอบพบว่ามีการกระทำอันมิชอบ หรือมีการใช้อำนาจในทางฉ้อฉล ก็ต้องปกปิดข้อมูลมิให้สาธารณชนได้รับรู้ เพราะเกรงวิกฤติการณ์แห่งศรัทธา จึงใช้วิธีการปิดประตูจัดการปัญหากันเอง แต่การปกปิดข้อมูลมีผลเสมือนหนึ่งการให้ท้าย

ให้ฉ้อฉลอำนาจ ยิ่งในอดีตที่เป็นมาธนาคารแห่งประเทศไทยและทางการไม่เคยจับตัวนายธนาคารที่กระทำผิดมาลงอาญาตามขื่อแปบ้านเมืองได้ นโยบาย *'ธนาคารพาณิชย์ล้มมิได้'* จึงกลายเป็นสิ่งจูงใจให้นายธนาคารบางคนและบางหมู่เหล่าในการเป็น *'ปลิงดูดเลือดสังคม'* ต่อไป

ในกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตรวจสอบพบปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาเป็นเวลาช้านานแล้ว แต่ผู้บริหารระดับสูงมิได้เอาจริงเอาจังในการแก้ปัญหา ทั้งๆที่กฎหมายการธนาคารพาณิชย์ให้อำนาจในการลงโทษมากพอสมควร จนถึงขั้นเข้าควบคุมกิจและยึดใบอนุญาต แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะอ้างอยู่เสมอว่ากฎหมายมิได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานอย่างพอเพียง วิญญูชนอดตั้งข้อสงสัยมิได้ว่า การควบคุมกิจการและการยึดใบอนุญาตยังมิใช่การให้อำนาจที่พอเพียงอีกละหรือ ความล่าช้าและความไม่เอาจริงเอาจังในการแก้ปัญหา ทำให้ฐานะการเงินของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การยิ่งทรุดลงไปอีก รายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยถึงกับยอมรับว่า ฐานะการเงินเมื่อสิ้นปี 2538 เลวร้ายยิ่งกว่าเมื่อสิ้นปี 2537 เสียอีก ประพฤติกรรมของผู้บริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การมิได้เปลี่ยนแปลงแม้แต่น้อย แม้จะได้รับคำเตือนจากวังบางขุนพรหมแล้วก็ตาม

เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจัดการปัญหาธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การอย่างเชื่องช้า? ไม่มีหลักฐานที่จะกล่าวได้ว่า ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลประโยชน์ร่วมกับผู้บริหารธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ แต่การที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การตามรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ *มติชน* และ *ประชาชาติธุรกิจ* ก่อให้เกิดข้อกังขาในใจสาธารณชนจำนวนมากว่า จะมีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflict of interest) หรือไม่ ในด้านหนึ่ง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุม กำกับ และตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับเป็นลูกหนี้ของธนาคารนี้ คำถามพื้นฐานที่ประชาชนมีสิทธิถามก็คือ การได้สินเชื่อโดยปราศจากหลักทรัพย์ค้ำประกันจะเป็นเหตุให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศหย่อนยานในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การหรือไม่ มิไยต้องกล่าวถึงคำถามอีกข้อหนึ่งว่า เหตุใดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเลือกกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ที่มีฐานะง่อนแง่น ?

ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกใช้ 'ไม้นวม' ในการควบคุมและกำกับธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การมาโดยตลอด ทั้งๆที่มี 'ไม้แข็ง' จะเลือกใช้ตาม พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 ในรอบปี 2538 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เตือน

ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การหลายต่อหลายครั้งเกี่ยวกับการให้สินเชื่อเพื่อครอบกิจการ (take-over credits) แต่ธนาคารดังกล่าวไม่เพียงแต่มิได้ให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหา หากยังคงหาช่องทางปล่อยเงินกู้เพื่อการครอบกิจการต่อไป มิหนำซ้ำยังประเมินหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้สูงกว่าความเป็นจริงอีกด้วย แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะเพิ่มการควบคุมและเพิ่มการกำกับธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การในปี 2538 แต่เป็นเพราะการใช้ไม้นวม และผู้บริหารธนาคารดังกล่าวมิได้ให้ความร่วมมือ การณ์จึงปรากฏว่า ฐานะการเงินเมื่อสิ้นปี 2538 เลวร้ายกว่าเมื่อสิ้นปี 2537 ในช่วงต้นปี 2539 ธนาคารแห่งประเทศไทยบังคับให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเพิ่มทุนจดทะเบียนโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้ถือหุ้น และทางการโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าไปถือหุ้นเพิ่มขึ้น อีกทั้งพยายามเข้าไปควบคุมการจัดการเพิ่มขึ้นด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการธนาคาร โดยใช้สิทธิในฐานผู้ถือหุ้นใหญ่ แต่ฝ่ายบริหารซึ่งนำโดยนายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ กลับใช้แง่มุมและเทคนิคทางกฎหมายในการเตะถ่วงการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการธนาคาร

หากมิใช่เป็นเพราะการเปิดโปงข้อมูลในสภาผู้แทนราษฎร การเล่นเกม 'แมวไล่จับหนู' จะยังคงดำเนินต่อไป อาการลูบหน้าปะจมูกอาจจะยังปรากฏอยู่ รายงานของสื่อมวลชนไม่เป็นที่แน่ชัดว่า การควบคุมกิจการธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเกิดจากแรงผลักดันของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือปลัดกระทรวงการคลัง ?

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 29 พฤษภาคม 2539

ภาคผนวก

* Moody's Investors Service
* Federal Reserve System
* Federal Reserve System (2)
* The Fed และ FOMC กับนโยบายอัตราดอกเบี้ย

Moody's Investors Service

ผู้นำรัฐบาล ผู้บริหารนโยบายการเงิน และนายธนาคารร่วมกันก่นประณาม Moody's Investor Service ในฐานที่ออกข่าวว่าจะพิจารณาลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระยะยาวของประเทศไทย เพียงการออกข่าวเช่นนี้ ภาคเศรษฐกิจการเงินไทยถึงกับระส่ำระสายและสร้างความโกลาหลแก่ผู้บริหารนโยบายการเงินอย่างสุดพรรณนา

Moody's Investor Service เป็นใคร ? เหตุใดจึงมีอิทธิฤทธิ์ถึงขั้นสั่นคลอนระบบเศรษฐกิจไทยได้ ?

Moody's Investor Service (ซึ่งต่อไปจะเรียกสั้นๆว่า Moody's) ประกอบธุรกิจการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศและหน่วยงานต่างๆ ผู้ก่อตั้งบริษัทนี้ในเบื้องต้นชื่อจอห์น มูดี (John Moody) เดิมบริษัทนี้มิได้ชื่อ Moody's Investor Service หากแต่ชื่อ John Moody เริ่มจัดอันดับความน่าเชื่อถือของหลักทรัพย์ที่ออกโดยบริษัทต่างๆในปี ค.ศ. 1909 หากนับอายุมาจนถึงปี ค.ศ. 1997 ก็ตก 88 ปี ในปี ค.ศ. 1962 John Moody ถูกซื้อโดย Dun and Bradstreet และเปลี่ยนชื่อเป็น Moody Investors Service บริษัทแม่ยังคงชื่อ Moody ไว้ เพราะในขณะครอบกิจการนั้น Moody's มีอายุ 53 ปี แล้ว

แม้ว่า Moody's เป็นบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือของหลักทรัพย์บริษัทแรก แต่ก็มีผู้ก้าวสู่ธุรกิจการจัดอันดับก่อน Moody's เพราะการประกอบธุรกิจการจัดอันดับมิได้เริ่มต้นจากการจัดอันดับหลักทรัพย์ หากแต่เริ่มจากการจัดอันดับพ่อค้าหรือบริษัทการค้า

หากจะเข้าใจธุรกิจการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) จะต้องทำความเข้าใจพัฒนาการของระบบทุนนิยมตะวันตก การเติบโตของระบบทุนนิยมในระยะเริ่มแรกเกิดจากการขยายตัวของพาณิชยกรรม เมื่อพ่อค้าหรือบริษัทการค้าต้องการขยายกิจการและมีเงินทุนไม่เพียงพอ ก็จำเป็นต้องกู้เงินจากตลาดการเงิน ไม่ว่าจะเป็นนายทุนเงินกู้หรือสถาบันการเงิน หากนายทุนเงินกู้หรือสถาบันการเงินมีความเชื่อมั่นในฐานะการเงินของลูกค้า ก็จะตัดสินใจปล่อยเงินกู้ เมื่อระบบเศรษฐกิจยังไม่ซับซ้อน การแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือทางการเงินของลูกค้ามิใช่เรื่องยากเย็น แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจมีความ

สลับซับซ้อนมากขึ้น ต้นทุนสารสนเทศ (Information Cost) ในการได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าวย่อมสูงขึ้นตามไปด้วย ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีความต้องการบริการการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน ความต้องการนี้มิได้มาจากผู้ที่ต้องการปล่อยเงินกู้แต่เพียงฝ่ายเดียว หากยังมากผู้ที่ต้องการเงินกู้ด้วย ธุรกิจการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของพ่อค้า/บริษัทการค้า (Merccantile Credit Rating Agency) จึงถือกำเนิดขึ้นจากเหตุปัจจัยดังกล่าวนี้

Louis Tappan ซึ่งก่อตั้งในปี ค.ศ. 1841 ในนครนิวยอร์กถือเป็นธุรกิจการจัดอันดับพ่อค้า/บริษัทการค้าเป็นบริษัทแรก ต่อมาบริษัทนี้ถูกซื้อโดย Robert Dun ในปี ค.ศ. 1859 บริษัทต่อมาได้แก่ John Bradstreet ซึ่งก่อตั้งในปี ค.ศ. 1849 ครั้นในปี ค.ศ. 1933 Robert Dun และ John Bradstreet ตกลงควบกิจการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยเปลี่ยนชื่อเป็น Dun and Bradstreet ซึ่งในเวลาต่อมาเข้าครอบ Moody's ในปี ค.ศ. 1962

เมื่อตลาดหลักทรัพย์เติบโต และนักลงทุนระดมเงินทุนด้วยการออกพันธบัตร (bond) ไปขายในตลาดหลักทรัพย์ ผู้ที่เข้าไปซื้อหลักทรัพย์ย่อมต้องการทราบข้อมูลว่า บริษัทผู้ออกหลักทรัพย์มีความน่าเชื่อถือทางการเงินมากน้อยเพียงใด จึงมีความต้องการการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน ความต้องการนี้มาจากบริษัทผู้ออกหลักทรัพย์ด้วย เพราะเกื้อกูลต่อการระดมเงินทุนในตลาดหลักทรัพย์ ธุรกิจการจัดอันดับจึงขยายจากการจัดอันดับพ่อค้า/บริษัทการค้าไปสู่การจัดอันดับหลักทรัพย์

John Moody เริ่มต้นด้วยการจัดอันดับพันธบัตรรถไฟ (railway bond) ในปี ค.ศ. 1909 และขยายไปจัดอันดับพันธบัตรอุตสาหกรรม (industrial bond) และพันธบัตรสาธารณูปโภค (utility bond) ในปีต่อมา

ด้วยเหตุที่ความต้องการบริการการจัดอันดับขยายตัวตามการเติบโตของระบบทุนนิยม จึงมีบริษัทจัดอันดับก่อตั้งขึ้นอีก 3 บริษัทตามหลัง John Moody ได้แก่ Poor's Publishing Company (ค.ศ. 1916), Standard Statistics Company (1922) และ Fitch Publishing Company (1924) ต่อมาในปี ค.ศ. 1941 Poor's Publishing Company ตกลงควบกิจการกับ Standard Satistics Company โดยเปลี่ยนชื่อเป็น Standard and Poor's Corporation (S & P)

ในชั้นแรก ธุรกิจการจัดอันดับมีรายได้จากการขายเอกสาร สิ่งตีพิมพ์ หรือหนังสือที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน ผู้ต้องการข้อมูลเพียงแต่ซื้อสิ่งตีพิมพ์เหล่านั้น ธุรกิจที่ต้องการการจัดอันดับอาจขอให้บริษัทจัดอันดับพิจารณาลำดับธุรกิจของตน โดยมิต้องเสียค่าบริการ การคิดค่าบริการจากผู้ว่าจ้าง ไม่ว่าจะเป็นบริษัทที่ออกหลักทรัพย์หรือสถาบันการเงิน เพิ่งจะมีอย่างเป็นกิจจะลักษณะในปี 2513 เมื่อบริษัทรถไฟยักษ์ใหญ่ Penn Central ล้มละลาย เนื่องจากไม่สามารถชำระหนี้มูลค่า 82 ล้านดอลลาร์ซึ่งถึงกำหนดชำระ แต่เดิมประชาชนชาวอเมริกันมักจะซื้อหลักทรัพย์ของบริษัทที่มีชื่อเสียง เพราะคิดว่าการเสี่ยงต่อการสูญหนี้มีน้อย การล้มละลายของ Penn Central เปลี่ยนทีทัศน์ดังกล่าวนี้ โดยที่เริ่มมีข้อกังขาเกี่ยวกับความน่าเชื่อทางการเงินของบริษัทที่มีชื่อเสียงเป็นอันมาก ความลังเลใจในการซื้อหลักทรัพย์ของบริษัทต่างๆ สร้างปัญหาสภาพคล่องแก่บริษัทเหล่านั้นจนบางบริษัทต้องล้มละลาย เพื่อชำระล้างความกังขาของประชาชน บรรดาบริษัทที่ต้องการระดมเงินทุนในตลาดหลักทรัพย์จึงขอให้บริษัทจัดอันดับพิจารณาอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของบริษัทตน จุดเปลี่ยนผันนี้เองที่ทำให้ธุรกิจจัดอันดับสามารถเก็บค่าบริการจากบริษัทที่ออกหลักทรัพย์โดยตรงได้ ในปัจจุบัน ค่าบริการเป็นแหล่งที่มาสำคัญของโครงสร้างรายได้ของธุรกิจจัดอันดับ ผลการวิจัยชิ้นหนึ่งพบว่า S&P มีรายได้จากค่าบริการประมาณ 80 % ของรายได้ทั้งหมด

การก่อเกิดของตลาดหลักทรัพย์ในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดเกิดใหม่ (emerging market) ในโลกที่สามและยุโรปตะวันออก มีส่วนสำคัญที่ผลักดันให้ธุรกิจการจัดอันดับกลายเป็นบรรษัทระหว่างประเทศ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมานี้ Moody's เปิดสาขาใหม่ในโตเกียว ลอนดอน ปารีส แฟรงก์เฟิร์ต แมดริด และซิดนีย์ มีบทบาทในการจัดอันดับหลักทรัพย์ประมาณ 4,500 หลักทรัพย์ ในจำนวนนี้เป็นหลักทรัพย์ที่ออกในตลาดนอกสหรัฐอเมริกา 1,200 หลักทรัพย์ ในขณะเดียวกัน S&P เปิดสาขาใหม่ในลอนดอน ปารีส แฟรงก์เฟิร์ต สต็อกโฮล์ม โตรอนโต โตเกียว เมลเบิร์น และเม็กซิโกซิตี้ อีกทั้งมีเครือข่ายในสวีเดน สเปน ออสเตรเลีย และเม็กซิโก

การก่อเกิดและเติบโตของตลาดหลักทรัพย์ (bond market) ในตลาดเกิดใหม่นับเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการผลักดันให้ธุรกิจการจัดอันดับเป็นธุรกิจนานาชาติ ในปัจจุบันมีธุรกิจการจัดอันดับยักษ์ใหญ่ 11 บริษัท เป็นบริษัทอเมริกัน 5 บริษัท ญี่ปุ่น 3 บริษัท คานาดา 2 บริษัท และอังกฤษ 1 บริษัท (ดูตารางที่ 1) ในจำนวนทั้งหมดนี้ Moody's และ S&P นับเป็นบริษัทที่ใหญ่ที่สุดในธุรกิจนี้

เมื่อพิจารณาความเป็นเจ้าของในธุรกิจการจัดอันดับยักษ์ใหญ่ 11 บริษัทนี้ มีถึง 4 บริษัทที่เป็นบริษัทอิสระ อีก 5 บริษัทมีเจ้าของที่มิใช่สถาบันการเงิน โดยมีเพียง 2 บริษัท (ญี่ปุ่น) ที่สถาบันการเงินเป็นเจ้าของ Dun and Bradstreet เป็นเจ้าของ Moody's และ McGraw-Hill เป็นเจ้าของ S&P ในแง่นี้ จึงไม่มีปัญหาขัดกันแห่งผลประโยชน์ หากสถาบันการเงินเป็นเจ้าของ อาจมีปัญหาขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้ เพราะบางครั้งสถาบันการเงินอาจมีผลประโยชน์ในหลักทรัพย์ที่ต้องถูกจัดอันดับด้วย

ธุรกิจการจัดอันดับนั้นจำเป็นต้องรักษาชื่อเสียงและมาตรฐานของตนเอง มิฉะนั้นอาจไม่เป็นที่เชื่อถือในตลาดการเงิน ยิ่งธุรกิจการจัดอันดับนานาชาติด้วยแล้ว ยิ่งต้องมีการความเข้มงวดและความพิถีพิถันในการจัดอันดับ การสั่งสมชื่อเสียงและเกียรติคุณของธุรกิจการจัดอันดับมีมากถึงระดับที่พนักงานการเงินของรัฐให้ความเชื่อถือ ในสหรัฐอเมริกาเจ้าหน้าที่การเงินของรัฐให้ความสำคัญแก่การจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินและใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินและบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ หากความน่าเชื่อถือทางการเงินอยู่ในอันดับสูง การควบคุม กำกับ และตรวจสอบจะผ่อนคลายความเข้มงวด

ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์การเงิน มีการศึกษาถึงความน่าเชื่อถือของการจัดอันดับ (reliability of rating) ผลการศึกษาส่วนใหญ่พบว่า การจัดอันดับของบริษัทเหล่านี้อยู่ในระดับที่น่าเชื่อถือ บริษัทที่ถูกจัดอันดับไว้ในอันดับต่ำโดยข้อเท็จจริงมีโอกาสที่จะ 'เบี้ยว' หนี้หรือล้มละลายสูง

แต่ความผิดพลาดในการจัดอันดับเกิดขึ้นได้เหมือนกัน ดังกรณี Washington Public Power Supply และ Executive Life ล้มละลายในปี 2526 และ 2534 ตามลำดับ ทั้งๆที่ถูกจัดอันดับไว้ค่อนข้างสูง บรรดาผู้ซื้อหลักทรัพย์ที่ออกโดยบริษัททั้งสองรวมกลุ่มกันฟ้องร้องความเสียหายจากธุรกิจการจัดอันดับ แต่สามารถตกลงเรื่องค่าชดเชยความเสียหายนอกศาลได้ กรณีทั้งสองนี้เป็นกรณีการจัดอันดับไว้สูงเกิน

การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากธุรกิจการจัดอันดับในฐาน 'หมิ่นประมาท' หรือสร้างความเสื่อมเสียแก่ชื่อเสียง เนื่องจากการจัดอันดับไว้ต่ำเกินไปนั้นไม่เคยปรากฏ ธุรกิจการจัดอันดับมีแนวโน้มที่จะจัดอันดับไว้ต่ำอยู่แล้วโดยธรรมชาติ การกำหนดอันดับไว้สูง หากมีความผิดพลาดเกิดขึ้น ย่อมกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงเกียรติคุณได้ง่าย การ 'กดคะแนน' จึงปลอดภัยกว่าการ 'ปล่อยคะแนน'

ผู้ถูกจัดอันดับมักจะไม่พอใจผู้จัดอันดับ หากอันดับที่ได้รับต่ำหรือถูกลดอันดับ แต่ความไม่พอใจที่รุนแรงจะเกิดขึ้นในกรณีของบริษัทที่ถูกจัดอันดับโดยไม่ร้องขอ หรือที่เรียกว่า Unsolicited Rating ตามปกติการจัดอันดับจะกระทำก็ต่อเมื่อบริษัทที่ถูกจัดอันดับร้องขอ (Solicited Rating) แต่ธุรกิจการจัดอันดับก็ก้าวล่วงไปจัดอันดับโดยมิได้รับการร้องขอด้วย ในกรณีเช่นนี้ บริษัทที่ถูกจัดอันดับมักจะไม่พอใจ เพราะผู้จัดอันดับไม่มีข้องมูลที่สมบูรณ์เกี่ยวกับผู้ถูกจัดอันดับ

ในปี 2539 Moody's ถูกร้องเรียนว่าใช้อำนาจในทางฉ้อฉลในการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินโดยมิถูกร้องขอ ด้วยเหตุที่ Moody's มีอำนาจผูกขาดระดับหนึ่งในธุรกิจการจัดอันดับ และเป็นที่เชื่อถือของประชาชนโดยทั่วไป การที่ Moody's จัดทำ Unsolicited Rating โดยจัดอันดับในระดับต่ำ ทั้งๆที่บริษัทที่ถูกจัดอันดับมิได้ร้องขอหรือว่าจ้าง ย่อมสร้างความเสียหายแก่ผู้ถูกจัดอันดับ กระทรวงยุติธรรมแห่งสหรัฐอเมริกากำลังไต่สวนเรื่องนี้ เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนว่า Moody's ใช้อำนาจในทางมิชอบ *(The Economist,* June 1996*)*

การออกข่าวในเดือนกุมภาพันธ์ 2540 ของ Moody's เกี่ยวกับการลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระยะยาวของประเทศไทย ก่อให้เกิดข้องกังขาว่า Moody's ร่วมในขบวนการ 'ทุบ' ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และกดดันให้เงินบาทลดค่าด้วยหรือไม่

จังหวะก้าวการออกข่าวของ Moody's มีส่วนสั่นคลอนภาคเศรษฐกิจการเงินของไทย เพราะเป็นช่วงที่ดุลบัญชีเดินสะพัดยังไม่มีแนวโน้มที่ชัดเจนว่ามีฐานะดีขึ้น สถาบันการเงินกำลังเผชิญวิกฤติการณ์หนี้สูญ และเงินบาทกำลังเผชิญมรสุมอันเกิดจากการเก็งกำไร

ปัญหาพื้นฐานมีอยู่ว่า เมืองไทยจะหลุดพ้นจากอุ้งมือของ Credit Rating Agency ได้อย่างไร ?

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ถึง 2 มีนาคม 2540

ตารางที่ 1

ธุรกิจการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน

ระดับนานาชาติ

ธุรกิจการจัดอันดับ	ประเทศเมืองแม่	ปีก่อตั้ง	จำนวนพนักงาน (1994)	เจ้าของ
1. Moody's Investor Service (= Moody's)	สหรัฐฯ	1909	674	Dun and Bradstreet
2. Fitch Investor Service (=Ficth)	สหรัฐฯ	1922	200 +	อิสระ
3. Standard and Poor's Corporation (= S & P)	สหรัฐฯ	1923	700 +	McGraw -Hill
4. Canadian Bond Rating Service (=CBRS)	คานาดา	1972	26	อิสระ
5. Thomson Bank Watch (=Thom)	สหรัฐฯ	1974	40	Thomson Company
6. Japanese Bond Rating Institution (=JBRI)	ญี่ปุ่น	1975	91	Japanese Economic Journal (Nikket)
7. Dominion Bond Rating Service (=IBRI)	คานาดา	1977	20	อิสระ
8. IBCA Ltd. (IBCA)	อังกฤษ	1978	50	อิสระ
9. Duff and Phelpd Credit Rating Co. (= Duff)	สหรัฐฯ	1980	160	Duff and Phelps Corp
10. Japanese Credit Rating Agency (=JCRA)	ญี่ปุ่น	1985	61	สถาบันการเงิน
11. Nippon Investor Service Inc. (= NIS)	ญี่ปุ่น	1985	70	สถาบันการเงิน

Federal Reserve System

ทุกครั้งคราที่มีการกล่าวถึงความเป็นอิสระของธนาคารกลาง ระบบธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา หรือที่เรียกว่า Federal Reserve System มักจะถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของธนาคารกลางฝังรากในประวัติศาสตร์ของ Federal Reserve System

สหรัฐอเมริกามีธนาคารกลางมาแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 เริ่มด้วย The First Bank of the United States ซึ่งล้มเลิกไปในปี ค.ศ. 1811 และต่อมาก็มี The Second Bank of the United States ซึ่งยุบเลิกในปี ค.ศ. 1836 โดยประธานาธิบดีแอนดรูว์ แจ็กสัน (Andrew Jackson)

เหตุที่การทดลองตั้งธนาคารกลางในสหรัฐอเมริกาไม่ประสบผลสำเร็จ และต้องล้มเลิกไปถึงสองครั้งสองครา ก็เป็นเพราะว่า ประชาชนชาวอเมริกันไม่ไว้วางใจระบบการรวมศูนย์อำนาจ และไม่ต้องการธนาคารกลางในรูปแบบเดียวกับธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England) เพราะเกรงว่าจะเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจมากจนเกินไป และเกรงว่าจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ Wall Street และบริษัทยักษ์ใหญ่

แต่การที่สหรัฐอเมริกาไม่มีธนาคารกลางยังความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมาก เพราะไม่มีองค์กรที่ดูแลนโยบายการเงิน และแก้ไขวิกฤติการณ์การเงินที่เกิดขึ้นเป็นระยะๆ ในที่สุด ผู้นำอเมริกันจึงตกลงในหลักการที่จะจัดตั้งธนาคารกลางขึ้น แต่เป็นระบบธนาคารกลางที่มีการกระจายอำนาจและมีการถ่วงดุลอำนาจอย่างเหมาะสมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐสภาอเมริกันมอบหมายให้นายคาร์เตอร์ กลาสส์ (Carter Glass) แห่งสภาผู้แทนราษฎร และนายโรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen) แห่งวุฒิสภาเป็นผู้ร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา อันเป็นที่มาของ Federal Reserve Act of 1913 ซึ่งประธานาธิบดีวูดโรว วิลสัน (Woodrow Wilson) ลงนามเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1913

ด้วยเหตุที่ยึดหลักการกระจายอำนาจ ระบบธนาคารกลางอเมริกัน หรือ Federal Reserve System จึงจำแนกภาคเศรษฐกิจการเงินออกเป็น 12 มณฑล แต่ละมณฑลเรียกว่า Federal Reserve District และมีธนาคารกลางหรือ Federal Reserve Bank จำนวน 12 ธนาคาร ดูแลเศรษฐกิจการเงินในแต่ละมณฑล ในปัจจุบันธนาคารกลางระดับมณฑลที่ใหญ่ที่สุด ได้แก่ Federal Reserve Bank of New York, Federal Reserve Bank of Chicago และ Federal Reserve Bank of San Francisco ธนาคารกลางระดับมณฑล 3 แห่งนี้มีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้นมากกว่า 50% ของระบบธนาคารกลางทั้งระบบ

ธนาคารกลางระดับมณฑล มีฐานะเป็นสถาบันนิติบุคคลกึ่งสาธารณะ (quasi-public incorporated institution) ถือหุ้นโดยธนาคารพาณิชย์เอกชนในแต่ละมณฑล ธนาคารพาณิชย์ระดับชาติ (national banks) ซึ่งจัดตั้งโดยการอนุญาตของ Office of the Comptroller of the Currency ต้องเป็นสมาชิกธนาคารกลางในมณฑลการเงินที่สังกัดตามกฎหมาย แต่ธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งโดยมลรัฐ กฎหมายมิได้บังคับให้เป็นสมาชิกธนาคารกลางระดับมณฑล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละธนาคาร ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสมาชิกของธนาคารกลางระดับมณฑลธนาคารใด จักต้องถือหุ้นในธนาคารกลางนั้น โดยได้รับเงินปันผล 6% ของมูลค่าหุ้นที่ถือ

แต่เดิมธนาคารพาณิชย์ แม้จะมิใช่ระดับชาติ นิยมเป็นสมาชิกธนาคารกลางในมณฑลการเงินที่สังกัด แต่มีแนวโน้มลดน้อยลงในช่วงหลังปี 2490 ซึ่งสร้างความกังวลแก่ Federal Reserve System อย่างมาก การที่ธนาคารพาณิชย์เป็นสมาชิกธนาคารกลางน้อยลงย่อมมีความหมายว่า ประสิทธิภาพในการควบคุมปริมาณเงินของธนาคารกลางพลอยลดน้อยถอยลงตามไปด้วย เพราะสถาบันการเงินที่อยู่นอกการควบคุมของธนาคารกลางมีมากขึ้น แรงกดดันจากธนาคารกลางทำให้รัฐสภาอเมริกันต้องตรากฎหมายชื่อ Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า นับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นไป ธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคารในสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกธนาคารกลางระดับมณฑลหรือไม่ จักต้องถือเงินสำรองตามกฎหมายโดยฝากไว้กับธนาคารกลาง ด้วยเหตุดังนี้ ธนาคารกลางจึงสามารถใช้อัตราเงินสำรองตามกฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมปริมาณเงินได้ ทั้งนี้ด้วยการเพิ่มหรือลดอัตราเงินสำรองตามกฎหมาย โดยขึ้นอยู่กับความต้องการลดหรือเพิ่มปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของธนาคารกลางในการรับซื้อลดตั๋วเงิน (discount facilities) และในการเคลียร์เช็คให้แก่ธนาคารทุกธนาคารอีกด้วย

ธนาคารกลางระดับมณฑลมีคณะผู้อำนวยการ (directors) เป็นผู้บริหาร ซึ่งประกอบด้วยผู้อำนวยการ 9 คน โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ผู้อำนวยการประเภท A จำนวน 3 คน ธนาคารที่เป็นสมาชิกเลือกจากผู้มีอาชีพนักการธนาคาร ผู้อำนวยการประเภท B จำนวน 3 คน ธนาคารสมาชิกเลือกจากนักธุรกิจในภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชยกรรม และภาคเกษตรกรรม และท้ายที่สุด ผู้อำนวยการประเภท C จำนวน 3 คน สภาผู้ว่าการของ Federal Reserve System เป็นผู้แต่งตั้ง คณะผู้อำนวยการธนาคารกลางระดับมณฑลแต่ละแห่งจะเลือกผู้ทำหน้าที่ประธาน (President) ดังนี้จะเห็นได้ว่า ธนาคารกลางระดับมณฑลมีความเป็นอิสระค่อนข้างมาก โดยที่ Federal Reserve System ยากที่จะเข้าไปบงการหรือแทรกแซงการดำเนินงานของงธนาคารกลางระดับมณฑลแต่ละแห่งได้

ธนาคารกลางในมณฑลการเงินต่างๆ รวม 12 มณฑล รวมตัวกันเป็น Federal Reserve System องค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่บริหาร Federal Reserve System ก็คือ สภาผู้ว่าการ (Board of Governors) ซึ่งมีสมาชิก 7 คน ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ผู้ว่าการแต่ละคนอยู่ในตำแหน่ง 14 ปี โดยไม่สามารถดำรงต่ออีกเมื่อครบวาระ โครงสร้างสภาผู้ว่าการถูกกำหนดในลักษณะที่มีผู้ว่าการ 1 คน ต้องพ้นจากตำแหน่งทุกสองปี ผู้ว่าการจะต้องมาจากมณฑลการเงินที่แตกต่างกัน เพื่อป้องกันมิให้มณฑลการเงินบางมณฑลมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการเงินมากเกินไป

สภาผู้ว่าการมีหัวหน้าเรียกว่า “ประธานสภาผู้ว่าการ” (Chairman) หากเทียบกับกรณีของไทย ประธานสภาผู้ว่าการก็คือ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยนั่นเอง ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งประธานสภาผู้ว่าการ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ประธานสภาผู้ว่าการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยที่ผู้ว่าการมีวาระ 14 ปี ดังนั้น ประธานสภาผู้ว่าการสามารถต่ออายุและอยู่ในตำแหน่งได้นานถึง 14 ปี หากพ้นจากตำแหน่งประธานสภาผู้ว่าการ ก็ยังอาจดำรงตำแหน่งผู้ว่าการต่อไปจนครบวาระได้ แต่จารีตของ Federal Reserve System ที่เป็นมา เมื่อประธานสภาผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งแล้ว แม้วาระผู้ว่าการยังไม่สิ้นสุด ก็มักจะลาออกจากตำแหน่งพร้อมกันไป ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งรองประธานสภาผู้ว่าการด้วย

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ในระบบธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา ฝ่ายบริหารถูกถ่วงดุลอำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีมิอาจแต่งตั้งคนของตนเข้าไปยึดกุมสภาผู้ว่าการธนาคารกลางได้โดยสะดวก ด้านหนึ่งเป็นเพราะว่า ผู้ว่าการที่ได้รับแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา อีกด้านหนึ่งเป็นเพราะว่า ผู้ว่าการที่อยู่ในตำแหน่งแต่งตั้ง

โดยรัฐบาลก่อนหน้านี้ และมีผู้ครบวาระจำนวนไม่มาก รัฐบาลแต่ละชุดมีโอกาสแต่งตั้งผู้ว่าการเพียง 2-3 คน เนื่องจากผู้ว่าการแต่ละคนอยู่ในตำแหน่งยาวนานถึง 14 ปี และมีผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งทุก 2 ปี ในข้อเท็จจริง ผู้ว่าการมักจะลาออกก่อนครบวาระ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าเงินเดือนผู้ว่าการต่ำเกินไปสำหรับผู้ที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจการเงิน ส่วนใหญ่เมื่อได้รับแต่งตั้งมักจะอยู่เรียนรู้งานและสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์จนเป็นที่พอใจแล้ว ก็มักจะลาออกจากตำแหน่ง

เมื่อแรกก่อตั้ง สภาผู้ว่าการธนาคารกลางมีผู้ว่าการโดยตำแหน่งอยู่ 2 คน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทวงการคลัง และ Comptroller of the Currency (อธิบดีกรมธนารักษ์?) ซึ่งอาจถือเป็นตำแหน่งของฝ่ายบริหาร เนื่องจากไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ในการแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ. 1935 Banking Act of 1935 ยกเลิกผู้ว่าการโดยตำแหน่ง ยังผลให้ผู้ว่าการทุกคนต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 14 สิงหาคม 2539

Federal Reserve System (2)

เมื่อแรกก่อตั้ง Federal Reserve System ยังมิได้มีหน้าที่หลักในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ Federal Reserve Act of 1913 มุ่งจัดระบบธนาคารกลางเพื่อให้มีการกระจายอำนาจ และให้ Federal Reserve System รับซื้อลดตั๋วเงินจากธนาคารกลางระดับมณฑล โดยที่ยังมิได้มีหน้าที่ควบคุมปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ในเวลานั้นการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาด หรือที่เรียกว่า Open Market Operation ยังเป็นกลไกที่ไม่สู้เป็นที่เข้าใจมากนัก ส่วนการกำหนดอัตราเงินสำรองตามกฎหมาย (reserve requirements) ก็อยู่นอกอำนาจของ Federal Reserve System เพราะ Federal Reserve Act กำหนดอัตราไว้ตายตัว

เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) ในทศวรรษ 1930 มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายการเงินไปในทางที่ทำให้ Federal Reserve System มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้นและชัดเจนขึ้น เริ่มต้นด้วย The Banking Act of 1933 ซึ่งยังผลให้มีการจัดตั้ง Federal Open Market Committee (FOMC) โดยให้มีอำนาจหน้าที่การซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาด ตามมาด้วย The Banking Act of 1935 ซึ่งกำหนดให้สภาผู้ว่าการระบบธนาคารกลางมีเสียงข้างมากใน FOMC และให้สภาผู้ว่าการมีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินสำรองตามกฎหมาย

การเปลี่ยนแปลงกฎหมายการเงินดังกล่าวข้างต้นนี้ทำให้ Federal Reserve System มีอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินอย่างค่อนข้างครบครัน ทั้งอำนาจในการรับซื้อลดตั๋วเงิน (Discount Facilities) อำนาจในการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาด และอำนาจในการกำหนดอัตราเงินสำรองตามกฎหมาย อำนาจเหล่านี้ทำให้ Federal Reserve System อยู่ในฐานะที่จะควบคุมปริมาณเงิน และดูแลสุขภาพของระบบเศรษฐกิจอเมริกันได้

ในบรรดากลไกของ Federal Reserve System นอกจากสภาผู้ว่าการระบบธนาคารกลาง (Board of Governors) แล้ว คณะกรรมการซื้อขายหลักทรัพย์แห่งสหรัฐฯ (FOMC) นับเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการกำหนดนโยบายการเงิน คณะกรรมการชุดนี้มีสมาชิก 12 คน มาจากสภาผู้ว่าการ 7 คน อีก 5 คนเลือกจากประธานผู้อำนวยการธนาคารกลาง

ระดับมณฑล ในจำนวนนี้ ประธาน Federal Reserve Bank of New York เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เนื่องจากประธานผู้อำนวยการธนาคารกลางระดับมณฑลมีถึง 12 คน แต่มีเพียง 5 คนที่เป็นกรรมการ FOMC ส่วนที่เหลืออีก 7 คน สามารถเข้าร่วมประชุม FOMC และแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่มีสิทธิในการลงคะแนนเสียง ประธานสภาผู้ว่าการระบบธนาคารกลางเป็นประธาน FOMC โดยตำแหน่ง ดังนี้ จะเห็นได้ว่า สภาผู้ว่าการยึดกุมอำนาจการตัดสินใจของ FOMC ซึ่งเท่ากับยึดกุมอำนาจในการควบคุมปริมาณเงิน เพราะการซื้อหรือขายหลักทรัพย์มีผลกระทบในการเพิ่มหรือลดปริมาณเงิน FOMC มิได้เป็นผู้ซื้อขายเอง หากแต่เป็นผู้สั่งให้ Federal Reserve Bank of New York ดำเนินการตามนโยบายที่กำหนด แม้ว่า FOMC มิได้มีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดอัตราเงินสำรองตามกฎหมายและอัตราดอกเบี้ยสำหรับการซื้อลดตั๋วเงิน แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อมีการพิจารณานโยบายการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาด มักจะมีการพิจารณานโยบายอัตราเงินสำรองและนโยบายอัตราดอกเบี้ยควบคู่ไปด้วย

ด้วยเหตุที่พรรณนาข้างต้นนี้ แม้ว่า Federal Reserve System มีการจัดองค์กรในลักษณะการกระจายอำนาจ แต่พัฒนาการทางเศรษฐกิจการเงิน ทำให้ Federal Reserve System ค่อยๆรวบอำนาจในการใช้เครื่องมือของนโยบายการเงิน

แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจให้ธนาคารกลางระดับมณฑล แต่ธนาคารพาณิชย์ในฐานะผู้ถือหุ้นในธนาคารกลางในมณฑลการเงินแต่ละแห่ง หามีอำนาจในฐานะเจ้าของไม่ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริงอย่างน้อย 3 ประการ ใน *ประการแรก* แม้ว่าธนาคารกลางในมณฑลการเงินที่เป็นสมาชิกจะมีกำไรอย่างมหาศาล แต่ธนาคารที่เป็นผู้ถือหุ้นมิได้รับส่วนแบ่งกำไรตามไปด้วย เพียงแต่ได้รับเงินปันผล 6% ของมูลค่าหุ้นที่ถือ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ได้ดอกเบี้ยเพียง 6% สำหรับเงินที่ฝากไว้ในธนาคารกลางนั้น *ประการที่สอง* ธนาคารผู้เป็นผู้ถือหุ้นไม่มีอำนาจกำหนดนโยบายการใช้กำไรของธนาคารกลางระดับมณฑล อำนาจนี้เป็นของ Federal Reserve System *ประการที่สาม* แม้ว่าตามกฎหมาย ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสมาชิกเป็นผู้เลือกผู้อำนวยการธนาคารระดับกลางระดับมณฑล แต่ในทางปฏิบัติประธานคณะผู้อำนวยการธนาคารกลางระดับมณฑลเป็นผู้เสนอชื่อผู้อำนวยการด้วยความเห็นชอบของสภาผู้ว่าการ โดยที่สภาผู้ว่าการใช้อิทธิพลในการแต่งตั้งประธานคณะผู้อำนวยการธนาคารกลางระดับมณฑลอีกทอดหนึ่ง

สภาผู้ว่าการ Federal Reserve System ยังมีอำนาจเหนือธนาคารกลางระดับมณฑลในอีกสองด้าน ด้านหนึ่งได้แก่ การกำหนดเงินเดือนประธานคณะผู้อำนวยการ

ธนาคารกลางในมณฑลการเงินต่างๆ อีกด้านหนึ่งได้แก่ อำนาจในการอนุมัติงบประมาณของธนาคารกลางระดับมณฑล

ระบบธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกามีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมากพอสมควร ฝ่ายบริหารยากที่จะส่งคนของตนเข้าไปยึดกุม Federal Reserve System ได้ เพราะผู้ว่าการมีวาระการดำรงตำแหน่งยาวนานถึง 14 ปี โดยที่ประธานาธิบดีไม่สามารถปลดออกกลางคัน การจัดโครงสร้างสภาผู้ว่าการให้มีผู้ว่าการหนึ่งคนพ้นจากตำแหน่งทุกสองปี ทำให้รัฐบาลอเมริกันชุดหนึ่งๆ มีโอกาสตั้งผู้ว่าการได้เพียง 2 คน แต่เนื่องจากผู้ว่าการส่วนใหญ่มิได้อยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ ทำให้รัฐบาลอเมริกันแต่ละชุดมีโอกาสแต่งตั้งผู้ว่าการ 2-4 คน กระนั้นก็ตาม ประธานาธิบดีมิอาจแต่งตั้งผู้ว่าการได้ตามใจชอบ เพราะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย

การถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติสร้างความกระอักกระอ่วนแก่รัฐบาลชุดต่างๆเป็นครั้งคราว เพราะการแต่งตั้งผู้ว่าการต้องคำนึงถึงดุลอำนาจในรัฐสภาของพรรคการเมืองแต่ละพรรค การแต่งตั้งประธานสภาผู้ว่าการก็เช่นเดียวกัน อาทิเช่น วิลเลียม แม็กเชสนีย์ มาร์ติน (William McChesney Martin) ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้ว่าการระหว่างปี 2494 จนถึงปี 2513 โดยได้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดีทรูแมน และต่ออายุในยุครัฐบาลไอเซนฮาวร์ เคนเนดี และนิกสันตามลำดับ นายพอล โวล์กเกอร์ (Paul Volcker) ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานสภาผู้ว่าการในปี 2522 ในยุครัฐบาลคาร์เตอร์ เมื่อหมดวาระในปี 2526 ประธานาธิบดีเรแกนจำเป็นต้องต่ออายุ เนื่องจากรัฐสภายึดครองโดยพรรคเดโมแครต ท้ายที่สุดนายอลัน กรีนสแปน (Alan Greenspan) เป็นคนที่พรรครีปับลิกันเลือกขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้ว่าการในยุครัฐบาลเรแกน และต่ออายุในรัฐบาลบุช เมื่อครบวาระสมัยที่สองรัฐบาลคลินตันจำเป็นต้องต่ออายุเป็นสมัยที่สาม เนื่องจากรัฐสภายึดครองโดยพรรครีปับลิกัน

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ประธานาธิบดีและฝ่ายบริหารมิอาจส่งคนของตนเข้าไปยึดกุมสภาผู้ว่าการระบบธนาคารกลางตามอำเภอใจ เพราะไม่เพียงแต่จำนวนผู้ว่าการที่จะแต่งตั้งได้ในช่วงอายุรัฐบาลหนึ่งๆจะค่อนข้างจำกัดเท่านั้น หากยังต้องคำนึงถึงดุลอำนาจในรัฐสภาอีกด้วย

ด้วยเหตุที่กฎหมายให้ความเป็นอิสระแก่ระบบธนาคารกลางมากพอสมควร การณ์จึงปรากฏอยู่เสมอว่า ประธานสภาผู้ว่าการมีความขัดแย้งกับรัฐบาลในประเด็นว่าด้วยนโยบายการเงิน ทั้งๆที่เป็นรัฐบาลที่แต่งตั้งตนก็ตาม ตัวอย่างเช่น นายอลัน กรีนสแปน

ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลเรแกน และเป็นผู้ที่อยู่ในวงในของพรรครีปับลิกันตั้งแต่สมัยที่นายริชาร์ด นิกสันรณรงค์เพื่อชิงตำแหน่งประธานาธิบดีในปี 2511 เมื่อล่วงเข้าสู่ยุครัฐบาลบุชกลับมีความขัดแย้งกับรัฐบาลบุชอย่างรุนแรง รัฐบาลบุชกล่าวหาว่า Federal Reserve System ลดอัตราดอกเบี้ยช้าเกินไปและน้อยเกินไป จนเป็นเหตุให้การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจเชื่องช้ากว่าที่ควร ผู้นำพรรครีปับลิกันบางคนถึงกับกล่าวหาว่า นายกรีนสแปนเป็นต้นเหตุที่ทำให้นายบุชแพ้เลือกตั้งนายวิลเลียม คลินตัน

Federal Reserve System เป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติมากพอสมควร ระบบธนาคารกลางไม่ต้องขออนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา เพราะมีรายได้จากการซื้อขายหลักทรัพย์และจากการให้กู้แก่ธนาคารต่างๆ การที่ระบบธนาคารกลางไม่ต้องขออนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา ทำให้รัฐสภาขาดบังเหียนที่จะควบคุมและตรวจสอบการทำงานของระบบธนาคารกลาง ในประวัติศาสตร์ที่เป็นมา เมื่อรัฐสภาไม่พอใจการทำงานของระบบธนาคารกลาง ผู้นำรัฐสภามักจะเรียกร้องให้รัฐสภาควบคุมและกำกับระบบธนาคารกลางอย่างเข้มงวดมากขึ้น และข้อเรียกร้องข้อหนึ่งที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่เนืองๆ ก็คือ การตรากฎหมายให้ระบบธนาคารกลางต้องขออนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา แต่คำขู่ในเรื่องนี้ยังไม่ปรากฏว่าเป็นจริง

อย่างไรก็ตาม การปล่อยให้ระบบธนาคารกลางเป็นอิสระย่อมทำให้ระบบธนาคารกลางไม่ต้องรับผิดต่อผู้ใด ผู้นำรัฐสภาเรียกร้องให้ระบบธนาคารกลางต้องรับผิดต่อรัฐสภามากขึ้น ความรับผิด (accountability) กับความเป็นอิสระ (independence) จึงต้องมีการถ่วงดุลอย่างเหมาะสม

ในปี 2518 รัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรมีมติ House Concurrent Resolution 133 กำหนดให้ระบบธนาคารกลางต้องประกาศเป้าหมายอัตราการเพิ่มของตัวแปรมหภาคทางการเงิน (growth rate of monetary aggregates) ดังเช่นอัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงิน

ในปี 2521 รัฐสภาตรากฎหมายชื่อ Full Employment and Balanced Growth Act of 1978 หรือที่รู้จักกันในชื่อ Humphrey-Hawkins Act กำหนดให้ระบบธนาคารกลางมีหน้าที่ในการแก้ปัญหาการว่างงาน และต้องรายงานต่อรัฐสภาว่า เป้าหมายทางการเงินที่กำหนดสอดคล้องกับแผนเศรษฐกิจของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาหรือไม่ ประธานสภาผู้ว่าการต้องรายงานต่อรัฐสภาปีละ 2 ครั้ง Humphrey-Hawkins Act ทำให้ระบบธนาคารกลางมีหน้าที่ต้องดูแลทั้งเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การว่างงาน และเสถียรภาพ

ของราคา เมื่อการว่างงานเพิ่มขึ้น ระบบธนาคารกลางก็ต้องดำเนินมาตรการในการกระตุ้นการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเมื่อระบบเศรษฐกิจเติบโต ก็ต้องระมัดระวังมิให้เกิดเงินเฟ้อ

แต่เดิมระบบธนาคารกลางพยายามกำกับมิให้ปริมาณเงินเพิ่มมากจนเกินไป แล้วพบว่า การควบคุมปริมาณเงินเป็นเรื่องยากยิ่ง ต่อมาภายหลัง จึงหันมากำกับอัตราดอกเบี้ย เพราะการปรับอัตราดอกเบี้ยมีผลต่อการลงทุนและการบริโภค ซึ่งกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ผู้นำรัฐสภาพยายามผลักดันให้ยกเลิก Humphrey-Hawkins Act ล่าสุด วุฒิสมาชิกคอนนี แม็ก (Connie Mack) แห่งมลรัฐฟลอริดา พร้อมด้วยผู้นำพรรครีปับลิกัน เสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติกฎหมายชื่อ *Economic Growth and Price Stability Act* เพื่อใช้แทน Humphrey-Hawkins Act ตามกฎหมายฉบับนี้ การเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายสูงสุดของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ และระบบธนาคารกลางมีหน้าที่เฉพาะการรักษาเสถียรภาพของราคาเท่านั้น รัฐสภากำลังพิจารณากฎหมายฉบับนี้

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 14 สิงหาคม 2539

The Fed และ FOMC กับนโยบายอัตราดอกเบี้ย

หนังสือพิมพ์รายงานข่าวเมื่อปลายเดือนกันยายน 2539 ว่า ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา หรือ Federal Reserve System ตัดสินใจในการธำรงอัตราดอกเบี้ยในระดับ 5.25% ตามเดิม

แท้ที่จริงแล้ว องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ยในสหรัฐอเมริกามิใช่ The Fed หากแต่เป็น Federal Open Market Committee หรือที่เรียกย่อๆว่า FOMC

FOMC มีหน้าที่กำหนดนโยบายการซื้อและขายหลักทรัพย์ของรัฐบาล หรือที่ภาษาเศรษฐ-ศาสตร์การเงินเรียกว่า Open Market Operation ในการนี้ FOMC ต้องกำหนดอัตราการซื้อลดหลักทรัพย์ (discount rate) ซึ่งมีผลงานในการกำกับอัตราดอกเบี้ยต่างๆ อีกทอดหนึ่ง

คณะกรรมการซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลกลางหรือ FOMC ประกอบด้วยกรรมการ 12 คน ในจำนวนนี้ ผู้ว่าการธนาคารกลางจำนวน 7 คน ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นคณะผู้ว่าการ (Board of Governors) เป็นกรรมการ FOMC โดยตำแหน่ง อีก 5 คน เลือกจากประธานธนาคารกลางระดับมณฑล (ซึ่งมีอยู่ 12 มณฑล) ทั้งนี้ประธานธนาคารกลางมณฑลนิวยอร์ก (Federal Reserve Bank of New York = FRBNY) เป็นกรรมการโดยตำแหน่งประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางเป็นประธาน FOMC โดยตำแหน่งด้วย ดังนี้ จะเห็นได้ว่าคณะผู้ว่าการธนาคารกลางมีเสียงข้างมากใน FOMC จึงมิใช่เรื่องผิดที่จะสรุปว่า ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ย

หน้าที่ของ FOMC ในการตัดสินใจซื้อหรือขายหลักทรัพย์รัฐบาลมีผลอย่างสำคัญต่อปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ในยามที่ FOMC ตัดสินใจขายหลักทรัพย์ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งรัฐบาลขอกู้เงินจากประชาชน ประชาชนที่ซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลต้องจ่ายเงินให้แก่ธนาคาร กลาง โดยถือหลักทรัพย์ในฐานะตราสารที่แสดงสภาพแห่งหนี้แทน เงินย่อมหลุดจากการหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ปริมาณเงินย่อมลดลง ในกรณีตรงกันข้าม เมื่อ FOMC ตัดสินใจซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลคืน เงินย่อมถูกอัดฉีดเข้าสู่การหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น

ปฏิบัติการของ FOMC ในการซื้อหรือขายหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นกลไกสำคัญในการกำกับปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจให้เพิ่มขึ้นหรือลดลง ในทางปฏิบัติ FOMC มิได้ซื้อหรือขายหลักทรัพย์รัฐบาลเอง หากแต่มอบหมายให้ธนาคารกลางแห่งมณฑลนิวยอร์ค (FRBNY) เป็น ผู้ซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ ณ Wall Street แทน ด้วยเหตุดังนี้ ประธานธนาคารกลางแห่งมณฑลนิวยอร์คจึงเป็นกรรมการ FOMC โดยตำแหน่ง

การทำงานของ FOMC ยึดถือการเก็บความลับเป็นเกณฑ์สำคัญ แม้แต่รายงานการประชุมก็ยังถือเป็นเอกสารลับ จารีตที่ FOMC ยึดถือในทางปฏิบัติก็คือ รายงานการประชุมจะเผยแพร่สู่สาธารณชนภายหลังจากที่การประชุมล่วงไปแล้วระยะเวลาหนึ่งเดิมกำหนดไว้ 90 วัน ในปี 2518 มีผู้ยื่นฟ้องธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกาว่า การปกปิดรายงานการประชุมของ FOMC เป็นการละเมิดเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงข่าวสารข้อมูลตาม Freedom of Information Act ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกาแก้ข้อหาว่า การเปิดเผยมติในการดำเนินนโยบายการเงินปัจจุบันอาจทำให้อัตราดอกเบี้ยผันผวนมากเกินกว่าที่ควร ศาลระดับมณฑล (District Court) และศาลอุทธรณ์ (Court of Appeals) ตัดสินใจให้โจทก์ชนะ แต่ศาลฎีกา (Supreme Court) ส่งคดีกลับไปให้ศาลชั้นต้นพิจารณาใหม่ โดยกำหนดเกณฑ์การพิจารณาบางประการ ภายหลังจากที่ยืดเยื้ออยู่ 6 ปี ศาลระดับมณฑลกลับคำพิพากษาว่าศาลไม่อยู่ในฐานะที่จะพิจารณาข้อวินิจฉัยของธนาคารกลางแห่งสหรัฐอมริกาในประเด็นเกี่ยวกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่มีการดำเนินคดีนี้นั้นเอง FOMC ตัดสินใจลดความล่าช้าในการเผยแพร่รายงานการประชุมจาก 90 วัน เหลือ 45 วัน เมื่อมีคำพิพากษาให้ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกาชนะคดี FOMC ก็มิได้จดรายงานการประชุมอีกต่อไป นักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อย สนใจศึกษารายงานการประชุมของ FOMC แต่แล้วก็พากันผิดหวังตามๆ กัน เพราะรายงานการประชุมเหล่านั้นมิได้ให้ข้อมูลที่ละเอียดพิสดารแต่ประการใด

FOMC มีการประชุมปีละ 8 ครั้ง เฉลี่ยแล้วประมาณทุก 6 สัปดาห์ การประชุมเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2539 นับเป็นวาระสำคัญยิ่ง ทั้งต่อการเมืองภายในสหรัฐอเมริกาและต่อสังคมเศรษฐกิจโลก FOMC ปรับอัตราดอกเบี้ยครั้งล่าสุดในเดือนมกราคม 2539 ผู้คนกำลังจับตาว่า FOMC จะปรับอัตราดอกเบี้ยขึ้นหรือไม่ ธนาคารกลางระดับมณฑลจำนวน 8 แห่ง (จากจำนวนทั้งสิ้น 12 แห่ง) เสนอความเห็นต่อ FOMC ให้ขึ้นอัตราดอกเบี้ย แต่เอกสาร

ความเห็นของธนาคารกลางระดับมณฑลเหล่านี้รั่วไหลสู่สื่อมวลชน ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกาจึงร้องทุกข์ต่อกระทรวงยุติธรรม ซึ่งสั่งการให้ FBI สอบสวนเรื่องนี้อีกทอดหนึ่ง

การรั่วไหลของเอกสารความเห็นจากธนาคารกลางระดับมณฑลมีผลไม่มากก็น้อยต่อการตัดสินใจของ FOMC ให้ธำรงอัตราดอกเบี้ยในระดับ 5.25% ดังเดิม การตัดสินใจดังกล่าวนี้มีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย นายอลัน กรีนสแปน (Alan Greenspan) ประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกาตกเป็นเป้าแห่งการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้

การดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยของนายกรีนสแปน ประสบความสำเร็จอย่างสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของราคา มิหนำซ้ำยังเกื้อกูลให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตในอัตรา 2.0 -2.5% ต่อปีอีกด้วย นอกจากนี้ การว่างงานยังลดลงไปเป็นอันมาก อัตราการว่างงานเหลือเพียง 5.1% นับเป็นระดับต่ำสุดในรอบ 7 ปี สถานการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้นับว่าเกื้อกูลต่อการธำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายวิลเลียม คลินตันอย่างยิ่ง นับตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2539 เป็นต้นมา รัฐบาลประสบความสำเร็จในการสร้างงานถึงเดือนละ 260,000 ตำแหน่ง สถานการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้แตกต่างจากปี 2535 เมื่อนายยอร์ช บุชรณรงค์เพื่อชิงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกันสมัยที่สอง ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจทำให้นายบุชต้องสูญเสียตำแหน่งแก่นายคลินตัน ทั้งๆที่ประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นคนเดียวกัน คือ นายอลัน กรีนสแปน

ด้วยเหตุที่การเลือกตั้งประธานาธิบดีอเมริกันจะมีในอีก 6 สัปดาห์ข้างหน้า การที่ FOMC ตัดสินใจไม่ขึ้นอัตราดอกเบี้ยจึงเกื้อกูลต่อการรณรงค์การเลือกตั้งของนายคลินตัน เพราะการขึ้นอัตราดอกเบี้ยย่อมทำให้การลงทุนชะลอตัว และกระทบต่อการจ้างงาน การไม่ขึ้นอัตราดอกเบี้ยและปล่อยให้เศรษฐกิจดำเนินตามครรลองที่เป็นอยู่ ย่อมไม่มีผลในการบั่นทอนฐานะการแข่งขันของนายคลินตัน

อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยมีความเห็นว่า FOMC ควรจะปรับอัตราดอกเบี้ยขึ้นไปอีก เพราะมีสัญญาณว่า แรงกดดันของอัตราเงินเฟ้อกำลังเพิ่มขึ้น นักเศรษฐศาสตร์บางคนเชื่อว่า อัตราการว่างงานตามธรรมชาติ (natural rate of unemployment) ในสหรัฐอเมริกาตกประมาณ 6% อัตราการว่างงานตามธรรมชาติดังกล่าวนี้เป็นอัตราการว่างงานที่ไม่สร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อ เมื่อการว่างงานลดลงเหลือ 5.1%

ย่อมเป็นสัญญาณว่า แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อมีมากขึ้น นอกจากนี้ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในไตรมาสที่สอง (เมษายน-มิถุนายน) ของปี 2539 ยังสูงถึง 4.6% อีกด้วย สัญญาณต่างๆ เหล่านี้ล้วนสื่อสารในทิศทางเดียวกันว่า FOMC ควรจะขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อลดแรงกดดันของเงินเฟ้อ

นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มที่สนับสนุนจุดยืนของธนาคารกลางชี้ให้เห็นว่า ในเวลานี้อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับ 2-3% ซึ่งนับว่าต่ำมาก จึงไม่มีเหตุต้องหวั่นเกรงแรงกดดันของเงินเฟ้อ การขึ้นอัตราดอกเบี้ยอาจทำให้การเติบโตของระบบเศรษฐกิจชะลอตัวลง และการว่างงานมีมากขึ้น ผู้นำพรรครีปับลิกันบางคนถึงกับหนุนให้ธนาคารกลางลดลงอัตราดอกเบี้ยเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจมากกว่าที่เป็นอยู่เสียอีก

ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกานับเป็นตัวอย่างของธนาคารกลางที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการเงินมากพอสมควร แม้จะต้องเผชิญกับความพยายามในการแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบต่างๆ การบริหารนโยบายการเงินเพื่อการรักษาเสถียรภาพของราคาของธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกามีส่วนกำหนดทิศทางการจำเริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ และมีส่วนกำหนดชะตากรรมทางการเมืองในปีที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีอเมริกันด้วย

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 2 ตุลาคม 2539